

# ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg

(ISSN 1314-2313)

**Journal of Public Policy and Good Governance**

**Volume 13/ Number 1/ March 2022**



## Content

### *ECONOMY, POLITICS, POLICY*

RUN THE STATE LIKE IT IS YOUR BUSINESS. A POLITICAL ECONOMY APPROACH TO THE RULE OF LAW CHALLENGES IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Luise Quaritsch

STAKEHOLDERS' SATISFACTION MEASUREMENT IN THE ENVIRONMENT OF PUBLIC HOSPITALS' NURSING SERVICES

Maria Oikonomidou, Ilias Konstantinidis

PROSPECTS OF GEORGIAN RAILWAY IN A NEW REALITY AFTER THE 50-DAY AZERBAIJAN-ARMENIA WAR

Ramaz Nikolaishvili, Mikheil Machavariani

ДИНАМИКА НА ЦЕНИТЕ НА ПРОИЗВОДИТЕЛ В УСЛОВИЯТА НА ПАНДЕМИЯ (СЛУЧАЯТ БЪЛГАРИЯ) / DYNAMICS OF PRODUCER PRICES IN TIMES OF PANDEMIC (THE BULGARIAN CASE)

Любомира Димитрова / Lyubomira Dimitrova

### *POLICY: THEORY AND PRACTICE*

ТЕРИТОРИАЛНИ РЕФОРМИ ПРИ ОБЩИНИТЕ В ЕВРОПА И В БЪЛГАРИЯ / TERRITORIAL REFORMS IN EUROPE AND BULGARIA

Десислава Калчева / Desislava Kalcheva

МЯСТОТО НА ДЪРЖАВАТА В ТРИЪГЪЛНИКА НА ЗНАНИЕТО / THE PLACE OF THE STATE IN THE TRIANGLE OF KNOWLEDGE

Петър Атанасов / Petar Atanasov

ЛИДЕРСКО ПОВЕДЕНИЕ В РАМКАТА НА КОМПЕТЕНТНОСТИ НА РЪКОВОДНИТЕ ДЪРЖАВНИ СЛУЖИТЕЛИ - АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВИ / LEADERSHIP BEHAVIOR IN THE FRAMEWORK OF COMPETENCIES OF MANAGERIAL CIVIL SERVANTS - CURRENT STATUS AND PROSPECTS

Аделина Борисова / Adelina Borisova

ПОТРЕБИТЕЛСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАТО ФОРМА НА ГРАЖДАНСКА САМООРГАНИЗАЦИЯ / CONSUMER ORGANISATIONS AS A FORM OF CIVIL SELF-ORGANISATION

Симеон Петров / Simeon Petrov

# ECONOMY, POLITICS, POLICY

## **RUN THE STATE LIKE IT IS YOUR BUSINESS. A POLITICAL ECONOMY APPROACH TO THE RULE OF LAW CHALLENGES IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE**

**Luise Quaritsch<sup>1</sup>, Policy and Legal Assistant at the European Commission**

### **Abstract**

*The debate around democratic backsliding in Central and Eastern Europe focuses on changes in formal rules that weaken the rule of law by populist right-wing leaders. However, this paper argues that the concept of democratic backsliding has limited explanatory value and overemphasizes formal institutions. Instead, a broader view, taking political and economy power into account, should be adopted: It allows for a conceptualisation of democratic backsliding as the result of the dominance of elites on state structures and the merging of political and private interests. The concept of state capture provides a suitable theoretical framework for this approach and reveals different strategies employed by elites, namely party and corporate state capture that undermine the independence of democratic institutions in the region. The example of the Czech Republic under former Prime Minister Babiš underpins the argument that the debate around democratic backsliding overlooks the risks of corporate state capture, which finds expression in high levels of corruption and the concentration of vast economic, political and media power.*

**Keywords:** Rule of law, EU, political economy, state capture, Czech Republic, corruption, Central and Eastern Europe, democratic backsliding;

### **1. INTRODUCTION**

Democratic backsliding has been an issue in the EU for years, arguably one of its most existential ones. Shortcomings concerning the rule of law have been identified in nearly all Central and Eastern European countries (CEE).<sup>2</sup> Most prominently, Hungary and Poland have been making headlines: The Hungarian ruling party Fidesz<sup>3</sup> has been introducing increasingly authoritarian laws since coming into power in 2010 while in Poland, the Constitutional Court engages in increasing escalation with the Court of Justice of the European Union, openly refusing to comply with EU law. So far, the EU's toolbox has proved ineffective to stop the deterioration of the rule of law.

Scholarly explanations of the phenomenon of democratic backsliding often revolve around the coming into power of a populist right-wing party winning an absolute parliamentary majority, concentrating executive power, weakening, or disabling checks and balances, and exercising biased control over public institutions (Cianetti et al., 2018: 245). Upon closer examination, this conception of democratic backsliding offers limited explanatory value for the regional phenomenon. It assumes a previous period of democratic consolidation (Cianetti et al., 2018: 247) based on formal institutional measurements of the quality of democracy. Such indicators

---

<sup>1</sup> Luise Quaritsch is a Policy and Legal Assistant at the European Commission. She holds an LL.M. in European Law and the European Master in Law and Economics

<sup>2</sup> In this paper, the term 'Central and Eastern Europe' refers to post-communist countries that are EU Member States.

<sup>3</sup> Fidesz, the Hungarian Civic Alliance (Fiatalközösség Szövetsége) has been in a coalition with the KDNP, the Christian Democratic People's Party (Kereszténydemokrata Néppárt).

have turned out to lead to an overly optimistic picture of the stability of democracy in the early 2000s when, in reality, democracy was still fragile in many Central and Eastern European countries. Instead, it is helpful to consider the underlying socio-economic causes of democratic deterioration. In Central and Eastern Europe, democratisation in the 1990s was a largely elite-driven process (Bunce, 2003). Focusing on the interests of elites may thus offer insight into what can trigger democratic deterioration and these forms of ‘executive aggrandisement’ (Bermeo, 2016).

The concept of state capture concerns the extent to which government policymaking is unduly influenced by interest groups and provides a useful theoretical framework here. When comparing patterns of state capture in Central and Eastern Europe, two dominant patterns emerge: populist party state capture, which Hungary and Poland are examples of, and corporate state capture through corrupt elite networks that can be observed in the Czech Republic and Bulgaria (Innes, 2013: 93). While there is a lot of research on Hungary and Poland, less attention has been on corporate state capture and the concentration of economic and media power, as opposed to political power (Hanley and Vachudova, 2018: 284). However, it will be argued here that both constitute a risk to democracy and the rule of law. There is thus a need for more research on cases such as the Czech Republic.

This paper seeks to show the risk to democracy and the rule of law represented by corporate state capture using the example of the Czech Republic where the populist anti-corruption ANO movement, led by billionaire Andrej Babiš, won the general election in 2017 with the promise to ‘run the state like a business’ (Drda, 2014). Nominally, Czechia has been a robust liberal democracy, but the extensive economic and media power Babiš accumulated warrants closer examination (Brookings Institution, 2019: 2).

From a European perspective, tackling democratic backsliding is becoming an increasingly pressing issue as the EU is a community based on the rule of law and the primacy of EU law. That is why there is the need for understanding the underlying causes of the issue. By demonstrating the risk to the rule of law in the Czech Republic, this paper aims at providing a better understanding of why and how democratic deterioration occurs and thereby inform a more effective strategy for the EU to tackle the issue of rule of law by. The first part of this paper provides the theoretical framework of the issue, examining the term ‘democratic backsliding’ and its explanatory value regarding the deterioration of democracy observed in Central and Eastern Europe. The second part of this thesis will focus on the case of the Czech Republic.

## **2. UNDERSTANDING THE DEMOCRATIC DECLINE IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE**

Before 2008, there was a scholarly consensus that the majority of Central and Eastern European countries’ democracies had consolidated (Cianetti et al., 2018: 247), and authoritarian reversal was inconceivable (Ekiert and Kubik, 1998: 579ff). However, in more recent years, a number of democracies in Central and Eastern Europe have shown signs of fragile or deteriorating democratic institutions (Dimitrova, 2018: 257). There are issues with regards to the rule law in most new Member States (Innes, 2013: 88), thus constituting a regional trend beyond the often cited cases of Hungary and Poland. These changes in politics led to the wide use of the concept of democratic backsliding (Cianetti et al., 2018: 243) to describe the observed deterioration of seemingly stable systems turned into ‘illiberal democracies’ (Zakaria, 1997), ‘hybrid’ (e.g. Bozóki and Hegedűs, 2018) or ‘competitive authoritarian’ (Levitsky and Way, 2002) regimes.

According to Robert A. Dahl, to qualify as a democracy, modern regimes are generally considered as having to meet four criteria, namely open, free, and fair elections to choose executives and legislatures; a universal right to vote; independence of the executive from

military or clerical leaders; and political rights and civil liberties (Dahl, 2008: 233). In democracies, there are no broad or systemic violations that could impede the democratic challenge to incumbent executives and fair contestation and participation in the four mentioned arenas (Levitsky and Way, 2002: 53). For the discussion of democratic backsliding, however, the focus is not on whether a state qualifies as a democracy but rather on changes in the quality of democracy in a state; that is to say, whether the hindrances to fair contestation and participation in the democratic challenge of incumbent executives in the four mentioned arenas are increasing.

Antoaneta Dimitrova describes democratic backsliding as the result of executives systematically devising and implementing measures (formal legislative, organisational or informal), “that enable them to dominate the institutions and organizational structures of the state, erode the balance of powers and increase their control of the state and judiciary” (Dimitrova, 2018: 258). This definition is similar to Nancy Bermeo’s conceptualisation of executive aggrandizement, “when elected executives weaken checks on executive power one by one” (Bermeo, 2016: 10). Scholars use the term democratic backsliding to refer to changes in formal or informal institutions that move the polity in the direction of from democratic to hybrid regime (e.g. Erdmann 2011). Unlike during a *coup d’état*, democratic backsliding describes a gradual process rather than a sudden breakdown and is driven by elected incumbents rather than from outsiders (Hanley and Vachudova, 2018: 279).

Over the past few years, countries in Central and Eastern Europe have produced a plethora of examples how checks and balances can be undermined, amongst them the changes to the constitution and electoral laws in Hungary in 2011 and 2012 (Scheppelle, 2013); the reversal of anti-corruption efforts in Romania (Freedom House, 2017); and changes in the rights and composition of the Constitutional Court in Poland that undermine its independence (Pech, 2021). More subtle but equally harmful actions of ruling parties have been the harassment and replacement of members of the judiciary (Dimitrova, 2018: 258) and even the skewed allocation of cases to well-disposed judges (Vadász and Kovács, 2020).

While there is a lot of literature on democratic backsliding, it is mostly descriptive in nature, without a theoretical framework to explain de-democratization (Scheiring, 2015: 4). Overall, democratic deterioration in Central and Eastern Europe was unexpected and is weakly explained by academia (Hanley and Vachudova, 2018: 243). One apparent conceptual shortcoming of the concept of democratic backsliding is that it assumes a prior period of successful democratisation (Cianetti et al., 2018: 247). The scholarly consensus before 2008 was that most post-communist Central and Eastern European countries built and consolidated stable democracies in just a few years (Ekiert and Kubik, 1998: 579). The trend of democratic deterioration in and of itself is a strong indicator that that was not the case.

The assumption that Central and Eastern European countries had reached a stage of democratic consolidation relied on institution focused democracy indices and the similarly formal EU accession criteria (Dawson, 2018: 312). According to Freedom House (Csaky and Schenkkan, 2018) and the V-Dem Institute (Gabriel, 2016) that use a formal approach by checking whether all the required institutional features existed, democracy in many CEE states had consolidated almost immediately after the regime change in 1990.<sup>4</sup> Indeed, the formal institutions of democracy can be established in a short period of time. Equating these features with democratic consolidation, however, can lead to overly optimistic conclusions as they “ignore the time factor of changes” (Székely-Doby, 2020: 3).

For a democracy to mature sufficiently to be stable, it appears that a longer learning process is required (Ibid.). Democratic institutions that have not matured and become embedded in

---

<sup>4</sup> For example, V-Dem reported that Hungary’s liberal democracy index rose from 0.13 to 0.73 between 1988 and 1999 (Julia Gabriel, 2016). Hungary’s score in 2018, for comparison, was 0.44 (V-Dem, ‘V-Dem Annual Democracy Report 2019: Democracy Facing Global Challenges’ (2019)).

society are more fragile and prone to democratic backsliding (Buřtíková and Guasti, 2017). Taking this into account, it is not surprising that states in Central and Eastern Europe did not have consolidated democracies before joining the EU in 2004 and 2007, respectively and experience difficulties with maintaining such systems (Székely-Doby, 2020: 3).

Instead of formal institutions, modern democratic theory focusses on practices of deliberation (Dawson, 2018: 302). Based on the extent and content of public sphere discussion, this offers an alternative theoretical framework for the evaluation of democracy. For example, James Dawson's analysis of democracy shows for Serbia and Bulgaria that neither state comes close to democratic consolidation when measured in terms of civic culture and citizens' willingness to uphold liberal norms (Dawson, 2018: 302). Considering the state of democracy in Central and Eastern European countries with a similar historical and cultural background, this assessment could hold true beyond the mentioned case studies. This conclusion is echoed by Robert Sata and Ireneusz Paweł Karolewski who claim that, in the cases of Hungary and Poland "the loyalty to democratic norms and values of both citizens and elites was weak way before Orbán and Kaczyński returned to power" (Sata and Karolweski, 2019: 209). In short, formal institutions of democracy were successfully established post-communism, but consolidation is still in progress, leaving democracies in Central and Eastern Europe fragile (Székely-Doby, 2020: 3).

Consequently, the term democratic backsliding flows from a measurement of democracy that is partial to be inflated by political elites who are willing to implement superficial institutional reforms which are not matched by a broader societal process that can underpin the values democratic institutions are intended to foster (Cianetti et al., 2018: 247). The term democratic backsliding may thus be misleading, as it puts an overemphasis on institutional rules and organisational structures while disregarding political economic developments, mass-elite relations, and societal structures (Dimitrova, 2018: 258).

In addition, the debate around democratic backsliding has focused on the two most concerning cases in the EU, Hungary and Poland (Müller, 2014) and their trajectories: An illiberal populist party winning an absolute parliamentary majority and concentrating executive power, disabling checks and balances, and exercising biased control over public institutions as part of a conservative-nationalist project (Cianetti et al., 2018: 245). Viewing other Central and Eastern European states through the prism of the Hungarian and Polish model, however, may lead to a distorted view of the state of democracy, as the following discussion will show (Cianetti et al., 2018: 245).

## **2.1. STATE CAPTURE: ELITE INTERESTS AND DEMOCRATIC DECLINE**

Instead of seeing democratic deterioration as an issue of institutional arrangements that could be solved by introducing different formal rules, a broader view allows for a conceptualisation of democratic backsliding as the result of the dominance of elites on state structures and the merging of political and private interests (Dimitrova, 2018: 263). The concept of state capture describes this mechanism and provides a useful alternative theoretical framework for democratic deterioration in Central and Eastern Europe because democratisation here was a largely elite-driven process (Bunce, 2003). Evaluating the interests of elites may thus offer insight into what triggers democratic deterioration.

Joel Hellman, Geraint Jones, and Daniel Kaufmann first introduced the notion of state capture in a working paper for the World Bank (Hellman et al, 2000). According to Theodor Tudoroiu, it "concerns the extent to which government policymaking is unduly influenced by a narrow set of interest groups in the economy which provide private benefits to politicians" (Tudoroiu, 2015: 657). State capture, unlike conventional forms of interest representation such as lobbying, provides "private gains to public officials via informal, non-transparent, and highly preferential channels of access" (World Bank, 2000). This way, state capture



undermines legitimate and transparent means of political influence and interest representation. It limits the access of competing interests and interest groups to state officials, resulting in skewed policy decisions (Gray et al., 2004:11).

State capture stems from the extent to which competition and participation is possible, and transparent, in a state's policymaking and legislative processes. Gray, Hellman and Ryterman identify the following factors that foster state capture: high concentration of economic power; underdeveloped forms of collective interest representation beyond the firm; thus, a monopoly for political influence by dominant firms (Gray et al., 2004:11). One can distinguish between indirect and direct capture: private individuals, groups, or firms seeking advantages from the state through financial contributions to influence rent-seeking regulators is called indirect capture (Wexler, 2011: 284). When public officials capture the states themselves by abusing their authority to further their private economic interests, it is called direct capture (World Bank, 2000: 3). During direct capture, public policy becomes a tool serving the private interests of the government or ruling elite (Jalilian et al., 2006: 14).

State capture, meaning the seizing and using of state resources for private gains, is reflected in high levels of corruption. However, its effects go beyond that of corruption. State capture creates a permanent coalition of power between public officials and private businessmen by abusing and undercutting democratic institutions. It affects both democratic accountability and public resources (Dimitrova, 2018: 263).

### **2.1.1. STRATEGIES OF STATE CAPTURE IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE**

In Central and Eastern Europe, the relations between state and society were shaped by the elites involved in the transformation processes of the post-communist period (Dimitrova, 2018: 259). Many countries in the region ventured on the path of transition with economic, political, and social preconditions that made them highly susceptible to state capture: State institutions had weak administrative capacity while there was a high concentration of vested interests (Tudoroiu, 2015: 670). This setting made it possible for strong private interests to prevent institutional reforms that would hinder their capacity for extracting rents from state resources. While the executive lacked means of control and accountability throughout the state bureaucracy to implement institutional and policy reforms (Ibid.), developing civil society was unable to counterbalance concentrated vested interests (World Bank, 2000). Since then, those elites have remained part of the political landscape (Dimitrova, 2018: 260) and have incentives to maintain a state of partial reform: Joel Hellman found that, in regimes in transition, the early winners from the first steps in reforms receive high rents and thus will try to prevent further reforms (Hellman, 1998).

Reviewing different processes of state capture in Central and Eastern Europe, Abby Innes identifies two dominant modes. In the first group, predominantly ideologically committed elites engage in state capture via strong ruling parties, i.e. 'party state capture' (e.g. Poland, Hungary, Estonia and Slovenia). In the second group, more business-oriented political elites establish a 'brokerage' party system in which public policy remains a side-product of otherwise essentially economic competition, i.e. corporate state capture (e.g. Czech Republic, Slovakia, Romania, Bulgaria and Latvia) (Innes, 2013: 88). In this system, public power is a means for private gains (Hellman et al., 2000: 2).

Similarly, Antoaneta Dimitrova distinguishes between backsliding regimes based on the character of the dominant rent-seeking coalition. She describes the first group as an "ideological party-type dominant coalition consisting of politicians from one political party in power and associated businessmen" and the second group as "a network-type dominant coalition, consisting of businessmen and politicians formally belonging to different parties or with connections to several political forces" (Dimitrova, 2018: 264).

In theory, both strategies of state capture could operate combined. However, according to Abby Innes, states in Central and Eastern Europe appear to fall into either category relatively clearly. In Hungary and Poland, corruption is comparatively low while there are “vivid attempts to re-monopolize the values and allegiance of the state” (Innes, 2013: 88). In the Czech Republic and Bulgaria, corruption is rather high and state capture appears to be aimed “more at financial than political monopoly” (Ibid.).

### **2.1.2. CORPORATE STATE CAPTURE BY MASS ELITE PARTIES**

In both types of state capture, the role of dominant elite networks is essential. Understanding their respective interests and strategies thus offers insight into what symptoms of democratic backsliding may occur and why.

Abby Innes finds that whether a state in Central and Eastern Europe is vulnerable to party state capture or corporate state capture follows from two different patterns of party competition (Innes, 2013: 88). This dichotomy of party competition is based on Shari J. Cohen’s distinction between ‘ideological’ and ‘mass elites’ in post-communist politics. She describes ‘mass elites’ as ideologically non-committed and hence motivated by short-term personal self-interest (Cohen, 1999: 5). The Czech Republic, Romania and Bulgaria are examples of states dominated by mass elite parties. Hungary and Poland, by contrast, have been dominated by ideological elites (Innes, 2013: 92).

Mass elite parties are characterized by the strong flexibility of what is called ‘business-firm’ parties. Rather than win elections to formulate policies, such parties will formulate policies to win elections (Innes, 2013: 93). They are not primarily organized around realizing certain social objectives. Instead, public goods are a by-product of the pursuit of private interests (Hopkin and Paolucci, 1999: 310). Post communism, mass elite parties in Central and Eastern Europe were able to establish themselves by monopolizing and asset-stripping state resources and information (Ganev, 2001: 401). The hesitancy of governing parties to build regulated state institutions created an environment for “primarily opportunistically entrepreneurial party behaviour” (Innes, 2013: 91).

Depending on the type of elite network, the approach to formal democratic institutions differs. In the ideological party state capture, formal rules are changed to concentrate power, checks and balances are weakened, and administrative and judicial staff is replaced and controlled (Dimitrova, 2018: 264). In the elite network-type corporate state capture, formal rules are disregarded, leading to a weak rule of law. Elites undermine or dismantle democratic institutions such as anti-corruption bodies when they present a constraint on rent seeking. They seek to control the composition of administrative and judicial personnel and informal rules are widely used (Ibid.). Albeit with different symptoms, both types of state capture lead to backsliding.

The literature on democratic backsliding focuses more on the concentration of political power than on the concentration economic and media power. There is, however, substantial research that confirm the detrimental effects of economic oligarchies for democracy: the interventions of extraordinarily wealthy individuals in politics leads to distorted policy outcomes, distorted democratic representation and undermines the public’s trust in democracy (Hanley and Vachudova, 2018: 284). And, oligarchs are likely to intervene, even in democracies: Even though administrative states, the rule of law, and property rights defend their wealth, oligarchs are still likely to interfere in political decision-making to protect their sources of wealth (Winters, 2011: 36ff, 256). Efforts to exercise influence are especially problematic when they are not transparent. When the spending by wealthy elites is hidden from the general public and the media, the democratic political process favours the rich. Other voters cannot effectively assess campaign discourses and advocacy campaigns if the support from elites is not transparent (West, 2014: 156).



A tool commonly employed by elites in both types of state capture is media capture. This is to evade accountability and ensure that the media does not act as a watchdog but rather a servant of politics. Alina Mungiu-Pippidi describes media capture as a process whereby media is increasingly politicized and restricted in its capacity to act autonomously to undermine democratic discourse (Mungiu-Pippidi, 2008: 71). Ownership is a widely researched instrument of media capture which can be employed by the economic elite (see e.g. Knott, 2018). It is thus especially relevant for corporate state capture. The ownership of media allows to create biased media content in the interest of affiliated elites (Segura and Waisbord, 2016: 26). Sergei Guriev and Daniel Treisman propose the term “informational autocrats” to describe regimes that use state resources or pro-government media outlets to shape the media agenda according to their own policies and win over the electorate (Guriev and Treisman, 2020). The use of media control by elites to promote certain messages weakens countervailing forces in civil society (West, 2014: 18). In addition, in the media sector, as well as in other industries, dominant coalitions that have political as well as economic power can control job opportunities, create certain incentives, and empower or suppress emerging interests (Dimitrova, 2018: 269). Political and economic power become mutually reinforcing.

### **3. RESEARCH METHODS**

While Hungary and Poland have clearly exhibited autocratic tendencies, and been the subject of plenty of research, Czechia has not received as much attention. However, as identified in the previous chapter, the Czech Republic displays signs of corporate state capture and can serve as an example of democratic backsliding through informal power.

This paper aims to show to what extent corporate state capture poses a risk to the rule of law and the quality of democracy in Czechia. To that end, three categories will be examined: the state of liberal democracy and the accumulation of political power; the level of corporate state capture and the accumulation of economic power; and the level of media capture. The theoretical framework outlined above suggests that examining the first category, formal indicators of liberal democracy in the Czech Republic, will support the appearance of a stable democracy. The second and third categories, the level of corporate state capture and media capture are likely to reveal a more nuanced picture as they offer more space to take the accumulation of informal powers into account.

Each category will be evaluated by, first, examining quantitative measures to assess the general level of state capture and identify trends. To measure Czechia’s level of liberal democracy, this paper focuses on the V-Dem Index. For corporate state capture, the Worldwide Governance Indicators (WGI) will be used. The Media Pluralism Monitor (MPM) offers insight on the level of media capture. Details can be found in the appendices to this paper. The advantage of using recognized and peer-reviewed indexes is that they contain a large number of indicators that remain constant over time. For the purposes of this paper, this allows for both, an overall assessment, and a comparison over time. Second, a qualitative analysis will allow for a more comprehensive picture. Recent EU reports, scientific and grey literature as well as journalistic sources will be used for this purpose. To provide context for the following analysis, the chapter starts with a brief introduction to the Czech Republic’s recent political developments.

## **4. STATE CAPTURE BY ECONOMIC ELITES IN THE CZECH REPUBLIC**

### **4.1. POLITICAL DEVELOPMENTS IN THE CZECH REPUBLIC SINCE 1990**

As part of the political transition in Central and Eastern Europe after the end of the Cold War, the ‘Velvet Revolution’ peacefully ended the Communist Party’s reign in Czechoslovakia at the end of 1989. In 1993, the country ‘divorced’ into two national states, the Czech Republic and Slovakia (CIA World Factbook, 2021). The first phase of the country’s political, social

and economic transformation was led by politically inexperienced intellectual elites and socialist reformers who had emerged from the Prague Spring period (BTI Transformation Index, 2020).

The Czech party system quickly became stable during the 1990s. Four strong parties emerged that integrated well with the Western European party traditions: the Civic Democratic Party (ODS), the Czech Social Democratic Party (ČSSD), the Christian Democratic Union - Czechoslovak People's Party (KDU-ČSL) and the Communist Party of Bohemia and Moravia (KSČM) (Hanley, 2012: 1). With voters largely shifting between these established actors, this party system appeared stable.

The 2010 parliamentary elections proved this assumption to be untrue. The support for the two main parties, the Civic Democrats (ODS) and the Social Democrats (ČSSD), fell to historically low levels and two new populist parties, TOP09 and Public Affairs (VV) emerged, winning a combined 26.7 percent of the vote (Hanley, 2012: 2). President Klaus declared the elections “[...] a political earthquake” (Bašánek, 2010). The country joining the European Union in 2004 as part of the Eastern Enlargement might have contributed to this outcome as the depth of European integration became a political dividing line between parties and led to a re-fragmentation of the political spectrum (BTI Transformation Index, 2020).<sup>5</sup>

One political movement that emerged after the 2010 elections was founded by billionaire Andrej Babiš. He established the Action of Dissatisfied Citizens (ANO) movement in 2011 on a populist, anti-establishment and anti-corruption platform (BTI Transformation Index, 2020). In 2013, ANO ran a successful campaign accusing established parties of corruption and incompetence while Babiš painted himself as a successful businessman who would run the state efficiently (Havlík and Voda, 2018: 169). In the October parliamentary elections, ANO received the second biggest share of votes with 18.65 percent, largely at the expense of established right-wing and left-wing parties (Hanley and Vachudova, 2018: 277). After joining a tense coalition with the Social Democrats in January 2014, Andrej Babiš became finance minister. In May 2017, however, he was ousted from his position over allegations of fraud and tax avoidance: In the Stork's Nest case,<sup>6</sup> Babiš was accused of using EU subsidies to build a private leisure complex.

In October 2017, just before the parliamentary elections, a preliminary report by the European Anti-Fraud Office was leaked which found that Babiš had indeed committed fraud against Czechia and the EU (BTI Transformation Index, 2020). This scandal and the fraud charges against Babiš made it difficult to build a coalition after the 2017 elections, which ANO won with 29.6 percent of the vote, because many parties refused to support him as prime minister. Eventually, during the summer 2018, Babiš was able to build a minority coalition government with the Social Democrats (who received 7.3 percent of the vote, a significant drop from 20.5 percent in 2013) and support by the Communist party (who received 7.8 percent of the vote) (BTI Transformation Index, 2020).

In the general elections on 8 and 9 October 2021, Babiš narrowly lost to the centre-right SPOLU alliance consisting of ODS, KDU-ČSL and TOP 90. The alliance, which campaigned on the goal to remove Babiš and accused him of conflict of interest, obtained 27.8 percent of the vote while ANO received 27.1 percent. SPOLU forged an alliance with two other centrist parties. The new government took office on 17 December 2021 (Al Jazeera, 2021).

---

<sup>5</sup> For an overview over the debate of the EU as a causal factor for backsliding see Cianetti et al. (2018), p. 245.

<sup>6</sup> The company ‘Čapí hnízdo’ (Czech for Stork's nest) firm, which built the conference center was part of the Agrofert holding until December 2017. It was then transformed into a joint-stock company, with bearer shares by Babiš's relatives and partner. It then received an EU subsidy of around 1.9 million Euros which it would not have been eligible for as part of Agrofert. The company later became part of Agrofert again. Czech News Agency (ČTK) ‘Police want to charge Czech prime minister Andrej Babiš with fraud’ (Expats.cz 31 May 2021).

## 4.2. DEMOCRATIC BACKSLIDING: THE STATE OF LIBERAL DEMOCRACY IN CZECHIA

Formal institutional measures of democracy, such as the indicators that will be analysed in the following section, focus on changes in formal rules. The theoretical framework suggests that they may first, overestimate the quality of democracy in regimes in transition and second, not adequately reflect corporate state capture. Notwithstanding this caveat, formal institutional measures still provide an overall assessment and indicate trends.

### 4.2.1. QUANTITATIVE MEASURES OF LIBERAL DEMOCRACY

For the quantitative analysis of liberal democracy and the degree of democratic backsliding in Czechia, this paper relies on some of the most widely used democracy indexes: the Bertelsmann Transformation Index (BTI), Freedom House and V-Dem.

In V-Dem's 'Regimes of the World' measure, ranging from 'closed autocracy' to 'liberal democracy', the Czech Republic was downgraded in 2020 to an 'electoral democracy'.<sup>7</sup> This means that the Czech Republic has *de facto* free and fair multiparty elections and thus reaches a minimum level of Dahl's institutional prerequisites for democracy (Dahl 2008) but either the rule of law, civil rights or transparent law enforcement are not fully granted. In its Democracy Report 2020 (Ferrari, 2020), V-Dem notes that the decline in democracy indicators in the Czech Republic is mainly due to corruption, an indication for corporate state capture.

However, while V-Dem sees the decline in democracy measures in Czech Republic extensive enough to classify the country as 'electoral democracy', other indexes like the BTI and Freedom House still consider the Czech Republic secure and, by regional standards, high-performing democracy (Bernhard, 2017).

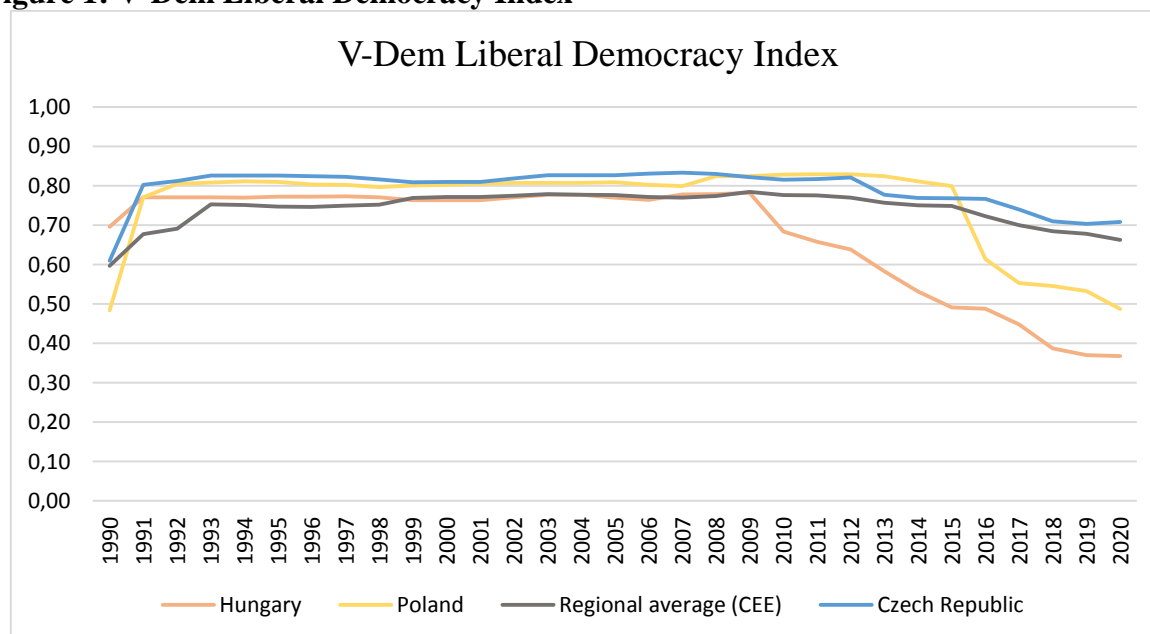
The phenomenon of democratic decline in Central and Eastern Europe is generally reflected in these indices. In the V-Dem Liberal Democracy Index (see Figure 1), Hungary and Poland are clearly driving the trend in the region, while the Czech Republic is showing a slower but still clear decline since 2012. However, the Czech Republic still performs better than the regional average.

Figure 1 shows how the Czech Republic quickly improved its liberal democracy score after the 1990 transition.<sup>8</sup> After a stable period from 1991 to 2012, Czechia's scores have gone down with a low in 2019, and only very slight improvement in 2020. This may be a reflection of the development of the Czech party system described above: It quickly consolidated after 1990 and remained stable until the 'earthquake elections' in 2010 (Bašánek, 2010).

---

<sup>7</sup> This measure takes the indicators V-Dem Electoral Democracy Index and V-Dem's Liberal Component Index into account. See Appendix.

<sup>8</sup> For methodology, see Appendix Table 3 and 4.

**Figure 1: V-Dem Liberal Democracy Index**

<https://www.v-dem.net/en/data/data/v-dem-dataset-v111/>. Own illustration.<sup>9</sup>

To conclude, democracy indices note a slight deterioration in Czechia's democracy score since the start of the 2010s. Compared to the regional average, the Czech Republic appears to be a stable democracy, but the downward trend since 2011 in the V-Dem Liberal Democracy Index and its downgrade to 'electoral democracy' indicate some risk of democratic backsliding.

#### 4.2.2. BABIŠ' FORMAL POLITICAL POWER

This quantitative assessment is in line with a formal assessment of democracy: the Czech Republic is a parliamentary democracy with a largely power dispersing political system featuring proportional representation, a strong upper house, an independent central bank, and a constitution that with high requirements for amendments (Roberts, 2006).<sup>10</sup> Political rights and civil liberties are generally respected (Freedom House, 2021).

In Czechia's 2017 parliamentary election, ANO won 29.6 percent of the vote. Although ANO was able to bag more than twice as many votes as the second largest party, the centre right Civic Democratic Party (ODS) with 11.3 percent, it still lacked the majority to form a government without a coalition partner (Hanley and Vachudova, 2018: 277). It also did not have the power for constitutional amendments. Babiš's rather weak coalition and limited legislative powers suggest that he lacked the power to engage in democratic backsliding (Newton-Cheh, 2020).

The democratic backsliding in Hungary and Poland has been characterized by changes in formal rules through a political majority. This has not (yet) been the case for the Czech Republic, at least not to the same extent. To what extent Czechia is still at risk of a different model of state capture, namely corporate state capture, will be explored next.

<sup>9</sup> The regional average includes the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovenia, Slovakia.

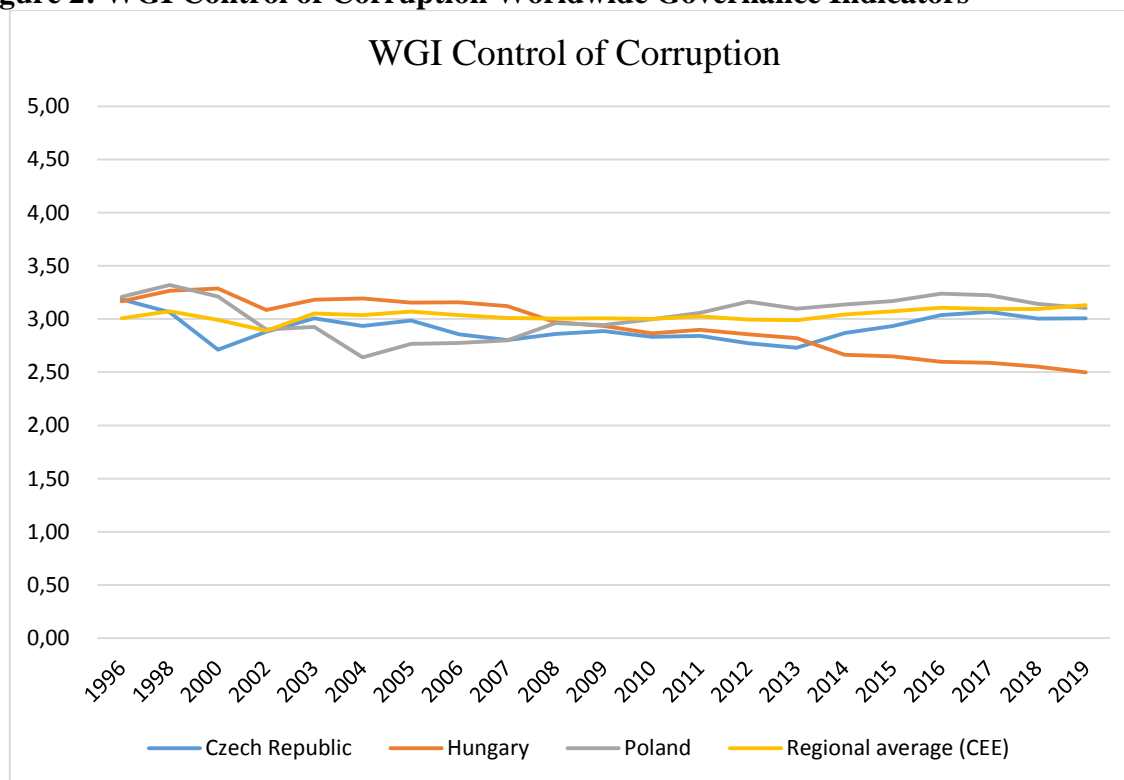
<sup>10</sup> The constitution can only be changed by a Constitutional Act (Czech Constitution Art. 9 para. 1). For the adoption of a constitutional act, the concurrence of three-fifths of all Deputies and three-fifths of all Senators present is required (Czech Constitution Art. 39 para 4).

### 4.3. CORPORATE STATE CAPTURE: GOVERNANCE AND CORRUPTION

#### 4.3.1. QUANTITATIVE INDICATORS OF CORPORATE STATE CAPTURE

To assess the level of corporate state capture, the Worldwide Governance Indicator ‘control of corruption’ offers a reliable measure (Kaufmann et al., 2010: 4). The WGI combines 15 indices<sup>11</sup> and is designed to capture “perceptions of the extent to which public power is exercised for private gain, including both petty and grand forms of corruption, as well as ‘capture’ of the state by elites and private interests.” (Worldwide Governance Indicators, 2021).

**Figure 2: WGI Control of Corruption Worldwide Governance Indicators**



<http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>, Own illustration.<sup>12</sup>

Figure 2 shows that the Czech Republic, in 1996 performed slightly above regional average.<sup>13</sup> Its score dipped in 2000, then improved until 2003. Since then, its score has remained somewhat stable, slightly below regional average. In the global rankings from 1996 to 2019, the Czech Republic has consistently fallen in the 60<sup>th</sup> to 70<sup>th</sup> percentile rank, reflecting a generally high level of corruption (Worldwide Governance Indicators, 2021).

The Czech Republic’s score improved from 2017. Since then, it has deteriorated in 2018 and in 2019. This decline could indicate an effect of Andrej Babis taking office in 2017. However, when examining the individual indicators that feed into the aggregate percentile rank, no clear trend can be identified: While some indicators drop during this timeframe (e.g. BTI), some are consistent (e.g. Freedom House), and some improve (V-Dem). Out of eleven indicators that have collected data from 2011 through 2019, most vary around the same levels over the years

<sup>11</sup> See Appendix for details.

<sup>12</sup> The regional average includes the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovenia, Slovakia.

<sup>13</sup> For methodology, see Appendix Table 3 and 5.

2016 to 2019 (Worldwide Governance Indicators, 2021). The unclear results of these quantitative measures show the need for more detailed qualitative analysis.

#### 4.3.2. BABIŠ' CORPORATE STATE CAPTURE

The Czech Republic has one of the lowest income inequality in Europe, but it stands out for the relative wealth of its billionaires: In 2016, they owned assets amounting to over 4 percent of national wealth, one of the highest quotas in the EU (Hanley and Vachudova, 2018: 284). Andrej Babiš, and most of the Czech super-rich, initially made his fortune from the privatisation of state assets during the country's political and economic post-communist transformation (Roberts, 2016: 33).

From 1998 to 2002, Andrej Babiš expanded Agrofert as a Czech-based conglomerate by acquiring several Czech state-owned firms and by winning state contracts through his political contacts with the Social Democrat government (Ibid.). To ensure Agrofert continued its path of growth, Babiš made sure to be involved in the decision-making processes related to the regulation of relevant policy areas. For example, as his core business was industrial agriculture and the accompanying chemical industry, he aimed for the whole agricultural sector to use as much chemicals as possible. He devoted a growing part of this business operations to the influencing of state policies and made considerable profits from the manipulation of regulations and subsidies (Corporate Europe Observatory, 2018). From this perspective, Babiš entered politics already in 1997 when he started expanding the Agrofert conglomerate, much before he founded ANO in 2011 (Kmenta, 2017).

This business model appears to have been successful until 2010. In the Czech parliamentary elections that year, the support for the two main parties, the Civic Democrats (ODS) and the Social Democrats (ČSSD), plunged to historic lows, seriously disrupting the established post-communist party system (Hanley, 2012: 2). With Babiš' previously successful channels of influence collapsing, he sought to assume direct control of the state. Using the fact that there was a demand for alternatives to the political establishment, he positioned himself as anti-corruption, anti-system alternative. In 2011, Babiš established his political party ANO and bought influential media outlets to establish himself on the political plane (Corporate Europe Observatory, 2018).

With a net worth around 3.5 billion US dollars, Andrej Babiš is one of the richest people in the Czech Republic (Forbes, 2021). His Agrofert Group is Czechia's largest trading conglomerate and has an estimated market value of 3.7 billion Euros. With 33,000 employees, it is Czechia's largest private employer (Agrofert.cz, 2021). Agrofert firms are reliant on public procurement opportunities and state subsidies and have continued to be after Babiš entered politics. Just in 2014, they received 3.1 billion Czech crown<sup>14</sup> in state contracts, state subsidies and EU subsidies (Hanley and Vachudova, 2018: 284). Babiš fully owned Agrofert until a new conflict of interest law, known as *Lex Babiš*, was adopted in February 2017 (Reuters, 2021). To comply with the law, he transferred the ownership of Agrofert to two family-controlled trusts (Reuters, 2017). However, the European Commission launched an investigation into to what extent Andrej Babiš continued to control Agrofert and confirmed in April 2021 (European Commission, 2021), that Babiš was still the *de facto* owner Agrofert (Naxera and Stulík, 2021).

When corruption is endemic, as is the case in the Czech Republic, it enables elites to take advantage of a weak rule of law and weak state capacity (Vachudova, 2015: 525). By indirectly capturing state institutions, they are able to accumulate power and private wealth. This strategy of state capture does not depend on winning absolute majorities. The above analysis suggests that Andrej Babiš engaged in indirect corporate state capture before

---

<sup>14</sup> That corresponds to around 120.908.432 Euro.



officially joining politics. In other words, he relied on illegitimate channels to distort democratic decision-making to his advantage. After taking office, the evidence suggests he engaged in direct corporate state capture, for example by fraudulently claiming subsidies. The accumulation of political and economic power in the hands of Andrej Babiš suggests that there is a high level of corporate state capture in the Czech Republic.

This analysis confirms that Czechia should be viewed as an example of a different model of backsliding, not the beginning or a slower version of the party state capture model.

#### 4.4. MEDIA SECTOR: MARKET CONCENTRATION IN CZECH MEDIA

From a formal perspective, Freedom House notes that the media in Czechia operates relatively freely, without any undue restrictions by the government. However, there are concerns about the extent to which oligarchs control the media sector and the potential impact of this on journalistic independence (Freedom House, 2021).

##### 4.4.1. QUANTITATIVE MEASURES OF MEDIA CAPTURE

The Media Pluralism Monitor (MPM) provides a comprehensive and widely used overview of risks to media pluralism and freedom in EU Member States.<sup>15</sup> The dimension market plurality *inter alia* evaluates the concentration of media ownership, which has been identified as a strategy of media capture above. The assessed risk scores range from Low (0-33 percent), Medium (34-66 percent) to High (67-100 percent) for each indicator and subindicator.<sup>16</sup>

**Table 1: Czech Republic Media pluralism and independence risk areas; MPM**

Year	Fundamental Protection	Market Plurality	Political Independence	Social Inclusiveness
2020	26%	85%	54%	62%
2019-2018 <sup>17</sup>	27%	74%	56%	50%
2017	24%	67%	49%	53%
2016	18%	64%	48%	55%

[https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71942/the\\_czech\\_republic\\_results\\_mpm\\_2021\\_cmpf.pdf](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71942/the_czech_republic_results_mpm_2021_cmpf.pdf), own illustration.

The MPM appears to confirm the high risk of media capture in the Czech Republic. The risk to all four dimensions has risen significantly since 2016 and is especially high in the category of market plurality.

<sup>15</sup> Other indicators such as the RSF World Press Freedom Index and Freedom House's 'Freedom and the Media' also offer information on this. The MPM is chosen here because it provides the most detailed information on market plurality.

<sup>16</sup> 2016-2020 is chosen as the timeframe for closer examination here because Babiš became Prime Minister in 2017. For details see Appendix Table 3.

<sup>17</sup> The MPM did not publish a report in 2018. In 2019, it published a report on both years.

**Table 2: Media Market Plurality in the Czech Republic; MPM**

Year	Transparency of m Media Ownership	News Media Concentration	Online Platforms Concentration and Competition Enforcement	Media Viability	Commercial & Owner Influence over Editorial Content
2020	88%	89%	73%	85%	88%
2019-2018 <sup>18</sup>	81%	87%	75%	36%	90%
2017	75%	68%	63%	60%	71%
2016	75%	68%	67%	40%	71%

[https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71942/the\\_czech\\_republic\\_results\\_mpm\\_2021\\_cmpf.pdf](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71942/the_czech_republic_results_mpm_2021_cmpf.pdf), own illustration.

As seen in Table 2, the MPM 2020 for the Czech Republic identifies a high risk regarding media ownership transparency, media ownership concentration, and commercial and owner influence over editorial content. These risks have increased since Andrej Babiš took power in 2017. Especially the concentration of news media outlets and the influence over editorial content by owners has risen in comparison to 2016. The MPM identifies a lack of regulatory limitations on horizontal concentration for print media and on cross-media ownership as a reason for this (Stetka and Hajek, 2021: 10). The change in government to Andrej Babiš also took a toll on the rating of the political independence of the media. This indicator aims to assess the influence of the state and political elites on the media market. In the Czech Republic, it changed from 48 percent in 2016 to 54 percent in 2020.

The MPM identifies a clear trend towards a higher risk to market plurality and the media's independence since the change in government in 2017. While market plurality is rated at high risk, political independence of the media is still at medium risk, according to the indicators assessed by the MPM. Against this backdrop, the following qualitative analysis will go more into depth on the concentration of the media sector in the Czech Republic, as well as the consequences for political influence of the government.

#### 4.4.2. QUALITATIVE ANALYSIS OF MEDIA CONCENTRATION

The 2008 financial crisis drastically changed the media landscape in the Czech Republic and other Central and Eastern European states (Stetka, 2012). Before 2008, 80 percent of the Czech print media were controlled by foreign investors, most of them German. After the crisis, they were quickly replaced by local oligarchs who sought to gag critics and further their own business and political interests (Reporters Without Borders, 2016).

In June 2013, Andrej Babiš acquired MAFRA media group, thereby gaining control of the two most influential daily newspapers in Czechia. According to a 2014 ranking of the Czech edition of Forbes magazine, Andrej Babiš was the most influential person in the Czech media (Reporters Without Borders, 2016). When taking office, Babiš placed his media holdings in a trust which is in part controlled by close associates of his (Freedom House, 2021).

However, Andrej Babiš is not the only Czech billionaire who has recently shown interest in media outlets. Marek Dospiva, who owns an investment company and has a regional print media monopoly through a group of daily newspaper, clearly stated his reason for entering the media business: "The fact that we own these media ensures that it will be harder for anyone to

<sup>18</sup> The MPM did not publish a report in 2018. In 2019, it published a report on both years.

attack us” (Freedom House, 2021). The high market concentration and the ownership of media outlets by oligarchs results in self-censorship as well as censorship through intimidation.

When Andrej Babiš entered into national politics, he also entered into the media business. There is evidence that Babiš not only used his media outlets to influence public opinion and build his reputation, to compensate for ANO’s lack of political and social implantation, but also to discredit political rivals through selective coverage (Hanley and Vachudova, 2018: 286). To that end, Babiš interfered directly in the editorial content of his media outlets (Reporters Without Borders, 2016). *Inter alia*, in May 2017, recordings of Babiš were released where he discusses when to publish a damaging story about a political opponent with a reporter from his newspaper. What is more, the story was based on information obtained illegally through Babiš’ contacts in the secret services and the police (Hanley and Vachudova, 2018: 287). As Nicholas Newton-Cheh claims, with his control of major news outlets, Babiš’ influence on the media has a similar effect as autocrats such as Erdoğan in Turkey even without passing restrictive legislation through parliament (Newton-Cheh, 2020).

#### 4.5. DISCUSSION OF FINDINGS

This analysis has shown that nominally, the Czech Republic appears to be a robust democracy, although seeing a slight deterioration. The examination of indicators for corporate state capture specifically suggests that Andrej Babiš’ taking office had no discernible effect. However, taking the qualitative analysis into account, the quantitative indices of democracy appear not to reflect the level of corporate state capture in the Czech Republic adequately and underestimate the extent to which power is concentrated in the country. The analysis of the media sector supports this finding. It shows how the accumulation of power in the media amplifies political and economic power.

The fact that the Czech Republic ranks as a liberal democracy suggests that its democratic institutions can withstand backsliding. However, Andrej Babiš’ informal economic and media power made up for his lack of parliamentary majority that would have allowed for Constitutional amendments (Newton-Cheh, 2020). Babiš used his non-legislative powers to gain influence in state entities and the media. This strategy facilitates reaching a high level of entrenchment and state capture without the much more conspicuous party state capture strategy of executive aggrandizement. In other words, just because Babiš’ rise did not follow the same path some neighbouring states took does not mean it did not pose a risk to democracy and the rule of law. As Seán Hanley and Milada Vachudova put it: “[...] the concentration of power by Babiš in the name of efficiency may represent a quieter politics of backsliding that is just as consequential in the longer term” (Hanley and Vachudova, 2018: 278). The fact that one person controlled the government, owned one of the country’s largest fortunes and owned the most influential media can be considered clear warning signs of autocratic tendencies (Reporters Without Borders, 2016). This finding is not affected by Babiš’ recent electoral loss. However, his voting out of office now presents the opportunity for further research on whether his government had any effect on corruption levels and Czech democracy and the level of entrenchment of his power.

Measuring multifaceted constructs such as ‘democracy’ is inherently a difficult task. This is even more so for ‘corruption’, by nature opaque. The quantitative measure of corporate state capture here relies on the Worldwide Governance Indicators. Due to the limited scope of this paper, the indicators that make up this index and take different approaches to measuring corruption could not be explored in more detail which could have offered additional insight.

Overall, further research on how to improve indicators that measure liberal democracy could be useful. A more comprehensive picture of the state of democracy could inform better reactions from actors like the EU. Of course, formal institutions are easier to assess and

compare over time than informal ones. Nevertheless, awareness for the limitations of democracy indicators and the need for additional sources could already be an improvement. This paper focuses on the mechanisms leading up to democratic decline. More research could be done on the output, the consequences of corporate state capture such as the distortion of policy outcomes or its effect on media coverage. This could also be the basis for a comparison to cases of party state capture. It would be an added value to assess whether the two modes of state capture lead to similar outcomes. For example, one could assess whether formal restrictions on the media and freedom of speech, and informal means of censorship yield similar results.

Considering corporate state capture a path to democratic backsliding, even if it is less blatant, has implications for the way the EU institutions approach the issue of democratic backsliding. Firstly, when assessing what countries are at risk of democratic deterioration, formal institutions as well as the informal accumulation of power need to be taken into account. Viewing Central and Eastern European states through the lens of the ‘Hungarian model’ might lead to underestimating the risks to democracy in states like Czechia. Secondly, when addressing areas of concern, there should be awareness of the underlying factors for backsliding rather than just focus on improving or restoring formal institutions. The EU’s toolbox could be adapted accordingly, for example by strengthening and supporting civil society and independent media.

## 5. CONCLUSION

This paper has shown that the concept of democratic backsliding and its focus on formal measures is likely to lead to an overly optimistic assessment of the quality of democracy in post-transformation regimes. Moreover, the threat posed by the accumulation of informal power in countries prone to corporate state capture is not reflected by formal measures.

In the Czech Republic, Andrej Babiš accumulated vast economic power, political influence and media outreach as an oligarch, and then created a political party that allowed him to exploit opportunities in government (Hanley and Vachudova, 2018: 278). The oligarchical power structures that preceded Babiš’ formal powers yielded his political success. This sequencing is inverse to the much-discussed cases of Hungary and Poland, where “populist electoral victories triggered oligarchical concentrations of economic power” (Hanley and Vachudova, 2018: 284).

This strategy of state capture does not depend on winning an absolute majority in parliament as informal power and channels of influence make up for a lack of legislative control. This finding supports the distinction between party state capture and corporate state capture in the region. Corporate state capture undermines legitimate channels of influence and distorts policy outcomes while media control weakens countervailing forces in civil society. The concentration of economic, political and media power can lead to outcomes comparable to formally more autocratic regimes. Babiš’ motto of “running the state like a firm” undermines liberal democratic institutions and leads to their delegitimation (Buščíková and Guasti, 2018: 320). When addressing the issue of democratic backsliding, EU institutions should aim for a more comprehensive assessment of liberal democracy and adapt their strategy to different modes of state.

**BIBLIOGRAPHY**

- Agrofert.cz. (2021, January 07). About AGROFERT. <https://www.agrofert.cz/en/about-agrofert>
- Al Jazeera. (2021, December 17). New centre-right government takes office in Czech Republic. Politics News | Al Jazeera. <https://www.aljazeera.com/news/2021/12/17/new-centre-right-government-takes-office-in-czech-republic>
- Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1).
- Bernhard, M. (2017). Introduction, European Forum: Democratic Deterioration in Central Europe. Newsletter of the European Politics and Society Section of the American Political Science Association 3–13.
- Bunce, V. (2003). Rethinking Recent Democratization: Lessons From The Postcommunist Experience. *World Politics* 55.
- Bozóki, A. and Hegedűs, D. (2018). An Externally Constrained Hybrid Regime: Hungary In The European Union. *Democratization* 25.
- The Brookings Institution. (2021, August 2). The Anatomy Of Illiberal States. The Brookings Institution 2019. <https://www.brookings.edu/research/the-anatomy-of-illiberal-states>
- Bušťíková, L., & Guasti, P. (2017). The illiberal turn or swerve in Central Europe?. *Politics and Governance*, 5(4), 166-176.
- Bušťíková, L., & Guasti, P. (2019). The state as a firm: Understanding the autocratic roots of technocratic populism. *East European Politics and Societies*, 33(2), 302-330.
- BTI Transformation Index. (2021, August 04). Czech Republic Country Report 2020. BTI Project. <https://www.bti-project.org/en/reports/country-report-CZE-2020.html#pos0>
- CIA. (2021, August 04). The World Factbook: Czechia' CIA World Factbook. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/czechia/>
- Cianetti, L., Dawson, J., & Hanley, S. (2018). Rethinking “democratic backsliding” in Central and Eastern Europe—looking beyond Hungary and Poland. *East European Politics*, 34(3), 243-256.
- Cohen, S. J. (1999). *Politics without a Past*. Duke University Press.
- Corporate Europe Observatory. (2021, August 04). The Czech Trump: how prime minister Babiš undermines democracy. Interview with Jakub Patočka. <https://corporateeurope.org/en/power-lobbies/2018/08/czech-trump-how-prime-minister-babiš-undermines-democracy-jakub-pato-ka?page=0%2C3>
- Csaky, Z., & Schenkan, N. (2018). *Nations in Transit 2018: Confronting Illiberalism*. Freedom House Report 2018.
- Expats.cz (Howlings, s.r.o.). (2021, May 31). Police want to charge Czech prime minister Andrej Babiš with fraud. [https://www.expats.cz/czech-news/article/police-propose-filing-of-charges-against-babis-over-capi-hnizdo?fbclid=IwAR0lnnwZrEWncNWLOKmpNYNIy9gH8kNTWnu4drHmMQ03BeWH\\_SpgHS6CoOA](https://www.expats.cz/czech-news/article/police-propose-filing-of-charges-against-babis-over-capi-hnizdo?fbclid=IwAR0lnnwZrEWncNWLOKmpNYNIy9gH8kNTWnu4drHmMQ03BeWH_SpgHS6CoOA)
- Dahl, R. A. (2008). *Democracy and its Critics*. Yale University Press.
- Dawson, J. (2018). “Everyday Democracy”: an ethnographic methodology for the evaluation of (de-) democratisation. *East European Politics*, 34(3), 297-316.

- Dimitrova, A. L. (2018). The uncertain road to sustainable democracy: elite coalitions, citizen protests and the prospects of democracy in Central and Eastern Europe. *East European Politics*, 34(3), 257-275.
- Ekiert, G., & Kubik, J. (1998). Contentious Politics in New Democracies: East Germany, Hungary, Poland, and Slovakia, 1989–93. *World politics*, 50(4), 547-581.
- Erdmann, G. (2011). Decline of democracy: Loss of quality, hybridisation and breakdown of democracy. In *Regression of Democracy?* (pp. 21-58). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- European Commission. (2021, April 23). REGIO/C4/AUD(2019) Final report on the audit of the functioning of the management and control systems in place to avoid conflict of interest in Czechia.
- Ferrari, A. L. (2020, September 22). Liberal Democracy Index in East-Central Europe. <https://www.v-dem.net/en/news/liberal-democracy-index-in-east-central-europe/>.
- Forbes. (2021, May 8). #859 Andrej Babis. <https://www.forbes.com/profile/andrej-babis/?sh=3f1120c021ee>
- Freedom House. (2021, August 03). Romania Reverses Anti-Corruption Efforts. Freedom House Press Release 31 January 2017. <https://freedomhouse.org/article/romania-reverses-anti-corruption-efforts>
- Freedom House. (2021, August 04). Czech Republic. Freedom House Freedom in the World 2021. <https://freedomhouse.org/country/czech-republic/freedom-world/2021>.
- Gabriel, J. (2016). Hungary: A Country Report Based on Data 1918-2012. V-Dem Country Report Series No. 12.
- Ganev, V. I. (2001). The separation of party and state as a logistical problem: A glance at the causes of state weakness in postcommunism. *East European Politics and Societies*, 15(02), 389-420.
- Gray, C. W., Hellman, J. S., & Ryterman, R. (2004). *Anticorruption in transition 2: corruption in enterprise-state interactions in Europe and Central Asia, 1999-2002* (Vol. 2). World Bank Publications.
- Guriev, S., & Treisman, D. (2020). A theory of informational autocracy. *Journal of public economics*, 186, 104158.
- Hanley, S. (2012). Dynamics of new party formation in the Czech Republic 1996–2010: looking for the origins of a ‘political earthquake’. *East European Politics*, 28(2), 119-143.
- Hanley, S., & Vachudova, M. A. (2018). Understanding the illiberal turn: democratic backsliding in the Czech Republic. *East European Politics*, 34(3), 276-296.
- Hellman, J. S. (1998). Winners take all: the politics of partial reform in postcommunist transitions. *World politics*, 50(2), 203-234.
- Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D. (2000). Seize the state, seize the day: State capture, corruption and influence in transition. *Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition* (September 2000).
- Hopkin, J., & Paolucci, C. (1999). The business firm model of party organisation: Cases from Spain and Italy. *European journal of political research*, 35(3), 307-339.
- Innes, A. (2014). The Political Economy of State Capture in Central E Urope. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(1), 88-104.



- Jalilian, H., Kirkpatrick, C., & Parker, D. (2006). 2. Creating the conditions for international business expansion: the impact of regulation on economic growth in developing countries—a cross-country analysis. *Regulating Development: Evidence from Africa and Latin America*, 11.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430.
- Kmenta, J. (2017). *Boss Babiš*. JKM-Jaroslav Kmenta.
- Knott, E. (2018). Perpetually “partly free”: lessons from post-Soviet hybrid regimes on backsliding in Central and Eastern Europe. *East European Politics*, 34(3), 355-376.
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.
- Müller, J. W. (2014). Eastern Europe Goes South. *Foreign Affairs*, 93(2), 3-4.
- Mungiu-Pippidi, A. (2008). How media and politics shape each other in the new Europe. *Romanian Journal of Political Sciences*, (01), 69-78.
- Naxera, V., Stulík, O., Naxera, V., & Stulík, O. (2021, May 3). I am the State. On Czech Prime Minister Andrej Babiš’ reaction to the decision of the European Commission. *Verfassungsblog*. <https://verfassungsblog.de/i-am-the-state/>
- Newton-Cheh, N. (2020, 23 October). Covert Erosion in the Czech Republic. *Democratic Erosion*. <https://www.democratic-erosion.com/2020/10/23/covert-erosion-in-the-czech-republic/>
- Pech, L., Wachowiec, P., Mazur, D., Pech, L., Wachowiec, P., & Mazur, D. (2021, January 18). 1825 Days Later: The End of the Rule of Law in Poland (Part II). *Verfassungsblog*. <https://verfassungsblog.de/1825-days-later-the-end-of-the-rule-of-law-in-poland-part-ii/>
- Roberts, A. (2016). What Do We Know and What Do We Need to Know about Mass-Elite Linkages in the Czech Republic?. *Acta politologica*, 8(2), 31-50.
- Reuters (2021, August 05). EU audit finds Czech PM Babis in conflict of interest. <https://www.reuters.com/world/europe/eu-audit-finds-czech-pm-babis-conflict-interest-2021-04-24/>
- Scheiring, G. (2015, August). The political economy of de-democratization in Hungary. In conference of the European sociological association, Prague (pp. 25-28).
- Scheppele, K. L. (2013). Not your father’s authoritarianism: The creation of the ‘Frankenstate.’. *Newsletter of the European Politics and Society Section of the American Political Science Association*, 23(Winter), 5-9.
- Segura, M. S., & Waisbord, S. (2016). *Media movements: Civil society and media policy reform in Latin America*. Zed Books Ltd.
- Stetka, V. (2012). From multinationals to business tycoons: Media ownership and journalistic autonomy in Central and Eastern Europe. *The International Journal of Press/Politics*, 17(4), 433-456.
- Štetka, V., & Hájek, R. (2018). Monitoring media pluralism in Europe: application of the Media Pluralism Monitor 2017 in the European Union, FYROM, Serbia & Turkey: country report: Czech Republic.
- Székely-Doby, A. (2021). Rent creation, clientelism and the emergence of semi-democracies: the case of Hungary. *East European Politics*, 37(2), 379-399.

- Tudoroiu, T. (2015). Democracy and state capture in Moldova. *Democratization*, 22(4), 655-678.
- Vachudova, M. A. (2015). External actors and regime change: How post-communism transformed comparative politics. *East European Politics and Societies*, 29(02), 519-530.
- V-Dem. (2019). V-Dem Annual Democracy Report 2019: Democracy Facing Global Challenges.
- West, D. M. (2014). *Billionaires: Reflections on the upper crust*. Brookings Institution Press.
- Wexler, M. N. (2011). Which fox in what henhouse and when? Conjectures on regulatory capture. *Business and Society Review*, 116(3), 277-302.
- Winters, J. A. (2011). *Oligarchy*. Cambridge University Press.
- World Bank, 'Anticorruption in Transition. Contribution to the Policy Debate' (World Bank Publications 2000).
- Zakaria, F. (1997). The rise of illiberal democracy. *Foreign Aff.*, 76, 22.
- Reuters. (2017, January 29). Czech finance minister to transfer his businesses to trust fund, complain to EU. <https://www.reuters.com/article/uk-czech-babis-idUKKBN15D0LI>

## APPENDICES

**Table 3: Methodology: Definition of Indicators**

Indicator/ Index	Definition	Scale	Data Source
<b>V-Dem: Liberal Democracy Index</b>	The Liberal Democracy Index aims to answer the question: “To what extent is the ideal of liberal democracy achieved?” With 1 being achieved and 0 being not achieved. “ Definition from V-Dem: “The liberal model judges the quality of democracy by the limits placed on government. This is achieved by constitutionally protected civil liberties, strong rule of law, an independent judiciary, and effective checks and balances that, together, limit the exercise of executive power. To make this a measure of liberal democracy, the index also takes the level of electoral democracy into account.” (V-Dem)	0 (being not achieved) to 1 (being achieved)	V-Dem <a href="https://www.v-dem.net/en/analysis/">https://www.v-dem.net/en/analysis/</a>
<b>V-Dem Regimes of the World</b>	The Regimes of the World Measure The regime-classification builds on the work of Lührmann et al. and aims to answer te question: “How can the political regime overall be classified considering the competitiveness of access to power (polyarchy) as well as liberal principles?” Definition from V-Dem: “0: Closed autocracy: No multiparty elections for the chief executive or the legislature. smallskip 1: Electoral autocracy: <i>De-jure</i> multiparty elections for the chief executive and the legislature but failing to achieve that elections are free and fair, or de-facto multiparty, or a minimum level of Dahl’s institutional prerequisites of polyarchy as measured by V-Dem’s Electoral Democracy Index (v2x_polyarchy). smallskip 2: Electoral democracy: De-facto free and fair multiparty elections and a minimum level of Dahl’s institutional prerequisites for polyarchy as measured by V- Dem’s Electoral Democracy Index (v2x_polyarchy), but either access to justice, or transparent law enforcement, or liberal principles of respect for personal liberties, rule of law, and judicial as well as legislative constraints on the executive not satisfied as measured by V-Dem’s Liberal Component Index (v2x_liberal). smallskip 3: Liberal democracy: De-facto free and fair	0: Closed Autocracy 1: Electoral autocracy 2: Electoral democracy 3: Liberal democracy	V-dem <a href="https://www.v-dem.net/en/analysis/">https://www.v-dem.net/en/analysis/</a>  Anna Lührmann, Marcus Tannenberg, Staffan I. Lindberg, ‘Regimes of the world (RoW): Opening new avenues for the comparative study of political regimes.’ (2018) 6 Politics and Governance 1, p. 60.

	<p>multiparty elections and a minimum level of Dahl’s institutional prerequisites for polyarchy as measured by V- Dem’s Electoral Democracy Index (v2x_polyarchy) are guaranteed as well as access to justice, transparent law enforcement and the liberal principles of respect for personal liberties, rule of law, and judicial as well as legislative constraints on the executive satisfied as measured by V-Dem’s Liberal Component Index (v2x_liberal).” (V-Dem)</p>		
<p><b>Worldwide Governance Indicators: Control of Corruption</b></p>	<p>Definition from the World Bank: “Control of corruption captures perceptions of the extent to which public power is exercised for private gain, including both petty and grand forms of corruption, as well as "capture" of the state by elites and private interests. This table lists the individual variables from each data source used to construct this measure in the Worldwide Governance Indicators” (World Bank, WGI).</p> <p>The Indicator Control of Corruption consists of multiple data sources, that vary over the year and are weighted differently each year. It consists of the Bertelsman Transformation Index, the Business Enterprise Environment Survey, the Economist Intelligence Unit, Freedom House, Gallup World Poll, Global Integrity Index, HIS Markit World Economic Service, Institute for Management and Development World Competitiveness Yearbook, Institutional Profiles Database, Political Risk Services International Country Risk Guide, Transparency International Global Corruption Barometer Survey, Varieties of Democracy Project, World Bank Country Policy and Institutional Assessments, World Economic Forum Global Competitiveness Report, and the World Justice Project.</p> <p>For a detailed explanation of the methodology see: Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi, ‘The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues’ (2010) World Bank Policy Research Working Paper No. 5430</p>	<p>The indicators are reported in two ways: (1) in their standard normal units, ranging from approximately -2.5 to 2.5, (2) in percentile rank terms from 0 to 100, with higher values corresponding to better outcomes (WGI).</p>	<p>WGI – World Bank  <a href="https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents">https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents</a>                      and Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi, ‘The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues’ (2010) World Bank Policy Research Working Paper No. 5430.</p>
<p><b>MPM: Fundament</b></p>	<p>These indicators measure ‘a number of potential areas of risk, including the existence</p>	<p>‘The results for each thematic area and</p>	<p>Vaclav Stetka, Roman Hajek,</p>

<b>al Protection</b>	and effectiveness of the implementation of regulatory safeguards for freedom of expression and the right to information; the status of journalists in each country, including their protection and ability to work; the independence and effectiveness of the national regulatory bodies that have competence to regulate the media sector, and the reach of traditional media and access to the Internet.’ (p.8)	indicator are presented on a scale from 0 to 100%. Scores between 0 and 33%: low risk Scores between 34 to 66%: medium risk Scores between 67 and 100%: high risk’	‘Monitoring Media Pluralism in the Digital Era. Country Report: The Czech Republic.’ (2021) Research Project Report.
<b>MPM: Market Plurality</b>	‘The Market Plurality area focuses on the economic risks to media pluralism, deriving from lack of transparency and concentration of ownership, sustainability of the media industry, exposure of journalism to commercial interests.’ (p.9)	“The results for each thematic area and indicator are presented on a scale from 0 to 100%. Scores between 0 and 33%: low risk Scores between 34 to 66%: medium risk Scores between 67 and 100%: high risk”	Same as above.
<b>MPM: Political Independence</b>	“The Political Independence indicators assess the existence and effectiveness of regulatory and selfregulatory safeguards against political bias and political influences over news production, distribution and access.” (p. 11)	“The results for each thematic area and indicator are presented on a scale from 0 to 100%. Scores between 0 and 33%: low risk Scores between 34 to 66%: medium risk Scores between 67 and 100%: high risk” (p.5)	Same as above.
<b>MPM: Social Inclusiveness</b>	“The Social Inclusiveness area focuses on the access to media by specific groups in society: minorities, local and regional communities, women and people with disabilities. It also examines the country’s media literacy environment, including the digital skills of the overall population” (p.13)	“The results for each thematic area and indicator are presented on a scale from 0 to 100%. Scores between 0 and 33%: low risk Scores between 34 to 66%: medium risk Scores between 67 and 100%: high risk” (p.5)	Same as above.
<b>MPM: Transparency of media ownership</b>	This indicator “examines the existence and effectiveness of provisions on transparency of media ownership.” (p. 9)	“The results for each thematic area and indicator are presented on a scale from 0 to 100%. Scores between 0 and	Same as above.

		33%: low risk Scores between 34 to 66%: medium risk Scores between 67 and 100%: high risk” (p.5)	
<b>News media concentration</b>	This indicator examines “Lack of competition and external pluralism” of the news media	“The results for each thematic area and indicator are presented on a scale from 0 to 100%. Scores between 0 and 33%: low risk Scores between 34 to 66%: medium risk Scores between 67 and 100%: high risk” (p.5)	Same as above.
<b>Online platforms concentration and competition enforcement</b>	This indicator examines “Lack of competition and external pluralism” of the online media “considering separately horizontal and cross-media concentration; the concentration of online advertising market; and the role of competition enforcement” (MPM 2020, p.9)	“The results for each thematic area and indicator are presented on a scale from 0 to 100%. Scores between 0 and 33%: low risk Scores between 34 to 66%: medium risk Scores between 67 and 100%: high risk” (p.5)	Same as above.
<b>Media viability</b>	“The indicator on media viability measures the trend of revenues and employment, in relation with GDP trends” (MPM 2020, p.10)	“The results for each thematic area and indicator are presented on a scale from 0 to 100%. Scores between 0 and 33%: low risk Scores between 34 to 66%: medium risk Scores between 67 and 100%: high risk” (p.5)	Same as above.
<b>Commercial &amp; owner influence over editorial content</b>	This indicator “aims to assess risks to market plurality posed by business interests on production of editorial content, both from commercial and owners influence.” (MPM 2020, p.10)	“The results for each thematic area and indicator are presented on a scale from 0 to 100%. Scores between 0 and 33%: low risk Scores between 34 to 66%: medium risk Scores between 67 and 100%: high risk” (p.5)	Same as above.



**Table 4: V-Dem: Liberal Democracy Index across the region by years**

Year	Czech Republic	Hungary	Poland	Estonia	Latvia	Lithuania	Slovakia	Slovenia	Regional average (CEE)
1990	0,61	0,70	0,48	0,70	0,45	0,74		0,50	0,60
1991	0,80	0,77	0,77	0,50	0,50	0,73		0,67	0,68
1992	0,81	0,77	0,81	0,39	0,57	0,73		0,76	0,69
1993	0,83	0,77	0,81	0,82	0,63	0,76	0,64	0,77	0,75
1994	0,83	0,77	0,81	0,80	0,69	0,78	0,57	0,77	0,75
1995	0,83	0,77	0,81	0,80	0,68	0,78	0,55	0,77	0,75
1996	0,82	0,77	0,80	0,80	0,69	0,77	0,54	0,77	0,75
1997	0,82	0,77	0,80	0,81	0,70	0,77	0,55	0,77	0,75
1998	0,82	0,77	0,80	0,80	0,70	0,77	0,59	0,77	0,75
1999	0,81	0,76	0,80	0,81	0,70	0,77	0,74	0,77	0,77
2000	0,81	0,76	0,80	0,81	0,71	0,77	0,76	0,76	0,77
2001	0,81	0,76	0,81	0,81	0,71	0,77	0,76	0,75	0,77
2002	0,82	0,77	0,81	0,82	0,72	0,77	0,75	0,75	0,78
2003	0,83	0,78	0,81	0,81	0,72	0,77	0,75	0,76	0,78
2004	0,83	0,78	0,81	0,81	0,72	0,77	0,76	0,74	0,78
2005	0,83	0,77	0,81	0,81	0,72	0,78	0,76	0,74	0,78
2006	0,83	0,76	0,80	0,81	0,71	0,77	0,74	0,74	0,77
2007	0,83	0,78	0,80	0,81	0,68	0,78	0,74	0,75	0,77
2008	0,83	0,78	0,82	0,81	0,68	0,78	0,74	0,75	0,77
2009	0,82	0,78	0,82	0,81	0,69	0,80	0,74	0,81	0,78
2010	0,82	0,68	0,83	0,83	0,70	0,80	0,76	0,80	0,78
2011	0,82	0,66	0,83	0,82	0,72	0,80	0,77	0,79	0,78
2012	0,82	0,64	0,83	0,82	0,73	0,79	0,75	0,78	0,77
2013	0,78	0,58	0,82	0,82	0,74	0,78	0,73	0,79	0,76
2014	0,77	0,53	0,81	0,83	0,75	0,78	0,73	0,80	0,75
2015	0,77	0,49	0,80	0,84	0,76	0,79	0,73	0,81	0,75
2016	0,77	0,49	0,61	0,85	0,75	0,78	0,73	0,80	0,72
2017	0,74	0,45	0,55	0,85	0,74	0,76	0,72	0,78	0,70
2018	0,71	0,39	0,55	0,85	0,75	0,76	0,70	0,77	0,68
2019	0,70	0,37	0,53	0,84	0,74	0,76	0,73	0,74	0,68
2020	0,71	0,37	0,49	0,83	0,74	0,76	0,76	0,65	0,66

**Table 5: Worldwide Governance Indicators: Control of Corruption across the region by years**

Year	Czech Republic	Hungary	Poland	Estonia	Latvia	Lithuania	Slovakia	Slovenia	Regional average (CEE)
1996	3,18	3,17	3,21	2,95	2,30	2,92	2,72	3,61	3,01
1998	3,07	3,27	3,32	3,15	2,67	2,82	2,59	3,71	3,07
2000	2,71	3,29	3,21	3,34	2,43	2,86	2,73	3,38	2,99
2002	2,88	3,08	2,90	3,24	2,52	2,70	2,49	3,31	2,89
2003	3,01	3,18	2,92	3,41	2,78	2,88	2,81	3,43	3,05
2004	2,94	3,19	2,64	3,48	2,68	2,93	2,89	3,53	3,04
2005	2,99	3,15	2,77	3,53	2,88	2,83	2,99	3,41	3,07
2006	2,86	3,16	2,77	3,52	2,87	2,66	2,92	3,53	3,04
2007	2,80	3,12	2,80	3,50	2,85	2,63	2,85	3,51	3,01
2008	2,86	2,97	2,96	3,49	2,75	2,64	2,86	3,48	3,00
2009	2,89	2,93	2,95	3,51	2,73	2,73	2,77	3,56	3,01
2010	2,83	2,87	3,00	3,50	2,73	2,88	2,79	3,42	3,00
2011	2,84	2,90	3,06	3,55	2,79	2,83	2,78	3,45	3,02
2012	2,77	2,86	3,16	3,60	2,75	2,89	2,60	3,34	3,00
2013	2,73	2,82	3,10	3,69	2,83	2,93	2,58	3,23	2,99
2014	2,87	2,66	3,14	3,80	2,92	3,06	2,66	3,23	3,04
2015	2,93	2,65	3,17	3,79	2,97	3,12	2,68	3,27	3,07
2016	3,04	2,60	3,24	3,77	2,93	3,21	2,73	3,32	3,11
2017	3,07	2,59	3,22	3,74	3,04	3,05	2,72	3,31	3,09
2018	3,00	2,55	3,14	4,01	2,83	3,00	2,86	3,37	3,10
2019	3,01	2,50	3,10	4,04	2,98	3,18	2,83	3,41	3,13

## STAKEHOLDERS' SATISFACTION MEASUREMENT IN THE ENVIRONMENT OF PUBLIC HOSPITALS' NURSING SERVICES

Maria Oikonomidou<sup>1</sup>, Ministry of Education, Greece  
Ilias Konstantinidis<sup>2</sup>, Ministry of Education, Greece

### Abstract

*The purpose of this study is to examine the satisfaction of three stakeholders (the nursing staff, the heads of nursing units and the patients) in order for the management to collect the necessary data and foster a culture of accountability and continuous learning with regard to the provision of healthcare services. With the dissemination of such organizational culture, top management can develop a philosophy and mentality that promotes the continuous improvement of nursing services.*

**Methods:** *The answers were collected via three questionnaires that were distributed to a variety of population groups, namely: a) the heads of nursing units, b) the employees (nursing staff), and c) the patients were served at the Public General Hospital of Serres, in Northern Greece. The subject in question was examined using the six point-Likert scale and quantitative methods have led to the collection of reliable data.*

**Results:** *The current study explored the relationships between organizational procedures' operation by the top management with employees' and patients' satisfaction. Results of the analysis show that the continuous improvement of the organizational procedures significantly affects the positive perceptions of the nursing staff. On the other hand, the results revealed that there aren't significant relationships between the aspects of patients' satisfaction with the nursing staff's satisfaction.*

**Implications:** *Management planning in healthcare services is absolutely essential, and the process of planning depends on the identification of organizational goals in relation to the implemented procedures. The motivation of the nursing staff and the continuous improvement of procedures depend on the continuous measurement of procedures through the feedback based on staff's perceptions.*

**Keywords:** *Public hospitals' management, organizational procedures, organizational learning, employees' satisfaction, customers' satisfaction.*

---

<sup>1</sup> Maria Oikonomidou is a graduate of the doctoral studies program Ph.D. (2020), Code 3.3 "Political Sciences" (Public Administration), Faculty of Philosophy, of Sofia University St. Kliment Ohridski, Bulgaria. She is a graduate of the M.Sc. (2015) MBA from Interdepartmental Master Program (Executive MBA) in Business Administration, University of Macedonia, Greece. She is also a graduate of the University degree (1998) from the Department of Physical Education & Sport Science, Aristotle University of Thessaloniki, Greece. Currently, she is an administrative employee of the Directorate of Primary Education of Eastern Thessaloniki, which is under the jurisdiction of the Regional Directorate of Primary and Secondary Education of Central Macedonia and the Greek Ministry of Education. Her interests in scientific research are Human Resources Management, Total Quality Management, Organizational Culture & Good Public Governance, and Organizational Performance in New Public Administration.

<sup>2</sup> Ilias Konstantinidis is a graduate of the doctoral studies program Ph.D. (2020), Code 3.3 "Political Sciences" (Public Administration), Faculty of Philosophy, of Sofia University St. Kliment Ohridski, Bulgaria. He received the M.Sc. (2008) Master Program in Coaching, from the Department of Physical Education & Sport Science, Aristotle University of Thessaloniki and the University degree (1994) from the Department of Physical Education & Sport Science, Aristotle University of Thessaloniki, Greece. Currently he is an administrative employee of Directorates of Primary Education of Eastern Thessaloniki. His interest of research is: Leadership and Organizational Learning in Public Administration.

## **INTRODUCTION**

Public hospitals are organizations offering a social commodity that of health, which holds a primary position on the scale of human values-needs. The effectiveness and efficiency of any Healthcare system depend on effective leadership which involves continuous improvement of organizational procedures in order to meet the needs of the workforce, the patients, and of the whole society, for proper healthcare services.

The present study focuses on the public healthcare sector and specifically, investigates organizational procedures and the efficiency of management through a satisfaction survey of the main stakeholders of nursing services and their impact on the provided healthcare services in the environment of Directorate of Nursing Services at Public Hospitals. The results through staff's and customers' perceptions measurement provide valuable information that concerns the relationships between the above concepts and also can be used as feedback and data for the top management's planning.

The data analysis of the stakeholders' survey examines the strengths and weaknesses of management actions and organizational procedures' operation for the continuous quality improvement of the nursing services. As far as organizational procedures in the field of hospital public health are concerned, those of the nursing services contribute effectively to achieving the mission of the hospital's strategy. In the sector of public hospitals, procedures pertaining to nursing services are related to the majority of the workforce and their results have a direct impact on the main customers of the hospital (patients). Thus, the present study chose to examine nursing services due to their major impact both on the internal and external hospital environment and also due to the close contact of the nursing staff with the external customers (patients). Moreover, nursing procedures are directly related to the actions of the medical staff and are connected with several administrative functions (e.g. with the supplies and HR departments), while the immediate or end-users of their output are the citizens as patients, their relatives and the whole society.

By measurement and surveys' implementation, the hospital's top management and the department heads of the nursing units can be aware and manage any problematic area by creating a mid-term improvement program, supporting the strategic management in prioritizing actions, and outlining the action plan, based on continuous feedback.

This study perspective is essential both for enhancing satisfaction and perception measurement immediate effect and for improving organizational procedures by practical-applied approaches and methods as a means to increase the efficiency and effectiveness of nursing services of hospitals in the specific sector of public healthcare.

## **THEORETICAL FRAMEWORK**

The demand for public services that focus on the needs of all stakeholders necessitates the adoption of best practices used in modern governance based on a strategy with clear goals (Michalopoulos N., 2003). Management planning in healthcare services is absolutely essential, and the process of planning depends on the identification of the organizational goals in relation to the procedures implemented, the motivation of the healthcare staff, and the measurement for the rational allocation of all resources. The differentiation caused by specialisation in healthcare professions and the varying levels of decision-making and initiatives, makes the management of such organisations very demanding (Sigalas, 1999). Effective management sets realistic and achievable goals by using stakeholders' surveys in order to shape appropriate strategies (EIPA & EUPAN, 2013). The implementation of the strategic management is a powerful tool in the hands of leaders and helps them to make rational decisions in conditions of uncertainty. For Johnston, R, Clark, R. & Shulver, M. (2012) the phases of the strategy are:

1. analysis configuration and strategy choice
2. application - implementation strategy
3. evaluation strategy

Additionally, the most important factor for the success of any organization is its workforce. The more enjoyable and interesting the work the employees undertake, and the more they take part in decision-making, the more decisively they will contribute to the organisation's efficient operation (Leopold, 2002). Most employees have to put their knowledge to good use on a daily basis so as to carry out their work through the application of procedures, based on their own background, perspective, educational needs and certification procedures (Drucker, 2006). It is necessary for reforms to "provide a specific outlook" surrounding their role - to welcome human expectations, adapt them to the needs of the organization, and direct them to the realization of its goals. Reforms are implemented when a public organization aims at reshaping modes of action, employee roles, and motivation" (Tsivakou, 1999).

Thus, through knowledge management and human resource management, the existence of the organization's available knowledge capital contributes to making more credible and informed decisions in the specific environment of the Healthcare sector. Furthermore, even when the dissemination of knowledge involves cases of medical errors, it can contribute to the process of learning by identifying the omissions made in earlier cases of patient treatment, thus leading to better healthcare.

Knowledge Management is a philosophy of exploiting the power of knowledge in today's age of competition and lack of resources. In the administration of public hospitals, in particular, the implementation of knowledge management strategies can help reduce mistakes, which is extremely important for improving the quality of the healthcare services provided (Karamitri, 2016).

The operation of any healthcare system is based to a large extent on the labor coefficient, which is why it is described as a labor intensive system. Human resources as a whole participate in the provision of healthcare services, with the medical and nursing staff being responsible for their allocation. A healthcare service with a culture that embraces quality as the responsibility of each staff member has a better chance of showing major and continuous improvement (Draper et al., 2008). Thus, the role of human resources is particularly vital for the smooth operation of healthcare bodies. The selection, training, and suitable use of the staff are preconditions for the correct organization and functioning of such institutions.

When a patient contacts healthcare services in order to receive treatment for a health problem, a specific process is implemented that begins with the diagnosis of the disease, continues with selecting the most appropriate pharmaceutical treatment, and ends with the patient's recuperation. This process, apart from the involvement of the medical and nursing staff, also includes the participation of other scientists, such as biologists, radiation physicists, psychologists, dieticians, pharmacists, physical therapists, etc. Undoubtedly, all these procedures are supported by the nursing staff. The Nursing Service structure includes a range of specializations with different levels of training.

The theoretical framework of the study investigates the following aspects of healthcare operation in this specific sector of Greek reality and examines:

- a.** the extent of opportunities for open communication and for undertaking initiatives that focus on the effectiveness and efficiency of the nursing staff, and
- b.** whether employees' involvement in decision making and thus the development of their commitment and loyalty to the organization are increased, as well as an emphasis on innovation and competitiveness is promoted, through the continuous measurement and refinement of procedures.

The empirical study sheds light through its hypotheses on the management actions of top management:

**HYPOTHESIS 1:** The continuous improvements of the organizational procedures by taking into account the proposals and perceptions of staff significantly affect employees' satisfaction.

**HYPOTHESIS 2:** Skills Development and Planning are key management factors that significantly affect the positive perceptions of the nursing staff.

**HYPOTHESIS 3:** The organizational culture of learning and the dissemination of knowledge capital significantly affect the positive perceptions of the nursing staff.

**HYPOTHESIS 4:** There is a significant relationship between the satisfaction of the nursing staff and patients' perceptions.

Such regular measurement of management actions and stakeholders' satisfaction and its results can be used as valuable information and feedback in the disposal of hospital leaders for the execution of effective leadership.

### **METHODOLOGY AND SAMPLE**

The research population comes from the General Hospital of Serres, which provides its services to one of the largest prefectures in Greece. The city of Serres ranks in the list of the top ten cities in Greece with regard to its population. The study was conducted in the city of Serres during the last quarter of 2018. The General Hospital of Serres is categorized as a large-scale institution and its total capacity is set at four hundred and fifty (450) organic beds, of which fifty (50) belong to the Centre of Physical Medicine and Rehabilitation (KEFIAP). Nursing Service is the research field under investigation with a population of 400 employees. In line with the most recent publication of the Hospital's Organization in OGG 3323\_B\_2012, the Directorate of Nursing Services is structured according to the following divisions, which also function as Subdirectories:

**1st NURSING DIVISION:** the departments covering the Pathology Sector of Medical Services.

**2nd NURSING DIVISION:** the departments covering the Surgical Sector of Medical Services and the Operating Theatres.

**3rd NURSING DIVISION:** the departments covering the Mental Health Sector of Medical Services.

**4th NURSING DIVISION:** the departments covering the Laboratories, the Intersectional Departments, and the Outpatients' Departments of Medical Services.

The research methodology aimed to give the opportunity to all members of the nursing personnel (the heads of nursing units and existing staff) to express their views and satisfaction regarding the role of management, with regard to the procedures followed and the organizational culture adopted in the workplace. In addition, a patient perception survey was conducted which focused on the provided nursing services. It is important, apart from examining internal customers, to also investigate the views of external customers. The study of the views of all the main stakeholders created the context for a number of comparisons that led us to identify specific relationships and reliable conclusions.

The setting for this study consists of the distribution of two questionnaires. The heads of the nursing units answered the first questionnaire and their perceptions on management issues and the continuous revision of procedures was depicted.

Moreover, the study relied on primary data obtained from the nursing staff of Serres Hospital through the same questionnaire.

Finally, the study relied on data from its key customers, which are the patients as main users of the nursing services. All the relevant research information has been collected with the support of the hospital's top management.

According to the methodological approach, the regression was estimated using the ordinary least squares method (OLS) and the OLOGIT analysis. The results concerning the independent and dependent variables are also analyzed descriptively per question and are classified at a low to medium level for answers 0-2 of the rating scale and at a medium to a high level for answers 3-5 of the rating scale.

The descriptive analysis investigated the level of organizational procedures improvement and efficient management actions application with regard to the nursing service and highlights the best practices according to the perceptions of the heads of nursing units, as well as the nursing staff. Moreover, the descriptive analysis examined the patients' perceptions for the nursing care they received.

The content of the research is the effect of the continuous improvement of organizational procedures and of management actions on the nursing staff's and patients' satisfaction.

The approval of the research hypotheses involved two levels and two distinct studies were carried out for their control.

The first study investigated the effect of the identification, design, and management of innovative organizational procedures on an ongoing basis, on nursing staff's satisfaction.

It also examined the effect of the organizational procedures and management actions as drivers (in five separate groups) on each satisfaction parameter. This study investigated the effect and the significance of five management factors on specific satisfaction parameters. This information could be used as valuable data for leadership in order to formulate the hospital's strategy based on evidence-data information.

The second study examined the patients' satisfaction. Information was collected regarding: quantity, quality, reliability, transparency, understanding of information, its suitability vis-à-vis the target group, etc. In addition, the research examined whether correct information was given to customers/patients and if their observations and suggestions were taken into account. The relationship between patients' survey with the nursing staff's satisfaction survey was the main object under investigation.

## RESULTS AND DISCUSSION

The reliability for each factor (five management factors) as well as the overall questionnaire were tested with index Cronbach  $\alpha$  (Cronbach, L. J., 1951), which produced the following results:

### **Cronbach's alpha: $\alpha_1 = 0.7$ , std (all Independent variables - all five groups together)**

Average interitem correlation: 0.2310

Number of items in the scale: 37

Scale reliability coefficient: 0.9174.

### **Cronbach's alpha: $\alpha_1 = 0.818$ , std (Both dependent and independent variables)**

Average interitem correlation: 0.2397

Number of items in the scale: 55

Scale reliability coefficient: 0.9455

The contributions of the research are revealed in the results of these separate studies and are listed below:

The first study revealed that organizational procedures and management actions have a positive impact on the perceptions of the nursing staff at a significance level of 1% ( $p < 0.01$ ).

**Table 1: mean – mean.** According to the methodological approach, the regression was estimated using the ordinary least squares method (ols).

Dependent variable: mean of questions on the nursing staff perceptions	
mean_IV	0.835*** (0.0972)
Constant	0.270 (0.196)
Observations	103
R-squared	0.541

*Note: Robust standard errors in parentheses*  
\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

The first study also confirmed that the identification, design, and management of innovative organizational procedures on an ongoing basis, which involves all stakeholders, have a greater impact on satisfaction than other factors.

**Table 2: mean – mean of 5 factors.** OLS regression for each factor. Dependent variable: mean of questions on the perception measurement of the nursing staff concerning the management of the hospital.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
mean_IVa	0.523*** (0.0891)				
mean_IVb		0.406*** (0.0971)			
mean_IVc			0.382*** (0.0806)		
mean_IVd				0.509*** (0.0828)	
mean_IVe					0.395*** (0.0843)
Constant	0.916*** (0.181)	1.097*** (0.202)	1.242*** (0.147)	0.927*** (0.158)	1.145*** (0.168)
Observations	103	103	103	103	103
R-squared	0.395	0.252	0.222	0.311	0.248

*Note: Robust standard errors in parentheses* \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

It also examined the effect of the organizational procedures and management actions (in five groups), on each satisfaction parameter. This study revealed that each group affects significantly specific satisfaction parameters. This information could be used as valuable data for leadership in order to formulate the hospital's strategy based on evidence-data information.



**Table 3: each question – mean.** OLOGIT regression analysis. Dependent variable: each question of the perceptions of the nursing staff concerning the 5 management factors under investigation.

VARIABLES	(1) Model 1	(2) Model 2	(3) Model 3	(4) Model 4	(5) Model 5	(6) Model 6	(7) Model 7	(8) Model 8	(9) Model 9
mean_IVa	1.320*** (0.428)	1.082*** (0.390)	0.310 (0.418)	0.291 (0.471)	0.814 (0.870)	2.027*** (0.495)	0.438 (0.362)	1.037 (0.700)	0.353 (0.467)
mean_IVb	0.696* (0.388)	0.380 (0.447)	0.936** (0.401)	0.606 (0.412)	0.713 (0.605)	0.228 (0.564)	0.938*** (0.346)	0.485 (0.482)	1.143** (0.511)
mean_IVc	0.177 (0.421)	0.322 (0.446)	0.149 (0.495)	-0.301 (0.551)	2.108*** (0.721)	2.152*** (0.650)	-0.0958 (0.433)	-0.988 (0.665)	-0.0419 (0.596)
mean_IVd	-0.871 (0.864)	-1.451** (0.685)	1.230* (0.649)	-0.813 (0.700)	-0.511 (0.600)	0.477 (0.868)	3.112*** (0.830)	0.930 (0.668)	1.121 (0.802)
mean_IVe	0.802 (0.609)	1.231** (0.553)	1.589** (0.647)	1.124** (0.558)	0.510 (0.613)	-0.676 (0.706)	-0.191 (0.654)	2.169** (0.847)	0.978 (0.704)
VARIABLES	(10) Model 10	(11) Model 11	(12) Model 12	(13) Model 13	(14) Model 14	(15) Model 15	(16) Model 16	(17) Model 17	(18) Model 18
mean_IVa	0.623 (0.675)	0.914* (0.471)	0.884** (0.424)	0.705 (0.548)	1.048** (0.420)	1.734*** (0.537)	0.903 (0.715)	2.212*** (0.558)	1.130*** (0.385)
mean_IVb	1.299** (0.586)	-0.348 (0.452)	0.259 (0.437)	0.0644 (0.428)	0.267 (0.364)	-0.256 (0.457)	0.108 (0.571)	0.0918 (0.579)	0.302 (0.353)
mean_IVc	-0.427 (0.547)	-0.507 (0.476)	-0.517 (0.458)	-0.412 (0.467)	-0.510 (0.458)	-0.430 (0.435)	1.556** (0.639)	0.118 (0.551)	-0.555 (0.542)
mean_IVd	1.877** (0.789)	1.911*** (0.708)	1.217 (0.864)	2.157*** (0.666)	1.908** (0.776)	1.759*** (0.671)	0.553 (0.733)	0.513 (0.740)	3.725*** (0.596)
mean_IVe	-0.289 (0.538)	-0.174 (0.464)	-0.629 (0.500)	-0.779 (0.479)	-1.054** (0.418)	-0.396 (0.555)	-0.767 (0.572)	0.485 (0.599)	-0.177 (0.746)

The second study showed that there is not a significant relationship between the two stakeholders' surveys (nursing staff and patients). As far as the last 4th Hypothesis is concerned it was used the 1st Approach: mean – mean (OLS regression analysis) and the 2nd Approach: each question – mean (OLOGIT regression analysis). Both approaches didn't reach significant results that approve the relationship between patients' perceptions with the nursing staff's satisfaction. Moreover, the descriptive analysis showed that patients assessed the nursing staff's behavior and the environment in which they received care with very high scores.

The two-level study reached to the evidence to justify the three of the four Hypotheses and the formulation of proven conclusions of which the main findings are:

- As procedures continuously are improved, employees tend to feel more satisfied with the overall picture their organization presents to the broader community in which it operates. Furthermore, the constant improvement of procedures gives the nursing staff a sense of greater participation in decision-making and consequently makes them feel more satisfied with the hospital's style of management.
- Skills' development actions are perceived as a reward and recognition by the nursing staff which motivates their performance. It is also of key-value the enhancement of their skills, which aims to contribute to the attainment of specific goals aligned with the hospital's strategy.
- The more the organization's management is based on the dissemination of knowledge and the provision of the organizational culture of learning, the more the satisfaction of the nursing staff increases.
- Descriptive analysis showed either the best management actions implemented or the lowest ratings and revealed the problematic management fields which are in need of improvement actions according to the perceptions of the three stakeholders of the Directorate of Nursing Service (heads of nursing units, staff, and patients).

- There is not a significant relationship between the patients' survey with the nursing staff's satisfaction survey. The quality of the provided services was characterized by high scores on transparency, equality, respect, open communication, reliability, and advice-instructions, which were depicted via the questionnaire with a high score. The high level of their satisfaction stems from the fact that they had personal contact with the nursing staff, and this created a relationship of greater trust. On the other hand, as far as the nursing procedures are concerned, this factor cannot be assessed in-depth, due to the fact that the interviewees do not possess scientific knowledge relevant to the field of nursing care.

This empirical research is limited to the specific field of the nursing services provided in Serres hospital. Hence, the structural model of measurement is suggested for its implementation in other public institutions, and also in other geographical areas of the country. Furthermore, in the case of public hospitals, it would be interesting to obtain an assessment of the nursing services by other relevant stakeholders, as users of the nursing services, except for the patients. Further research could examine the views of other target groups (medical staff, administrative staff, etc.) since they are able to assess the provided nursing services in-depth, due to their scientific and administrative knowledge. Furthermore, the expectations of external customers/citizens could be examined, through an analysis of the needs of the social environment and a focus on the basic requirements of society from the relevant services.

The Directorate's of the Nursing Service efficiency and effectiveness, through the continuous improvement of the organizational procedures and the enhancement of employees' motivation and patients' satisfaction, provides the society qualitative provided services.

The findings of this study can be applied to assist hospital management. In this way, the organizational-administrative and financial-management functions of the hospital are connected with organizational nursing procedures, skills development, and knowledge dissemination into the environment of the nursing staff population as parts of the whole hospital's strategy.

Hence, this study can substantially contribute to the enrichment of the international literature through the development and control of a structural model that supports the positive impact of measuring management actions and implementing stakeholders' surveys on the promotion of an organizational culture of quality, learning and innovation.

**REFERENCES**

- Drucker, P. (2006). *On executive leadership and effectiveness*. In F. Hesselbein & M. Goldsmith (Eds.), *Leader to leader institute. The leader of the future 2: Visions, strategies, and practices for the new era* (p. 3–27). Jossey - Bass.
- Cronbach, L. J. (1951). Coefficient alpha and the internal structure of tests. *Psychometrika*, 16, 297-334.
- Draper, A., Felland E., Liebhaber A. & Melichar L. (2008). *The Role of Nurses in Hospital Quality Improvement*. Center for Studying Health System Change. Research Brief No 3, pp 1-8.
- Johnston, R, Clark, R. & Shulver, M. (2012). *Service operations management*. Essex: Pearson Education.
- EIPA & EUPAN (2013). *CAF - Improving Public Organisations through Self-Assessment*. EUPAN & European CAF Resource Centre at EIPA, September 2012.
- Karamitri, I. (2016). *Knowledge management: an effective management tool*. PhD Thesis, Open University of Cyprus. Nicosia.
- Leopold, J.(2002). *Human Resources in Organizations*. Prentice Hall, London.
- Michalopoulos, N., (2003). *From public bureaucracy to public management*. Papazisis, Athens [in Greek].
- Ministry of Health, 2012. *OGG 3323\_B\_2012. Organization of General Public Hospital in Serres*. Available at <https://et.gr>. [Accessed the 20th of September 2019].
- Sigalas, I. (1999). “Organizations and Health Services” in Fair et al. (editing), *Basic Principles of Health Service Management*. Hellenic Open University, Athens, 1999, Vol. 2, pp. 57 -112.
- Tsivakou, I. (1999). *People's Expectations and Role*. Vima Newspaper 28-2-1999.

## PROSPECTS OF GEORGIAN RAILWAY IN A NEW REALITY AFTER THE 50-DAY AZERBAIJAN-ARMENIA WAR

**Ramaz Nikolaishvili (PhD Candidate)<sup>1</sup>, Mikheil Machavariani, PhD<sup>2</sup>,  
Free University of Tbilisi**

### Abstract

*The content of this article is derived and is reflecting the work of one of the authors (R. Nikolaishvili) in the framework of the doctoral thesis at the Free University of Tbilisi. The South Caucasus region, despite its size, can be regarded as globally important in geopolitical and geo-economical terms. One of the reasons for this are the transport links, in particular, the railway network, that not only serves the economic interest of the region but connects the wider region and has a potential to serve these trade links at a much higher effectiveness. Georgia is in the middle of this region and trade hub. In this regard, any development is of crucial national importance for Georgia. However, the region (the South Caucasus) houses potentially competitive projects, under the background of which one project may develop or decline at the expense of the other - some zero-sum game may occur, if not coordinated and concerted uniformly. On the other hand, a win-win situation or vision can be developed with the significant synergy effects, and those approaches have to be sought and developed for the entire South Caucasus, and could also suit economically directly adjacent major regional players (Turkey, Russia and Iran). In this article, it will be argued that today the South Caucasus (still divided along the "front lines", and in the aftermath of the 50-Day Azerbaijan-Armenia War), the wider region and may be even the global economy needs the concept of a Common Caucasian Railway. This idea can be found as accommodating and unifying both, the competing local visions, as well as west-east and north-south trade interest and projects. It may sound as a paradox, but the South Caucasus can accommodate the Chinese ambitions expressed in the One Belt - One Road Strategy, Russian trade ambitions and the Western visions of liberal international economic order, if not in a perfect harmony, but at least not total contradicting one another. And, this can be thought as one of the main avenues for Georgia's political and economic development.*

Georgian Railway has a 150-year history. On August 14<sup>th</sup>, 1871, the first train departed from Kvirila Station (now Zestaponi) in the direction of town of Poti, and then the first train from town of Tbilisi to the same Poti arrived on October 14<sup>th</sup>, 1872. The latter date is marking a formal the birthday of the Georgian Railway.

During these 150 years, the Georgian Railway went through many stages of development and has turned into one of the shortest routes connecting the east and the west. Although this route is not the only one - other routes compete with it and its 'shortness' is not defeating the

---

<sup>1</sup> Ramaz Nikolaishvili is currently a PhD candidate at the Free University of Tbilisi. He has been a member of the Parliament of Georgia since 2012. Mr. Nikolaishvili has held senior governmental positions, he was the Minister of Regional Development & Infrastructure of Georgia, prior to that he served as Deputy Minister of Defence, and before that, he was the governor of Lanchkhuti, Ozurgeti, Chokhatauri. Before public office, Mr. Nikolaishvili was the head of the Investigative Department of the Financial Police and the Head of the Georgian Revenue Service.

<sup>2</sup> Mikheil Machavariani holds a PhD in Social Science from the Free University of Tbilisi. Currently He is the founder and director of Somi Ltd and adviser to the director of the Georgian Branch of CJSC Azerbaijan Railways. Mr. Machavariani is a former First Deputy Chairman of the Parliament of Georgia and former member of the Georgian parliament. Prior to that, he was acting Secretary General of the political party "United National Movement." Before that, he was the Minister of Revenue & Tax of Georgia.

alternatives. At the same time, the dictum that ‘whoever controls Georgia, controls Caucasus, and whoever controls Caucasus, can rule over a huge area of Eurasia’ is quite realistic as this is certified by the history of Georgia and the region over the last 200 years.

During his visit to Kazakhstan on September 7, 2013, Chinese President Xi Jinping first unveiled the concept of the Silk Road Economic Belt, which targets connecting the central and the western regions of China by land with Central Asia, and then with the Middle East and Europe.

This transit route is of particular importance considering the scale of trade between China and European countries, which in 2014 reached \$615 billion<sup>3</sup> and is projected to increase to \$800 billion by 2020.<sup>4</sup>

It is a well-founded assumption that the concept of the Silk Road economic belt may play one of the most important roles in the development of the Eurasian continent in the current century. China is already the second largest global economic player, with the enormous human resources and growing influences.

The Chinese Silk Road development project is supported by several countries that want to become beneficiaries of it. The Silk Road Economic Belt project, also known as the Terrestrial Silk Road, is aligned with the historic Silk Road used centuries ago and offers several alternatives. Those are: the North Route via Russian Federation, the South Route via Iran, and last, but not least - the South Caucasus Route.

The shortest of these routes is the South Caucasus one, which takes the shortest time to transport goods from China to Turkey – 12 days, while the northern route to Russia takes 16 days and is a longer (11,000 km) route, while the southern route to Iran takes 25-30 days<sup>5</sup>. Consequently, the road to the South Caucasus is, according to the data, the most attractive alternative between the various routes of the Silk Road.



**Source: The Silk Road Economic Belt. One Belt, One Road Initiative (OBOR) – 12.01.2018; Lenge and Partners; <https://www.lengepartners.com/post/the-silk-road-economic-belt-one-belt-one-road-initiative-obor>**

<sup>3</sup> China-EU; Trade and Economic Relations in Numbers; Brochure of Mission of China to the European Union; <http://www.chinamission.be/eng/mh/P020190620833948559709.pdf>

<sup>4</sup> Giorgi Narmania - "Waiting for the Silk Road"; 05.01.2016; Forbes Georgia Publishing House <https://forbes.ge/abreshumis-gzis-molodinshi/>

<sup>5</sup> Giorgi Narmania - "Waiting for the Silk Road"; 05.01.2016; Forbes Georgia Publishing House <https://forbes.ge/abreshumis-gzis-molodinshi/>

Transportation, including rail transportation, is having a high potential for the economic development of Georgia. That is why in this article we will review all perspectives, as well as the new reality in which the Georgian Government found itself in after the 2020 Azerbaijan-Armenia military confrontation.

The success of any government is determined by how adequately it assesses the ongoing political or economic developments and how much it can anticipate the future trends. As former German Chancellor Willy Brandt said in a 1971 speech, "He who follows the past cannot cope with the future."<sup>6</sup>

In September 2020 Azerbaijan-Armenia, the so-called 50-day-war gave birth to a New Reality and opened up the possibility of alternatives in terms of economic transportation to and through Caucasus.

This is a new challenge for Georgia and the Georgian economy. Georgian government has possibly a historic chance to make the new reality economically and politically attractive and profitable for the country, or become an outsider of the process.

As far back as in the 1990s, after the Nagorno-Karabakh conflict began (in 1988), Armenian Railway to Azerbaijan was virtually shut. Armenia no longer had rail traffic with its neighbors (neither Iran nor Turkey), but except with Georgia. This route was the Kars-Gyumri-Tbilisi section, the construction of which was completed 100 years before, in 1899 during the time of the Russian Empire.

Later, especially during the Soviet period, this connection became very important as it was the only direct railway connection between Turkey and the USSR (Kars-Gyumri connection), as well as between Armenia and other Soviet republics (Gyumri – Tbilisi route). The Kars-Gyumri section has been non-operational since 1993, when Turkey closed its border with Armenia as a reaction on the Nagorno-Karabakh conflict, in support of Azerbaijan.

Against the background of this situation, an agreement was signed in April 2005 on the construction of a directly connecting railway section from Turkey to Georgia, from Kars to Akhalkalaki, as well as the rehabilitation of the existing railway (from Akhalkalaki to Tbilisi and Baku), thus creating the Kars-Tbilisi-Baku railway route<sup>7</sup>.

The European Union and the United States have refused to finance or promote the new railway because they saw it as an act of possible consolidation of the isolation of Armenia and instead politically supported the opening of the Kars-Gyumri-Tbilisi railway line. However, the EU later welcomed the opening of this section (Kars-Tbilisi-Baku).<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Willy Brandt Quotes - <https://quotepark.com/authors/willy-brandt/>

<sup>7</sup> Samuel Lussac - The Baku-Tbilisi-Kars Railroad and its Geopolitical Implications for the South Caucasus; *Caucasian Review of International Affairs* VOL. 2 (4) – AUTUMN 2008;

<sup>8</sup> EU Statement on Opening of the Baku-Tbilisi-Kars Railway; Bruxelles, 30.10.2017 - [https://eeas.europa.eu/delegations/azerbaijan/34825/eu-statement-opening-baku-tbilisi-kars-railway\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/azerbaijan/34825/eu-statement-opening-baku-tbilisi-kars-railway_en);





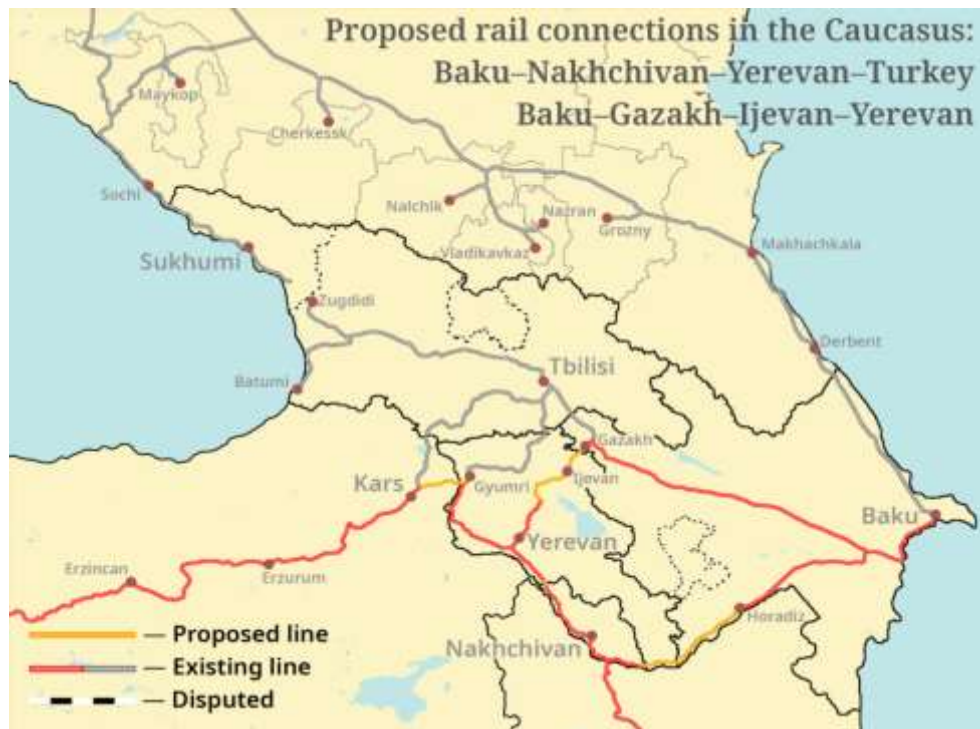
*Black: Kars-Gyumri-Tbilisi Railway / Red: Kars-Akhalkalaki-Tbilisi railway*  
[https://en.wikipedia.org/wiki/Kars%E2%80%93Gyumri%E2%80%93Tbilisi\\_railway#/media/File:Map\\_of\\_the\\_Kars-Akhalkalaki-Tbilisi-Baku\\_railway.png](https://en.wikipedia.org/wiki/Kars%E2%80%93Gyumri%E2%80%93Tbilisi_railway#/media/File:Map_of_the_Kars-Akhalkalaki-Tbilisi-Baku_railway.png)

Following the civil strife in Abkhazia (Georgia) in 1992, the Georgian Railways also lost its direct connection with Russia, after the separatists declared the former autonomous republic an independent state in 1993, and that Russia recognized the so-called ‘state’ created by the separatists in 2008. At present, cargo entering Georgia from Russia is transported by road, sea, or rail road via Azerbaijan.

After the end of the 50-day war between Armenia and Azerbaijan, on January 11<sup>th</sup>, 2021, Russian President Vladimir Putin, on his own initiative, held a trilateral meeting with the President of the Republic of Azerbaijan and the Prime Minister of the Republic of Armenia in Moscow.

The issue of (re)construction of the railway was discussed at the meeting. Specifically, they were discussing the construction and rehabilitation of a 185-kilometer stretch and the rehabilitation of a 147-kilometer stretch that will connect Azerbaijan with the Republic of Turkey via Armenia and Autonomous Republic of Nakhichevan (Azerbaijan). In turn, this railway route will be the second access for Azerbaijan to Iran<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Is an interconnected Caucasus on the horizon? – 14.04.2021; OC Media- <https://oc-media.org/features/is-an-interconnected-caucasus-on-the-horizon/>



After the success of the army units of the Republic of Azerbaijan during the 50-day war in Karabakh, they were able to regain control of the territory of Azerbaijan, which was occupied for almost two decades, and established control also one of the key cities of Nagorno-Karabakh, Shusha.

The status of Nagorno-Karabakh remains unclear – on the one hand, Azerbaijan considers it as its territory, as it has full control over the access roads to Karabakh; on the other hand, Karabakh itself remains under control of a local separatist government, controlled by the Republic of Armenia.

At the same time, Russia has gained significant influence, namely:

- Russia actually controls a large part of the economy of the Republic of Armenia. Russia has a military base in Armenia (Gyumri);
- According to experts, the key to the current de facto situation in Karabakh is kept not in the Republic of Azerbaijan, but in Moscow, more specifically in Kremlin.

In addition, Turkey has emerged as a side in the conflict, not only because it supported Azerbaijan politically, but also because of its significant military assistance to Azerbaijan, which once again indicates the level of Turkey's interests in the region.

In the meantime, Georgian government is not politically active under these newly emerged circumstances. It has not made any official statement on the economic aspects of this new geostrategic outcome, although this must be a very important issue for Georgia, both politically and economically, which is primarily important in the sense that Russia has been able to expand its sphere of interests in the Caucasus.

Long after the state visit of the Prime Minister of Georgia Giorgi Kvirikashvili to the Republic of Turkey (December 20<sup>th</sup>, 2016), the latest meeting on this level was held in May 2021 by the Prime Minister Irakli Gharibashvili. Unfortunately, the Prime Minister of Georgia, as well as other members of the government, did not make a public statement on whether the leaders of the two countries spoke about the development of the railway and this issue remains unknown.

In the meantime, according to the publicized plan - the new section of the railway it will start from the city of Horadiz in Azerbaijan and continue to the Armenian border station of Megri.



The length of this section is 100km and the project cost is estimated as US\$188 million. The next section extends from the station of Megri to the border of Azerbaijan to Station of Salammelika. The length of this section is 45km, and its cost is app. US\$ 221-\$270 million. After that, the reconstruction of the railway section continues from the station of Salammelik to Ordubad. The length of this section is 16km and the project cost set at US\$ 32 million. The next section is from Ordubad Station to Sharura Station. The projected cost of rehabilitating this 147 km section is US\$ 15 million; The last section of this plan is from Station Sharuri to Armenian border. The projected cost of this 24 km section is US\$ 25 million<sup>10</sup>. The total cost of the project is estimated as US\$ 530 million. So far, it is declared that the project will be financed mostly by Azerbaijan.



Source: Material supplied from Azerbaijan Railway

During the Soviet period, the section from the station Megri to Salammelik was managed by the Azerbaijani Railway, as it was not used by the Armenia, being dead-end railway for them. This section of the railway was not connected to the Armenian Railway. Even in Soviet times, it was used just as a connecting link between Azerbaijan and its autonomous republic of Nakhichevan.

With the planned launch of this section of the railway, cargo from China (Asia) as well as from Russia will reach Iran by a short route, and through Nakhichevan it will be possible to transport cargo to Turkey and then to Europe.

This is an important challenge for the Georgian authorities if they still want to remain an important role in freight transport in the South Caucasus and to ‘stay in the game’.

The Karsi-Akhalkalaki railway route, despite its official opening in 2017, is unable to operate at full capacity and is hampered by, among other things, bureaucratic procedures in Georgia. For example, there is a technical problem that the customs border in Kars does not work 24

<sup>10</sup> Material supplied from Azerbaijan Railway;

hours a day. The Turkish-Azerbaijani side raises the issue of moving the customs border to Akhalkalaki and making it work 24 hours a day. Regrettably, such bureaucratic issues are not resolved by the Georgian side, and this is one of the reasons why the railway is not working at its full capacity. Behind the scene, there is a talk of a real reason why the Georgian government does not resolve the issue: on the ground of supporting the sea ports of Poti and Batumi, not distracting the cargo from there and enable them to work at full capacity, and the specific lobbyists are named. Currently, the \$875 million project is operating at a loss that is confirmed by the audit report.<sup>11</sup>

Railway is the shortest and most real way for Georgia to connect Asian cargo to Europe, and naming that the shortage of cargo coming from China, Azerbaijan, Iran, Afghanistan as a problem, is simply unjustified. Due to the above named reasons, a large fraction of the cargo currently by-passes Georgia, including ports and other alternative routes, partly through Russia by rail and sea ports to Europe. The operation of this section (Baku-Tbilisi-Kars) is not only a political issue, but also an economic issue, that could bring Georgia serious revenue and place it on the world map as a reliable partner with the shortest railway corridor.

It is noteworthy and important that in view of the new reality, in order for Georgia not to find itself in the role of an outsider in these ongoing processes, the probability of which to happen is quite high as this article is written. Therefore, we suggest that Georgian government comes up with the idea of launching a Common Caucasian Railway.

#### **ABOUT THE IDEA**

In our opinion, firstly, what it should not be and what it should be: the Common Caucasian Railway should not be a single legal entity, but should be a common tariff corridor.

As it is practiced, all railways, have a tariff system according to their length and, accordingly are having a weighted tariff.

At the moment, the implementation of the idea of a new section of the Azerbaijani railway, which was discussed above, has already begun. According to official sources, the construction of the section of Azerbaijan has begun, for which a minimum of three years is projected. The construction is carried out by Turkish companies and supervised by the Azerbaijan Railway<sup>12</sup>

As Georgian Railway is connected to Armenia, Azerbaijan, Turkey and other countries through seaports, under emerging circumstances, Georgian government should use the opportunity and introduce the idea of creating a Common Caucasian Railway, aiming at attract cargo from China, Asia, Russia by sea, as well as through Azerbaijan and target the Turkey and Iran markets.

In this context it is to be considered that there is already a section of the Azerbaijan Railway (currently blocked) that connects with Iran (the Gulf section).

If Georgia misses this historic opportunity, Georgian Railway will be mostly out of the game, so it will struggle to increase cargo turnover and will forego significant potential revenues.

#### **HOW CAN THE IDEA OF A COMMON CAUCASIAN RAILWAY BE IMPLEMENTED IN A PARTICULAR POLITICAL SITUATION?**

Although Georgia has no diplomatic relations with Russia, the latter remains one of Georgia's main economic partners. For the reference, according to the data of January-June 2021, Georgia's largest trade partner countries are China, Russia, Azerbaijan and Turkey. Notably,

---

<sup>11</sup> Shota Tkeshelashvili - 183 Million Losses and Empty Railway - What Happens on Marabda-Kartsakhi Railway - 05.10.2020; Internet portal "Business Media Georgia" - <https://bm.ge/ka/article/183-milioni-laris-zarali-da-carieli-rkinigza---ra-xdeba-marabda-karwaxis-rkinigzaze/65234>;

<sup>12</sup> The population of Azerbaijan will return to the land of their ancestors; CBC TV Azerbaijan; Video uploaded 19.07.2021; Viewed: 22.07.2021; <https://www.youtube.com/watch?v=CLtAUFoP44g>;

these are the four countries that are considered in these common rail shipments. They account for about 55% of exports from Georgia; As for imports, Turkey, Russia, China, Azerbaijan, Armenia are in the top-five and their share is 48%.<sup>13</sup>

At the same time, Georgia is a strategic partner of the United States, which has a rather complex relationship with Iran. However, Georgia given its economic interests has always managed to maneuver and take the acceptable position in these circumstances. In addition it should be considered that this trade route does will never envisage military cargo going to Iran. It will be realistically possible to control this by the strategic partners on Georgian territory.

### **WHAT BENEFITS CAN GEORGIA GET FROM THE COMMON CAUCASUS RAILWAY PROJECT?**

Georgia can become the main dispatcher of the most promising east-west connection.

Although the Armenian Railway is currently 100% under the concession of the Russian Railways<sup>14</sup> (for a 30-year period under the 2008 agreement), Georgian authorities should not find it difficult to yield the economic benefits from this project. If the Georgian government fails to take its role in the project and does not participate, Georgian Railway will not have the prospect of increasing cargo turnover, as cargo to Georgia comes mainly by sea and from Azerbaijan.

As it is known, the development of the Anaklia Sea Port, which was supposed to be a new center of gravity for attracting cargo, has been suspended indefinitely<sup>15</sup>; In particular, on January 9, 2020, Georgian government canceled the contract with the Anaklia Development Consortium, which was building the port, and for more than a year no new company has been identified that will start the construction of the port. The suspension of Anaklia port gives Azerbaijan Railways a new prospect of transporting cargo to Turkey via the new railway and thus joining Kars. Certainly it is more profitable for Azerbaijan to transport cargo from the beginning to end by his railways, because on his railway section tariff policy of Azerbaijan applies to the cargo,<sup>16</sup> which brings economic benefits to Azerbaijan. Consequently, the longer he carries the cargo, the more money will be left to carry that cargo. Thus, if new flow of cargo will not pass through Georgia, it will lose the revenue.

In addition it should be considered, that the capacity of the sea ports of Georgia is currently almost fully utilized,. Azerbaijan, for example, has already built a large water supply and large shipping terminal. This is a problem in Georgia, as the load capacity of port of Poti is small, and so is Anaklia. In the end, both Poti and Anaklia are 'funnel', so it is necessary for these ports to be technically permeable in order to move on to tariffs.

<sup>13</sup> National Statistics Office of Georgia - "Foreign Trade in Goods in Georgia"; 2021, January-July (preliminary results) – 19.07.2021;

<sup>14</sup> South Caucasian Railway - <https://www.railway.am/ru/activity>;

<sup>15</sup> "The agreement with the Anaklia Development Consortium has been officially terminated" - 09.01.2020; Ministry of Regional Development and Infrastructure of Georgia; <https://mrdi.gov.ge/ka/press-center/%E1%83%A1%E1%83%98%E1%83%90%E1%83%AE%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%20&%20%E1%83%A6%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%AB%E1%83%98%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98/%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%99%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%95%E1%83%98%E1%83%97%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%99%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%A1%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%AA%E1%83%98.html>

<sup>16</sup> There is a so-called "Permeable" tariff, which is divided by the number of kilometers that the cargo must pass and thus the tariff is set.

## **WHAT IF RUSSIA DEMANDS SOMETHING IN RETURN FOR THIS COMMON CAUCASIAN RAILWAY? HOW ACCEPTABLE CAN THE FACTOR OF RUSSIA'S PARTICIPATION BE FOR GEORGIA?**

To answer this question, we can look at the 2019 Memoranda signed first between Azerbaijan and Russia, and later between Azerbaijan, Russia, and Turkey, which provides for the development of international transit and export shipments using the Baku-Tbilisi-Kars Railway.

These memoranda do not impose any additional conditions on Russia, and based on the above, it can be assumed that even during the implementation of this joint project, there will be no additional conditions that may turn unacceptable for Georgia.<sup>17</sup>

Further, on January 28-29, 2020, in Ankara, Turkey, the second meeting of a group of experts from Russia, Azerbaijan, Turkey and Georgia was held to increase the volume of shipments, also no additional requirements from Russia were discussed.<sup>18</sup>

Accordingly, the implementation of this common idea will depend on the specific circumstances and the benefits that this idea can bring to Georgia.

Consequently, the country may also have to agree to certain conditions to implement this project. For example, something that can be like - what happened during Russia's accession to the World Trade Organization (WTO). Although, in terms of Russia's WTO membership, opinion was always divided, Moscow has been diligently negotiating for seventeen years and was aspired to join the organization.

The last problematic hurdle in this process by then was the negotiations with Georgia that was on the final stage mediated by Switzerland and was successfully completed in the fall of 2011. In a statement posted on its official website, Georgian Foreign Ministry said that the Swiss-brokered "agreement is important for Georgia because it gives Russia and Georgia on the entire territory, including Abkhazia, Georgia, and the Tskhinvali region/South Ossetia, Georgia possibility of conducting international monitoring. The agreement reflects all the elements of monitoring that Georgia has been demanding since the beginning of the talks."<sup>19</sup> As Zurab Chiaberashvili, Georgia's then ambassador to the Swiss Confederation, explains<sup>20</sup>, the essence of the trade agreement is that any cargo entering the occupied territory of Georgia from either territory controlled by the Georgian central government, or from the Russian Federation, will be subject to international monitoring. Of course, the agreement does not recognize the term 'occupied territory'. It talks about the 'transport corridor', which has its geographical boundaries, geographical points that cover the entire coastline. These points are set out in the agreement in such a way that it covers both land and rail.

Regrettably, after Georgian Dream Party came to power in Georgia in 2012, this monitoring has not been carried out due to disagreements over technical details and incomprehensible fears from authorities. Russia has realized that with the opening of the railway, it will definitely be subject to international inspection, so this was not desirable for them. In this situation, Georgia should be interested in fulfilling its obligations under the agreement, which will only benefit the country. If the Russians demand the opening of a railway on the Abkhazian section, Georgia will automatically return to the issue of controlling cargo, which is in Georgia's interests.

Therefore, as we saw at the time (Russia's accession to the World Trade Organization under specific conditions) the Georgian government made this compromise, as it considered that by

---

<sup>17</sup> Material supplied from the Azerbaijani Railway;

<sup>18</sup> Material supplied from the Azerbaijani Railway;

<sup>19</sup> Lela Kunchulia – Russia - member state of WHO before Georgia; 22.08.2012; <https://www.radiotavisupleba.ge/a/wto/24685097.html>

<sup>20</sup> Interview of Ramaz Nikolaishvili with the former Ambassador of Georgia to the Swiss Confederation Zurab Chiaberashvili - August 2021

fulfilling the terms of the agreement Georgia would have full information about cargo transited from Russia to the occupied territories which would be important for Georgia; It can also happen in the case of the Common Caucasus Railway, and this project will be profitable for Georgia, as it will give the country great resources and economic and political leverage.

### **HOW REALISTIC IS THE IDEA OF A COMMON CAUCASIAN RAILWAY?**

There may be doubts in Georgia whether Azerbaijan will be able to implement an ambitious project (new railway through Kars). The answer to this today is that Azerbaijan has already found the money; a company has been selected through a tender that is already working in this direction. As for the restoration of the railway on the territory of Armenia, the Armenian government has minimal resources, as it has transferred the railway to the Russian railway on a concessional terms, so the Russian Railway, which is interested in passing Chinese and Asian cargo on Russian territory and not on Georgian territory, will be happy to support the implementation of this project. Moreover, the statement of Armenian president Pashinyan on October 19<sup>21</sup>, 2021 confirms the implementation of this new railway (through Kars). As he has stated “Azerbaijan will receive a rail and road connection with Nakhchivan through Armenia”.

Thus under the emerged and evolving circumstances, Georgia should come up with a Common Caucasian Railway initiative, should offer both Turkey-Azerbaijan and Armenia to develop a concerted railway system, which will be a pillar of a politically peace and base for the stronger Caucasian countries. Georgia has a geopolitically unique position and it can talk to Turkey, Azerbaijan, Iran, and Armenia not about political, but about economic projects that will result in economic cooperation in South Caucasus.

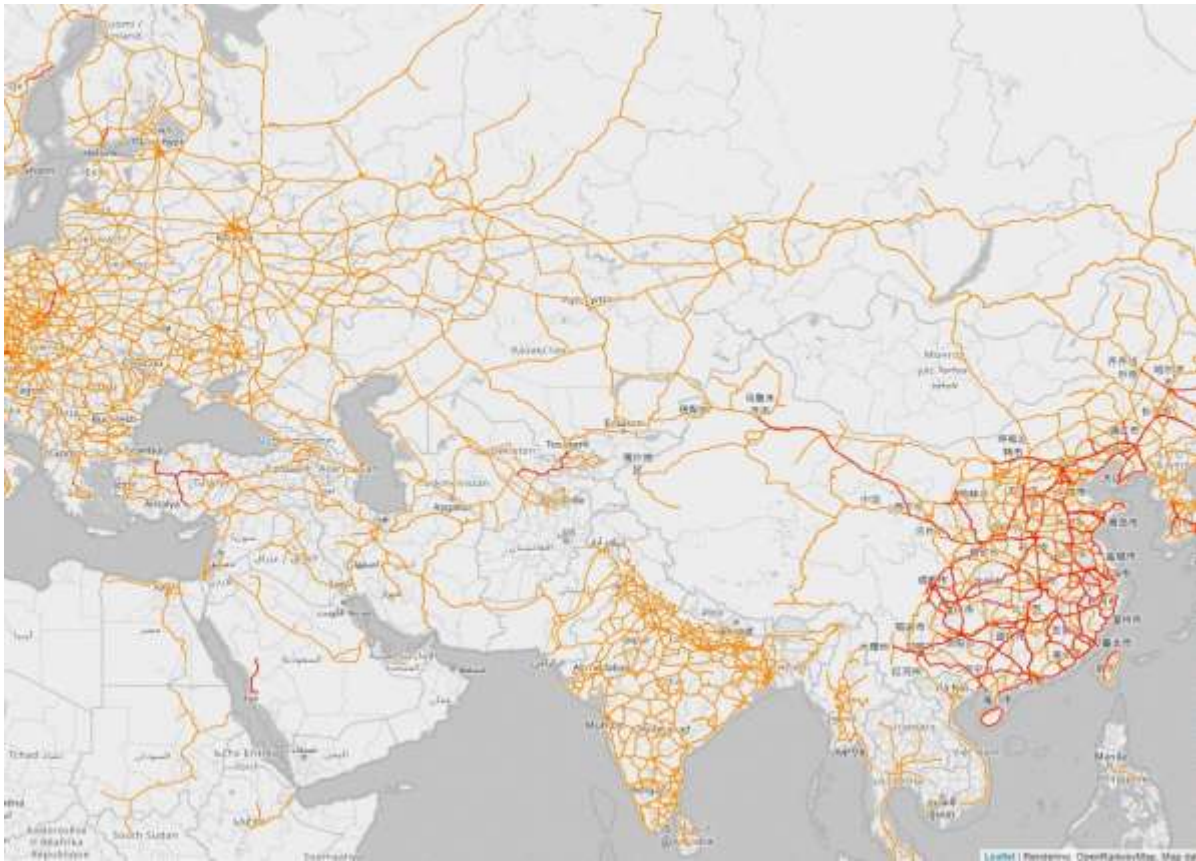
Due to the above, if the Georgian government, and consequently, the management of the Georgian Railway will not brainstorm about its development strategy today, in a few years' time Georgian Railway will find it difficult to attract transit cargo and it will become only a carrier of local cargo. Consequently, the ports will not loaded and these cargoes will bypass both the ports and the railway, and the unfortunate tendency of reducing the cargo on the Georgian railway will continue.

Of the three routes mentioned above (South Caucasus, North via Russia, and South via Iran), Georgia is currently one of the shortest routes in terms of cargo delivery from China (Asia) to Europe. The strategy and the vision of the Georgian Railway should be focused on this direction, as only regional transportation, such as cargo delivery to Armenia, Azerbaijan, or domestic economic activity is not the right way to develop the Georgian Railway.

---

21 Pashinyan: Azerbaijan will receive a rail and road connection with Nakhchivan through Armenia; 15.10.2021; <https://www.youtube.com/watch?v=rFEmlE0aH1o>





Railway map, <https://www.openrailwaymap.org/>

## REFERENCES AND SOURCES

Bluashvili, Ucha - Political History of Georgia in 1987-2003. Tbilisi: Universal, 2015;

Kupatadze, Tornike - The main stages of the development of the Transcaucasian Railway. first part; Tbilisi 2004;

Kublashvili Gigi, Loria Giorgi - International Transport Corridor "Europe-Caucasus-Asia" (TRACECA) and its development prospects; 04.07.2013, Iveria;

Kupreishvili Tazo - "Erdogan wants to create a 'platform of six' in the South Caucasus"; 10.12.2020; Online publication "Netgazeti" - <https://netgazeti.ge/news/505105/>

Nikolaishvili Ramaz - Interview with the former Deputy General Director of the Georgian Railway, Professor Tornike Kupatadze; February, 2020;

Niklaishvili Ramaz - Interview with Zurab Chiaberashvili, former Ambassador of Georgia to the Swiss Confederation; August, 2020;

Tkeshelashvili Shota - 83 million loss and empty railway - what is happening on Marabda-Kartsakhi railway; 05.10.2020; Internet portal "Business Media Georgia"; <https://bm.ge/ka/article/183-milioni-laris-zarali-da-carieli-rkinigza--ra-xdeba-marabda-karwaxis-rkinigzaze/65234>

"The contract with the Anaklia Development Consortium has been officially terminated" - 09.01.2020; Ministry of Regional Development and Infrastructure of Georgia; <https://mrdi.gov.ge/>

Georgian Railway official website - <http://www.railway.ge/>

National Statistics Office of Georgia - <https://www.geostat.ge/ka>

National Statistics Office of Georgia - "Foreign Trade in Goods in Georgia"; 2021, January-July (preliminary results); 19.07.2021;

Kunchulia Lela – Russia - member state of WHO before Georgia; 22.08.2012; <https://www.radiotavisupleba.ge/a/wto/24685097.html>

Narmania Giorgi- "Waiting for the Silk Road"; 05.01.2016; Online Magazine "Forbes Georgia" - <https://forbes.ge/abreshumis-gzis-molodinshi/>

China-EU; Trade and Economic Relations in Numbers; Brochure of Mission of China to the European Union;

<http://www.chinamission.be/eng/mh/P020190620833948559709.pdf>

Internet portal "Galt and Taggart" - <https://galtandtaggart.com/>

Online magazine - "Forbes Georgia" - <https://forbes.ge/>

Online Railway Map - <https://www.openrailwaymap.org/>

EU Statement on Opening of the Baku-Tbilisi-Kars Railway; Bruxelles, 30.10.2017 - [https://eeas.europa.eu/delegations/azerbaijan/34825/eu-statement-opening-baku-tbilisi-kars-railway\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/azerbaijan/34825/eu-statement-opening-baku-tbilisi-kars-railway_en);

Is an interconnected Caucasus of the horizon? – 14.04.2021; OC Media- <https://oc-media.org/features/is-an-interconnected-caucasus-on-the-horizon/>

Willy Brandt Quotes - <https://quotepark.com/authors/willy-brandt/>;

Samuel Lussac - The Baku-Tbilisi-Kars Railroad and its Geopolitical Implications for the South Caucasus; Caucasian Review of International Affairs VOL. 2 (4) – AUTUMN 2008;

The Silk Road Economic Belt. One Belt, One Road Initiative (OBOR) – 12.01.2018; Lenge and Partners; - <https://www.lengepartners.com/post/the-silk-road-economic-belt-one-belt-one-road-initiative-obor>

Memorandum on the development of cooperation between the open joint-stock company "Russian Railways" and the closed joint-stock company "Azerbaijan Railways" - 06.05.2019, Baku;

Memorandum of Cooperation between Azerbaijan Railways Closed Joint Stock Company ("ADY" QSC), Turkish State Railways (TCDD) and Russian Railways Open Joint Stock Company (Russian Railways OJSC);

Minutes of the second meeting of the contact subgroup at the expert level on the development of traffic between Russia, Azerbaijan, Georgia, and Turkey using the Baku-Tbilisi-Kars railway line; January 28-29, 2020; Ankara, Turkey;

The population of Azerbaijan will return to the land of their ancestors; CBC TV Azerbaijan; Video uploaded 19.07.2021; Viewed: 22.07.2021; <https://www.youtube.com/watch?v=CLtAUFoP44g>;

South Caucasian Railway - <https://www.railway.am/ru/activity>;

## ДИНАМИКА НА ЦЕНИТЕ НА ПРОИЗВОДИТЕЛ В УСЛОВИЯТА НА ПАНДЕМИЯ (СЛУЧАЯТ БЪЛГАРИЯ)

Любомира Димитрова<sup>1</sup>

### Резюме

*Настоящият анализ проследява динамиката в цените на производител през последните двадесет години. Целта е икономическите дейности да се обособят спрямо общите изменения на индексите на цени на производител. Подобен подход следва да спомогне за по-нататъшно развитие на модел, посредством който могат да бъдат прогнозирани индексите на потребителските цени.*

**Ключови думи:** цени на производител, потребителски цени, клъстерен анализ.

## DYNAMICS OF PRODUCER PRICES IN TIMES OF PANDEMIC (THE BULGARIAN CASE)

Lyubomira Dimitrova<sup>2</sup>, National Statistical Institute

### Abstract

*This analysis tackles the dynamics in producer prices in the last twenty years. The goal is to cluster the economic activities based on their similarities in price movement in the producer price indices. This approach would help further model development that could predict the movement of the consumer price indices.*

**Keywords:** producer prices, consumer prices, cluster analysis.

Редица изследвания, например в Румъния (Vilcu, 2015) и Мексико (Tiwari, Suresh, Arouri, Teulon, 2014) показват динамиката в цените на производител като предвестник на промяната в потребителските цени. Това влияние е пряко и се смята, че промените в тези цени след време променят и динамиката на потребителските цени. Няма причини и в България да не е така.

В ситуация като настоящата, при която през февруари 2022 година спрямо съответния месец на предходната година е регистриран ръст от 10%, цените на производител са от особено значение за анализ на потенциалното бъдещо развитие. Индексите на цени на производител вероятно ще повлияят и на бъдещата динамика на потребителските цени. Подобни твърдения са били тествани до момента от изследователи като Кларк (Clark,

---

<sup>1</sup> Любомира Димитрова е доктор по политически науки към катедра „Публична администрация“ на Софийски Университет „Св. Климент Охридски“. Завършва бакалавърската си степен в същата катедра и има магистърска степен от направление „Демокрация и управление“ в университета Тарту, Естония. Работи като експерт в Националния статистически институт, отдел „Краткосрочна бизнес статистика и статистика на транспорта“. Интересите ѝ са свързани с управление на общите ресурси и машинното самоучение в сферата на текстовия анализ.

<sup>2</sup> Lyubomira Dimitrova is a Doctor of Political Science from the Department of Public Administration at Sofia University "St. Kliment Ohridski". She holds a bachelor's degree from the same department and a master's degree in Democracy and Governance from the University of Tartu, Estonia. She works as an expert at the National Statistical Institute, Department of Short-Term Business Statistics and Transport Statistics. Her interests are related to the management of common pool resources and machine learning in the field of text analysis.



1995) и Газали и колектив (Ghazali, Yee, Muhammad, 2008). Тук правя опит да опиша тези тенденции за последната година и половина, като групирам само сходните изменения на цени по отрасли според приложимия и стандартен Класификатор на икономическите дейности.

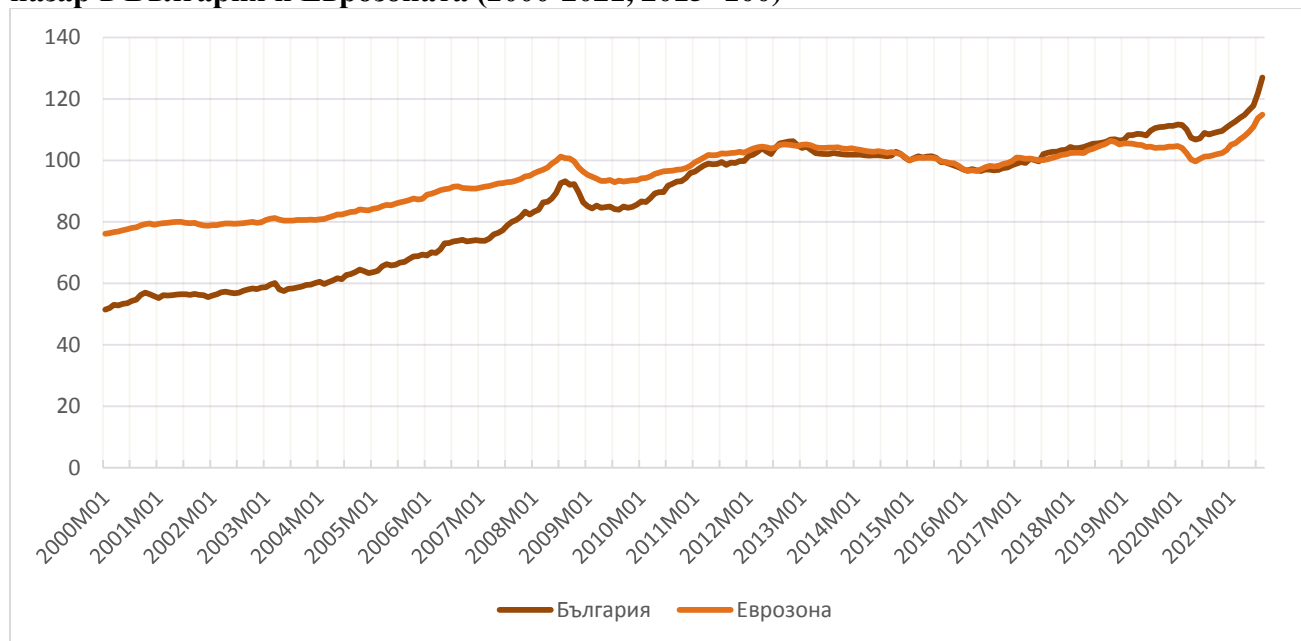
### ДИНАМИКА НА ЦЕНИТЕ НА ПРОИЗВОДИТЕЛ

Организации като КНСБ предупреждават<sup>3</sup> за резки покачвания в цените на някои хранителни продукти. В пресата се правят аналогии с цените на дървения материал в САЩ<sup>4</sup> или световните цени на металите<sup>5</sup>. Ако тези тенденции се запазят, ще има ефекти и за цените на производител и ИПЦ в България. Но в контекста на множеството възможни аналогии е добре да се сравни сегашното положение с някакъв минал опит.

Както се вижда в първата графика по-долу, покачването на цените през последната година се случва със скорост близка до тази от рецесията през 2009 г. Пикът на производствените цени е през август 2008 година, когато регистрираният на годишна база ръст достига 16%, а за август 2021 година спрямо съответния месец на предходната година увеличението е със 17%.

Освен това графиката илюстрира и разликата в динамиката между цените на производител в промишлеността в България и тази на страните в еврозоната. Това, което прави впечатление е, че до юли 2012 година изменението на индексите в страната поддържат значително по-ниски стойности спрямо базисния период (в случая 2015г.), в сравнение с тези в еврозоната. Следва период на синхронно изменение, който приключва през март 2019 година. От този период нататък се наблюдава доста по-динамичен ръст на цените у нас.

**Фигура 1. Динамика на цените на промишленото производство на вътрешния пазар в България и Еврозоната (2000-2021, 2015=100)**



**Източник: Евростат**

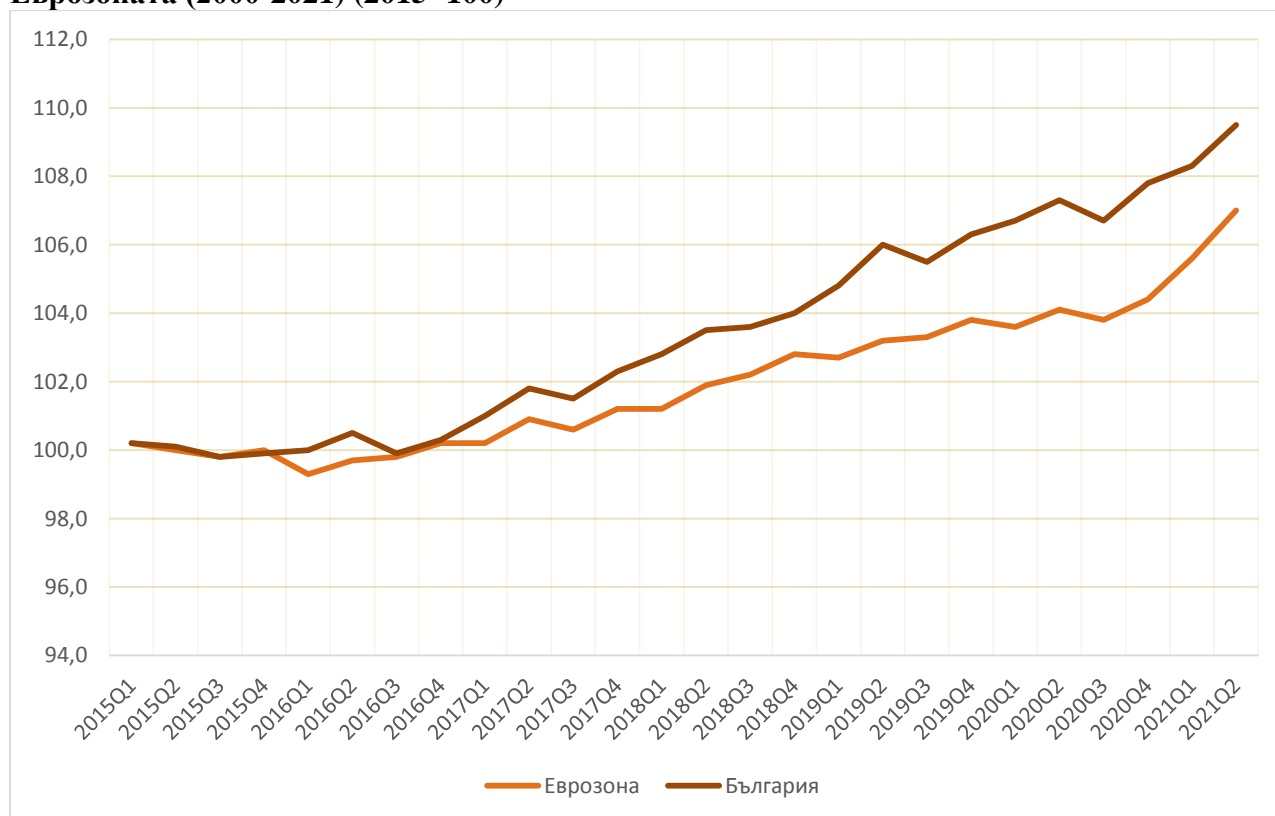
<sup>3</sup> <https://knsb-bg.org/index.php/2021/10/26/ekspresno-prouchvane-dinamika-na-czenite-na-osnovni-hranitelni-i-nehranitelni-stoki/>

<sup>4</sup> [https://www.capital.bg/biznes/pazari/2020/08/25/4106096\\_borsovata\\_cena\\_na\\_durveniaa\\_material\\_dostigna\\_rekord](https://www.capital.bg/biznes/pazari/2020/08/25/4106096_borsovata_cena_na_durveniaa_material_dostigna_rekord)

<sup>5</sup> [https://www.capital.bg/biznes/pazari/2020/06/19/4079266\\_prichinite\\_za\\_zabelejitelniaa\\_rust\\_v\\_cenite\\_na\\_metallite/](https://www.capital.bg/biznes/pazari/2020/06/19/4079266_prichinite_za_zabelejitelniaa_rust_v_cenite_na_metallite/)

При цените на производител в услугите, видими в следващата графика, динамиката е доста по-спокойна. За съжаление този индекс започва да се изчислява от първо тримесечие на 2015 година и няма информация за неговото развитие от началото на века. Тук се наблюдава почти непрекъснат ръст от първо тримесечие на 2016 година насам. Подобно на първия случай, и тук цените нарастват с по-голяма скорост в България, спрямо еврозоната.

**Графика 2. Динамика на цените на производител в услугите в България и Еврозоната (2000-2021) (2015=100)**

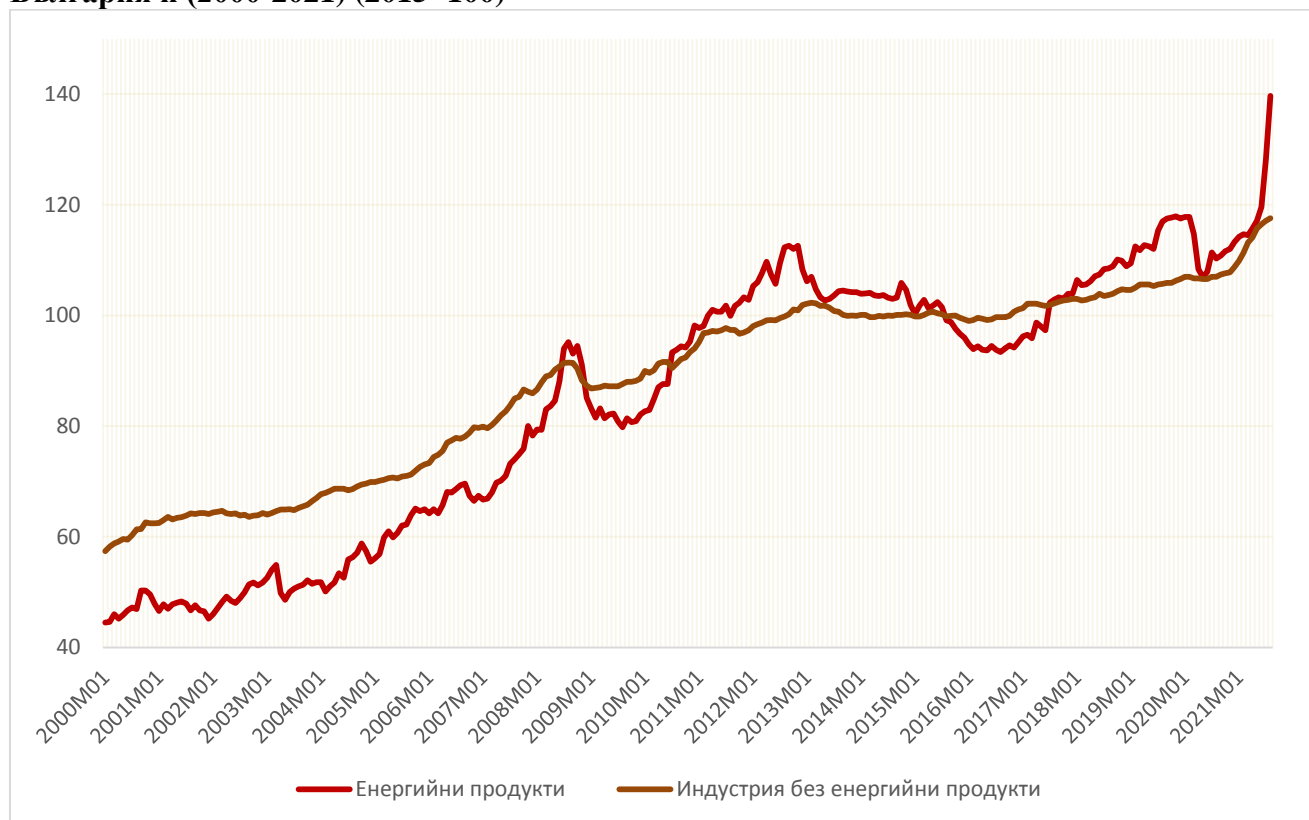


**Източник: Евростат**

Често в литературата подобни динамики се обясняват с развитието на цените на енергийните продукти<sup>6</sup>. Според данните следващата графика, цените на енергийните продукти в България са по-непостоянни в сравнение с изменението на цените на промишлената продукция (когато от него изключим енергийните продукти). Макар и различни в своята динамика, цените на енергийните и не-енергийните продукти следват един и същи тренд, а коефициентът на корелация е почти 0.99. Ръстът на енергийните продукти с 22% за половин година е рекорден от началото на динамичния ред.

<sup>6</sup> Дейностите, включени в групата на енергийните продукти са: Добив на въглища (B05); Добив на нефт и природен газ (B06); Производство на кокс и рафинирани нефтопродукти (C19); Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива (D); Събиране, пречистване и доставяне на води (E36)

**Фигура 3. Динамика на цените на енергийните и не-енергийни продукти в България и (2000-2021) (2015=100)**



**Източник: Евростат**

Представената информация се отнася общо за цените на производител в промишлеността и услугите. Но е по-информативно да се групират ценовите промени по икономическите дейности.

### ЦЕНОВИТЕ КЛЪСТЕРИ В НАСТОЯЩИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ ЖИВОТ

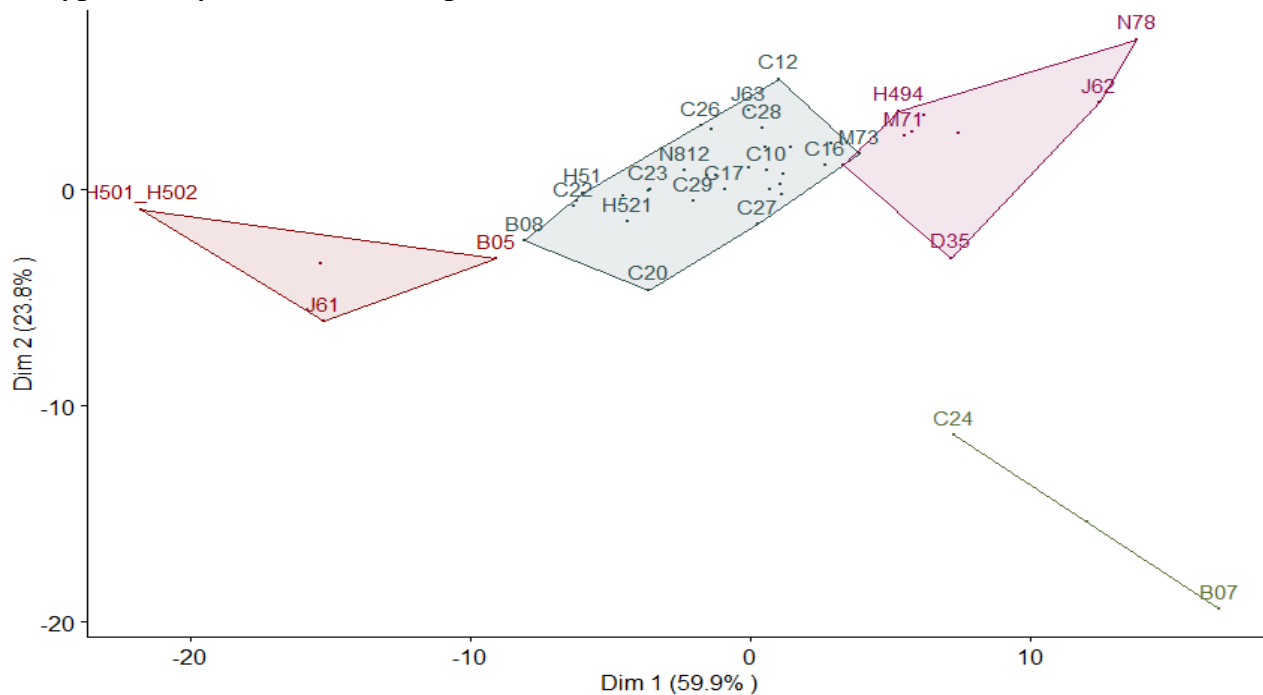
През последните двадесетина години подобни групирания са традиционна част от икономическия анализ (Kloosterman, Lambregts, 2001). Целта в нашия случай е обособяването на клъстери на икономически дейности според тяхната производствена ценова динамика, за да се улесни прогнозирането на инфлацията.

Тук използвам период на анализ от януари 2015 година до юни 2021 година. За специализирания кръг читатели и като възможност за проверка привечавам пълния списък на икономически дейности като приложение към тази статия. Пак за специалистите трябва да кажа, че с цел уеднаквяване на честотата на използваните данни, тримесечните индекси на цени на производител в услугите са преработени според препоръчвания от ЕС метод<sup>7</sup> на дисагрегиране, този на Дентън-Шолет.

Без повече методологически подробности, ще отбележа, че икономическите дейности разпределени в четири групи. Двете оси (x и y) показват разстоянието между отделните икономически дейности, колкото по-близо са те, толкова по-сходни са.

<sup>7</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9441376/KS-06-18-355-EN.pdf/fce32fc9-966f-4c13-9d20-8ce6ccf079b6>

**Фигура 4. Резултати от кълстерния анализ**

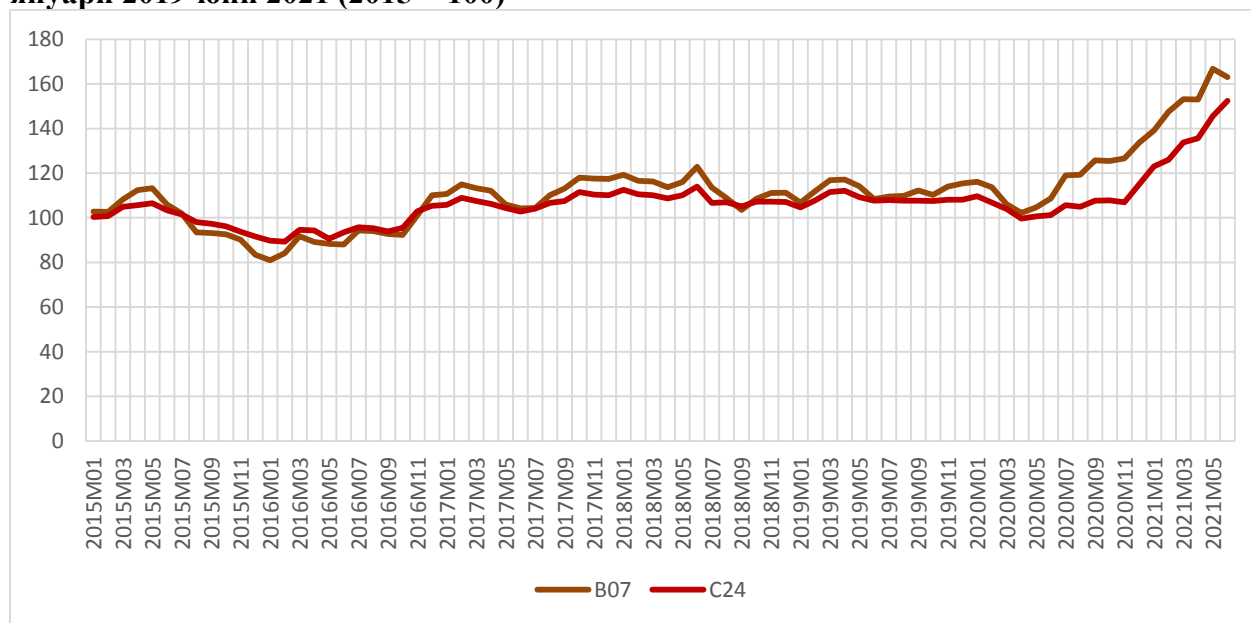


Източник: Собствени изчисления

**КЛЪСТЕР 1: МЕТАЛИ**

Първият кълстер се състои само от две икономически дейности – добив на метални руди и производство на основни метали. Връзката помежду им не е учудваща, интересното в случая е свързано най-вече с разстоянието между тези две дейности и останалите – нито един друг кълстер не е толкова отдалечен от всички останали. Видимо при тях ръст се наблюдава още от началото на пандемията, който в случая на производството на основни метали остава непрекъснат до юни 2021 година.

**Фигура 5. Кълстер 1: Добив на метални руди и производство на основни метали януари 2019-юни 2021 (2015 = 100)**



Източник: НСИ

## **КЛЪСТЕР 2: ТРАНСПОРТ, ДАЛЕКОСЪОБЩЕНИЯ И ДОБИВ НА ВЪГЛИЩА**

Вторият клъстер (отбелязан с тъмно червено) се състои от три икономически дейности – морски и крайбрежен транспорт, далекосъобщения и добив на въглища. Докато при Клъстер 1 връзката между включените дейности е видима, то тук групирането не изглежда толкова интуитивно. Все пак прави впечатление, че цените на морския и крайбрежен транспорт се различават най-много от останалите. Не е учудващо, че добивът на въглища, макар и разделен в отделен клъстер, се намира много по-близо до добива на неметални материали и суровини.

## **КЛЪСТЕР 3: УСЛУГИ И ПРОИЗВОДСТВО И РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ЕЛЕКТРИЧЕСКА ТОПЛОЕНЕРГИЯ И ГАЗ**

В третия клъстер доминират дейности, в сферата на услугите. Сред тях са товарният автомобилен транспорт и услуги по преместване, дейности на пощи, предоставящи универсална пощенска услуга, дейности в областта на информационните технологии, архитектурни и инженерни дейности и технически изпитвания и анализи, дейности по наемане и предоставяне на работна сила, дейности по охрана и разследване, производството, некласифицирано другаде, ремонт и инсталиране на машини и оборудване и производството и разпределението на електрическа топлоенергия и газ. Те се характеризират с бавен, но сигурен ръст и с изключение на производството и разпределението на електрическа топлоенергия и газ, не се наблюдава голяма волатилност на индекса през наблюдавания период.

## **КЛЪСТЕР 4: ВСИЧКИ ОСТАНАЛИ**

Последната група икономически дейности включва разнообразни производства – от дейности по почистване до производството на облекло. Причината за голямото разнообразие най-вероятно се дължи на факта, че макар и различни, тези дейности и техните цени се влияят от едни и същи пазарни фактори. Но изглежда наложително да бъде направен по-подробен анализ на тази група стопански дейности.

## **КАКВО ОЗНАЧАВА ВСИЧКО ТОВА**

Очевидно динамиката на цените на производител към август 2021 година е съпоставима с тази от предишната икономическа криза през 2009 година. При икономическите дейности в България, според тяхната динамика в цените им от 2015 г. насам най-обособени се открояват онези, които са вързани с добива на метални руди и производството на основни метали, морския и крайбрежен транспорт и дейностите по наемане и предоставяне на работна сила. Освен тях, цените на производител поставя повечето икономически дейности в доста сходна позиция по отношение тяхната динамика последните 8 години. Това ще рече, че вероятно цените на производител в обозримо бъдеще „ще бутат“ нагоре и ИПЦ. Но дали и как, поради какви причини, това ще се случи, засега не може да се каже без проучване на макроикономическите фактори, които имат съществено върху динамиката на производствените цени в страната.

**БИБЛИОГРАФИЯ**

Vilcu, R. C. (2015) Inflation by Producer Price Index-predictive factor for inflation by Consumer Price Index? The case of Romania. *Romanian Statistical Review, Supplements*, (22).

Tiwari, A. K., Suresh, K. G., Arouri, M., & Teulon, F. (2014) Causality between consumer price and producer price: evidence from Mexico. *Economic Modelling*, 36, 432-440.

Clark, T. E. (1995). Do producer prices lead consumer prices?. *Economic Review-Federal Reserve Bank of Kansas City*, 80, 25-25.

Ghazali, M. F., Yee, O. A., & Muhammad, M. Z. (2008) Do producer prices cause consumer prices? Some empirical evidence. *International Journal of Business and Management*, 3(11), 78-82.

Kloosterman, R. C., Lambregts, B. (2001) Clustering of economic activities in polycentric urban regions: the case of the Randstad. *Urban studies*, 38(4), 717-732.

**ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ВКЛЮЧЕНИ ИКОНОМИЧЕСКИ ДЕЙНОСТИ**

Добив на въглища	B05
Добив на метални руди	B07
Добив на неметални материали и суровини	B08
Производство на хранителни продукти	C10
Производство на напитки	C11
Производство на тютюневи изделия	C12
Производство на текстил и изделия от текстил, без облекло	C13
Производство на облекло	C14
Обработка на кожи; производство на обувки и други изделия от обработени кожи без косъм	C15
Производство на дървен материал и изделия от него, без мебели	C16
Производство на хартия, картон и изделия от хартия и картон	C17
Печатна дейност и възпроизвеждане на записани носители	C18
Производство на химични продукти	C20
Производство на лекарствени вещества и продукти	C21
Производство на изделия от каучук и пластмаси	C22
Производство на изделия от други неметални минерални суровини	C23
Производство на основни метали	C24
Производство на метални изделия, без машини и оборудване	C25
Производство на компютърна и комуникационна техника, електронни и оптични продукти	C26
Производство на електрически съоръжения	C27
Производство на машини и оборудване, с общо и специално предназначение	C28
Производство на автомобили, ремаркета и полуремаркета	C29
Производство на превозни средства, без автомобили	C30
Производство на мебели	C31
Производство, неклассифицирано другаде	C32
Ремонт и инсталиране на машини и оборудване	C33
Производство и разпределение на електрическа и топлоенергия и газ	D35
Товарен автомобилен транспорт и услуги по преместване	H494
Морски и крайбрежен транспорт	H501_H502
Въздушен транспорт	H51
Складиране и съхраняване на товари	H521
Обработка на товари	H5224
Пощенски и куриерски дейности	H53
Дейност на пощи, предоставящи универсална пощенска услуга	H531
Други пощенски и куриерски дейности	H532
Далекосъобщения	J61
Дейности в областта на информационните технологии	J62
Информационни услуги	J63

Юридически, счетоводни и консултантски дейности в областта на управлението	M69_M702
Архитектурни и инженерни дейности; технически изпитвания и анализи	M71
Рекламна дейност и проучване на пазари	M73
Дейности по наемане и предоставяне на работна сила	N78
Дейности по охрана и разследване	N80
Дейности по почистване	N812



# POLICY: THEORY AND PRACTICE

## ТЕРИТОРИАЛНИ РЕФОРМИ ПРИ ОБЩИНИТЕ В ЕВРОПА И В БЪЛГАРИЯ

Десислава Калчева<sup>1</sup>

### Резюме

*В европейските държави се наблюдават значителен брой териториални промени на ниво община през последните години. Изменения се отчитат както по отношение на сливане на местни териториални единици, така и по отношение на създаване на нови общини чрез разделяне. Целта в настоящата статия е да се изследват териториалните промени, които се наблюдават при общините в България и при част от европейските държави. Основна задача е да се анализират реформите, причините, които се крият зад тях и резултатите, до които водят.*

**Ключови думи:** административно-териториални реформи, общински разводи, общински сливания, Европа, България

## TERRITORIAL REFORMS IN EUROPE AND BULGARIA

Desislava Kalcheva<sup>2</sup>, Sofia University

### Abstract

*In European countries, a significant number of territorial changes have been observed at the municipal level in recent years. Changes are observed both in terms of merging local tertiary units and in terms of creating new municipalities through division. The purpose of this article is to examine the territorial changes that are observed in the municipalities in Bulgaria and in some European countries. The main task is to analyze the reforms, the reasons behind them and the results they lead to.*

**Key words:** administrative-territorial reforms, municipal divorces, municipal mergers, Europe, Bulgaria

---

<sup>1</sup>Десислава Калчева – доктор по Финанси, парично обръщение, кредит и застраховка, хон. асистент в катедра Софтуерни технологии, Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Научно-изследователски интереси в сферата на регионалното развитие, фискалната децентрализация, местните финанси и дълговото финансиране на общините и държавата. Участия в национални и международни проекти, посветени на административно-териториалните реформи, финансовата дисциплина на общините и електоралния цикъл.

<sup>2</sup>Desislava Kalcheva – PhD in Finance, Parttime lecturer in Department of Software Technologies, Sofia University St. Kliment Ohridski. Research interests in the field of regional development, fiscal decentralization, local finances and debt financing of local authorities and the state. Participation in national and international projects dedicated to the administrative-territorial reforms, the financial discipline of the municipalities and the electoral cycle.

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

През последните години се наблюдава засилен интерес към изследване на административно-териториалните реформи в Европа. Значителна част от научните трудове са посветени на териториалните реформи, свързани със сливане на общини (Дания, Гърция, Швеция, Португалия, Холандия, Финландия). Не липсват и изследвания посветени на промените, касаещи общинските деления (Словения, Унгария, Словакия, Чехия, България). Независимо, че основна част от реформите, свързани с намаляване на брой на общините се случват в Западна Европа, не може да се твърди, че страните от Западна Европа са доминирани от реформи за консолидация, а страните в Централна и Източна Европа се характеризират с изключителна фрагментация. Традициите, историческите особености и инерцията на пространствената организация най-коректно обясняват териториалните различия между отделните държави (Swianiewicz, 2002).

Редица автори работят по темата, свързана с териториалните реформи на ниво община (напр. Свяневич, Хлепас, Копус, Илнер, Телес, Таварес и др.). Териториалните промени въздействат върху редица характеристики на местните власти, в т.ч. функционален обхват, взаимоотношения между отделните нива на управление, ниво на плурализъм, възможност за инвестиции, управление на природни богатства и др.

Предимствата и недостатъците на по-малките или на по-големите местни териториални единици и въпросите за правилния размер на общините заемат видно място в теорията и практиката на публичната администрация. Въпреки, че въпросите може да изглеждат прости и доста ясни на повърхността, под повърхността се крие изключително сложен и заплетен набор от допълнителни въпроси. Какви правомощия и отговорности трябва да бъдат възложени на различните звена на поднационалното управление? Как трябва да се финансират дейностите на тези звена и колко големи (или малки) трябва да бъдат звената на поднационалното управление? Допълнително е необходимо да се определи какъв набор от принципи и правила трябва да бъдат приети за това как да се вземат и изпълняват решенията на поднационално ниво (Baldersheim, Rose, 2010, 1)

Тенденцията към намаляващо население в селските и недостатъчно развитите малки градски райони, както и стремежът за постигане на икономии от мащаба и ефективно публично управление повишават актуалността на въпросът, свързан с възможности за териториални реформи в България.

Целта на настоящата статия е да представи и анализира част от териториалните реформи на ниво общини, които се случват в избрани европейски държави и в България след 1990 г. Основните задачи са да се направи кратка характеристика на факторите, довели до необходимост от реформите и да се представят постигнатите резултати. Извършен е сравнителен анализ на наблюдаваната практика в Европа и в България. Представени са възможностите, които предлага междуобщинското сътрудничество.

## **ТЕРИТОРИАЛНИ ПРОМЕНИ, СВЪРЗАНИ С ОБЕДИНЯВАНЕ ИЛИ КОНСОЛИДАЦИЯ НА ОБЩИНИ**

Едни от най-популярните примери, свързани с териториални промени по обединяване на общини през последните години се наблюдават в Дания и Финландия. Характерно за реформите по сливане на общини е, че започват отгоре-надолу и инициатор за промените е централното правителство.

### *Дания*

Последната голяма териториална реформа в Дания се инициира с решение през 2004 г. и реално стартира в началото на 2007 г. Целта на правителството е да препроектира

структурата на централните, местните и регионалните власти, като се намали броя на общините, прецизира се броят на регионите и се преразпределят задачите на общинско, регионално и национално ниво. Залага се броят на общините да бъде намален от 271 на 98, да се създадат пет нови региона, които да заменят съществуващите 13 окръга и 3 окръга със статут на община.

С реформата се премахват правата на регионите да облагат с данъци своите жители, като се цели по-оптимална събираемост и контрол на данъците от по-ниското ниво на управление.

Като основни цели на реформата се залагат:

- Рационализиране на административните структури и структури по предоставяне на услуги;
- Реализиране на икономии от мащаба;
- Повишаване на ефективността и качеството на публичните услуги;
- Повишаване на степента на доверие в ползите от местната демокрация;
- Намаляване различията на общинско и регионално ниво

Според Врангбек (Vrangbæk, 2010) процесът на реформа може да се обясни като комбинация от няколко различни фактора, които се обединяват – подобряване на ефективността и качеството на публичните услуги; по-ниска административна тежест; по-добър контрол върху събираемостта на данъците.

Първоначално реформата среща силен отпор от страна на представителите на общините. Правителството печели подкрепата им след като обещава да заложи повече задачи и отговорности на общините за сметка на окръзите (новите региони). Реформата цели промяна на отговорностите на общините и регионите. Задачите и отговорностите на общините се увеличават за сметка на намаляване отговорностите на окръзите. На ниво окръг се запазват само задачите, свързани със сектор здравеопазване и някои функции на регионалното развитие. Отговорностите за образованието, здравеопазването, транспорта и културата се прехвърлят към новите, по-големи след сливането общини.

След проведената реформа общините получават разширени правомощия в сферата на здравеопазването, социалните услуги, транспорт, пътища, култура, данъчно облагане и др. Увеличените правомощия и задачи на общините водят и до промени във финансирането на местните власти. Отнемат се правата на регионите да налагат данъци, а основното им финансиране се осъществява чрез блокови субсидии и т.н. общински съфинансирания. Предполага се, че общинското съфинансиране ще създаде стимули общините да предприемат повече дейности за превенция и здравеопазване и да си сътрудничат по-тясно с регионите по въпросите на здравеопазване и социални услуги. Общините продължават да се финансират чрез комбинация от местни данъци (основно данъци върху доходите и имуществото, а местните данъци се явяват приблизително 70 процента от общинските приходи), държавни субсидии и междуобщинските компенсационни схеми.

### ***Основните причини и начало на реформата***

Реформата в Дания не е предшествана от сериозни и съществени дебати, нито е обект на някоя от политическите предизборни програми. Мурицен (Mouritzen, 2004) не отчита съществуващи проблеми и фактори сочещи към необходимост от спешна реформа. Нещо повече, десет години по-рано Комисия по задачите на публичния сектор (Orgavekommissionen) заявява, че съществуващото разпределение на задачите в датската тристепенна структурата като цяло е задоволителна и ще остане здрава в лицето на бъдещи предизвикателства. Налице са частични проблеми, водещи до

предложения за реструктуриране, като например структурни проблеми в сектор „Здравеопазване” и недостатъчен капацитет на малките общини за предоставяне на качествени услуги и проблеми при финансирането.

Идеята за реформата стартира с призив на Конфедерацията на датските индустрии (Confederation of Danish Industries) за премахване на окръзите и намаляване на общините от 271 на 100. Идеята среща медийна подкрепа, а Датският икономически съвет (The Danish Economic Council - независим, но финансиран от държавата think tank) представя анализ, който акцентира върху неспособността на малките общини да поддържат високо ниво на публичните услуги. В медиите се публикува анкета според която голяма част от населението подкрепя премахването на окръзите и намаляването на брой на общините. Впоследствие стартират политически дебати в които структурната реформа се представя като възможност за повишаване на ефективността на публичния сектор чрез постигане на икономии от мащаба и чрез осигуряване на по-добра инфраструктура и допълнителни стимули, както и за увеличаване на пазарно базирани решения в публичния сектор.

За целите на провеждане на реформата се създава специална комисия. Тя е съставена от държавни служители, назначени външни експерти и представители на окръзите и общините. Избира се модел без политическо представителство на опозиционните партии. В хода на работата на Комисията се провежда проучване, което показва, че в малките общини не се наблюдава по-силно демократично участие на гражданите в сравнение с по-големите общини. На база изследване на измеренията на демократичното участие на гражданите, доверието и удовлетвореността от местната власт се заключава, че разликите между големите и малките общини в Дания са незначителни.

Първоначално кметовете на 14-те датските региони се противопоставят на намаляването на броя им, но в последствие се съгласяват и препоръчват намаляване на окръзите на седем до девет окръга. Според някои експерти реформата се основава на аргументи за относителен потенциал за подобрене и препратки към бъдещи несигурни предизвикателства.

### ***Резултати от реформата***

Като основни недостатъци на реформата се посочват високата скорост с която се развива процеса, сравнително ограничената възможност за обществен и политически дебат, липса на достатъчно време за постигане на широки споразумения, сравнително малко на брой участници във вземането на финалните решения. Това е в контраст с традиционната картина на съзнателното рационално планиране на политиката, но може да бъде необходимо средство за отклоняване на множеството потенциални точки за вето и по този начин е способ за осигуряване на инерция за такива сложни и широко въздействащи реформи (Andersen and Larsen 2004).

Счита се, че процесът, водещ до решението за реформа, е строго контролиран от правителството. Това улеснява реформата, тъй като потенциалната опозиция има ограничени възможности за съпротива.

Същинското изпълнение на реформата стартира с начална фаза доброволно сливане на общини. Препоръчва се оптимален размер на новите общини от 30 000 жители, а минимален задължителен такъв от 20 000. По-малките общини се задължават да се обединят с други общини или да се присъединят към структури за междуобщинско сътрудничество, обхващащи население от най-малко 30 000. Създават се специални разпоредби за островните общини. В определени общини се провеждат местни референдуми за да се уредят въпросите за сливането. В хода на реформата се подготвят

и съществени промени в законодателството, които да отразят новите структури, отговорности и механизми за финансиране.

В следващата фаза се цели рационализиране на административните структури и структурите за предоставяне на услуги с цел реализиране на икономии от мащаба. Следва да се отчете, че обединяването на администрацията се определя като скъп процес по отношение на човешките ресурси и стреса за персонала. Правителството поема гаранции, че всички регионални и общински служители ще имат гарантирана работа след реформата. Благоприятната икономическата ситуация спомага за изпълнението на това обещание. Тази мярка ограничава недоволството сред населението от наложените промени.

Важно е да се отчете, че правителството не е възлагало мащабна оценка на реформата, въпреки проследяването на развитието в различните секторни области. Заключават се, че реформата не е създала сериозни проблеми в публичния сектор. Обществеността като цяло проявява относително ограничен интерес към реформата, както по време на фазите на вземане на решение, така и след прилагането. Това може да се обясни частично от техническия характер на реформата и отчасти от факта, че няма съществени проблеми съпътстващи реформата. Преходът към новия брой региони и общини изглежда плавен, като една от причините е традицията за включване на датските общини в локални мрежи.

Дългосрочната оценка на реформата се определя от способността на новите общини и региони да предоставят услуги на високо ниво и да осъществяват добър контрол на разходите. Реформата акцентира върху критериите за ефективност и по-ограничено приемане на различията на общинско и регионално ниво

### **Финландия**

През 2005 г. управляващата трипартийна коалиция във Финландия инициира процес за териториални реформи, включващ преразглеждане на броя на общините, преглед на цялостното териториално деление и начина на предоставяне на публични услуги. Идеята за териториални промени не е заложена в политическите програми на управляващите, а се представя в средата на електоралния цикъл.

През 2006 г. се одобрява съдържанието на реформата, а законодателната рамка се одобрява през 2007 г. Реформата се осъществява чрез доброволен избор, а дейностите на местните власти трябва да доведат до сливане или нови споразумения за сътрудничество. В навечерието на реформата броят на общините е 415, като близо в половината от тях живеят по-малко от 5000 жители. Може да се каже, че една от причините за реформата са малките общини, които носят тежки отговорности и изпълняват широк списък от задачи. В допълнение, в предходните години са правени териториални промени “на парче”, а инициативата за реформа предоставя цялостна стратегия включваща разнообразни механизми и оценка и анализ на общинският сектор като цяло.

Други причини довели до реформата са необходимост от модернизация за финландското общество (в резултат на урбанизация, демографски промени, финансови кризи, членство в ЕС), промяна в гравитирането на политически център (от селските към градските райони, от изток на запад), промени в представителството на интересите на местното управление и промени в общите стратегии на административната реформа (Sandberg, 2010, 47). Предложението за реформа се прави и по време на представяне на дългосрочната бюджетна рамка за 2006-2009 г., а в основата му се поставят нарастващите демографски предизвикателства в страната и работата на общините в условия на спад в населението. Счита се, че местните власти няма да успеят да се справят успешно с предлагането на качествени услуги в среда в която данъчните

приходи изостават за сметка на разходите за здравеопазване и социални услуги. Правителството счита, че отговорът на такива предизвикателства са структурните реформи чрез сливане на общини или създаването на по-големи производствени единици за публични блага и услуги чрез междуобщинско сътрудничество.

Процесът по подготовка, вземане на решения и изпълнение на реформата протичат едновременно. Това потиска потенциала за конфликти. Наблюдава се и добра комуникация между централната и местната власт. В края на подготвителната фаза на реформата се представят три алтернативни модели за нова структура на местната власт. Първият модел включва обособяването на силни общини, със засилени права и отговорности с оптимален брой от населението 20 000. Вторият модел предлага обслужващи райони с делегирани отговорностите за социалните и здравни услуги за големи междуобщински райони, с минимум от 100 000 жители, а обединяването на общини ще бъде предмет на доброволни инициативи. Третият най-радикален модел предлага прехвърляне на правото на налагане на данъци на 20 регионални власти и намаляване на степента на управление на 400 общини. Предложените модели се обсъждат на различни събития и семинари. Отзивите от събитията показват умерено приемане на общата идея за реформа. Първият модел и обособяването на силни общини получава най-голяма подкрепа. Общините обаче не одобряват минималният размер на населението да бъде до 20 000 жители.

Втората фаза на реформата стартира през януари 2007 г., когато парламентът одобрява законодателство, определящо прилагането на реформа. Според закона всички общини трябва да представят план за изпълнение на изискванията в законодателството за реформа до края на ноември 2007 г. Правителството обсъжда плановете с общините в трета фаза на процеса.

Реформата на местното самоуправление във Финландия е преди всичко за укрепване на финансовия и професионалния капацитет на общините. Хипотезата зад реформата е, че това ще стане чрез увеличаване на размера на общините и/или общини, предоставящи съвместни услуги на местното население. Реформата не включва фундаментални промени в задачите, възложени на общините. Правителството предлага стимули за общини, които избират междуобщинско сътрудничество и финансови награди за общините, които избират сливането. След проведените консултации и обсъдени общински планове с правителството се отчита, че междуобщинското сътрудничество е най-предпочитаното решение. Близко 250 общини са изразили своите намерения за постигане на целите на реформата по този начин. Въпреки това, на база доброволни сливания броят на общините намалява от 400 на 333 в началото на 2009 г., а в резултат на следващите вълни на сливания общините намаляват до 309.

Предлаганите финансови стимули подкрепят общинските решения за сливане. Схемата за стимулиране благоприятства бързи действия, както и сливане на три или повече общини. Общо 99 общини вземат решения за сливане в началото на 2009 г. в резултат на схемата за стимулиране и в следствие от изборния цикъл. От 32-те нови местни власти, създадени към януари 2009 г., половината са в резултат от сливане между две съществуващи общини, останалите включват сливания на три или повече общини. Значителният брой от сливанията включват средни градове и техните предградия и водят до нови местни власти с над 50 000 жители.

За успеха на реформата значителна роля играе принципът на доброволност и възможността за избор за сливане с други общини или за междуобщинско сътрудничество. Предлагат се финансови стимули за сливания, но не и за междуобщинско сътрудничество.

Освен разгледаните примери, териториалните реформи по сливане се наблюдават в Гърция, Нидерландия, Швеция, Германия и др.

## ТЕРИТОРИАЛНИ ПРОМЕНИ, СВЪРЗАНИ С ОТДЕЛЯНЕ НА ОБЩИНИ

Примери за държави в които през последните години се наблюдават териториални промени, свързани с отделяне на общини са Словения, Чехия и Унгария. Териториалните промени на ниво община в България също се свързват със създаване на нови общини чрез отделяне.

За да идентифицираме и групираме факторите, които стоят зад инициативата за общинските разводи в изследваната практика, използваме модел, разработен от Павел Свяневич (Swianiewicz, 2021). Авторът обособява причините, водещи до общински разводи в няколко групи фактори: институционална обстановка (национално ниво) – правна рамка и политики на централното правителство; способ на изпълнение на инициативата за отцепване; местни политически фактори; икономически фактори и културен/идентичен натиск. Класификацията е разработена на база изследвания върху деленията на общини в Централна и Източна Европа.

### *Словения*

Към днешна дата Словения се състои от 212 общини, 11 от които имат т.н. градски статус. В страната се наблюдава продължителен процес по фрагментация на общини. През 1994 г. се създават чрез отделяне 45 общини, през 1998 г. – една община, през 2002 г. - 17 общини и през 2010 г. чрез разделяне се създават още 2 общини. Отделените общини са сравнително малки, повечето с население от 5000 жители, а някои попадат в диапазона 5000-10000 жители. По-голямата част от новосформираните общини се създават в източната част на страната.

През 1994 г. единственият критерий за създаване на нова община е положителен резултат от местен референдум, но в последствие се добавя и критерий за минимален брой на местно население – 5000.

На първо място сред факторите, довели до разделянето на общините изследователите посочват т.н. културни фактори. Частите от общините, иницирали разделяния, съответстват териториално на стари „местни общности“, които неофициално са служили като общини в предишния режим. Зад разделянията, които настъпват 2010 г. седят т.н. политически фактори. Създаването на нова община чрез деление се предлага или от депутати от управляващата коалиция или от общински съветници. Реформата се иницира отдолу нагоре и не е свързана с национална политика или осъществяването на цялостна реформа.

Следващата група фактори, които оказват влияние върху разделянията, са икономическите фактори. Трябва да се отчете, обаче, че повечето новосформирани общини нямат достатъчно финансови възможности и разчитат предимно на държавни субсидии. Поради механизма за изравняване на общинския финансов капацитет, по-малките и по-бедните общини получават преразпределени средства от по-големите и богати центрове. В този ред на мисли, може да обобщим, че законите и възможностите за финансиране чрез държавни субсидии подкрепят създаването на нови общини в Словения.

След териториалните промени няма доказателства, че новите общини след отделянето си са по-развити. По-често (в една трета от случаите) те са по-слабо развити от общините-майки. Като положителна страна на промяната се оценява възможността за контрол върху местните приоритети от страна на новите общини. Макар и малки по територия и население, местните териториални единици представляват по-добре интересите на гражданите (Bačlija and Lavtar, 2021).

### **Чехия**

Към днешна дата Чехия е съставена от 14 региона и 6258 общини. Териториалните промени, свързани с отцепване на общини започват през 1990 г. с приемане на Закона за общините. Създаването на нови общини става отдолу нагоре и не е в резултат на програма на правителството. Исканията за отделяне на общини се свързват основно с разпускане на

създадени големи централни общини, изкуствено създадени по време на насилственото сливане през периода 1960 г.–1980 г. Такива искания се повдигат от Асоциацията на градовете и общините, както и от представители на отделни местни власти, исканията се подкрепят от всички демократични политически партии и движения.

През 1990 г. са създават 1684 нови общини чрез отделяне, 337 нови общини са създадени през 1992 г., 104 през 1993 г. и 36 през 1994 г. В периода 1994-2001г. годишният брой на отделянията не надвишава 15. До края на 1995 г. са възникнали нови 2 168 общини.

Процесът по раздробяване на общините приключва през 2001 г., но експерти сочат, че териториалните промени са огромни и включват около една четвърт от всички общини, съществували през 1989 г. След 2001 г. общият брой общини се стабилизира на около 6 250 с леки колебания около тази цифра.

Като основна цел на разделенията, авторите посочват отмяна на по-ранни насилствени сливания и възстановяване на административната автономия от бившите общини премахнати в селските райони. Преобладаващото мнозинство от новите общини са малки общности: около половината от тях са с по-малко от 200 жители и 99% с по-малко от 2000 жители. Други потенциални мотиви за отделяне са очакване за икономическа изгода, „бягство“ от дискриминацията, която отделящите се общности са преживели от страна на общината-майка, локално напрежение и традиционни антипатии между съседните села. В допълнение, причините за обединяване на селските общности през комунистическия период – съгласуване на териториалната структура на местната администрация с териториалната организация на земеделските кооперации – губи своята актуалност след 1989 г., тъй като по-голямата част от кооперациите се разпадат или са приватизирани (Pner, 2010).

С цел преодоляване на разпокъсаността, в държавата се подкрепят възможностите за сливане на общини на доброволно начало и на междуобщинското сътрудничество.

### **Унгария**

След демократичните промени в Унгария се формират близо 3000 автономни общини. Част от общините съставляват села с под 500 жители. Целта на реформата от 1990 г. е избягване от централизирания подход на комунистическото управление. Процесът на фрагментация на общините в Унгария продължава последните тридесет години. За периода 1990-2019 г. са създадени близо 100 нови общини чрез деление. По-значителна част от деленията се извършват през 90-те години на миналия век и са в резултат на желанието на местните общности на бившите обединени селища за възвръщане на изгубената автономия. По време на комунистическото управление, тези общини са били слети с други по-големи общини и дори някои от тях са изгубили статута си на селище. В единадесет случая на деление общината-майка престава да съществува и се разделя на две отделни общини. След големият брой случаи на деление се наблюдава лек спад, но концентрирано създаване на нови общини чрез деление се наблюдава в годините на местни избори – 2002, 2006, 2010 и 2014 г. След 2014 г. няма отчетени общински деления. Повечето от новоучредените общини са малки села с по-малко от 1000 жители. Само 8 нови общини имат население от над 5000 жители. Не се наблюдава равномерно разделение на общините.



Според използваната класификация на проф. Свяневич зад общинските деления в Унгария седят фактори от всички формирани групи. По-конкретно, сред икономическите и културни фактори се посочват желание за автономност поради несправедливо деление на финансовите средства сред населените места формиращи общината, затворени училища или детски центрове на територията на новата община, стремеж за по-качествени публични услуги, желание за формиране на собствен бюджет и изпълнение на местни политики и по-голям достъп до държавни субсидии.

Пет от деленията през последните години се свързват с т.нар. отделяне на богатата част на общината. В този случай се формират нови богати общини, които имат достъп до високи приходи от корпоративен данък, благодарение на големият брой предприятия, които работят на територията на общината.

В групата на културните фактори, водещ е мотивът за местната идентичност и възстановяване на старите граници на общините, които са действали преди комунистическото управление. Законодателството също дава свобода и възможности за формиране на нови местни власти. През 2010-2014 г. се изменя законодателството и се внасят някои промени и допълнителни условия за създаване на нова община. От 2013 г. частта от община, която желае да се отдели от своята община-майка, трябва да докаже по-добро финансово състояние и предоставяне на услуги и по-добри демографски тенденции от средните показатели за страната. Също така, на практика, тя трябва да получи разрешение за напускане от другата част на общността, от която желае да се отдели. (Dobos, 2021). Това е и един от факторите, преустановили трайната тенденция към фрагментация на местните власти в Унгария.

Към днешна дата, в Унгария се наблюдава подкрепа за сливане на общини и за междуобщинско сътрудничество. Формирането на общински сдружения се подкрепят с различни финансови стимули. През 2012 г. се провежда реформа за обединяване на кметства с по-малко от 2000 жители. Цели се намаляване на разходите за администрация. Тази стъпка не нарушава автономията на общините, но слага край на достъпа на гражданите до местна администрация в много населени места. След наложеното сливане на кметствата на общини с по-малко от 2000 жители, осемдесет и три процента от общините работят в обща офис система, а шестдесет процента от населените места нямат собствена кметска служба; четиридесет и пет процента от местните власти дори нямат клон на непълно работно време.

### **България**

В България, териториални промени на ниво общини се наблюдават единствено по отношение на разделения на общини (общински разводи). За периода 1990-2020 г. в страната се отделят девет нови общини - Долна баня, Гурково, Николаево, Кричим, Перущица, Стамболийски, Куклен, Сопот и Сърница. Създаването на община чрез отделяне се основава на разпоредбите на Закона за административното-териториалното деление на Република България (чл. 8, ал. 1). Не се наблюдават изменения в институционалната обстановка в периода на анализирания промени.

Според ползваната от нас класификация на първо място сред факторите довели до деленията на общини се нареждат икономическите фактори. Обособените самостоятелни общини се стремят към реализиране на местни политики, управление на самостоятелен бюджет, достъп до местни данъци и субсидии, достъп до дългово финансиране и европейски средства. Изследвания за общинските деления в България (Kalcheva, 2021; Калчева, 2022 [Kalcheva, 2022]) сочат, че общините-майки не са осъществявали достатъчно инвестиции на територията на новосформираните общини. Наблюдаваме и примери за отделяне на т.н. богатата част на старата общината – на територията на община Куклен например работят предприятия, които са основен

данъкоплатец в общината и осигуряват значителни нива на местни данъчни приходи в общината-майка.

Като следващ фактор, довел до деленията, се дефинира културната идентичност и отдалечеността от административния център на общината. Всички общини, които се създават чрез деление са съществували като самостоятелни общини преди реформата, свързана с окрупняване на общините. Първата вълна на сливане на общини е извършена през 1979 г. Реформата се определя като най-мощната и радикалната на територията на страната. Общините в България се намаляват от 1389 до 291. По-късно броят им се увеличава до 300. Втората вълна на окрупняване на общините е през 1987 г. В рамките на тази реформа се намаляват окръзите в страната от 28 на 9, а броят на общините се съкращава от 300 на 249 (Калинков, 2016 [Kalinkov, 2016]).

Инициативите по отделяне на общини в България се основават на проведени местни референдуми. Първият референдум в община Куклен е неуспешен, а община Сърница е първенец по най-дълъг процес по отцепване – около 17 г.

На база изследвания на нагласите на общините и местното население не се наблюдава желание за сливане на общини. За това свидетелства и по-ранни изследвания по темата. Нещо повече, през 2020 г. наблюдавахме резултатите от референдума на гр. Обзор и околните села за отделяне като самостоятелна община. Въз основа на положителния вот, на 24 март 2021 г. Министерският съвет прие решение за създаване на община Обзор. Към момента обаче, все още няма издаден президентски указ.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Изследваната практика показва, че териториалните промени, свързани със сливане на общини първоначално не се подкрепят от местните власти. Те се инициират отгоре надолу и за успешното им протичане се предлагат различни финансови стимули на общините. Често, като алтернатива на сливането, държавата предлага приложението на междуобщинско сътрудничество. Голяма част от общините избират именно тази алтернатива пред сливането с друга община. Междуобщинското сътрудничество също предполага реализиране на икономии от мащаба и икономии от обхвата, повишаване качеството на предлаганите услуги и съкращаване на публичните разходи. В същото време се запазва правото на демократичен избор и близостта на местните власти до населението.

Изследваната практика показва, че през последните години не липсват и териториални промени, свързани с фрагментация на общини. В представените примери, тези промени водят началото си от демократичните промени и често са в резултат на предходни реформи по принудително сливане на общини. Основни причини за деленията са и икономическите фактори, в т.ч. стремежът към самостоятелен бюджет, реализирането на повече капиталови инвестиции и изпълнението на политики от местно значение.

В България не се наблюдават промени свързани със сливане на общини. Предвид нагласите на местното население и местните власти и предвид действащото законодателство, добра алтернатива пред сливането на общини е междуобщинското сътрудничество. То придобива особено висока актуалност и в условията на демографски спад, намаляване на данъчно задължените лица и нарастване на разходите за здравеопазване и социални услуги.

**БИБЛИОГРАФИЯ**

Andersen, J.G., C.A. Larsen (2004) *Magten på borgen. En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer.* Århus: Århus Universitetsforlag.

Association of Finnish Local and Regional Authorities (2022) online at <https://www.localfinland.fi/finnish-municipalities-and-regions> accessed: 15/02/2022

Bačlija, I., Lavtar, R. (2021) Factors Contributing to the Municipal Splits in Slovenia, *Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development.* 25(1): 54-61.

Baldershei, H., Rose, B. (2010) *Territorial Choice: Rescaling Governance in European States* in Baldersheim et al, *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, Palgrave Macmillan.

Blom-Hansen, J. (2010) Municipal amalgamations and common pool problems: The Danish local government reform in 2007. *Scandinavian Political Studies* 33(1), 51-73.

Council of European Municipalities and Regions (CEMR) (2022) online at: <https://www.ccre.org/pays/view/35> accessed: 15/02/2022

Dobos, G. (2021) Municipal Splits and Hidden Amalgamations in Hungary, *Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development.* 25(1): 37-45.

European Committee of the Regions (2022) online at: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Slovenia.aspx> accessed: 15/02/2022

Illner, M. (2010) Top-down or bottom up? Coping with territorial fragmentation in the Czech Republic, [in:] Baldersheim, H. and Rose, L. (eds.) *Territorial choice: The politics of boundaries and borders*, London: Palgrave-Macmillan, 214-233.

Kalcheva D. (2021) *Territorial Reforms in Bulgaria: The Cases of Municipal Divorces in Local Government* in Lackowska et al, *Europe New Perspectives and Democratic Challenges*, Bristol University Press.

Mouritzen, P.E. (2004) *Strukturreformen som en skraldespand*, *Administrativ debat*, No. 4, 9-14.

Sandberg, A. (2010) *Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery?* In Baldersheim et al, *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, Palgrave Macmillan.

Swianiewicz P. (2021) From Post-Communist Democratic Laissez-Faire to Prevention of Territorial Fragmentation: Tightening the Rules of Municipal Splits in Central and Eastern Europe after 1990, *Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development.* 25(1), 5-17.

Swianiewicz, P. (2002) *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, *Local Government and Public Service Reform Initiative*, Open Society Institute. Budapest.

Swianiewicz, P. (2020) *Municipal Divorces – The Under Researched Topic of Territorial Reforms in Europe*, *Acta Geobalcanica*, 6-1, 27–33.

Tavares A. (2021) *Advancing the Research Agenda on Territorial Reforms*, in Lackowska et al, *Europe New Perspectives and Democratic Challenges*, Bristol University Press.

Vrangbæk K. (2010) *Structural Reform in Denmark: Central Reform Processes in a Decentralized Environment in 2007* in: Swianiewicz P. et al. *Territorial Consolidation*

reforms in Europe. Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute–Budapest: pp 27-45.

Калинков К. (2016) Нова реформа в административно-териториалното устройство на Република България – основа за прилагане на европейските принципи на регионализма, Годишник на Икономически университет, Икономически университет – Варна, 59–128 [Kalinkov K. (2016) Nova reforma v administrativno-teritorialното ustroystvo na Republika Bulgariya – osnova za prilagane na evropeyskite printsipi na regionalizma', Godishnik na Ikonomicheski universitet, Ikonomicheski universitet – Varna, 59–128].

Калчева Д. (2022) Териториални реформи в България – минало, настояще и бъдеще, сп. Бизнес посоки, бр.2/2022, БСУ [Kalcheva D. (2022) Teritorialni reformi v Bulgariya – minalo, nastoyashte i badeshte, sp. Biznes posoki, br.2/2022, BSU].

# МЯСТОТО НА ДЪРЖАВАТА В ТРИЪГЪЛНИКА НА ЗНАНИЕТО<sup>1</sup>

Петър Атанасов<sup>2</sup>

## Резюме

*С настоящата статия се цели извеждането на основните фактори за успешна реализация на триъгълника на знанието, като е направен опит да се дефинира и мястото на държавата. Ползотворната и успешна работа в триъгълника на знанието е процес, в чиято основа лежи дълбоко осъзната необходимост от всички заинтересовани страни. Въпросното осъзнаване е естествен и бавен процес, който не би могъл да се реализира административно, но това не означава, че не би трябвало активно да се подкрепя. На този фон нарастването на разходите за иновации би имало положителен, но не съразмерен ефект. Не по-малка важност от осигуряването на финансов ресурс има създаването на условия и предпоставки за ефективна работа в разглежданата посока. Въпросните условия и предпоставки включват дългосрочна визия, която да не страда от политически сътресения, законодателна, нормативна и регулаторна рамка, където според нас, държавата би трябвало да намери своето място и роля.*

**Ключови думи:** държава, триъгълник на знанието, иновации;

## THE PLACE OF THE STATE IN THE TRIANGLE OF KNOWLEDGE

Petar Atanasov<sup>3</sup>, Plovdiv University

### Abstract

*This article aims to bring out the main factors for the successful realization of the knowledge triangle, and an attempt is made to define the place of the state. Fruitful and successful work in the knowledge triangle is a process based on the deeply realized need of all stakeholders. Awareness in question is a natural and slow process that could not be implemented administratively, but this does not mean that it should not be actively supported. Against this background, the increase in the cost of innovation would have a positive but disproportionate effect. No less important than the provision of financial resources is the creation of conditions and prerequisites for effective work in this direction. The conditions and prerequisites in question include: a long-term vision that does not suffer from political turmoil, a legislative, regulatory and regulatory framework where, in our view, the state should find its place and role.*

**Key words:** state, knowledge triangle, innovation;

---

<sup>1</sup> Статията е част от работата по проект МУ21-ФИСН-020/27.01.2021 г. на тема: „Интегриран експериментален подход за изследване на сътрудничеството между висшите училища и бизнес организациите“, финансиран от Фонд „Научни изследвания“ при Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“.

<sup>2</sup> Петър Атанасов Атанасов работи като главен асистент във Факултета по Икономически и социални науки - катедра Финанси и счетоводство при ПУ „Паисий Хилендарски“, гр. Пловдив. Преподава корпоративни финанси и има интереси в областта на капиталовите пазари.

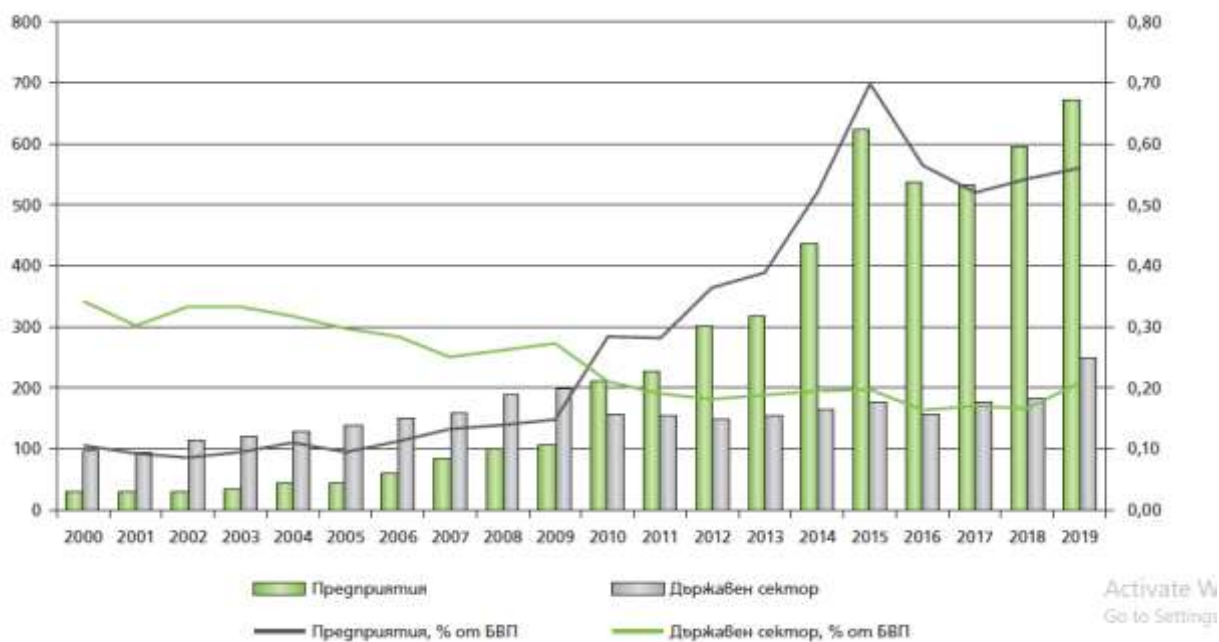
<sup>3</sup> Petar Atanasov works as a chief assistant professor in the Faculty of Economics and Social Sciences, Department of Finance and Accounting at Plovdiv University “Paisii Hilendarski”; Lecturer on Corporate Finance and has interests in the field of capital markets.

## ОСНОВНИ ФАКТОРИ ЗА УСПЕШНОТО РЕАЛИЗИРАНЕ НА ТРИЪГЪЛНИКА НА ЗНАНИЕТО

В съвременния глобализиран свят основните конкурентни предимства се основават на иновативността, а не на стойността на разходите и размера на данъците, както за съжаление е у нас. Изграждането на икономиката върху базата на иновативността е един от доказаните подходи за постигане на висок просперитет. Просперитетът в едно общество е натрупването на решения за човешките проблеми. Решения, които не възникват автоматично при инвестиции в научни изследвания и образование, а следва да бъдат свързани с иновациите (Stam, 2011)

Триъгълникът на знанието най-често се дефинира като взаимодействието, работата или зависимостта между бизнес, наука и иновации или наука, образование и иновации. Бизнесът има своето неизменно място като двигател и заинтересована страна в триъгълника на знанието. Макар да са различни сегменти науката и образованието са близки, понякога се допират и дори пресичат, поради което би могло да се поставят под един знаменател. Иновацията от своя страна се явява желаният резултат или продукт, плод на работата в триъгълника на знанието, с чиято помощ да се постигне просперитет. Иновативността в триъгълника на знанието не е самоцел, а би трябвало да има подчертано практико-приложна стойност. За разлика от бизнеса и науката иновацията няма лице, тя е резултат за последните и в крайна сметка се трансформира в просперитет за обществото. Лице на обществото, обаче, в достатъчно аспекти се явява държавата.

За успешното функциониране на триъгълника на знанието са необходими редица фактори и предпоставки. Сред по-важните от тях са: наличие на благоприятна среда или екосистема, дългосрочна визия и мотивация, както и адекватно финансиране. Ако разгледаме последния фактор – финансирането на иновативността през призмата на разходите за научноизследователска и развойна дейност, като процент от БВП според данни на OECD ще установим следните ориентировъчни факти: към 2019 г. лидер е Израел с 4.93%, следван от Южна Корея с 4.64%, в Япония се заделят около 3.19%, в САЩ около 3.07%, а в ЕС 2.47% (OECD, data) За сравнение, въпросните разходи у нас са под един процент от БВП. Да съпоставяме съотношения към БВП на различни по структура, култура и богатство общества не е коректно, така че последното би могло да послужи само като груб ориентир. Интерес представлява и структурата на финансиране на работата в триъгълника на знанието, където условно се разглеждат два основни източника - държавата и бизнеса. Държавата финансира иновациите и в много по-развитите от нас пазари, но не се разглежда като част от триъгълника на знанието. У нас финансирането от страна на държавата е значително по-високо от средното за ЕС, което е за сметка на бизнеса. От Фигура №1 се вижда, че до 2009 г. размерът на финансиране на НИРД от страна на държавата превъзхожда финансирането от страна на бизнеса, което е прецедент в ЕС. Съвсем първично бихме могли да допуснем, че последното се дължи на факта, че допреди тридесет години държавата е финансирала иновациите на сто процента, но това важи и за пазари като Чехия, Полша и други, където картината е различна. Поглед върху финансирането на иновативността от страна на бизнеса у нас показва наличието на относително скромно (в сравнение с ЕС) такова, причините, за което предизвикват интерес. От една страна бизнесът у нас заплаща сравнително ниски разходи, както и най-ниските данъци в ЕС. В някаква степен обяснение за размера на финансиране на иновативността от бизнеса би могъл да бъде фактът, че не малка част от компаниите у нас са дъщерни дружества или тези решения принадлежат на компаниите майки. Такава констатация, обаче, би имала само частично обяснителен характер.

**Фигура №1 Разходи за НИРД предприятия и държавен сектор, 2000-2019 г.****Източник: Иновации БГ 2020**

Друг съществен фактор за успешната реализация на работата в триъгълника на знанието е мотивацията на участниците. Относно последната - ако иновацията се реализира успешно - това би било благоприятно за всички заинтересовани страни. В икономическата наука се приема, че обектите са рационални и макар да е емпирично доказано, че това твърдение не важи за всички, то важи за достатъчно голямата част от тях. Изхождайки от тук, би трябвало да се вземат под внимание интересите на заинтересованите страни и да се предложи сценарий, който да ги удовлетворява и мотивира. Относно бизнеса, макар и опростено, това означава приходите от успешната иновация да са по-високи от направените разходи, като е редно да се отчете влиянието на поетия риск и други фактори. Също така се очаква иновацията да донесе на бизнеса качествени конкурентни предимства и потенциал за бъдещ растеж. Други положителни за бизнеса резултати от успешната работа в триъгълника на знанието биха могли да бъдат обезпечаването на необходимите му изследвания, анализи и технологии, както и достъп до високо квалифицирани кадри. Инвестицията от науката е по-скромна спрямо останалите участници, тя по-скоро е получател на парични потоци, като се очаква да предложи решения, близки до материята, с която се занимава. Погледнато по този начин и през призмата на рационалността мотивацията на науката се визуализира ясно. Друг е въпросът, че за успешната реализация на процеса е необходима една много по-отворена и активна позиция. За успешната реализация в триъгълника на знанието от изключителна важност е факторът прозрачност, който се измерва с дълбочината на отношенията и наличието на взаимно доверие. Следствие на прозрачността е друг ценен за триъгълника на знание фактор, а именно – ерозирането на границите между участниците в процеса. Процесът би могъл да се онагледява, като възможност представители на науката да реализират проекти в бизнес среда, а представители на бизнеса – да могат да работят в редовете на науката.

Следващият основен фактор за успешното реализиране на триъгълника на знанието е създаване и поддържане на благоприятна среда или екосистема. Ползотворната и успешна работа в триъгълника на знанието е процес, в чиято основа лежи дълбоко осъзната потребност за открита съвместна работа от всички заинтересовани страни.

Въпросното осъзнаване е еволюционен и бавен процес. Той представлява ценности и култура, като не би могъл да се реализира административно, но би трябвало активно да се подкрепя. Създаването на благоприятна екосистема включва наличието на дългосрочна визия, която не страда от политически сътресения, законодателна, нормативна и регулаторна рамки. Науката, образованието и бизнеса, както и техните взаимодействия се формират и развиват по различен начин в различните пазари, като всеки един от тях има своя специфичен контекст за организиране на триъгълника на знанието (Stam, 2015).

### **ДЪРЖАВАТА И ТРИЪГЪЛНИКА НА ЗНАНИЕТО**

Макар да не се разглежда като част от триъгълника на знанието, във всички пазари, където тази концепция е добре реализирана, държавата заема важна роля от приемане на стратегически важни документи и визия, през финансирането до създаване на благоприятна екосистема и накрая употребата на продукта иновация. Въпросната роля се обуславя от редица сериозни аргументи по-важни, от които са:

- ✓ Сред основните интереси на държавата е просперитетът на обществото, а оттук следва мотивацията за повишаване на последния, фактор, за което се явява иновативността.
- ✓ Преразпределя най-големия финансов ресурс.
- ✓ Явява се най-големия работодател.
- ✓ Формира законодателната и регулаторна рамка, което може да включва: приемане на дългосрочна и устойчива визия спрямо триъгълника на знанието, създаване на благоприятни условия за съвместна работа, предлагане на благоприятни възможности за финансиране и данъчни преференции, актуализиране на патентното законодателство и съобразяването му с нуждите на процесите в триъгълника на знанието.
- ✓ Осъществява (у нас с изключителна тежест) значима част от разходите за иновации.
- ✓ Осъществява (у нас с изключителна тежест) значима част от разходите за наука.
- ✓ Не на последно място общите ценности, визия и воля на бизнес, наука и държава биха имали силно синергичен ефект.
- ✓ Основната част от стратегическите документи касаещи триъгълника на знанието се приемат от държавната власт.

Интересна проява на държавата, при това на пазар като САЩ, където последната има относително ниско тегло спрямо частния бизнес, е създаването на т.нар. spin-off фирми. Това са финансирани от федерални агенции новосъздадени компании, основани с цел комерсиализиране на изследователските резултати, но с възможност да запазят контрола върху интелектуалната си собственост. По този пример много западноевропейски правителства приемат законодателни промени в посока патентна активност, с което гарантират правата на изпълнителите на публично финансирани изследвания, каквито са университетите. В страни като Швеция, с помощта на инкубатори, във фокус попадат дори отделни учени и изследователи (Wright, Clarysse, Mustar, Lockett, 2007).

За успешната реализация на триъгълника на знанието в различните държави се създават структури, които да облекчат комуникацията и да скъсят дистанцията между заинтересованите страни. Въпросните структури като тип биха могли да бъдат: бизнес инкубатори, центрове за върхови технологии, агенции, включително министерства, като последната проява безспорно кореспондира с държавата.



## **ИЗВОДИ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

В съвременния глобализиран свят основните конкурентни предимства се основават на иновативността, като последната е един от доказаните подходи за постигане на висок просперитет. През последните двадесет години в Европейският съюз и България са създадени редица амбициозни стратегии за успешната реализация на триъгълника на знанието и изграждане на икономика базирана на иновациите. За съжаление трезвата и критична оценка на ниво ЕС, и особено у нас, показва незадоволително ниво на постигнатите резултати.

Всъщност, да потърсим мястото на държавата относно триъгълника на знанието е опит да видим нещо, което намираме за очевидно. Въпреки, че не се приема, като част от триъгълника на знанието, във всички пазари, където тази концепция е успешно реализирана, държавата заема изключително важна роля. Роля, която включва ключови елементи като приемане на стратегически документи и дългосрочна визия, законодателна, нормативна и регулаторна рамки, финансиране и поощряване на иновативността. Намирането на успешен дизайн, който показва точното място на държавата спрямо триъгълника на знанието, преминава през задълбочен преглед на теоретичните модели и емпиричните доказателства, като от изключително важно значение е да се отчетат националните специфики.

## **БИБЛИОГРАФИЯ**

OECD Data, Available: <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm> .

Stam, E., *Entrepreneurship, Innovation and Institutions*, 2011.

Stam, E., *Entrepreneurial Ecosystems and Regional Policy: A Sympathetic Critique*, 2015.

Wright, M., Clarysse, B., Mustar, P., Lockett, A., *Academic Entrepreneurship in Europe*, 2007.

## ЛИДЕРСКО ПОВЕДЕНИЕ В РАМКАТА НА КОМПЕТЕНТНОСТИ НА РЪКОВОДНИТЕ ДЪРЖАВНИ СЛУЖИТЕЛИ - АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВИ

Аделина Борисова<sup>1</sup>

### Резюме

*Лидерското поведение на мениджърите има потенциал за по-ефективно управление на екипи и организации. В статията на фокус е въпросът дали може да се приложи моделът на експертното лидерство в публичната администрация. Рамката на компетентностите на ръководните служители в българската държавна служба беше актуализирана чрез въвеждане на лидерското поведение в управленската компетентност. В статията ще изследваме в какво се състои направената нормативна промяна в модела на компетентности.*

**Ключови думи:** компетентност, лидерско поведение, рамка на компетентностите, теория на експертното лидерство, публичен мениджмънт

## LEADERSHIP BEHAVIOR IN THE FRAMEWORK OF COMPETENCIES OF MANAGERIAL CIVIL SERVANTS - CURRENT STATUS AND PROSPECTS

Adelina Borisova, National Agency for Vocational Education and Training<sup>2</sup>

### Abstract

*Leadership behavior of managers has the potential for more effective management of teams and organizations. The focus of the article is the question of whether the model of expert leadership can be applied in public administration. The framework of competencies of managers in the Bulgarian civil service has been updated by introducing the leadership behavior in managerial competence. In the article we will examine what the normative change in the model of competencies consists of.*

**Key words:** competence, leadership behavior, framework of competencies, theory of expert leadership, public management

---

<sup>1</sup> Аделина Борисова – доктор по публична администрация, главен експерт в дирекция „Професионална квалификация и лицензиране” в Националната агенция за професионално образование и обучение (НАПОО) към Министерски съвет. Професионална сфера на дейност: разработване и актуализиране на Държавните образователни стандарти за придобиване на квалификация по професии; поддържане, актуализиране и допълване на Списъка на професиите за професионално образование и обучение; участие в международни работни групи към Европейската комисия; участие в международни проекти в областта на ПОО и др. Основни области на научен интерес: публична администрация, управление на човешките ресурси в държавната администрация, системи за оценка на изпълнението на държавните служители в сравнителен европейски контекст

<sup>2</sup> Adelina Borisova, Phd, chief expert at Vocational Qualification and Licensing Directorate at the National Agency for Vocational Education and Training within the Council of Ministers. Professional area of activity: development and updating of the State educational standards for acquiring qualification by professions; maintaining, updating and supplementing the List of professions for vocational education and training; participation in international working groups at the European Commission; participation in international projects in the field of VET, etc. Main areas of scientific interest: public administration, human resources management in the state administration, systems for evaluation of the performance of civil servants in a comparative European context.

Лидерската компетентност е средство за ефективно управление на потенциала на различни екипи и административни звена. Развитието на лидерските умения е важна предпоставка за професионалното и личностно усъвършенстване на ръководните кадри. Ръководните служители чрез лидерски поведения могат да оказват въздействие върху авторитета на администрацията, да насърчават културата на учене на работното място, да подобряват организационните и индивидуални резултати, да създават партньорства. Лидерското поведение е интегрирано в модела на компетентности, действащ в държавната служба. Нашата задача е да изследваме проявленията на лидерската компетентност според нивото на мениджмънт – висши и ръководни държавни служители. На следващо място да установим дали е приложен унифициран подход при разработването на рамките на компетентности за двата типа управленски длъжности; дали има припокриване на лидерски поведения; и дали са налице диференциращи лидерски поведения и други.

В анализа възприемаме за отправен ориентир научната теза на Залезник (Zaleznik, 1977) и Котър (Kotter, 1999), според които лидерските компетентности преместват фокуса от техническите изисквания за изпълнение на конкретни длъжности към по-меки междуличностни умения, които се търсят от служители на различни нива в организацията. Според твърдението на Залезник и Котър, лидерството като стил на управление надхвърля обхвата на формално овластените мениджъри на най-високо ниво, а може да се изисква и от служители на други нива в организацията.

Приложима ли е тази теза в практиката на администрацията:

- възможно ли е прояви на лидерска компетентност да се наблюдават в изпълнението на задачи от експерти;
- лидерското поведение може ли да бъде основа за идентифициране на бъдещи таланти;
- Дали всеки ръководен служител в администрацията може да демонстрира лидерско поведение според ситуацията и работната задача;
- Лидерските умения могат ли да се изграждат посредством обучения, функция от професионалния опит ли са или са вродени способности на личността.

Всички повдигнати по-горе въпроси кореспондират с последната промяна в модела на компетентности в българската държавна служба, която се състои в добавяне на изискване за демонстриране на лидерско поведение от ръководните длъжности на по-ниско управленско ниво. Според Класификатора на длъжностите в администрацията това са ръководни длъжности от следните нива: Ръководно ниво 5Б, Ръководно ниво 6А, Ръководно ниво 6Б, Ръководно ниво 7А и Ръководно ниво 7Б, Ръководно ниво 8). Всички изброени ръководни нива обхващат значителен брой управленски кадри от централната и териториалната администрация, които освен мениджърски умения, следва да притежават и задълбочени професионални знания и умения.

Важно е да отбележим за кои ръководни служители не се отнася тази промяна. Според чл. 5, ал. 2 от НУРОИСДА<sup>3</sup> „Ръководните служители, които заемат длъжностите главен секретар, секретар на община, главен директор на главна дирекция, директор на дирекция и ръководител на инспекторат, са висши държавни служители.“

По отношение на висшите държавни служители са утвърдени по-високи изисквания за притежаване на стратегическа компетентност, управленска компетентност и лидерска компетентност, които са автономно обособени компетентности. Тази особеност е

<sup>3</sup> Наредба за условията и реда за оценяване на изпълнението на служителите в държавната администрация

характерна за административния елит и кореспондира със съвременните изисквания към заемащите стратегически позиции.

В известна степен включването на лидерско поведение в управленската компетентност за ръководните длъжности е вид комбиниране на две различни компетентности и стилове на поведение. Смесването на компетентности или тяхното обособяване в отделни компетентности е въпрос на методология за разработване на модела на компетентности. На този етап обаче ние ще се фокусираме върху позитивните характеристики на въведената промяна.

С други думи нашият изследователски интерес се провокира и от т.нар. „Теория за експертното лидерство“, според която лидерът освен безспорни мениджърски способности трябва да притежава и професионални знания, както и професионален опит в съответната област.

Теорията за експертното лидерство в известна степен е обвързана с цитираната промяна в модела на компетентности в българската държавна служба. Поради тази причина разглеждаме темата през призмата на Теорията за експертното лидерство.

**Фиг. 1. Теория за експертното лидерство**



Логично е да представим детайлите по въведената промяна в модела на компетентности с фокус върху лидерското поведение. Нека обобщим в какво се състоят:

На първо място, **лидерското поведение** всъщност включва няколко вида поведения, които са добавени към „Управленската компетентност“ от Рамката на компетентности за ръководните длъжности в колона **„Поведение, отговарящо на изискванията“** респективно в колона **„Неприемливо поведение“**:

- „Търси и използва разнообразни възможности за мотивиране и развитие на служителите“ се добавя „(лидерско поведение)“;
- „Използва ефективни начини за *разрешаване* на конфликти и проблеми“ се заменят с „Използва ефективни начини за *анализ* и разрешаване на конфликти и проблеми“;
- Създава се: „Поема отговорност за резултатите на звеното (лидерско поведение).“;

- Докато в колона „Неприемливо поведение“ намират място следните поведения:
- „Рядко успява да анализира проблемите и да намери ефективно решение и обикновено се нуждае от помощ, за да се справи с тях.“;
- Създава се „Избягва да поема отговорност за негативните резултати.“

По отношение на поведението „Търси и използва разнообразни възможности за мотивиране и развитие на служителя (лидерско поведение)“ действително става дума за проявление на лидерството. То намира израз не само в прилагане на различни форми за развитие на служителите, но и в използване на способности за укрепване на уменията, за разширяване на познанията и даване на ясно послание какво се цени на работното място. Такъв тип взаимодействие между ръководител и подчинен се осъществява чрез коучинг и менторство (Люки, 2004, 1; [Lyuki, 2008, 1]).

Тези два типа взаимодействие със служителя заслужават да бъдат дефинирани в компетентностните рамки не само на служителите на ръководна длъжност, но и за висшите държавни служители, тъй като представляват средства за развиване на човешките ресурси и произтичат от оценката на изпълнението. Чрез коучингът могат да се решават проблеми с изпълнението на работата или да се подобряват уменията и способностите на служителите (Люки, 2004, 17; [Lyuki, 2008, 17]). Менторството насочва другите в стремежа им за израстване чрез учене. Взаимодействието с ментора е форма на приемственост, която осигурява споделяне на опит и подготовка на служители в случай на овакантяване на дадена ключова длъжност.

Коучингът има доказана възвръщаемост в практиката. Налице са различни ситуации, при които има нужда от ефективен коучинг като например: нов подчинен се нуждае от ръководство за действие; пряк подчинен е почти готов за нови отговорности и се нуждае само от малко помощ; проблемен служител може да постигне приемливи резултати в работата си, ако му дадете известна посока (Люки 2004, 13; [Lyuki, 2008, 13]).

Въпрос на време е да се анализира въздействието на направената промяна в рамката на компетентностите на ръководните длъжности. Очевидно такъв анализ ще потвърди или отхвърли тезата за влиянието на лидерството за повишаване на екипната ефективност и подобряването на индивидуалното и организационно представяне.

Редно е да споменем, че изискванията за притежаване на лидерска компетентност от лицата, заемащи ръководна длъжност в българската държавна служба, са били част от модела на компетентности в НУРАСДА от 2009 г. до 2011 г.

Според НУРАСДА съдържанието на лидерската компетентност за висши държавни служители и служители, заемащи ръководни длъжности (2011 г.) е идентично. По своята същност включва: познания за въздействието, което има върху дадена група, и умения да го управлява; безпристрастност, обективност и почтеност; умения да изразява признание за ангажираността и постиженията на подчинените служители и да ги прави достойни на останалите; умения за мотивиране и поощряване на подчинените служители да излагат идеи и за насърчаване на реализацията им; умения за поставяне на предизвикателни цели.

В тази връзка възникват въпроси, като защо е отпаднала лидерската компетентност с промените в нормативната рамка през 2012 г. и защо не са въведени промени в съдържанието на лидерската компетентност, така че да се адаптира по сложност към характера на работа, обема от задължения и отговорности на ръководните служители. На практика, направените промени в НУРОИСДА през 2019 г. възстановяват частично тази непълнота в модела на компетентности. Логично е да бъде изисквано лидерско поведение от ръководните кадри на по-ниско управленско ниво. Все пак става дума за

преки ръководители, които изпълняват функции по оценка на изпълнението на длъжността, оценка на компетентности и оценка на потенциала за развитие на подчинените им служители.

В актуалната нормативна уредба съдържанието на управленската компетентност като набор от поведения е идентично независимо от нивото на мениджмънт. Ситуацията по отношение на подхода за дефиниране на „лидерската компетентност“ в компетентностните рамки вече беше изяснена.

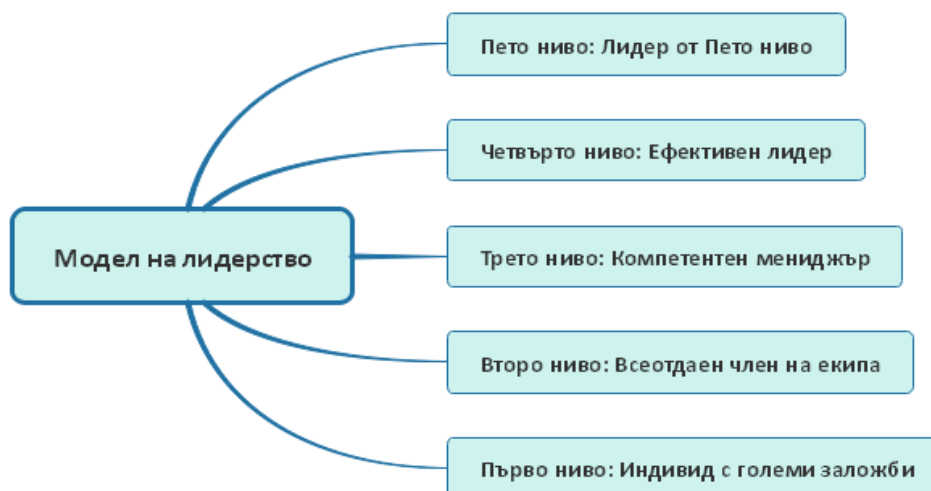
Ако следваме логиката на инкорпориране на лидерското поведение в управленската компетентност, ние може да твърдим, че на същия принцип „лидерското поведение“ може да се интегрира в компетентност „Работа в екип“ за всички категории ръководни длъжности. Дефинирането на компетентност „Работа в екип“ съдържа дейности по управление и участие в екипи, които работят в сътрудничество за постигане на обща цел. Това предложение може да се аргументира с факта, че лидерството има доказано положително въздействие в науката и практиката върху постиженията на различни екипи.

Лидерските стилове зависят също така и от термина „зрелост на колектива“, където стилът на управление е в пряка връзка с ключови характеристики на екипа (ниво на опитност, ниво на познания, степен на автономност, образование, квалификация, творчество и др.) Ръководени от изложеното предлагаме следните допълнения в компетентностните рамки на ръководните длъжности, които се отнасят до съдържанието на компетентност „Работа в екип“:

<b>Поведение, отговарящо на изискванията:</b>	<b>Неприемливо поведение:</b>
<b>Демонстрира адекватно лидерско поведение</b>	Подбира неадекватно лидерско поведение
<b>Ръководи конструктивно дискусия в екипа</b>	Не успява да води конструктивен диалог и не управлява ефективно дискусии
<b>Решава компетентно проблеми от професионално естество</b>	Рядко успява да разреши проблеми от професионален характер
<b>Управлява ефективно конфликтите в екипа</b>	Проявява слаб интерес към възникнали конфликти
<b>Стимулира творческата работна обстановка в екипа и насърчава автономността</b>	Действа по начин, който не насърчава творчеството в екипа
<b>Посвещава време за подкрепа на служителите чрез коучинг, менторство или споделяне на знания и експертиза</b>	Не отделя време за взаимодействие със служителите си посредством коучинг, менторство, споделяне на знания и експертиза
<b>Управлява талантите на служители си и/или идентифицира лидерски талант сред подчинените си</b>	Рядко отделя време за управление на талантите и/или идентифициране на лидерски талант

Изброените допълнения се базират на разбирането, че моделите на компетентности са динамични системи, които подлежат на актуализиране. Предложенията за допълване на лидерски поведения при управлението на екипи може да повиши екипната ефективност.

Предложението кореспондира и с Модела на лидерство на Джим Колинс „Йерархия на 5-те нива“ (Колинс, 2003; [Kolins, 2003]), където първо и второ ниво се отнасят до членовете на даден екип. За по-голяма яснота моделът може да се види на Фигура 2.

**Фигура 2. Модел на лидерство на Джим Колинс „Йерархия на 5-те нива“**

Какво се вижда под ниво едно на лидерството „**Всеотдаен член на екип**“: Този който съумее да мобилизира своите индивидуални способности за постигане на общите цели и работи ефективно в екип или ниво две „**Индивид с големи заложби**“: Този който допринася продуктивно за работата със своя талант, познания, умения и добри трудови навици.

Следващите три нива на лидерство се отнасят до ръководните служители:

- **Трето ниво „Компетентен мениджър**: Според автора на модела това е мениджър, който умело организира хора и средства за преследване и постигане на предначертаните цели.
- **Четвърто ниво Ефективен лидер** показва по-високи умения като формира в хората преданост към ясно формулирана и предизвикателна визия за компанията, както и силен стремеж и всеотдайност за осъществяването ѝ, стимулирайки високи стандарти на изявата им.
- **Пето ниво: Лидер от Пето ниво** е най-високото ниво в модела и представя лидер, който постига високи и стабилни резултати посредством парадоксалното единство между лична скромност и професионална воля.

Теорията на Джим Колинс пресъздава обективно начина по който се надграждат лидерските умения. Тя може да се използва като средство за идентифициране на лидерския талант сред членовете на екипа на всяка организация.

В заключение на полето на дискусиата се поставят въпроси, нужна ли е актуализация на модела на компетентности в българската държавна служба в частта му, свързана с лидерските компетентности; има ли нужда да се дефинират диференциращи лидерски компетентности според категорията ръководна длъжност; лидерското поведение може ли да се изисква при работата в екип на експертните позиции в държавната администрация. Този кръг от въпроси служат за инспириране на следващи изследователски търсения в контекста на сравнителната европейска публична администрация.

**БИБЛИОГРАФИЯ**

Владиминова, К., Н. Стефанов, Д. Панайотов, Е. Банчева, К. Радев, К. Хаджиев, М. Стоянова, М. Михайлов, М. Димитрова, М. Иванова (2014) Управление на човешките ресурси, Курсове и тематични направления за специализации към магистърска програма „Бизнес администрация”, София, Издание на Нов български университет [Vladimirova, K., N. Stefanov, D. Panayotov, E. Bancheva, K. Radev, K. Hadzhiev, M. Stoyanova, M. Mihaylov, M. Dimitrova, M. Ivanova (2014) Upravlenie na choveshkite resursi, Kurseve i tematichni napravlenia za spetsializatsii kam magistarska programa „Biznes administratsia”, Sofia, Izdanie na Nov balgarski universitet]

Закон за държавния служител - обн. ДВ. бр.67 от 27 юли 1999 г, в сила от 27.08.1999 г. изм. ДВ. бр.109 от 22 Декември 2020 г. [Zakon za darzhavnia sluzhitel - obn. DV. br.67 ot 27 yuli 1999 g, v sila ot 27.08.1999 g. izm. DV. br.109 ot 22 Dekemvri 2020 g.]

Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация – обн. ДВ. бр.49 от 29 Юни 2012г., приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г., в сила от 01.07.2012 г., посл. изм. доп. ДВ. бр. 29 от 9 Април 2021 г. [Naredba za usloviyata i reda za otsenyavane izpalnenieto na sluzhitelite v darzhavnata administratsia – obn. DV. br.49 ot 29 Yuni 2012g., prieta s PMS № 129 ot 26.06.2012 g., v sila ot 01.07.2012 g., posl. izm. dop. DV. br. 29 ot 9 April 2021 g.]

Иванов, Д. (2014) Лидерство, София, „Сиела“ [Ivanov, D. (2014) Liderstvo, Sofia, „Siela“]

Колинс, Д. (2003) Пътят към величието, София, Класика и стил [Kolins, D. (2003) Patyat kam velichieto, Sofia, Klasika i stil]

Любомирова, А. (2015) Дисертационен труд Българският модел за оценка на изпълнението на държавните служители в периода 2002 – 2012 г., публична защита 19.03.2015 г. [Lyubomirova, A. (2015) Disertatsionen trud Balgarskiyat model za otsenka na izpalnenieto na darzhavnite sluzhiteli v perioda 2002 – 2012 g., publiczna zashtita 19.03.2015 g.]

Люки, Р. (2008) Harvard Business Essentials. Ръководство за успешен бизнес. Авторитетни отговори на вашите въпроси. Коучинг и менторство. София, Класика и стил [Lyuki, R. (2008) Harvard Business Essentials. Rakovodstvo za uspeshen biznes. Avtoritetni otgovori na vashite vaprosi. Kouching i mentorstvo. Sofia, Klasika i stil]

Goodall, A. (2012) A Theory of Expert Leadership. IZA and Cass Business School. IZA DP No. 6566

Kotter, J. (1999) What Leaders Really Do, Harvard Business Press.

Zaleznik, A. (1977) Managers and Leaders: Are they different? Harvard Business Review, 55, (5).



## ПОТРЕБИТЕЛСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАТО ФОРМА НА ГРАЖДАНСКА САМООРГАНИЗАЦИЯ

Симеон Петров<sup>1</sup>

### Резюме

*В студията е изследвана ролята на гражданските организации в защитата на потребителските права. Синтезирани са историята на гражданския активизъм в последния век и актуалните разбирания за функциите и ролите на потребителските организации. Разгледани са някои характеристики на институционалните системи на страните от ЕС, както и значението на правата и организациите на потребителите на ниво Съюз. Развита е тезата за увеличаване на потребителското участие за сметка на държавните контролни и надзорни органи.*

**Ключови думи:** *потребителски организации, организации с идеална цел, потребителски права, активизъм, стандартизация, етикетирание.*

## CONSUMER ORGANISATIONS AS A FORM OF CIVIL SELF- ORGANISATION

Simeon Petrov<sup>2</sup>, Sofia University

### Abstract

*The article examines the role of civil society organizations in protecting consumer rights. The history of civic activism in the last century and the current understandings of the functions and roles of consumer organizations are synthesized. Some characteristics of the institutional systems of the EU countries are considered, as well as the importance of consumer rights and organizations at Union level. Finally, the developed thesis leads to the conclusion of increasing consumer participation on the account of state control and supervisory authorities.*

**Keywords:** *consumer organizations, non-profit organizations, consumer rights, activism, standardization, labeling.*

---

<sup>1</sup> Симеон Петров е преподавател в катедра „Публична администрация“ във Философския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Следвал е публична администрация и политология. Специализирал е в областта на международните отношения и счетоводството. Докторската му дисертация изследва промяната на публичните политики. Автор е на множество изследвания и публикации за проблемите на пазара на труда на национално и международно равнище. Работил е като външен експерт по десетки изследователски и практико-приложни програми и проекти на национални институции и неправителствени организации. Научните му интереси са насочени към публичните политики, публичното управление, мениджмънта, социалната политика, стандартизацията, организациите с идеална цел, гражданския сектор и др.

<sup>2</sup> Simeon Petrov is Assistant Professor at the Public Administration Department of Sofia University. He graduated in public administration, political science and international relations. He holds a PhD in political science and public administration. His PhD thesis focused on the public policy change. He is author of several articles analyzing labor market problems at the national and European level. He worked as an expert and researcher for government institutions and NGOs on projects related to the administrative reform, education policy, standardization, social reform, and others. He works as a lecturer on fundamentals of management, public policy study, public policy analysis, social policy, European social policy and others.

## ВЪВЕДЕНИЕ

Организациите на потребители като форма на гражданска ангажираност са слабо познати и изследвани, особено в България. В световен мащаб тези организации първоначално стъпват на радикално отричане на капитализма и консуматорството, но постепенно започват да търсят защита на права и определени ценности именно стъпвайки на неутралните пазарни механизми. За някои критици консуматорът потребител е алтернатива на активния гражданин, но всъщност сегашните потребителски организации са активни представители на гражданския сектор, преследващи множество социални цели. Съвременното разбиране за доброто публично управление като взаимен баланс на пазарен, държавен и граждански сектор има своята специфика при защитата на потребителските права и другите социални ценности, попадащи сред целите на потребителските организации. Гражданският сектор показва на това поле сериозен капацитет да бъде пълноценен регулатор.

След 50-те години на миналия век с развитието на гражданското съзнание гражданските организации с идеална цел стават естествен регулатор, паралелен на държавата, а често и неин коректив. Ако гражданският контрол работи, не е необходимо държавата да регулира и ограничава права по линия и на защитата на потребителите. В много отношения потребителските организации напомнят на екологичните групи и организации. В голяма степен те осъществяват много повече надзор върху пазарните субекти, отколкото върху държавните органи и администрацията, за разлика от някои други неправителствени организации. И екологичният и потребителският активизъм тръгват от крайна конфронтация с пазарните актьори, която постепенно еволюира и се развива от радикални нагласи към идеи за по-кооперативно поведение. Освен това и двата типа граждански организации разпознават държавните институции като важни за нормативното „обличане“ на определени права и степен на защита, които първоначално са инициирани и аргументирани на гражданско и експертно ниво, преди да се превърнат в задължителни регулации. Въпреки това може да се твърди, че организациите на потребителите в общ план изостават чисто организационно, исторически и към момента спрямо организирани трудови или екологични групи (Ronit, 2015).

Една от основните макротенденции в глобален мащаб е намаляващият регулаторен капацитет на правителството и това има както структурни, така и културни измерения. Свиването на правителствената власт и капацитета за действие се компенсира с включване и мрежовост в управлението, които са съпътствани и от широки процеси на индивидуализация и персонализиране на политиките. Кризата на легитимността, с която правителствата се сблъскват от края на XX век, допринася за допълнително отваряне на управленските процеси към недържавните участници. Идеята е да бъдат привлечени различни актьори, включително гражданските организации, в някои съвместни усилия за създаване или прилагане на публични политики. В много страни от ОИСР гражданите са призовани да избират между носенето на по-голяма лична отговорност и плащането на по-високи данъци. „Новото публично управление“ подчертава, че публичното решаване на проблеми е съвместно начинание, но не отрича, че отношенията между участниците далеч не са лесни за управление. Хората искат „по-малко правителство и повече управление“ (*less government and more governance*). В този контекст съвременните потребителски организации имат важни функции, защото предлагат суверенен граждански контрол, който да преодолява част от пазарните и договорни неуспехи, без да изисква непременно рестриктивни държавни регулации и прекомерно ограничаване на икономическата свобода. Освен всичко изглежда видимо по-ефикасно широко потребителско движение да оказва влияние под разнообразни форми върху евентуалното изкривяване на пазарните механизми, като злоупотреби с

качество или монополно положение, отколкото да се разчита само на „раздут“ административен апарат, който е натоварен с проверки и евентуални санкции.

Потребителският активизъм сега трябва да се изследва и в контекста на консуматорското общество, макар че първоначално практиците му разбират себе си като негови противници (Glickman, 2009). Съвременният потребител не е радикалният противник на пазарния капитализъм, нито отчужден и атомизиран консуматор. Потребителите са възприели икономическия растеж чрез потребление като важен, но не само за задоволяване на индивидуални нужди и печалба. Така идеята за „саморегулиращи се“ пазари включва в себе си и тази за суверенния потребител. Суверенният потребител организира колективни действия и формира обществено съзнание, а определени права на гражданите стават социална и политическа основа и на пазарните институции (Wahn, 2019).

Според Лайтфуд потребителският активизъм или „активизъм чрез участие на пазара“, като например чрез бойкоти или етично пазаруване, е най-често срещаната форма на политическо действие в САЩ освен гласуването (Lightfoot, 2019). Има обаче и автори, които се опасяват, че в консуматорското общество думата „потребител“ неоснователно замени думата „гражданин“, защото, за разлика от обществено ориентирания гражданин, потребителят често е антисоциален, късогледо загрижен за собственото zasiщане (Glickman, 2009). Гликман обаче е категоричен, че съвременният организиран потребител, освен всичко друго, е загрижен за околната среда, експлоатацията на труда и други публични проблеми и не е отрицание на гражданството, а инструмент на солидарност, начин на етична свобода (Glickman, 2009). Потребителите могат при определени обстоятелства да осъществяват колективно влияние върху развитието на обществото и да представят проекти за начини на живот (Boström, Micheletti, Oostervee, 2019). С идеята за широката мотивация на активния потребител стриктното разделение между потребители и граждани и между икономика и политика се обезличава. Това пресичане на границите между тези различни сфери и хибридизацията на социалните роли изискват задълбочен размисъл и изследване на феномена *политически мотивирано потребителство* (Warde, 2015).

Ориентираните към пазара действия на потребителските организации варират през годините от конфронтационни до кооперативни. Бойкотите, наричани още „отрицателни политически потребителски действия“ са открита конфронтация, мобилизираща хората да бойкотират конкретна стока, произведена не само от фирма, а понякога дори и конкретна държава (Boström, Micheletti, Oostervee, 2019). През годините дейностите се превръщат в по-партньорски и организациите на гражданското общество си сътрудничат с корпорациите, демонстрирайки структурните последици от политизирането на производството, като например чрез етикетирането.

Разбира се, освен универсалното и всеобхватно „потребители“ се говори и за купувачи, клиенти, вложители, пътници, пациенти, наематели, зрители, посетители и много други групи в различни пазарни условия и сектори (Ronit, 2015). Все пак, макар и да имат обща философия на съществуване на теоретично и на практическо ниво, пациентските организации например се оформят като специфична група, различна от потребителските.

Би било изключително подвеждащо, ако потребителите бъдат разглеждани като хомогенна група или стандартна единица. Между самите потребители и техните организации може да има сериозни разногласия по определени въпроси. Тук не става въпрос просто за това колко радикално са настроени към определени стопански субекти, нарушаващи права, а и за степенуване на социални, екологични, либерални ценности. Трябва да се отбележи и друго – бидейки някакъв граждански регулатор на пазара, организациите на потребителите, подобно на другите механизми за социален

контрол, които институционализират недоверието, сами не са застраховани от злоупотреба с доверие.

Гражданските организации формулират конкуриращи се твърдения за представителство на потребителите, докато преговарят с представители на правителството и бизнеса. Така на ниво представителство защитата на потребителя стимулира процес на по-широко включване (Van Dam, 2021). Най-често потребителският активизъм се дефинира като организирано потребление или по-често – липса на потребление, което е колективно и ориентирано към някакви социални цели (Lightfoot, 2019). През годините много изследователи се фокусират върху това как потребителските организации повишават осведомеността за различни продукти и услуги и подтикват хората да използват пазара и като арена за политически искания. Изследвания на потребителските движения – както в напреднали, така и в развиващи се общества, разкриват, че те действат като важни посредници между гражданите, държавата и пазарите (Chatriot, 2006). Теоретизирането на ролята на потребителските организации с идеална цел е предизвикателство, защото няма достатъчно емпирични изследвания на културния и социалния им произход, на техните функции и връзки с другите участници в различните политики. Последната вълна в развитието на потребителското движение ражда нови организационни взаимоотношения, държавни и неправителствени организации развиват система от взаимнодопълващи се дейности – процес, наричан от Скот (Scott, 1995) период на съвместна еволюция, при която съществуващите институционални договорености се разширяват с нови норми и вярвания. Нови институционални договорености, като етикетирание и сертифициране на продукти, са част от съвременното политически мотивирано потребление (Boström, Micheletti, Oostervee, 2019).

## **СЪЩНОСТ И МЯСТО НА ПОТРЕБИТЕЛСКАТА САМООРГАНИЗАЦИЯ**

Организираният потребител постепенно започва да се счита за потенциално силен политически актьор, приемайки пазаруването едновременно като социално, морално и политическо действие поради широкото възможно въздействие от закупуването на стоки. Потребителските активисти са вярвали през годините, че организираното потребление (или липса на потребление) може да поддържа или отслаби не само продукт, но и кауза, общност и дори държава. Разбира се, потребителските нужди и интереси са изключително разнообразни и различаващи се между културите, а също и между групите в една по-голяма общност.

Развитието на пазарните отношения е съпроводено с рязко нарастване на търговския риск за потребителя. Потребността от специалната му защита произтича от фактичката неравнопоставеност спрямо търговеца, която може да доведе до изкривяване на пазарните механизми и да предизвика неефективно им функциониране поради това, че потребителят невинаги може да направи информиран избор. В икономическата теория е общоприето, че продавачът разполага с достъп до повече и по-добра информация от купувача и има неизбежна информационна асиметрия между двете страни, която дори се изостря в ерата на глобализацията. Потребителите срещат трудности при разбирането на функциите на съставките (консерванти и хранителни добавки), активните съставки в медицината, автомобилните части, финансовите и банковите услуги, защитата на данните (киберсигурност), химикалите в козметика или строителни материали и т.н. „Средният“ потребител често е ограничен от липса на научни познания относно критериите за безопасност и качество, както и оценката на риска кое е безопасно и кое не е.

Интересите и правата на потребителите са многобройни и разнообразни по своята същност, следователно свързващите институции също формират сложна и

диференцирана система в различните държави (Csiszar, 2012). Правителствените интервенции за защита на потребителите коригират пазарните неуспехи, балансират правата на потребителите и търговците и гарантират, че продуктите и услугите отговарят на основните изисквания за безопасност, околната среда и производителността и че хората имат достъп до основни стоки (храна, вода, канализация и енергия). Потребителските асоциации също имат голям потенциал да запълнят празнините в информацията, а и да влияят за подобряване на политиките, поради което откритото и прозрачно участие на потребителите в процеса на вземане на решения придобива все по-голяма важност.

През последните две столетия потребителският активизъм е приел редица форми в услуга на голямо разнообразие от каузи. В началото най-популярната дума е „бойкот“ (въведена около 1880 г.). През втората половина на ХХ век се появява нова и влиятелна форма на потребителски активизъм в лицето на потребителското движение, доминирано от експерти и елити от името на потребителите (Glickman, 2009). Алвин Тофлър въвежда термина „проактивни потребители“, акцентирайки на тези, които с личното си и активно участие могат да подобряват стоките и услугите на пазара. За Тофлър пазарът не е само икономическа структура, но и начин на организиране на хората, начин на мислене, на култура и споделен набор от очаквания (Toffler, 1980). Това легитимира потребителя като проводник на промени в рамките на пазарните механизми.

Още от осемнадесети век потребителите протестират срещу злоупотребите на пазара. Те бойкотират продукти, предлагат алтернативен икономически морал, стремят се да политизират акта на потребление и насърчават различни понятия за честна търговия. Понякога те са допълнително мотивирани и от идеологически подбуди. Идеята за потребителски активизъм и граждански потребителски организации е опит за мост между публичното и частното и според Гликман понякога дори подкопава разделението между тях (Glickman, 2009). Макар потребителският активизъм да има трайна връзка с либерализма, той предизвиква либералната мисъл чрез поставяне под въпрос на значимостта на разграничението *публично – частно*, защото частният и аполитичен акт на пазаруване в капиталистическото общество се представя и като неизбежна публична отговорност поради убеждението в социалната природа на стоките отвъд индивидуалните условия. Хилтън също твърди, съвременният потребител извършва нещо много повече от просто пазаруване (Hilton, 2009).

Необходимостта от колективно и организирано потребителско движение – най-вече под формата на потребителски асоциации или организации като независими участници, които са аполитични и представляват гласа на потребителите, за да предвиждат въздействието на даден проблем спрямо тях, да представят възгледите на недостатъчно представени групи, да алармират публичните контролни органи за незаконно поведение на компании. Потребителските организации са важни в икономическата система, защото могат да принудят корпорациите да подобрят етичните бизнес практики или да повлияят на политиките в неконкурентна пазарна среда в комуналните услуги, като например водоснабдяването и канализацията.

Потребителските асоциации трябва да установят цели на своето сътрудничество с агенции за защита на потребителите и конкуренцията. Отношенията между държавата и организациите с идеална цел винаги са били сложни и многопластови. Несъмнено между тях съществува не само сътрудничество, но и перманентно напрежение. Обикновено застъпническите им дейности са свързани с повишаване на разбирането за вероятното въздействие на законите и политиките за защита на потребителите, както и на нормативните изисквания; привличане на вниманието на политици и държавни експерти към опасенията на потребителите; достоверност на етикетирването или

сертификационните марки; разработване на съдържание за потребителска информация или образователни материали и програми; уреждане на спорове; управление на оплаквания и жалби. Гражданските сдружения помагат на правителствата и бизнеса да поддържат по-високо ниво на прозрачност и отчетност при предлагането на продукти и услуги чрез анализи, застъпничество, мониторинг, образование, мениджмънт на риска.

Липсата на значително членство и установени механизми за консултации може да компрометира представителната роля на потребителските асоциации. Появява се въпросът дали е възможно потребителските организации с ограничено членство реалистично да претендират, че представляват интересите на потребителите. И оттам критиците на ефективността на гражданския сектор се изкушават да попитат дали сдруженията на потребителите могат наистина да бъдат по-успешни в определянето на приоритети, идентифицирането на регулаторни цели и прилагането на мерки от публичните агенции. В някои страни има множество потребителски асоциации, които се конкурират и твърдят, че са легитимни представители на движението на потребителите. Често регулаторите избират кои организации да признаят и финансират и им придават легитимност, но така съществува риск от „улавянето“ им и следването на „приемливи“ за регулаторните органи позиции и действия. Легитимността пред самите потребители зависи от широкото участие и отчетността. Липсата на значително членство и установени механизми за консултации могат да поставят под въпрос представителната роля на организациите. Те трябва целенасочено да се стремят към широко представителство и отчетност.

В международен план няма твърдо установена дефиниция за потребителска организация. Като цяло обаче сдруженията на потребителите (потребителски организации, потребителски групи) се считат за граждански организации с идеална цел, които представляват интересите на потребителите и самостоятелно защитават правата им на пазара. Въпреки че обикновено са с нестопанска цел и до голяма степен независими от правителствата или бизнеса, те често са изцяло или частично финансирани от бюджета на национално, регионално или местно ниво. Насоките на ООН за защита на потребителите (UNGCP), ревизирани от Общото събрание на ООН през 2015 г., са глобална референтна рамка по този въпрос. Една от целите им е да улеснят развитието на независими потребителски групи, включително чрез ясната препоръка за държавна подкрепа.

Потребителските асоциации са част от по-голяма екосистема за защита на потребителите. Тяхната ефективност и начинът, по който работят, зависят до голяма степен от националните условия, култура, нормативна уредба, знания, изследвания и наличие на ресурси. На практика с течение на времето са се развили партньорства с различна степен на формалност. Потребителските асоциации редовно предупреждават агенциите за всякакви нарушения на законите за защита на потребителите. Често се приема, че е най-добре на държавните агенции да бъде поверено разследването и налагането на административните мерки, докато сдруженията трябва да продължават да представляват основните интереси на потребителите.

Потребителските организации трябва да бъдат подкрепяни от правителствата поне в началните етапи на тяхното създаване и да разполагат със стратегии за разнообразяване на източниците на финансиране, за да бъдат устойчиви сдруженията. Освен това правителствените агенции трябва поне да гарантират, че политиките изискват и подкрепят участието на потребителите в разработването и прилагането на политиките.

Има поне няколко източника за финансиране на сдруженията на потребителите. Те могат да се разделят основно на собствени и привлечени. Привлечените външни средства са основно от субсидии (обща и целеви), други безвъзмездни средства (включително програмно-проектно кандидатстване по национални и международни

грантове, договори за услуги, като тестване, или пък дарения). В някои страни е предвидено и финансиране чрез средствата, събрани от глоби и вземания за нелоялни търговски и производствени практики. Трансферите (като безвъзмездни средства и дарения) предполагат плащане, за което платещт не получава в замяна нищо в еквивалентна стойност. Собствените средства се генерират от членски внос; приходи от собственост; продажба на резултати от тестване; абонаменти и продажби на публикации; приходи от независима акредитация, сертификация, знаци за качество и др. Почти навсякъде организациите на потребителите са регистрирани по общия ред на юридическите лица с нестопанска цел и могат да се ползват и от всички възможности за финансиране на организациите с идеална цел, като фондове, лични вноски на процент от подоходния данък (т.нар. „данък 1%“) и др. Асоциации на потребителите са разработили услуги за акредитация, използвани от фирмите, за да покажат съответствие с изискванията за честни, социално приемливи и щадящи околната среда търговия и производство, които също могат да генерират приходи, но и създават предизвикателства пред независимостта и предпазването от злоупотреби.

Финансирането на потребителските асоциации е сложен въпрос, тъй като е свързан с представителността на потребителите и повдига въпроси относно евентуални конфликти на интереси. Финансирането от правителството и особено от пазарни субекти създава очевидни проблеми по отношение на обявяването на „независим“ статут. Полезен пример, който помага за преодоляване на проблемите с независимостта, е разработването на финансирани от индустрията услуги за посредничество и представителство чрез обща такса, платена в постоянен фонд, при което няма пряка връзка между конкретно дружество и потребителска организация. Този процес може да е финансиран и от малка част от сметките – например за комунални услуги, както всъщност е било обичайно за регулаторни комисии в енергетиката в САЩ и провинциите на Канада.

Докато много потребителски асоциации в западните страни имат сравнително силна финансова основа чрез продажбите на списания, които се оказват изключително устойчиви, това не е така в страните, където не съществува толкова голяма абонаментна база. За асоциациите на потребителите в тях по-голямата част от финансирането е от външни източници, затова те са потенциално уязвими и се търси диверсифициране на финансовите източници, за да не се рискуват независимостта и почтеността.

## **ФУНКЦИИ И РОЛИ НА ПОТРЕБИТЕЛСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ**

Потребителските асоциации са основни участници в институционалните рамки за ефективна защита на потребителите. Те представляват гласа на потребителите и тяхното цялостно участие в процесите на изработване на политики. Потребителските организации играят жизненоважна роля в образованието, съветването, представяването и консултирането на потребителите, за да налагат правата си. Те помагат за намаляване на дисбаланса между бизнеса и потребителите, като овластяват потребителите и им дават увереност да вземат информирани решения (UNCTAD, 2020). Съществуват огромни различия в начина, по който работят сдруженията на потребителите. Това често зависи и от икономическото състояние на съответната страна. В икономиките, където потребителят е сравнително добре образован и разполага с ресурси, сравнителното тестване и разпространението на полезна информация сред потребителите е основната роля на потребителските асоциации. В други страни те са възприели „подход на основните нужди“ и това може да означава включване на местно ниво чрез обучение и овластяване на потребителите по въпроси за

техните права. В същото време сдруженията на потребителите са основно застъпници и поставят теми и нужди на потребителите на национално ниво.

Потребителските очаквания от неправителствените организации включват тяхното съдействие за надеждна и навременна информация; качествени продукти; екологични и чисти продукти; етика в продажбите и рекламите; коректни мерки и теглилки; разумни цени; социално приемливо производство; конкурентни пазари. Потребителските организации могат да търсят отговор на тези очаквания чрез протести, съдебни спорове, кампании, застъпничество и други форми. Организираните потребители предоставят информация (разясняване на нормативни актове, предоставяне на актуална пазарна информация, специализирани потребителски списания) или съдействие на потребителите пряко или чрез консултации (преговори с търговци; участие в помирително производство или помирителна комисия; завеждане на колективни съдебни иски, при които се представлява колективен интерес). Те могат да участват в застъпничество по един проблем или да се определят като по-общи защитници на потребителите.

По смисъла на създаването и функционирането им потребителските организации се различават от понякога считаните за сходни потребителски лиги или пък организации по стандартизация. За разлика от органите за определяне на стандарти, които са първоначална инициатива на търговски асоциации и професионални дружества за оперативна съвместимост и икономия от мащаба, неправителствените потребителски организации са официално отделени от индустриите, които наблюдават и контролират. Потребителските лиги от своя страна са ограничени до търсене на по-ниски цени, достъп, стандарт на живот или използване на детски труд основно чрез заплахи от бойкоти, а потребителските организации имат за цел да защитят потребителите, да ги образават и информират, пряко да лобират за съдържанието на политиките (Науагеева, 1998).

По силата на мониторинговите, лобистките и образователните си дейности организациите са принудили големи компании да създават специални отдели по потребителски въпроси. Някои национални организации с нестопанска цел са асоциации от „втори ред“ (съставени от други организации като членове), съсредоточавайки се върху застъпничество, докато други са от „първи ред“, т.е. състоят се от индивидуални членове и имат по-широки функции. Разбира се, потребителските организации с нестопанска цел съжителстват с организации, осъществяващи надзор в областта на околната среда, гражданските права, хуманното отношение към децата, хуманното отношение към животните, правата на гласоподавателите и др. Някои „пазител“ на околната среда подкрепят и потребителския дневен ред (Bykerk, Manney 1995). Например *Грийнтийс* насърчава идеята, че потребителите трябва да бъдат екологично отговорни, като купуват „зелени“ стоки, и призовава към потребителски бойкоти на фирмите, които не следват подобна линия (Науагеева, 1998).

Потребителските организации се стремят да защитят хората от корпоративни злоупотреби, като опасни продукти, спекулативно кредитиране, фалшива реклама, астротурфинг и замърсяване. Особено важно е мястото на независимото сравнително проучване или тестване на продукти или услуги на различни производители и търговци. Една от най-забележимите сфери на дейност е безопасността на храните, където научните или медицински доказателства са по-сложни, отколкото в други области. Правото на човека на адекватна храна включва всички области на работата на потребителските организации, включително пряката безопасност на храните; здравословното хранене; справедливите цени; устойчивото земеделие; загубата и разхищението на храни; здравето и благополучието; честните маркетинг и реклама и етикетирането (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2021).



Потребителите трябва да бъдат надлежно информирани по въпроси от пряк интерес за тях, като например: безопасност на продукти; доклади за злополуки, отравяния и фалшифициране на храни, козметика или лекарства; неприкосновеност на личния живот и защита на данните; етикетиране и др. Овластяването им се изразява преди всичко в това те да са наясно с правата си и да знаят как да ги прилагат. Тук потребителските асоциации играят основна роля, поради което за тях е стратегически важно да изградят солидни комуникационни мрежи. Това предполага постоянно провеждане на кампании, конкурси, семинари или годишни общонационални потребителски образователни програми за млади хора. В дигиталния свят по-важни стават кампаниите в социалните медии и мрежи за установяване на директен контакт с потребителите за постигане на широко разпространение и мултиплициращи ефекти. Разбира се, продължават да се използват и конвенционалните канали, като реклами, флаери, наръчници, ръководства и училищни програми, бюлетини, анкети, доклади от тестове.

Една от традиционните роли на потребителските асоциации е да предоставят правни съвети на потребителите, когато са изправени пред искове срещу бизнеса. В много страни асоциациите на потребителите представляват интересите им и защитават техните права в съда чрез индивидуални и колективни искове. В последните години някои потребителски асоциации също предоставят алтернативно разрешаване на спорове между потребители и фирми. Съдебните производства могат да представляват значителни пречки за индивидуалните потребители поради финансовите разходи за съдебно производство, особено при риск от загуба на дело; дългата продължителност на процедурите; сложната законова и процесна материя; скъпата правна помощ и най-вече ниската себестойност на потенциалните вземания. Всъщност индивидуалните потребители може да сметнат за твърде скъпо да започнат дело (рационална апатия) или дори да не знаят, че е извършено нарушение (информационна асиметрия) и колективните действия – най-вече чрез потребителските организации, смекчават тези проблеми. Въпреки това колективните действия могат да създават собствени проблеми, защото организацията, предявила колективния иск, може да се опита да издигне собствени интереси, вместо да насърчава общите интересите на конкретните потребители (Van den Bergh, Visscher, 2008). В последно време потребителските организации търсят досъдебно решаване на спорове и изграждат форми като помирителните комисии. Така самите те поемат ролята на арбитър между потребителя и производителя за разрешаване на разногласия, които не са уредени дълго време, и за досъдебно уреждане на обезщетения. Всъщност съвременните организации на потребителите винаги са във връзка с производителите и търговците и съдействат за съгласуване на оплакванията на потребителя. С развитието на стандартизацията съвместно с бизнеса организациите на потребителите играят по-важна роля в защитата и образоването на потребителите (Kumar, Rao, Narayana, 2015).

В крайна сметка конкретните роли на гражданските потребителски организации могат да включват: надзор (държането на пазарните актьори под напрежение за гарантиране на качество, екологична и социална устойчивост и лоялна конкуренция); застъпничество (повишаване на осведомеността относно проблемите и предизвикателствата и застъпване за промяна); доставка на услуги (образование, тестване, етикетиране); експертиза (уникални знания и опит за идентифициране на проблеми и изграждане на решения); изграждане на капацитет в общността и социален капитал (обучение, връзки, информация); стимулиране на солидарността (популяризиране на фундаментални и универсални ценности, които могат да се защитават чрез организираното потребление); иновации и социално предприемачество (разработване и тестване на нови и нестандартни решения); овластяване (на различни

изключени групи); определяне на стандарти (създаване на норми, които оформят част от дейностите на пазара); съдействие при спорове и производства (включително посредническа и помирителна роля) и др.

## **РАЗВИТИЕ НА ФОРМИТЕ И ОРГАНИЗАЦИИТЕ ЗА ЗАЩИТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ**

Регулациите и формите на организация за защита на потребителите в настоящия си вид са продукт на последното столетие, но техните корени се търсят далеч назад във времето. Някои стигат до определени регулации при хетите и Анадола от XVI век пр.н.е., други дават примери от Античността (Hilton, 2009). В Древна Гърция т.нар. обществени закони от VI век пр.н.е., инициирани от Солон, регламентират определени аспекти на отношенията между търговци и купувачи. В Римската империя отношенията започват да стъпват на принципа *caveat emptor* (Нека се пази купувачът). Около 50 г. пр.н.е. пък е приет *Lex Julia de Annona*, който е насочен към защитата на потребителите и осигуряването на търговски операции с правна защита. През Средновековието се обособяват градовете с постоянни градски пазари, търговията става професионална дейност, а кодексите и практиките, предписани от гилдиите, имат важно значение.

Модерната концепция за права на потребителите води началото си от периода на бърза индустриализация, когато ясно се отделят производителите от потребителите. Появяват се нови форми като потребителски кооперативни магазини в индустриализираща се Европа – първо във Великобритания в средата на XIX век, а малко по-късно и в Германия, Франция и Италия. Постепенно в края на XIX век промените в предоставянето на основни стоки изискват намеса от законодателни органи за защита на потребителите, особено с оглед на разрастващата се роля на комуналните услуги (Hilton, 2009). Паралелно на това още в средата на века част от потребителите в Англия организират сами протести срещу експлоатацията на труда от текстилната индустрия и се обявяват за бойкот на закупуването на текстил, произведен от такива компании. Има и подобни инициативи срещу наемането на детския и женския труд и робството. Към края на века има спорадични опити потребители в Северна Америка и Европа да сформират клубове на купувачите (Kumar, Rao, Narayana, 2015). Така на масово ниво се създават потребителски кооперации, движения и профсъюзи, загрижени за цената на живота, а на филантропско ниво съществуват организации на жените и средната класа, които се стремят да защитят правата на социално изключените, като същевременно създават прецеденти и принуждават правителствата да реагират.

През XX век на правата на потребителя започва да се обръща по-целенасочено внимание. Различни кампании за чисти храни и напитки водят до въвеждане на регулации, разширяване на здравните инспекции и акцент върху честността при използването на теглилки и мерки, до увеличаване на изследванията. Например френският закон за измами и фалшификации при храните от 1905 г. е продукт на различни потребителски кампании, научни изследвания, идеите за стандартизация и конкуриращите се интереси на производителите и търговци. През 1914 г. пък е създадена Федералната комисия за прилагане на антитръстово законодателство в САЩ, която пази и правата на потребителите от нелоялни търговски практики, включително подвеждащи реклами.

Междувременно потребителски групи и организации с нестопанска цел се разпространяват на много места (Nayagreeva, 1998). Началото е поставено чрез Националните потребителски лиги в Европа и Северна Америка, чиито цели по-скоро са в посока на осигуряване на равен достъп до облагите на индустриализиращите се общества. За първа модерна потребителска асоциация е общоприето да се счита създаденият през 1928 г. в САЩ Съюз на потребителите (CU), който първоначално се

фокусира върху тестването на продукти и публикуване на резултатите от него (UNCTAD, 2020). Асоциацията на потребителите на Обединеното кралство (CA) получава първоначална финансова помощ от северноамериканската организация и е изградена по нейния модел.

До края на 50-те години на миналия век потребителските усилия за сравнително тестване постепенно стават транснационален феномен – от Канада и континентална Европа до Австралия. Най-често са създавани независими организации с нестопанска цел и членовете им плащат такси и абонаменти. Сравнителното тестване като издателски феномен се появява в пряка връзка с възходящите нива на потребление. Потребителски организации за тестване се появяват в Германия в началото на 50-те години на миналия век, но бързо са координирани от регионалните правителства и обединени през 1953 г. в Работна група на потребителските асоциации (AgV), съсредоточена върху лобиране за потребителите, предоставяне на съвети относно движението на цените, справедлива търговия и реклама. Списание за тестване се появява през 1961 г., когато *Der Spiegel* помества публикация *Deutsche Mark*. Списанието се сблъсква с постоянни заплахи за съдебни действия, предприети от фирми, получили ниски оценки. То се управлява от търговско предприятие, за разлика от членските организации с нестопанска цел в англосаксонските страни. В Белгия се създава Белгийският съюз на потребителите (по-късно Асоциация на потребителите) през 1957 г. и стартира програма за тестване на продукти през 1959 г. В Австрия Асоциация за потребителска информация (VKI), обединяваща няколко инициирани от работниците организации през 1960 г., е финансирана от държавата, профсъюзите и търговските камари на производителите и земеделците. В Южна Европа по-ниският стандарт на живот и политическата обстановка ограничават съществуването на влиятелни и независими потребителски групи. В Испания едно потребителско движение не се развива по времето на Франко, но в Италия Националният съюз на потребителите е основан през 1955 г., а от 1960 г. стартира свое списание.

В северните страни гражданската потребителска инициатива относително бързо е поета от административните държавни органи. В Норвегия Съветът на потребителите е създаден от държавата през 1953 г. като независим орган, съставен от кооперативни, синдикални, женски и фермерски движения. В Швеция Институтът за потребителска информация (SIK) е създаден през 1945 г. по частна инициатива, но е поет от държавата през 1957 г. Подобна е ситуацията с Датския потребителски съвет, инициран първоначално от организации на домакините.

Има разнообразие в произхода на потребителските организации. Във Франция, Белгия, Холандия или Австрия например създаването им е свързано – повече или по-малко, с работнически организации. Във Франция важна роля в ранните периоди имат и съществуващите асоциации на наемателите (UNCTAD, 2020). Тясна връзка с женските движения има пък във Финландия, Канада, Дания, Швейцария. В Израел Асоциацията на потребителите е основана през 1955 г. от Международната женска ционистка организация. Исторически движенията на потребителите са стимулирани в началото и от повечето правителства, макар да има и много спонтанни потребителски протести, особено по отношение на качеството на храните.

През 1960 г. няколко американски и европейски организации се обединяват в Международна организация на потребителския съюз (IOCU), която е предшественик на настоящия Потребителски интернационал (CI). На 15 март 1962 г. Джон Кенеди прави пред Конгреса своето популярно изявление, в което формулира четири основни права на потребителите: на осигуряване, на информация, на избор и да бъдат изслушвани (поради това 15 март е Световен ден на потребителя).

До края на 60-те години списанията за сравнителни тестове стават важни и видими в най-напредналите капиталистически икономики. Списанието на Асоциацията на потребителите на Обединеното кралство (*Consumer Reports*) има повече от половин милион абонати в този период. Бум на потребителските списания има и в скандинавските страни, макар че те се публикуват от държавни, а не от частноправни агенции. Към този момент Норвегия има най-голям дял продажби на глава от населението в целия свят (Hilton, 2009).

Ако Съюзът на потребителите в САЩ служи за еталон на останалите организации по отношение на сравнителното тестване, то европейските страни прокарват идеите за етикетиране на продуктите. Шведският институт за информационно етикетиране (VDN), който е финансиран от държавата, разработва изчерпателна схема за доброволно етикетиране, която се превръща в цел на много потребителски организации през 60-те години. Етикетирането започва да се възприема навсякъде като гаранция за качество и информираност.

Добили сили и популярност благодарение на сравнителното тестване и етикетирането, потребителските групи и организации започват да търсят и представителство в официални и професионални комисии, където бизнес интересите вече са признати, особено по отношение на институтите за стандартизация. Това е съвсем логично, защото движението за стандартизация, освен да улеснява производството и търговията, предлага и защита на потребителите от гледна точка на качеството. Стандартите са повече от усилие за оперативна съвместимост и повишават защитата на потребителите чрез намаляване на риска от злополуки, опазването на околната среда и устойчивостта, гарантирането на равен достъп до продукти и услуги. Националните органи, създадени в самото начало на двадесети век, като Британския институт и Френската асоциацията по стандартизация (през 1901) г., създават Международната организация по стандартизация през 1947 г.

През втората половина на XX век паралелно се развиват двете линии на защита на потребителите – чрез държавни контролни органи и чрез неправителствени организации. Балансът между тях е много различен по места. В скандинавските страни водещи са държавните органи, които са поели много от ролите, изпълнявани другаде от независими организации. Швеция е пионер в създаването на институцията и на потребителски омбудсман от 1971 г. (последвана от Норвегия – 1973 г., Дания – 1974 г. и Финландия – 1978 г.), който посреднички в спорове между потребителите и бизнеса, подпомагайки разработването на обвързващи за търговците споразумения по въпроси относно рекламни стандарти и типови договори.

Корпоративната традиция оформя друг тип отношения в страни, като Германия или Австрия, където ролята на потребителските организации е доста сериозна, но същевременно те не са напълно автономни и зависят много повече от държавното или регионалното финансиране, отколкото от доброволно участие на активисти и потребителски групи. Във Франция пък, особено след скандал с бебешки продукти (*Talc Morhange*) от 1972 г., се засилват и регулаторните органи, и гражданските инициативи.

Постепенно се оформят определени модели по отношение на националните системи за защита на потребителите, които се запазват въпреки сходните визии за потребителските права и нужди. През 80-те и 90-те години на миналия век в европейските страни е приет широк набор от закони за защита на потребителите. Голяма част от законодателството е хармонизирано с европейски регламенти и директиви. Много анализатори считат, че съществуващите норми на материалното право осигуряват наистина адекватна защита.

В преходните икономики от Централна и Източна Европа разходите, свързани с тестването, етикетирването, широкото образование на потребителите, са трудни за покриване от новосъздадените потребителски организации и асоциации след промените. Те все още не са достигнали сериозно влияние. По подобен начин гражданските потребителски организации се появяват в Латинска Америка (в началото Бразилия, Уругвай и Аржентина) през 80-те и целия регион на Близкия Изток и Източна Азия през 90-те (UNCTAD, 2020).

Междувременно с настъпването на новото хилядолетие и ерата на високоскоростния интернет и социалните медии ролята на индивидите се увеличава и се отправят предизвикателства към потребителските асоциации. Появяват се „черни“ и „бели“ интернет списъци с неясна гаранция за произход и честност, нелоялна конкуренция чрез фалшива информация, форми на астротурфинг (маскирани като масови нагласи частни интереси). Потребителските асоциации трябва да преразгледат своите подходи, за да гарантират, че все още са нужни и ефективни. Бързите обществени и технологични промени водят до нови тенденции в потребителските навици и предизвикателства пред защитата на потребителите. Претоварването с информация е съчетано с дефицит на знания за правата в практиката. Специфичните за сектора предизвикателства, като храни, енергетика, транспорт, електронни комуникации и финансови услуги, са разширени с разгръщащата се електронната търговия и сектора на онлайн услугите и електронните комуникации (Directorate General for Internal Policies, 2014).

### **ПОТРЕБИТЕЛСКА ЗАЩИТА И ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО НА НИВО ЕС**

Философията на защитата на потребителите в ЕС е закрепена в няколко основни политически документа, на които стъпват правните актове и конкретните действия. Базови са Първата и Втората програма за защита на потребителите, които съдържат каталог на основните права на потребителите в Съюза. Те са, както следва: право на защита на потребителите срещу рискове от опасни продукти; право на защита на икономическите им интереси; право на информираност; право на потребителите да бъдат чути; право на сдружаване. Правилата на ЕС са строги, но европейската политика не може да преодолее напълно съществуващата информационна асиметрия с регулаторни и политически средства. В практиката това се постига и чрез инициативи на независими организации, които предлагат различни механизми и форми за предоставяне на информация относно качеството на продуктите (Hilton, 2009).

Въпреки някои политически декларации, засягащи потребителските права, Римският договор от 1957 г. игнорира потребителите като призната група по интереси например в потенциалните членове на Икономическия и социален комитет. Все пак в практиката постепенно се разширява застъпническата роля на потребителските групи, особено чрез тяхната Европейската организация на потребителите (BEUC), създадена през 1962 г. Това е чадърна организация на европейски потребителски организации и изпълнява основно застъпнически функции пред институциите на ЕС в Брюксел. Създаването ѝ е пряко насърчено от Комисията на Европейската икономическа общност (ЕИО), която организира сесия на учебни дни за потребителски организации още през юни 1961 г. (Docter, 2021).

През 1973 г. другата голяма европейска организация – Съвета на Европа, приема Резолюция 543 и установява харта за защита на потребителите, базирана на около 5 групи права: защита, обезщетение, информация, образование и представителство. Тези 5 групи права относително бързо са интегрирани и в ЕИО. В този период се приема Първата програма за защита на потребителите, впоследствие наричана Потребителската харта на Общността, която е променена и допълнена през 1981 г.

(Втора програма). Третата потребителска програма от 1986 г. детайлизира потребителската защита след Единния европейски акт.

Единният европейски акт (1986 г.) осигурява механизми за бум в застъпничеството на ниво ЕС на бизнес организации и асоциации. Създава се цял набор от лобистки групи, като Европейската кръгла маса, които се стремят да влияят много сериозно на етапа на формиране на политиките. Това води до „елитен плурализъм“ в европейската политика, в която съществуват много политически лобисти, но не всички имат равен достъп до масата за преговори (Eising, 2007). Така бизнес групите влияят дълго време и върху политиката на потребителите в много по-голяма степен от самите потребители и техните организации.

През 1992 г. с приемането на Договора от Маастрихт потребителската защита прераства в самостоятелна общностна политика. В следващите години в няколко европейски университета са създадени магистърски програми по правата на потребителите. Член 129а от ДЕО след Договора от Маастрихт упълномощава Комисията да гарантира защитата на потребителите по три от петте основни права – здраве и безопасност, защита на икономическите интереси, информация и образование. Още от 1989 г. има и комисар по въпросите на потребителите.

В последните три десетилетия овластяването на потребителите и ефективната защита на тяхната сигурност и икономически интереси се превръщат в ключови цели на европейско ниво. Въпреки че политиката на ЕС съдържа едни от най-строгите правила за защита на потребителите, тяхното прилагане не е безпроблемно в различните страни (Kissová, Dubcová, 2021).

Действащото правно основание във връзка с потребителските въпроси е чл. 4, параграф 2 и чл. 12, 102, 114 и 169 от Договора за функционирането на ЕС, както и чл. 38 от Хартата на основните права на ЕС. В чл. 4 защитата на потребителите е регламентирана като споделена компетентност между Съюза и страните. Според чл. 12 изискванията за защита на потребителите се отчитат при осъществяването на другите политики и действия, което ѝ придава хоризонтален характер.

Директивата за правата на потребителите от 2014 г. е транспонирана от всички страни и увеличава степента на хармонизация между тях. На 13 септември 2018 г. Парламентът приема Резолюция за разликите в качеството на продуктите на единния пазар, като отбелязва, че тази практика има дискриминационен характер и противоречи на очакванията на потребителите. Проблемът е продиктуван от нарастващото недоволство в някои страни от Централна и Източна Европа за т.нар. двойни стандарти в качеството на някои продукти, включително хранителни, в „Стара“ и „Нова“ Европа, изразено видимо от големи потребителски организации.

През април 2019 г. се приема „Ново потребителско споразумение“, чиито най-важни мерки включват по-голяма прозрачност за потребителите при пазаруване онлайн и по-ефективни наказателни действия и правила за справяне с двойното качество на продуктите в ЕС. Съюзът трябва да съдейства за закрилата на здравето, сигурността и икономическите интереси на потребителите (Kissová, Dubcová, 2021). Новата програма за потребителите е приета през ноември 2020 г. и представя актуализирана визия за политиката на ЕС за защита на потребителите за периода 2020 – 2025 г., озаглавена „Повишаване на издръжливостта на потребителите за постигане на устойчиво възстановяване“. Програмата обхваща пет основни приоритетни области: екологичен преход; цифрова трансформация; ефективно правоприлагане и правна защита; задоволяване на специфичните потребности на потребителите; защита на потребителите в глобален контекст.

Участието на групи, представляващи интересите на потребителите в ЕС, става и чрез Европейската консултативна група на потребителите, която е основният форум на Комисията за консултация с националните и европейските потребителски организации. Създадена е с Решение 2009/705/ЕО на Комисията и може да я съветва и информира по всички въпроси, свързани с интересите на потребителите. Групата се състои от по един представител на национални потребителски организации за всяка държава от ЕС и по един представител на Европейската организация на потребителите (BEUC) и Европейската асоциация за координиране на представителството на потребителите в процеса на стандартизация (ANEC). Потребителската организация в стандартизацията представлява интересите им в създаването на технически стандарти (в европейските организации като CEN, CENELEC и ETSI и международните – ISO, IEC и UNECE, особено тези, разработени в подкрепа на прилагането на европейските закони и публични политики и се стреми да повлияе на разработването или преразглеждането на европейското законодателство, свързано с продукти и услуги, което е вероятно да засегне потребителя. Това става чрез доброволни експерти.

Потребителските асоциации, припознати на европейско равнище, трябва да са неправителствени, с нестопанска цел и независими от промишлени, търговски и бизнес интереси; да имат за своя главна дейност опазването на здравето, безопасността и икономическите интереси на потребителите; да могат да представят на Комисията информация за своя състав, вътрешни правила и източници на финансиране и др. Това може да са и организации, развиващи дейност във връзка с процеса на европейска стандартизация.

Европейският съюз е оказал сериозно въздействие върху националните системи за защита на потребителите и това води до известно смекчаване на разликите между страни като Франция и Германия. В страните, където потребителската защитата е слабо развита (първоначално като Гърция, Испания, Италия и Португалия, а после и новоприетите страни след 2004 г.), има разширяване на обхвата.

### **ТЕНДЕНЦИИ И СПЕЦИФИКИ В СТРАНИТЕ ОТ ЕС**

Трудно е да се правят сравнения между различните режими за защита на потребителите. Повечето потребителски норми се появяват *ad hoc* и рядко са въведени цели режими наведнъж. Неизбежно видът на намеса в потребителските дела зависи от институционалните традиции, съществуващите икономически структури, развитието на потребителския активизъм. Интересите и правата на потребителите са многобройни и разнообразни по своята същност и водят до сложна, диференцирана институционална система в различните държави. От 50-те години на миналия век са създадени конкретни законодателни актове и цели нови административни и контролни звена за защита на потребителя в Европа и САЩ (Hilton, 2009). В Европа има три типични институционални структури, които извършват дейностите за защита на потребителите: водеща и силна правителствена система от институции (скандинавските държави), водеща система на организации с идеална цел при извършване на дейности за защита на потребителите (Германия) и смесена система, при която дейностите се извършват поделено от правителството и неправителствени органи (Белгия, Франция и Испания) (Csiszar, 2012).

В повечето западноевропейски страни защитата на потребителите се състои на първо място в прилагането на действащото законодателство чрез системата на държавната администрация, но на много места организациите на потребителите имат множество важни заместващи или допълващи функции. Те са организации с идеална цел поради това, че не са просто организирана страна в чисто договорни отношения. Голяма част от техните дейности нямат „клубен“ характер, а са адресирани в по-широк социален

контекст. Гражданските организации помагат с изследване на проблемите на потребителите чрез събиране на информация, провеждат образователна дейност по отношение на защитата на потребителите, започват процедури в съда или действат като консултантски бюра. В повечето европейски страни тези граждански потребителски организации са признати и субсидирани от правителствата (Csiszar, 2012).

От юридическа гледна точка Миклиц идентифицира общи черти и разлики на четири европейски модела за защита на потребителите: на общото право, на римското право (средиземноморски модел), германски и скандинавски модел (Micklitz, 2003). Общото право, което е прагматично по природа, ограничава регулирането до определени области, като продуктовата отговорност и конкуренцията, и насърчава саморегулирането, докато римската традиция, с нейното наследство от политическия централизъм, подчертава взаимодействието между свободните пазари и интервенционизма. От друга страна, организираните потребителски интереси изиграват важна роля в Германия, а ефективността на държавните агенции е подчертана в скандинавските страни (Venöhr, 2013). Политологът Гунар Тръмбул пък вижда три широки модела на потребителско гражданство. Икономическият модел разглежда потребителите като партньори в икономиката и те са съотговорни за предизвикателствата, следващи от пазарните неуспехи и несъвършенства, като информационни асиметрии или неравенства, произтичащи от злоупотребата с монополно положение. Търсените решения гравитират около укрепването на съществуващите пазарни механизми. До известна степен този модел доминира политиките за защита на потребителите в страни като Германия, Великобритания, Австрия и Япония (Trumbull, 2006). Асоциативният модел набляга на участието във форуми, занимаващи се с общи структурни проблеми. Асоциативното потребителство се стреми да създава механизми, чрез които различни интереси могат да преговарят помежду си на равна основа. Моделът на политическия потребител пък набляга на правата на потребителите и признава тяхната роля като социално-политически участници. Потребителите не са само икономически субекти, те трябва да бъдат защитени от широк набор от рисковете и несигурности. До известна степен това е прието във Франция и САЩ поради съществуването на силно мобилизирано и шумно потребителско движение, към което правителствата са отзивчиви (Trumbull, 2006).

Сравнително проучване на нормативната уредба и институционалните структури в страните от ЕС показва някои общи тенденции, но и някои отлики и специфики (за подробности виж Приложение 1). В повечето страни (в това число и България) икономическото министерство осъществява цялостната политика за защита на потребителите и определя ръководните ѝ принципи. В страни като Малта, Испания и Австрия потребителските въпроси за в обхвата на социалното министерство. В Литва и Германия (Федералното министерство на правосъдието и защитата на потребителите) защитата на потребителите е към правосъдното ведомство. В Швеция – една от страните с най-ясно изразени държавни функции, през последните десетина години потребителските въпроси са били в рамките на отделно министерство, министерствата по околната среда, социалните въпроси и дори финансите. Люксембург е единствената страна, в която устойчиво има отделно министерство за защита на потребителите, което пък си партнира с единствената национално представена потребителска организация – Люксембургският съюз на потребителите.

В почти всички страни правните норми, регулиращи потребителските права и ролята на организациите за тяхната защита, са залегнали в един или няколко основни закона и десетки специализирани законови и подзаконови нормативни актове. Само в три страни – Франция, Италия и Люксембург, законодателството е кодифицирано чрез Потребителски кодекс. В повечето държави е изрично създаден един национален



консултативен орган, който дава становища по стратегически насоки и потребителски въпроси и включва представители на национално признати представителни потребителски организации. Обикновено се включват делегати на ключови органи и представители на потребителски организации (7 в Чехия, 20-ина в Италия, 4 в Литва, 6 в България, 11 в Испания и др.). В някои държави се включват и представители на бизнеса и браншовите организации (напр. Консултативният съвет по въпросите на потребителите във Финландия, Националният съвет на потребителите във Франция, Специалната консултативна комисия за потребителите в Белгия включва 13 членове от потребителски организации и 13, представляващи производители, търговци, земеделски производители, малки и средни предприятия) и дава възможност за спорове и консултации между представителите на колективните интереси. Подобна е и ситуацията в Нидерландия, където има специална комисия по въпросите на потребителите в рамките на по-широкия Социално-икономически съвет. В Словения Експертно-консултативният съвет за потребителите включва представители на властта, неправителствени потребителски организации, стопанска камара, занаятчийска камара и академични експерти. В Румъния има консултативни съвети и на местно ниво. В някои страни не е създаден такъв консултативен орган. В държави, като Люксембург и Ирландия, има една национална потребителска организация, която поддържа тесни контакти с институциите. В Дания има множество специализирани съвети, а в Германия – сложна система, диференцирана на функционален и териториален принцип. В Полша и Швеция също няма единен консултативен орган.

В повечето страни от ЕС има институционално финансиране на организациите с идеална цел за защита на потребителите от държавния бюджет с важна роля на ресорното министерство. Наред с това се предлагат и целеви субсидии за конкретни дейности, както и възможности за проектно кандидатстване. Навсякъде потребителските организации имат възможност да се възползват и от общите стимули и облекчения за организациите с нестопанска цел. Ограничено е публичното финансиране в Нидерландия, Белгия, Италия, Латвия. То е предимно целево и за конкретни проекти или дейности в Полша, Испания, Чехия, Малта. В тези страни не се финансират режийни и организационни разходи (виж и Приложение 1).

Държавите имат различни системи за правоприлагането на защитата на потребителите. Три от всеки четири правоприлагащи органа за защита на потребителите разполагат с административни правомощия, но малко имат правомощия за гражданско или наказателно правоприлагане. В страни, като Австрия и Германия, неправителствени правоприлагащи органи играят важна роля в прилагането на законите за защита на потребителите спрямо бизнеса (OECD, 2018). Така на места сдруженията на потребителите прилагат законите за защита на потребителите наравно с публичните органи. Между страните в крайна сметка има сближаване, но то е повече от гледна точка на съдържанието на гарантираните права, отколкото на системни механизми и институционална структура.

## **ИНСТИТУЦИОНАЛНА УРЕДБА И ПОТРЕБИТЕЛСКИ ОРГАНИЗАЦИИ В БЪЛГАРИЯ**

В България потребителското законодателство не е кодифицирано и правни норми за защита на потребителите се намират в множество закони и подзаконовни актове, но най-важен е Законът за защита на потребителите, влязъл в сила през 2006 г., който отменя Закона за защита на потребителите и за правилата за търговия от 1999 г. във връзка с хармонизирането на законодателството с европейските изисквания. България е възприела преобладаващата в страните от ЕС институционална уредба, основаваща се на формулиране, анализ и подобряване на политиката за защита на потребителите,

надзор на пазара и независима дейност на организациите на потребителите. Комисията за защита на потребителите и общинските звена за защита на потребителите имат надзорни и контролни функции.

Гражданите могат свободно да се сдружават с цел защита на правата и интересите на потребителите. Регламентирана е дейността и изискванията за представителност на сдруженията, които иначе се създават и функционират според общите правила на юридическите лица с нестопанска цел. Те не могат да са свързани с определена политическа партия; икономически независими са от производители, вносители, търговци и доставчици и са вписани като сдружения за осъществяване на общественополезна дейност. Освен че осъществяват застъпничество, сдруженията на потребителите подпомагат и пряко гражданите при защитата на техните права чрез оформяне на жалби, помощ в преговорите с търговци, юридически и продуктови консултации, информационни материали по проблемите на потребителите, тестване на продукти. Законодателят въвежда ограничения за заемането на ръководни длъжности в управителните органи на сдруженията на потребителите за служители в държавните органи и в местната администрация, производители, вносители, търговци и доставчици; лица, които заемат ръководна длъжност в политическа партия или организация и др.

Сдруженията на потребителите имат право да получават информация за проекти на нормативни актове, отнасящи се до правата и интересите на потребителите, и да дават становища по тях; да информират контролните органи за случаи, в които са нарушени правата на потребителите; да получават информация, свързана с формирането на цените на обществените услуги за топлоснабдяване, електроснабдяване, водоснабдяване и канализация, транспорт, пощенски съобщения и електронни съобщения; да съдействат за разрешаване на спорове, възникнали между потребители и търговци; да сключват колективни споразумения със сдруженията на търговците и др.

Според българското законодателство представително е сдружение на потребителите, което има за цел защита на правата на потребителите; вписано е като сдружение за осъществяване на общественополезна дейност; осъществявало е дейност за защита на потребителите през последната година; има поне една функционираща приемна за предоставяне на съвети и информация на потребителите в областен град на страната; поддържа актуална интернет страница; извършва ефективно най-малко 4 от изброените обществени дейности за защита на интересите на потребителите, като: завежда искове за защита на колективните интереси на потребителите; издава списания и специализирани издания на потребителска тематика; оказва съдействие за решаване на потребителски спорове; осъществява информационни дейности и/или кампании в областта на защитата на потребителите; осъществява образователни дейности и/или кампании в областта на защитата на потребителите; извършва сравнителни тестове и проучвания на стоки и услуги, предоставяни на българския пазар; има функциониращи приемни за предоставяне на съвети и информация на потребителите най-малко в една трета от областните градове на страната.

Сдруженията на потребителите се признават за представителни по тяхно искане от министъра на икономиката за срок от три години и придобиват право за участие в Националния съвет за защита на потребителите и други колективни и консултативни органи за защита на потребителите. Националният съвет за защита на потребителите е консултативен орган към министъра на икономиката и се състои от председател, заместник-председател и 12 членове – шестима представители на различни министерства и Комисията за защита на потребителите и шестима представители на представителните сдружения на потребителите. Той консултира министъра на икономиката за провеждане на ефективна потребителска политика; изготвя програми за провеждане на потребителска политика; прави предложения чрез министъра на

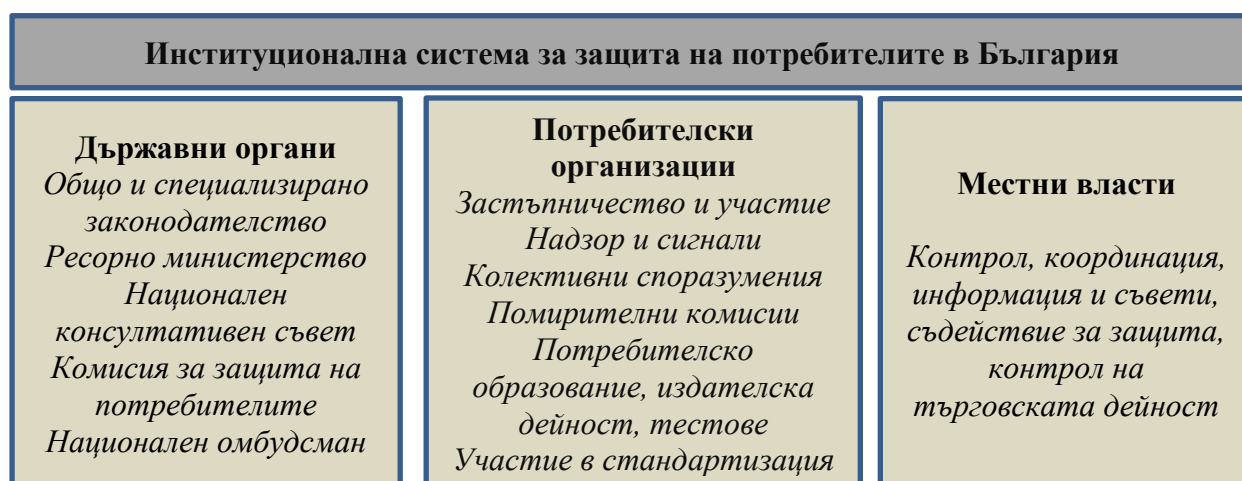
икономиката за изменения и допълнения в правното регулиране на защитата на потребителите; прави предложения до съответните държавни органи във връзка с ефективното прилагане на законодателството, свързано със защитата на потребителите; дава становища по проекти на нормативни актове, свързани с правата на потребителите; насърчава сключването на споразумения между сдружения на потребителите и сдружения на търговците; обсъжда други въпроси, свързани със защитата на потребителите.

Държавата може да финансира представителни сдружения на потребителите съобразно обема и общественото значение на извършената работа в интерес на потребителите. Според Наредбата за условията и реда за предоставяне на финансови средства на представителните сдружения на потребителите от държавата те получават финансиране съобразно обема и общественото значение на извършената работа в интерес на потребителите. Представителните сдружения получават субсидиране за извършени неикономически дейности за защита на здравето и безопасността на потребителите; на колективните интереси на потребителите; на икономическите интереси на потребителите; за информиране на потребителите за техните права; оказване на съдействие за уреждане на потребителски спорове, в т.ч. участие в работата на помирителните комисии; участие в консултативни и други органи, имащи отношение към защитата на потребителите; участие на представители на сдруженията в национални и международни прояви в полза на потребителите; развитие и поддържане на материалната база на сдруженията за защита на потребителите и актуална интернет страница; провеждане на образователни дейности и/или кампании в областта на защита на потребителите; извършени сравнителни тестове и проучвания на стоки и услуги, предлагани на българския пазар. В тази връзка са въведени някои конкретни показатели, като брой заведени иски за защита на колективните интереси на потребителите; иски за преустановяване или за забрана на действия или търговски практики; иски за обезщетяване на вреди; проведени информационни дейности и кампании; издавани списания и специализирани издания и публикации на потребителска тематика; оказване на съдействие за уреждане на потребителски спорове чрез участие в помирителни комисии и подадени сигнали, жалби и предложения до контролните органи. Разходите за самата издръжка на сдруженията са ограничени до 20% от размера на предоставеното финансиране. Разбира се, потребителските организации могат да участват в други линии за програмно-проектно финансиране по общия ред за организациите с нестопанска цел.

Представителни сдружения за защита на потребителите в България са Българска национална асоциация „Активни потребители“ и „Сдружение за правна помощ на потребителите“. Други сдружения на потребителите, работещи на национално ниво са Федерация на потребителите в България, Национално сдружение за потребителска информация и съвети на гражданите, Българска академия на потребителите, Независим съюз на потребителите в България и др. Организацията с постоянна видимост в последните години е „Активни потребители“, която е учредена през 1998 г. Тя е член на международни организации като Потребителския интернационал, Европейската асоциация на потребителите, Трансатлантическия потребителски диалог, Международната организация за потребителски изследвания и тестове, Европейската асоциация за координиране на представителството на потребителите в процеса на стандартизация. Основните цели на организацията са да информира и консултира обществеността по проблемите на потребителската защита; да подпомага потребителите при защита на техните права и интереси и при достъпа до правосъдие; да съдейства за опазване на околната среда; да представлява и защитава интересите на потребителите в България пред държавни органи, физически и юридически лица и

международни организации. „Активни потребители“ организира обсъждания и разработване на становища по проекти на нормативни актове; разпространява информационни материали, свързани с защитата на потребителите; участва в извънсъдебни институции за разглеждане на потребителски спорове; предоставя консултации на потребителите и др. Първата учредена организация у нас пък е Федерацията на потребителите в България (май 1990 г.), която има регионални съюзи на потребителите в почти всички областни градове и десетки потребителски клубове. Макар и с различна тежест, три стълба поддържат националната институционална система за защита на потребителите в България. Основният стълб са държавните институции – Народното събрание приема общото и специализираното законодателство; икономическото министерство е отговорно за изпълнението на политиката, подпомагано от Национален съвет; омбудсманът и Комисията за защита на потребителите имат надзорни и контролни функции. Местните власти също имат правомощия – както директно свързани с контрол, координация и информация, така и при надзора им на търговската дейност. Потребителските организации могат да осигуряват застъпничество и участие, да осъществяват надзор и да подават сигнали, да подпомагат дейностите по колективни споразумения, да участват в процесите на изготвяне на стандарти, да имат образователна и издателска дейност.

**Фиг. 1. Институционална защита на потребителите в България**



Въпреки широкия кръг от възможни правомощия ролята на потребителските организации в България изглежда подценена. Все пак няколко видими инициативи и периодично тестване на хранителни продукти, особено от „Активни потребители“, направиха гражданския сектор по-забележим. Липсата на стабилно финансиране обаче – и най-вече самофинансиране, ограничава реалната тежест на потребителските организации. Гражданите много по-често сигнализират омбудсмана и Комисията за защита на потребителите директно.

Организациите трябва да насочат приоритетни усилия към разширяване на прилежащите си общности, към привличането на постоянна членска маса, която участва в доброволчески дейности и плаща членски внос. Броят на организациите, особено на местно ниво, е много малък. Капацитетът и числеността на персонала на държавните контролни органи са ограничени и изглежда задължително увеличаването на гражданската инициатива. Особени резерви за участие на потребителските организации има във важните процеси на стандартизация в рамките на Българския институт по стандартизация (БИС) и тестването и изпитването на продукти. Няколко

потребителски организации са постоянни членове на БИС през годините, но липсата на капацитет да участват в широк кръг технически комитети понякога дава превес на икономическите цели, като икономия от мащаба и производствена съвместимост пред потребителската защита на качеството. Като цяло трябва да се увеличи разпознаваемостта на организациите, да се диференцират източниците на финансиране, да се разшири обхватът на дейностите, защото законодателството отваря много широк диапазон на гражданските дейности у нас.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Потребителският активизъм и потребителските сдружения и асоциации са политически и икономически мотивирани форми на гражданско участие. Ако дълго време потребителите (като консуматори) са противопоставяни на „гражданите“, то съвременните организации носят добавена стойност както за застъпничеството за определени социални и екологични проблеми, така и за защита на свободната конкуренция и икономическия растеж. След намаляване на ролята на държавните институции в повечето сфери на обществено-икономическия живот и ограничаването на възможностите за всеобхватен контрол и надзор на пазара от органите и администрацията за защита на потребителските права, потенциалната роля на организациите с идеална цел за защита на потребителите нараства. Широкото гражданско участие в тези процеси дава шанс за намаляването на държавната намеса при гарантиране на законово регламентирани права и задължения и дори разширяването им. В България, а и в някои други европейски страни, има сериозни резерви по отношение на ролята на организациите на потребителите, особено във връзка с обучението и образованието, участието в стандартизацията, тестването и евентуалното сертифициране, възприемането на правата на потребителите като хоризонтален принцип в по-широк кръг политики. Това може да се промени чрез стратегически усилия за по-широко участие и диференциране и разширяване на приходите на организациите.

## **БИБЛИОГРАФИЯ**

Benöhr, I. (2013) *EU consumer law and human rights*, Oxford, Oxford University Press.

Boström, M., Micheletti, M., Oostervee, P. (2019) *Studying Political Consumerism*, in Boström, M., Micheletti, M., Oostervee, P. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Consumerism*, New York, Oxford University Press, 1–26.

Bykerk, L., Manney, A. (1995) *U.S. Consumer Interest Groups: Institutional Profiles*, Greenwich, Conn, Greenwood.

Chatriot, A. (2006) *Consumers' Associations and the State: Protection and Defence of the Consumer in France, 1950–2000*, in Chatriot, A., Chessel, M., Hilton, M. (eds.) *The Expert Consumer: associations and professionals in consumer society*, Ashgate, 123–136.

Csiszar, C. (2012) *Analysis of Consumer Organisations in Europe*, *International Journal of Advances in Management and Economics* 1 (6), 124–132.

Directorate General for Internal Policies (2014) *New Trends and Key Challenges in the Area of Consumer Protection*, In-Depth Analysis IP/A/IMCO/2014-12 December 2014 PE 518.773 EN.

- Docter, K. (2021) The early years of the European consumer organisation BEUC, 1962–1985, in Micklitz, H. (ed.) *The Making of Consumer Law in Europe*, Bloomsbury Publishing.
- Eising, R. (2007) The Access of Business Interests to EU Institutions: Towards Élite Pluralism? *Journal of European Public Policy*, 14, 384–403.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (2021) *Consumer organizations in action – A collection of practices driving the right to adequate food*, Rome, FAO.
- Glickman, L. (2009) *Buying power: a history of consumer activism in America*. Chicago, University of Chicago Press.
- Hayagreeva, R. (1998) Caveat Emptor: The Construction of Nonprofit Consumer Watchdog Organizations, *American Journal of Sociology*, 103 (4), 912–961.
- Hilton, M. (2009) *Prosperity for All: Consumer Activism in an Era of Globalization*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kissová, J., Dubcová, G. (2021) Current measures and challenges to strengthen consumer protection, *SHS Web of Conferences* 115, 03007, Current Problems of the Corporate Sector.
- Kumar, C., Rao, D., Narayana, M. (2015) The Role of NGOs in Consumer Protection, *International Journal of Innovative Research in Science, Engineering and Technology*, 4, (2), 340–343.
- Lightfoot, E. (2019) Consumer Activism for Social Change, *Social Work*, 64(4), 301-309.
- Micklitz, H. (2003). The necessity of a new concept for the further development of the consumer law in the EU, *German Law Journal*, 4, 1043–1064.
- OECD (2018) *Consumer protection enforcement in a global digital marketplace*, OECD Digital Economy Papers, No. 266, OECD Publishing, Paris.
- Ronit, K. (2015) *Coordination between agencies and across issues*, Book *Global Consumer Organizations*, 2015, Imprint Routledge.
- Scott, W. R. 1995. *Institutions and Organizations*. San Francisco: Sage.
- Toffler, A. (1980) *The Third Wave*, N.Y., William Morrow.
- Trumbull, G. (2006) National Varieties of Consumerism, *Economic History Yearbook*, vol. 47, no. 1, 77–94.
- UNCTAD (2020) *United Nations Conference on Trade and Development, Report on Consumer Associations*, Geneva, United Nations.
- Van Dam (2021) The Entangled Consumer: Rethinking the Rise of the Consumer after 1945, *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 33 (2), 212–238.
- Van den Bergh, R., Visscher, L. (2008) The Preventive Function of Collective Actions for Damages in Consumer Law, *Erasmus Law Review*, 1 (2), 5–30.
- Wahn, I. (2019) The state–consumer relationship and the instituting of consumer protection in East Asian societies, *Journal of Consumer Culture*, 19 (1) 82–103.
- Warde, Alan. (2015). The sociology of consumption: Its recent development. *Annual Review of Sociology*, 41, 117–134.

**ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Специфики на потребителските организации в ЕС**

Специфики и регулации	Потребителски организации
<b>Австрия</b>	
Няма официална правна дефиниция или критерии за организация на потребителите. Австрийският процесуален закон не предвижда изрично възможността за групови иски, но потребителите могат да прехвърлят своите вземания на сдруженията си.	Асоциацията за информация на потребителите извършва широк спектър от дейности в интерес на потребителите и застъпничество. Поема съдебните разноски по дела в определени случаи, които са важни от публична гледна точка (тестови случаи).
<b>Белгия</b>	
Няма официално определение или законови критерии за представителност. Организациите, определени от министъра да участват в Специалната консултативна комисия на потребителите, се считат за представителни.	Правителството не субсидира директно потребителските организации, но отпуска безвъзмездна помощ на Белгийската асоциация за изследвания и експертиза на организациите на потребителите, която се управлява от потребителски организации, за провеждане на проучвания и изследвания.
<b>България</b>	
Представително е сдружение на потребителите, имащо за цел защита на правата им; вписано е като сдружение за осъществяване на общественоползвана дейност; функционирало е в последната година; има поне една приемна за предоставяне на съвети и информация на потребителите в областен град и актуална интернет страница; извършва ефективно обществени дейности за защита на интересите на потребителите. Държавата може да финансира представителни сдружения съобразно обема и общественото значение на извършената работа.	Представителни сдружения за защита на потребителите към 2022 г. са Българска национална асоциация „Активни потребители“ и Сдружение за правна помощ на потребителите. Други сдружения на потребителите, работещи на национално ниво, са Федерацията на потребителите, Националното сдружение за потребителска информация и съвети на гражданите, Българската академия на потребителите, Независимият съюз на потребителите и др.
<b>Германия</b>	
В Германия няма официално определение, разрешителен режим или списък за потребителски организации. При процедурите за проектно кандидатстване се изисква организацията да е с нестопанска цел и да преследва цели, свързани с потребителите. На ниво Лендер центровете за консултации на потребителите получават институционална подкрепа и финансиране на проекти. При определени обстоятелства организациите са упълномощени предприемат действия чрез представителни иски. Наред с двете големи потребителски организации – Федерация на германските потребителски организации (VZBV) и Фондация на потребителите за тестове (Stiftung Warentest), които работят в цяла Германия и получават финансиране от федералния бюджет, 42-те членки на чадърната организация (VZBV) имат и самостоятелна дейност. Други потребителски организации, като Германската потребителска инициатива, се самофинансират чрез членски внос.	Федерация на германските потребителски организации покрива повече от 90% от своя бюджет с годишни федерални институционални субсидии. Тя координира система за съвети, информация, правоприлагане и представителство на интереси. Фондацията на потребителите (Stiftung Warentest) информира обществеността за качеството и екологосъобразността на стоките и услугите въз основа на тестове. Повечето от годишните приходи на фондацията – над 50 млн. евро, идват от продажбата на публикации и онлайн услуги (test.de). Тя получава годишна помощ от федералния бюджет главно като компенсация за отказа от приходи от реклами. Съветът по въпросите на потребителите на Германския институт за стандартизация (DIN) пък получава годишни федерални средства, за да представлява интереси на „некомерсиални крайни потребители“ в стандартизацията.
<b>Гърция</b>	
В Гърция сдруженията на потребителите се учредяват като юридически лица и информират,	Членовете на потребителските асоциации на второ ниво са само потребителски асоциации от първо. За

<p>съветват потребителите и ги представляват пред съд или административни органи, като имат право да инициират производства за колективни искове. Изключителните източници на средства на потребителските асоциации са: регистрационни такси; доброволни вноски на членове; приходи от експлоатация на имущество, наследство, завещание; държавни субсидии и безвъзмездни средства от местни органи; суми, присъдени от съда по колективен иск. Потребителските сдружения придобиват правосубектност при регистрация в регистъра на потребителските сдружения. Потребителските сдружения се организират на първо и второ ниво. Членове на сдружения на потребителите на първо ниво са само физически лица.</p>	<p>създаване на асоциация от първо ниво са необходими най-малко 100 души. В общини с население до 5000 души – 50 души. Всяко физическо лице може да членува в едно сдружение на потребителите. Най-малко 5 сдружения на потребителите от първо ниво могат да създадат асоциация на второ ниво. Потребителска асоциация от първо ниво не може да участва в повече от една асоциация на потребителите от второ. Има две асоциации на второ ниво – Федерация на потребители на Гърция (INKA-GOKE) и Федерация на гръцкия потребителски съюз. На първо ниво са създадени и функционират около 30 сдружения.</p>
<b>Дания</b>	
<p>Няма специфична национална уредба за потребителските организации по отношение на това как трябва да бъдат структурирани или на какво ниво трябва да се разглеждат определени въпроси. Най-голямата потребителска организация – Потребителският съвет, получава 65% от годишните си приходи от датското правителство.</p>	<p>Потребителският съвет е най-утвърдената чадърна организация, включва 28 национални членове и представлява потребителите в различните съвети, бордове и комисии. Организацията извършва безпристрастни проверки на качество и безопасност на стоките, продавани на дребно. Работи тясно с администрацията на датския потребителски омбудсман.</p>
<b>Естония</b>	
<p>В Естония няма официален списък на потребителските организации на национално ниво. Организационна подкрепа може да бъде предоставена на организации, регистрирани по Закона за сдруженията с нестопанска цел, имащи най-малко 50 членове и чиято основна цел е да защитава интересите на естонските потребители, да работи в цялата страна и да представлява потребителите в ЕС или в други международни форуми. Така наречената „подкрепа, базирана на проекти“ може да бъде предоставена за проекти, чиято основна цел е да насърчава образованието, осведомеността и защитата интересите на потребителите.</p>	<p>Съгласно Закона за защита на потребителите организацията на потребителите е доброволна организация на лица, чиято цел е да защитават и насърчават интересите и правата на потребителите. Организациите, които де факто се считат за потребителски, са Естонският потребителски съюз и Съветът за защита на потребителите. Те получават субсидия и финансиране на конкретни, относително малки проекти. Съветът за защита на потребителите решава кои дейности са приоритетни и обявява кръгове за кандидатстване за подкрепа на проекти.</p>
<b>Ирландия</b>	
<p>Националната агенция за потребителите е органът, натоварен да представлява гласа на потребителя и прилагането на законодателството. В страната има само една организация, която е национално представителна за защита на потребителите – Асоциацията на потребителите на Ирландия (CAI), която е организация с нестопанска цел, създадена през 1966 г.</p>	<p>Асоциацията на потребителите самостоятелно защитава, насърчава и представлява интереси на потребителите. Членството е отворено за всички, които желаят да плащат годишна вноска. Месечното списание „Потребителски избор“ (Consumer Choice) съдържа доклади за различни продукти, правни съвети и конкретни казуси.</p>
<b>Испания</b>	
<p>Съгласно член 51 от Конституцията на Испания политиката за защита на потребителите е споделена компетентност между централното правителство и регионалните правителства на автономните</p>	<p>Правителството провежда годишна отворена покана за безвъзмездни средства, адресирана до национални потребителски асоциации, а в допълнение има и регионално и местно</p>



<p>общности. Има официален регистър на потребителските организации в Испания. Законът за защитата на потребителите определя потребителските организации като имащи за основни цели защита на общи и специфични интереси на потребителите и осъществяващи обучение и образователни дейности. Организацията не трябва да имат дейност с цел печалба и да получават пари от частни фирми. Те не следва да извършват друга дейност, освен основната.</p>	<p>финансиране. Големите организации на национално ниво са 10 – Обща асоциация на потребителите (ASGECO), Потребители в действие (FACUA), Националната федерация на потребителите и домакините на Испания (UNAE) и др. Потребителските организации имат право да образуват производство за нарушение пред съда в защита на общия интерес на потребителите.</p>
<b>Италия</b>	
<p>Според Кодекса на потребителите представителните потребителски сдружения на национално ниво могат да кандидатстват за вписване в регистър, ако функционират от поне 3 години; имат за изключителната цел защитата на потребителите и демократичния ред; имат определен брой членове и др. Регистрираните сдружения трябва да представят доказателствена документация ежегодно. Няма специална институционална подкрепа чрез държавно финансиране. Сдруженията работят основно със собствени средства и членски внос.</p>	<p>Регистрираните сдружения (около 20, като например Асоциация за защита на потребителите и околната среда – ADICONSUM, Асоциация на потребители – ACU и др.) имат представител в Националния съвет на потребителите и упражняват т.нар. „инхибиращи действия“ пред компетентния съд за възпрепятстване на вредните действията на компании. Те имат достъп до субсидии за издателската дейност и безвъзмездни средства за конкретни инициативи от приходите от санкциите, наложени от Антитръстовия орган.</p>
<b>Кипър</b>	
<p>Законът за защита на потребителите от 2021 г. консолидира, модернизира и кодифицира редица закони за потребителите и актуализира функциите на Службата за защита на потребителите. Няма официални дефиниции или критерии, които да определят какво е потребителска организация на национално ниво.</p>	<p>Кипърската асоциация на потребителите е неполитическа, неправителствена организация с мисия да защитава правата на потребителите и да образова и представлява кипърските потребители в местни и международни органи. Важна роля имат и Кипърският съюз на потребителите и качеството на живот и Потребителският отдел на Конфедерацията на работниците в Кипър.</p>
<b>Латвия</b>	
<p>Законът за защита на потребителите дефинира потребителските организации като обществени организации (клубове, дружества или асоциации) с доброволно членство на потребителите с цел защита правата им. Потребителските организации нямат конкретни права да преследват нарушения пред съда; те не се финансират от държавата и няма официален списък на потребителските организации.</p>	<p>Организациите, включени в Латвийската асоциация за защита на потребителите, имат около 700 членове. Сред тях са Клубът за защита на интересите на потребителите (първата и най-дълго установена потребителска неправителствена организация), Латвийската асоциация за защита на потребителите, Центърът за подкрепа на потребителите и др.</p>
<b>Литва</b>	
<p>Създаването и функционирането на потребителски сдружения става по Закона за сдруженията. Съгласно Закона за защита на потребителите сдруженията на потребителите имат право на финансова подкрепа от държавата, при условие че са вписани в регистъра на юридическите лица; основната им цел, посочена в учредителните документи, е представителство и защита на правата и интересите на потребителите; имат най-малко 20 членове и са независими от бизнес и други интереси.</p>	<p>Няма официално определение за организация на потребителите. Асоциациите на потребителите могат да представляват потребителите при разрешаване на спорове. Сред най-големите организации са Националната конфедерация на потребителите, Литовската национална федерация на потребителите, Литовската асоциация на потребителите и още десетина други.</p>
<b>Люксембург</b>	

<p>Потребителският кодекс определя условията за одобрение на организации, упълномощени да предявяват съдебни искове, и критериите за получаване на правото да предявяване на съдебни искове за защита на колективните интереси на потребителите.</p>	<p>Люксембургският съюз на потребителите е единствената асоциация за защита на потребителите. Със своите 43 000 членове е привилегирован партньор на правителството по въпроси, свързани със защитата на потребителите.</p>
<b>Малта</b>	
<p>Законът за защита на потребителите определя критерии за национално признаване: сдружението да има минимално платено членство (поне 100 пълнолетни граждани); в устава му да е посочено, че основната цел е да насърчава защитата на потребителите, информирането и образоването им; да се управлява свободно от избирани всяка година членове; да не генерира печалба и да е независимо от други интереси.</p>	<p>Съветът по въпросите на потребителите е ангажиран с признаването на представителността на асоциациите. Първата асоциация на потребителите в Малта е Асоциацията на потребителите, създадена през 1982 г. Това е доброволна организация и има демократична структура в смисъл, че всички длъжностни лица се избират ежегодно. Финансира се от членски внос.</p>
<b>Нидерландия</b>	
<p>Няма официален списък на потребителските организации. Няма форма на публично финансиране на потребителските организации. Де факто има една голяма национално представена потребителска организация и няколко на секторно ниво.</p>	<p>Организацията на потребителите (Consumentenbond) има 480 хил. членове и дава информация за потребителското законодателство и тестове на продукти и услуги, публикува няколко списания и дава мнения за потребителската политика на национално и европейско ниво.</p>
<b>Полша</b>	
<p>Законът за конкуренцията и защита на потребителите изрично посочва потребителските организации сред субектите, отговарящи за защитата на потребителите, и ги дефинира като организации на гражданското общество, които са независими от предприятията и техните сдружения. Потребителските организации могат да извършват стопанска дейност, при условие че печалбите са вложени за уставните цели на организацията. Финансирането от държавния бюджети е на проектен принцип. Всяка неправителствена организация, чийто устав включва защита на потребителите сред дейностите си, може да участва в открити конкурси за отделни проекти. Проектите са насочени към дейности за предоставяне на потребителски съвети и правна помощ, работа с национална линия за помощ за потребителите, публикуване на бюлетини, образователни инициативи.</p>	<p>Полската федерация на потребителите е независима неправителствена организация с основна цел защита на индивидуалните потребители. Федерацията действа в цялата страна чрез 48 регионални клонове и използва доброволчески труд. Асоциацията на полските потребители (SKP) пък е експертна група без масово членство, предоставя безплатни правни консултации (финансирани от държавния бюджет), информационни и образователни проекти, проучвания, обслужване на инфолиния и др. Други значими организации са Асоциацията за насърчаване на финансовото образование (SKEF) и Полската зелена мрежа (PZS), която е съюз на асоциации за устойчивото развитие чрез партньорство, сътрудничество и участие.</p>
<b>Португалия</b>	
<p>Потребителските сдружения са организации с нестопанска цел за защита на правата и интересите на своите членове и потребителите като цяло. Имат право на подкрепа от държавата чрез централната, регионалната и местната администрация за преследване на своите цели. Те се ползват с фискални облаги, подобно на благотворителните институции. Потребителските асоциации могат да имат общ или специфичен интерес. Те са с национален, регионален или местен обхват в</p>	<p>Асоциациите на потребителите имат статут на социални партньори по въпроси за защита на потребителите; съдържанието на рекламите; участие в процеса на регулиране на цените на вода, електричество, газ, транспорт и телекомуникации; искания от официални лаборатории за извършване на анализи и др. Регистрирани са 5 организации с общ интерес на национално ниво (Асоциация на потребителите на Португалия – ACOP, Португалска асоциация за защита на потребителите</p>

зависимост от района на действие и имат съответно най-малко 3000, 500 или 100 сътрудници	– DECO и др.) и десетки със специфичен.
<b>Румъния</b>	
Потребителските сдружения са неправителствени организации без печалба, които имат за цел защитата на правата и законните интереси на своите членове или на потребителите като цяло. Регистрацията им се извършва от публичен орган на централно или местно ниво. На национално ниво са регистрирани над 30 потребителски сдружения.	Асоциацията на потребителите (APC) е неполитическа и нестопанска организация, създадена през 1990 г., която защитава, насърчава и представлява правата и интересите на потребителите в отношенията им с икономически оператори и държавата. Тя може да предявява колективни съдебни иски.
<b>Словакия</b>	
Сдруженията имат право да получават субсидии, ако дейностите им са насочени към: защита в съда; провеждане на проучвания и наблюдение на общите договорни споразумения; представляват потребителите във форуми и институции за посредничество; публикуват периодични издания; тестват продукти и обменят опит, свързан с работата им; има работещи консултантски бюра или обучават в областта на защитата на потребителите. Асоциациите се вписват в регистър към вътрешното министерство.	В Словакия няма потребителска организация от чадърен тип, която да представлява общо интересите на отделни неправителствени организации. Регистрирани са няколко десетки членски и нечленски организации, като Асоциацията на словашките потребители (ZSS), Асоциацията на словашките потребителски субекти, Агенцията за информация за потребителите и др.
<b>Словения</b>	
Специалният закон определя потребителските организации като създадени с нестопанска цел за защита изключително правата на потребителите и вписани в регистър на потребителските организации, воден от Службата за защита на потребителите. Предвиден е годишен бюджет за дейността на потребителските организации, чиято правна база е Националната програма за защита на потребителите.	Сред големите организации, вписани в публичния регистър са Словенската асоциация на потребителите (SCA), Асоциацията на потребителите от Засава, Международният институт за изследване на потребителите и др. Въз основа на правилата за обществени поръчки те могат да кандидатстват за публично финансиране и за съфинансиране на различни други дейности.
<b>Унгария</b>	
Сдружение за защита на потребителите се учредява по Закона за правото на сдружаване и има за цел в устава си защита на интересите на потребителите, действа най-малко от две години и има най-малко петдесет членове – физически лица или съюзи. Правителството предоставя бюджетни средства на организации за основна дейност защита на потребителите и отделно за свързани дейности. Първите са за стартиране на акции от публичен интерес; организиране на седмица за защита на потребителите; комуникационна кампания и производство на печатни материали. Подкрепата, получена от други НПО, може да се използва в дейности, като например Училищната програма за информираност на потребителите.	Асоциацията за права на потребителите и пациентите е създадена през 2003 г. и управлява две мрежи за консултации на потребителите в Унгария: едната се занимава само с финансови услуги и потребителски жалби, а другата – с общи потребителски жалби и действия за нелоялна конкуренция. Други значими организации са Унгарската асоциация на защитниците на потребителите, Асоциацията на съзнателните потребители, Националната федерация на асоциациите за защита на потребителите в Унгария и др.
<b>Финландия</b>	
Признатите потребителски организации са тези, които имат за основна цел защита и насърчаване на интересите на потребителите. Публичният Национален център за изследване на потребителите събира и разпространява данни от изследвания. Единствената голяма организация получава малка	Потребителският съюз на Финландия е единствената неправителствена организация, която е посветена на насърчаването на интересите и правата на потребителите в цялата страна. Създаден е през 2011 г. като обединение на двете най-големи потребителски организации.

годишна субсидия.	
<b>Франция</b>	
Потребителският кодекс определя условията за признаване на национално ниво. Има публично финансиране, чийто размер се определя ежегодно. За да отговаря на условията за национално одобрение, организацията трябва да е извършвала в продължение на поне една година ефективно и публично действие за защита на интересите на потребителите) и да има поне 10 000 членове.	Има много функциониращи организации, но 15 са национално упълномощени да предприемат правни действия в съда. Организацията трябва да са независими от всякаква форма на професионална дейност. Сред тях са Федералният съюз на потребителите (UFC – Que Choisir), Конфедерацията на потреблението, жилищата и жизнената среда (CLCV) и др.
<b>Хърватия</b>	
Към асоциации за защита на потребителите се прилагат общите разпоредби за организации с нестопанска цел. Могат да извършват широк кръг дейности, включително по отношение на специфични въпроси, като например и защитата на личните данни на потребителите.	Асоциациите за защита на потребителите могат да образуват федерации на национално ниво. Хърватската организация за защита на потребителите (HUZP) е първата потребителска организация, създадена в независимата Република Хърватия през 1997 г. и има повече от 2 хил. отделни членове.
<b>Чехия</b>	
Има публично финансиране, като средствата най-често се разпределят по одобрени проекти и чрез тръжна процедура. Съгласно законодателството организациите, които имат право да образуват колективни производства, трябва да имат тази дейност в своя устав, или да са вписани в регистър на упълномощените субекти, след като са функционирали от най-малко две години в областта на защитата на потребителите, както и да нямат финансови задължения към бюджета.	Има няколко големи организации, като Чешката организация на потребителите (dTest), Чешката асоциация на потребителите, Асоциацията на бюрата за граждански съвети и др. Правният статут на потребителските асоциации се урежда основно от Закона за защита на потребителите. Най-малко три лица, водени от общ интерес, могат да реализират този интерес, като сформират самоуправляващо се и доброволно сдружение.
<b>Швеция</b>	
Шведската агенция за потребителите е правителствена агенция, чиято задача е да защитава интересите на потребителите. Шведската агенция за защита на потребителите се ръководи от генерален директор, който е и омбудсман на потребителите.	Национално финансиране за организациите най-често е годишно и целево, като например финансиране за участие в стандартизация. Организацията на потребителите в страната имат слаби и допълващи функции, защото водеща е правителствената роля.

**Източник: Собствено проучване**