

TRANSPARENCY AT STAKE

National Responses in
Facing Challenges due
to Covid-19 Pandemic

Transparency at Stake.

National Responses in Facing Challenges due to Covid-19 Pandemic

Edited by Gian Marco Bovenzi

Conclusions and Policy Recommendations by Emma Galli

Published by the European Liberal Forum in cooperation with Fondazione Luigi Einaudi Onlus. Co-funded by the European Parliament. The views expressed herein are those of the author(s) alone. These views do not necessarily reflect those of the European Parliament and/or the European Liberal Forum asbl.



Index

1) "Прозрачност и либерална демокрация" от Енцо Палумбо и Андреа Пруити Чиарело.....	4
2) "Прозрачност по време на COVID-19 - Предизвикателствата пред законодателството за извънредни ситуации и финансовата отчетност" от Зинаида Златанова	8
3) "Предизвикателства в комуникационната стратегия и прозрачност на информацията по време на COVID-19" от Теодора Михайлова	15

Прозрачност и либерална демокрация

от Енцо Палумбо и Андреа Пруити Чиарело

Либералната демокрация се основава по същество на три стълба: разделението на властите (законодателна, изпълнителна и съдебна); суверенното народно право, гарантирано чрез свободни избори; и прозрачността на административната власт. Тези три стълба са взаимозависими и всеки от тях подкрепя конструкцията и солидността на другите. Това води до там, че дори само един от тях да липсва или да е подкопан, същото се случва и с останалите, до окончателното срутване на трите стълба.

Като става дума за прозрачност, нека си припомним какво се случи в края на миналия век по отношение на институционалната структура на СССР и реформите, които Горбачов се опита да приложи от момента на избирането му за генерален секретар на Комунистическата партия на Съветския съюз през 1985 г. По-специално, да разгледаме прочутата „гласност“, руската дума за „откритост и прозрачност“, която тогава беше популяризирана от Горбачов като политически лозунг за увеличаване на прозрачността на правителството. Въпреки че този процес на реформиране все още не е достигнал пълния си капацитет по време на управлението на кризата в Чернобил, той спомога за освобождаването на потиснатите енергии на страните от социалистическия блок, довеждайки до окончателния крах на Съветския съюз шест години по-късно. Това се случва въпреки усилията на Горбачов за реструктуриране и запазване на системата чрез прилагането на перестройката.

Ето защо, ако някой попита какви са разликите между демократичните държави и държавите, в които липсват демократични институции, може лесно да отговорим, че прозрачността е една от тях. Политическа прозрачност, със сигурност, но също така (и най-вероятно) административната прозрачност. Гражданските права са подсиgurени тогава, когато чрез административна прозрачност гражданите се информират относно начина, по който правителството упражнява своите правомощия. Същевременно се създават публични институти за наблюдение и контрол. Това е и начинът да се контролира изпълнителната власт.

Думата „прозрачност“ не фигурира в Конституцията на Италия. Опитът на бившия премиер Ренци да я въведе през 2016 г. (включвайки я както в чл. 97 във връзка с дейността на публичната администрация, така и в чл. 118 във връзка с местните власти) беше неуспешен.

Въпреки че липсва в текста на Конституцията, принципът за прозрачност все още преобладава, формално и по същество, във всички процеси на вземане на решения в управлението, както и при контрола на правомощията, който се осъществява на първо място чрез изборни събрания. Тези събрания контролират съответните държавни органи и дейността им трябва да е прозрачна и за обществеността. В противен случай изборните процеси биха били безполезни и нищожни, толкова спорни, колкото би могла да бъде италианската избирателна система през последните 25 години.

Няколко разпоредби от Конституцията, обаче, излагат принципа на прозрачност. Чл. 97 предвижда, че *„Публичните служби са организирани в съответствие с разпоредбите на закона, така че да се осигури ефективността и безпристрастността на администрацията.“*, определяйки *„областите на компетентност, задълженията и отговорностите на длъжностните лица“*. Чл.28 предвижда, че *„държавните служители или публичните агенции носят пряка отговорност [...] за действия, извършени в нарушение на правата“*. Освен това, съгласно чл. 54 *„Гражданите, на които са поверени публични функции, са длъжни да изпълняват тези функции с дисциплина и чест“*, а чл. 98 предвижда, че *„държавните служители са изключително в услуга на нацията. Ако са членове на парламента, те не могат да бъдат повишавани в техните служби, освен по старшинство. Когато става въпрос за магистрати, кариерен военен персонал в активна служба, служители на реда и дипломатически, и консулски представители в чужбина, законът може да постави ограничения върху правото им да станат членове на политически партии.“*

Погледнат отвъд публичната администрация, принципът на прозрачност е установен и в чл. 21, съгласно който *„Законът може да въведе общи разпоредби за оповестяването на финансови източници на периодични публикации“*. Днес медиите и социалните мрежи определено трябва да вземат предвид тази разпоредба, особено във все по-дигитализирания свят, който все повече ще ни заобикаля. Това следва да

се прилага и за медийните финансови практики, тъй като в някои случаи дори експертите не са в състояние да разберат невидимият протектор, свързващ техните транзакции.

Закон № 241/1990 (чл.1) подчертава прозрачността като основен принцип, залегнал в отношенията между гражданите и публичната администрация, за да се гарантира на всички граждани достъпът до актовете и досиетата на публичната администрация. Целта е дейността на публичните служби и държавните служители да бъде отговорна и прозрачна. В определени случаи и с цел контрол на всеки, който е в ситуация на конфликт на интереси, а и за всеки един гражданин като цяло (със законодателни постановления № 33/2013 и 97/2016).

Това се припокрива с принципа, заявен от Луиджи Ейнауди „Гражданинът трябва да бъде информиран "... Да знае, за да обмисли”.

Член 1 от законодателното постановление 33/2013, изменено със законодателно постановление 97/2016, гласи, че *„Прозрачността се разглежда като пълен достъп до данните и документите, държани от публичните администрации, с цел защита на основните права на гражданите, насърчаване участието на всяка заинтересована страна в административни дейности и насърчаване на широко разпространени форми на контрол върху изпълнението на институционалните функции и използването на публични средства. Прозрачността, (...) допринася за прилагането на принципа на демократичност и конституционните принципи на равенство, безпристрастност, гладко протичане, отговорност, ефективност и ефикасност при използването на публични средства, почтеност и лоялност в услуга на страната“* и следователно е разглеждана като *„условие за гарантиране на индивидуални и колективни свободи, както и граждански, политически и социални права“* и интегриране на *„правото на добра администрация и допринася за реализирането на отворена администрация, в услуга на гражданите.“*

Ако се вгледаме по-подробно в общите принципи на Европейския съюз, правната рамка определя принципите на опростяване на законодателството, субсидиарност и правото на гражданите на достъп до публична информация. По този начин се установява административна прозрачност.

Целта за опростяване на законодателството е постигната отчасти с въвеждането на правната рамка на ЕС, която заменя или съгласува 28-те национални рамки. Гражданите могат да разполагат с по-ясна и по-разбираема правна рамка, която да определя общите цели и същевременно да дава възможност за равни условия за предприятията в рамките на единния европейски пазар.

Принципът на субсидиарност, залегнал в чл. 5 от Договора за Европейския съюз, е защитен от разпоредбата, според която ЕС ще действа само в рамките на компетенциите, предоставени му от държавите-членки, освен ако целите на предложеното действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите-членки, или на централно ниво, или на регионално и местно ниво: целта е да се гарантира, че решенията се вземат възможно най-близо до нуждите на гражданите, като се провери дали действията на ЕС са „по-ефективни“ от националните. Този принцип осигурява най-добрата защита на общественния интерес.

Що се отнася до административната прозрачност — това, което касае лесния и свободен достъп на гражданите до обществена информация и до документите на институциите, относно процеса на вземане на решения — законодателството на ЕС предвижда, че публичните институции действат по възможно най-прозрачен начин. Според чл. 15, параграф 3, от ДФЕС, всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище според устройствения му акт в държава членка, има право на достъп до документи на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза.

С цел по-доброто прилагане прозрачността в европейските публични институции, "Договорът от Амстердам" (1997 г.) въвежда нови разпоредби за по-голяма конституционалност на принципа за прозрачност, който днес се явява като приет общ принцип на правото на Европейския съюз¹.

Както вече бе споменато, правото на гражданите на достъп до административни документи е въведено със закон №241/1990, наложено с разпоредби № 352/1992 и № 184/2006.

Първоначално правото на граждански достъп до регистрите на публичната администрация в Италия е било частично и е било поставено под условие, че съответният гражданин действително има правен

¹ R. LUZZATTO, *Il diritto internazionale generale e le sue fonti*, in *Istituzioni di diritto internazionale*, Джапичели, Торино, 2002, стр. 61-63

интерес от достъп до такива официални документи. Както е посочено в Закон № 241/1990, гражданинът е трябвало да се намира в *"юридическа ситуация, която имат оправдани правни очаквания"*.

Едва със законодателен указ № 33/2013, изменен от законодателен указ № 97/2016, правото на достъп до документите на публичните институции се разпростира върху всички граждани. Според това изменение всеки гражданин има право на достъп до данни и документи, които допълват документите, които публичните администрации са задължени да публикуват по закон № 241/1990.

Пандемията от Covid-19 оказва натиск върху европейските демократични институции и особено върху италианските институции. За да се противопостави разпространението на вируса, на 31 януари 2020 г. правителството обяви извънредно положение до 31 юли 2020 г. (наскоро удължено до първите месеци на 2021 г.). В последствие, (може би с известно закъснение) Министерски съвет издаде постановление № 6 от февруари 2020 г., което разрешава на Министър-председателя да издава декрети (на италиански DPCM) с цел приемане на спешни мерки за овладяване и управление на извънредната ситуация в областта на здравеопазването.

В нашата йерархична система на източниците на закона, декретите, издадени от премиера (DPCM) са вторичен източник на административно право. Съгласно Постановление № 6/2020, Министър-председателят издаде два такива декрета: първият на 23 февруари (в сила за следващите две седмици), вторият само два дни по-късно, на 25 февруари, в сила до 1 март 2020 г. Тези декрети и по-специално вторият, наложиха специфични мерки за ограничаване на личните свободи за някои части от италианската територия. В историята на Италианската република подобни ограничения на индивидуалните лични свободи никога не са били установявани с административен акт, какъвто е премиерският декрет. Освен това, макар и Постановление №6/2020 действително да е упълномощило министър-председателят да направи това, различни експерти и юристи считат, че такова оправомощаване е било в нарушение на разпоредбите, залегнали в чл. 76 от Конституцията на Италия, по отношение на делегирането на законодателната власт.

На 9 март 2020 г. Министър-председателят Джузепе Конте издаде друг декрет, с който наложи локдаун за цялата територия на Италия. Това решение представлява ограничаване на личните свободи от най-голяма степен (свобода на движение, свобода на събранията и сдруженията, свобода на религията, право на работа, право на образование, свобода на стопанска инициатива), които следва да бъдат гарантирани от една либерално-демократична държава. Конституцията на Италия предвижда също, че личната свобода може да бъде ограничавана само в такива случаи и по начин, предвиден от закона, и изключително по обоснован от съдебната власт ред.

Тези административни актове са мотивирани във връзка с *"указанията, изтъкнати от Научно-техническия комитет по заповед № 2 на началника на отдела за гражданска защита на 3 февруари 2020 г., №. 630"*.

Въпреки това, докато премиерските декрети са публикувани в италианския Държавен вестник, един след друг, записите на Научно-техническия комитет (от тук нататък наричан STC) не само не са публикувани, но правото на гражданите на достъп до такива документи по гореспоменатия Законодателен декрет №33/2013 е забранено. Предвид тези обстоятелства, с обществената подкрепа на Фондация "Луиджи Ейнауди", аз и Роко Тодеро, които сме адвокати, подадохме жалба до Регионалния административен трибунал (RAT) на област Лацио, с искане за получаване на оповестяване на докладите и документите на STC, които послужиха за основа на решенията на правителството².

Парадоксално е, че пандемията направи така, че италианските републикански публични институции нарушиха основни права, залегнали в Конституцията на Италия и в правната рамка на Европейския съюз. По-специално, действията на правителството подкопаха ефективността на много принципи, които се считат за ненакърними, като личната свобода, правото на събрания, правото на свободно изповядване на религиозни убеждения и т. н.

Междувременно, през април 2020 г. председателят на Конституционния съд на Италианската република Марта Картабия даде проактивно становище относно отношенията между правителството и

² Виж *"Il Vaccino della Ragione"* за пълно описание. Публикувано през декември 2020 г., издателство Rubbettino (AA.VV. редакция на Galati и L. Villa). Виж още интервюто на Енцо Палумбо за Toscana Today, достъпно още на <https://www.toscanatoday.it/covid-e-segreto-di-stato-intervista-allavv-palumbo-di-beatrice-bardelli/>

законотворците, в което се посочва, че *"пълното прилагане на Конституцията изисква единодушно ангажиране с активното и лоялно сътрудничество на всички институции, включително парламент, правителство, регионални власти и съдебна система. Това сътрудничество е единственият начин за противодействие на извънредната ситуация в областта на здравеопазването. Конституцията не предвижда специален закон за специални времена. Това, за съзнателен избор. От друга страна, Конституцията проправи пътя за това процесите да се задвижват и по време на криза, като се започне от лоялното сътрудничество между институциите, където такова сътрудничество представлява институционалната проява на солидарност между гражданите"*³.

Някои политически коментатори⁴ разбираха думите на Марта Картабия като имплицитен аргумент срещу злоупотребата с административни заповеди в толкова чувствителен конституционен въпрос, какъвто със сигурност е правото на лични свободи.

През август след като одобриха жалбата ни, докладите за STC бяха оповестени. През септември, след нарастващото желание на обществото за засилена прозрачност, в Парламента⁵ беше обсъдено предложение, целящо да се гарантира публикуването на документите. Най-накрая, на 4 септември 2020 г. първите 100 записа на STC бяха публикувани на интернет страницата на италианската гражданска защита (тези, които се отнасят за периода от 7 февруари до 10 август 2020 г.), актуализирани с докладите, които са били приети тогава.

Въпреки това докладите не са публикувани в тяхната цялост, те са пълни с пропуски, което прави невъзможно да се контролира изцяло тяхното съдържание, въпреки че Регионалният административен съд предвиждаше, че такъв общ контрол трябва да бъде гарантиран⁶. Поради това все още е невъзможно да се разбере правното основание, на базата на което правителството обяви извънредното положение, както миналата година, така и днес. Това би било задължително съгласно Кодекса на гражданската защита (Законодателен указ № 1/2018), основен правен източник, използван от правителството за издаване на мерки за борба с разпространението на вируса.

Както може да се види, пътят до постигане на прозрачност и завършена либерална демокрация е дълъг.

³ Конституционен Съд на Република Италия 2019 г., изявление от 28 април 2020 г. на Президента на КС Марта Картабия стр.19 (https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/1_relazione.pdf)

⁴ Клаудио Зукели за Formice.net 5/5/2020 г. (<https://formiche.net/2020/05/sospensione-costituzione-zucchelli/>)
https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=11161

⁵ https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=11161

⁶ Андреа Пруити Чиарело за *Il Riformista*, 7 октомври 2020 г. (https://www.ilriformista.it/la-finta-trasparenza-del-governo-conte-dati-secretati-e-pieni-di-cancellature-166110/?refresh_ce)

Прозрачност по време на COVID-19 - Предизвикателствата пред законодателството за извънредни ситуации и финансовата отчетност

от Зинаида Златанова

През последните десетилетия преди избухването на пандемията COVID-19, България показва стабилни макроикономически политики, устойчив икономически растеж и ниска безработица⁷. В същото време подобряването ефективността на публичните разходи, качеството на институциите и рамката на управление останаха постоянно предизвикателство. Слабостите в здравеопазването, образованието, пазара на труда, съдебната система и управлението като цяло са в центъра на вниманието на Европейската комисия и международните финансови институции от години. Тези области на политиката се коментират и наблюдават редовно през последните години от национални и международни търговски и икономически камари, индивидуални инвеститори и правителства⁸. В своите доклади и оценки по линия на Европейския съветър, Европейската комисия препоръчва на Съвета да приеме, и той прие, специфични препоръки относно последователните национални програми за реформи и програмата за конвергентност на България. Специфичните препоръки за отделните държави разглеждат повечето от гореспоменатите въпроси, за да се подобри и осигури устойчивостта на системите.

По отношение на държавната прозрачност, отчетност и предвидимост, българските институции никога не са били шампион на ЕС. България е сред страните, в които доверието в европейските институции надвишава доверието в националните.⁹

Държавните разходи като процент от националния БВП са ниски - на четвърто мястосред най-ниските - 36,6% спрямо 46,6% средно за ЕС през 2019 г., по данни на Евростат. Това би трябвало да доведе до понижени намеси и регулация от страна на правителството, ако институциите функционират ефективно, но в този случай по-скоро допринася за ниското качество на някои обществени услуги. Съдебната система и антикорупционната политика са обект на засилен мониторинг от страна на Европейската комисия чрез Механизма за сътрудничество и проверка на България и Румъния¹⁰(CVM) още от присъединяването на страната към ЕС. От скоро, въпреки продължителността на 13-годишния CVM, отделен мониторинг е въведен за България от Европейския парламент - комисия LIBE, Група за демокрация, върховенство на закона и основни права (DRFMG). В Индекса за възприятие на корупцията за 2020 г.(Transparencyinternational) България отбелязва 44/100 и е на последно място в ЕС и на 69-мо място в световен мащаб - заедно с Румъния и Унгария¹¹. По отношение на общественото мнение в страната - 80% от анкетирания в последното проучване на Евробарометър за корупцията българи смятат, че корупцията е широко разпространена в страната им (средно за ЕС: 71%)¹². Докато 85% от компаниите смятат корупцията за широко разпространена (средно за ЕС 63%). 51% от фирмите смятат, че корупцията е проблем за бизнеса в страната. 28% от анкетирания заявяват, че се чувстват лично засегнати от корупцията в ежедневието си (средно за ЕС 26%), а 63% (средно за ЕС 36%) не смятат, че има достатъчно успешни преследвания за корупция. И накрая, само 13% от компаниите отговориха, че хората и предприятията, хванати за подкуп на висш служител, са наказани по подходящ начин (средно за ЕС 31%).¹³

Гореспоменатите проблеми в управлението предшестваха пандемията на COVID 19. Натискът върху институциите и тяхното функциониране обаче направи мащаба на проблемите видим за широката общественост. С бързото нарастване на инфекциите и смъртността, общественото нетърпение нарасна до нива, рядко наблюдавани през последното десетилетие. Исканията за по-строг контрол върху действията

⁷МВФ, Член 4, Доклад за страната; <https://www.imf.org/>

⁸<https://www.state.gov/reports/2020-investment-climate-statements/bulgaria/>

⁹Стандартен Евробарометър

¹⁰<https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania>

¹¹Transparency International (2021), 2020 Corruption Perceptions Index.

¹²Флаш Евробарометър 502 (2020), Корупция

¹³Флаш Евробарометър 482 (2019), Отношение на бизнеса към корупцията в ЕС.

на правителството са широко разпространени, независимо от политическите предпочитания и настроения.

Ще разгледаме два въпроса от голямо значение за поддържането на демократичното управление и върховенството на закона при извънредни ситуации, безпрецедентни в съвременната българска история – спешното законодателство и спешните разходи.

Закон за мерките и действията по време на извънредно положение

Първите стъпки след избухването на COVID-19 в ЕС бяха предприети от министъра на здравеопазването съгласно разпоредбите на вече съществуващия Закон за здравето. Съгласно посоченото законодателство, министърът на здравеопазването има относително широки правомощия да въвежда частични и общи, регионални и национални мерки за борба с епидемиите. Така беше до откриването и регистрирането на първите случаи в България. Разпоредбите на Закона за здравето бяха сметнати за недостатъчни от правителството. На 13 март 2020 г. по искане на правителството парламентът обяви извънредно положение за период от един месец, упълномощавайки правителството да приеме всички необходими мерки за справяне с COVID-19 пандемията. Това извънредно положение има своето правно основание в Конституцията. Член 85, стр. 12 предвижда, че изключителното право на Парламента е да въведе „военно положение или друга извънредна ситуация“. В решението на парламента от 13 март се цитира и член 57 от българската конституция, който гласи, че „по време на военно положение или друга извънредна ситуация определени права на гражданите могат да бъдат преустановени със специален закон“.¹⁴

На 13 март 2020 г. парламентът обяви извънредно положение за обща продължителност от един месец, което по-късно беше удължено с още един месец. За да се съобрази с конституцията, парламентът прие конкретен нов закон – Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявен с решението на Народното събрание от 13 март 2020г. (или „Законът“). Законът беше приет от Народното събрание на 20 март, обнародван в Държавен вестник на 24 март, но влезе в сила със задна дата от 13 март 2020г. Спешните решения и нововъведеният закон дават широки правомощия на правителството да предприеме мерки за справяне с извънредни ситуации и изменя няколко други закона. По време на парламентарните дебати по новия закон бяха повдигнати много въпроси, свързани с основните права, включително въздействието на мерките върху свободното движение в страната, правото на личен живот, личния живот и свободата и т.н.

На 22 март президентът на републиката Румен Радев наложи частично вето върху Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, тъй като някои части от новото законодателство могат да подкопаят свободата на словото, както и бизнес дейността.¹⁵

Българският парламент прие президентското вето върху две части от Закона за извънредни мерки COVID-19, свързани със свободата на словото и стопанската дейност.

На 12 май беше прието изменение на Закона за здравето¹⁶, което въведе нов спешен режим („извънредна епидемична обстановка“). Извънредната епидемична обстановка е извънреден режим, който може да бъде въведен от правителството без консултация с парламента, въпреки че член 84 предвижда, че само парламентът има правомощието да въведе извънредна ситуация. Това предизвика съмнения относно конституционното съответствие на новия акт и законността на действията на правителството, основани на него¹⁷. Бърз анализ на епидемичните контрамерки, въведени с двете решения на парламента по чл. 84 от конституцията и въведените само от правителството след измененията на Закона за здравето, дават аргументи подобни въпроси да бъдат повдигнати. Притесненията относно прозрачността на вземането на решения по новия режим се дължат и на липсата на подробни разпоредби за това какви епидемични контрамерки се предвиждат при какви обстоятелства. На 14 май 2020 г. президентът на републиката

¹⁴България, Народно събрание, Решение за обявяване на извънредно положение, 13 март 2020

¹⁵<https://m.president.bg/bg/cat47/1304/ukaz-n-70-za-vrushtane-na-zakona-za-merkite-i-deishtviyata-po-vreme-na-izvunrednoto-polojenie.html>

¹⁶Закон за изменение и допълнение на Закона за здравето.

¹⁷Според Чл. 63 от Закона за здравето, новият режим позволява на Министерски съвет да обяви извънредна епидемична обстановка за определен период по съвет на министъра на здравеопазването. Това би позволило някои мерки да продължат да се прилагат и нови да бъдат въведени, дори извънредната ситуация да приключи

поиска от Конституционния съд да разгледа съответствието на нововъведения извънреден режим с българската конституция.

На 13 май Министерският съвет, по предложение на министъра на здравеопазването, реши да обяви извънредна епидемична ситуация за период от един месец, която по-късно беше подновявана няколко пъти и в момента се обявява до 30 септември.

Този нов режим на извънредни мерки беше преразгледан от Конституционния съд¹⁸, който взе решение на 23 юли, че режимът е в съответствие с Конституцията с трима от дванадесетте конституционни съдии, изразили официални писмени задръжкиотносно взетото решение¹⁹.

Процесът по приемане на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявен с решението на Народното събрание от 13 март 2020 г. (Законът) следваше тенденцията, която съществува отдавна: тази на внасяне на законодателни предложения в последния момент. В този случай обаче минаването по бързия път беше обяснено със съществуващата необходимост от навремени действия. Първоначалното предложение за специален закон е внесено от членове на парламента, представляващи правителствената коалиция на 16 март 2020 г. Той се състои от 7 члена и 14 параграфа, които изменят други действащи закони, за да приспособят своите разпоредби към извънредната ситуация. Окончателният текст, публикуван в Държавен вестник²⁰, се състои от 21 статии и 52 параграфа. Това означава, че Законът се вписва в тенденцията на изменения, които могат да създадат значителни промени, без да бъде въведен съответният обществен дебат между първото и второто четене в Народното събрание. Задължителната оценка на регулаторното въздействие е една страница и не цитира никакви обществени консултации. В документа се посочва, че не се предвижда въздействие върху публичните финанси и държавния бюджет. Само това твърдение противоречи на разпоредбите на проекта, които предвиждат значителни разходи за справяне с последиците за икономиката.

В единадесетте месеца след прилагането му, Законът е изменен тринадесет пъти²¹, като повечето от измененията са въведени чрез други закони, които удобно се оказват на двенвия ред. Всъщност само три от тринадесетте изменения не са част от произволно гласувани законопроекти. Някои от забележителните начини за изменение и допълнение на Закона са Законът за търговския регистър и регистърът на юридическите лица с нестопанска цел и Законът за патентите и регистрацията на полезните модели.

Последният проект за изменение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, деклариран с решението на Народното събрание от 13 март 2020 г., представен за гласуване от парламента от депутатите на управляващата коалиция на 29 януари 2021 г.²², заслужава да бъде отбелязан и провокира интереса на пресата. §4 въвежда изменения в Закона за хазарта, които регулират нова игра и променят други важни разпоредби, регулиращи хазартния бизнес. От мотивите, придружаващи законопроекта, не става ясно как промените в Закона за хазарта са свързани със спешната здравна ситуация или защо тези промени трябва да бъдат направени толкова бързо. Остава да видим дали измененията ще бъдат приети.

18Конституционен Съд, Дело 7/2020, 14 май 2020

19Конституционен съд, Решение 10/2020 от Дело 7/2020, 23-ти юли 2020.

20Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявен с решение на Народното събрание от 13 март 2020, ДВ28/24.03.2020

21Държавен вестник (ДВ) 34 / 09.04.2020 г. Закон за изменение и допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредно положение, обявен с решението на Народното събрание от 13 март 2020 г. ; ДВ 38 / 24.04.2020 г. Закон за изменение на Закона за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел; ДВ 44 / 13.05.2020 г. Закон за изменение и допълнение на Закона за здравето; ДВ 55 / 19.06.2020 г. Закон за изменение на Закона за данъка върху добавената стойност; ДВ 60 / 07.07.2020 г. Закон за изменение на Закона за Българския червен кръст; ДВ 64 / 18.07.2020 г. Закон за изменение на Закона за публичното предлагане на ценни книжа; - ДВ, бр. 71 / 11.08.2020 г. Закон за общинските данъци; ДВ 92 / 27.10. Закон за патентите за 2020 г. и регистрацията на полезните модели; - ДВ98 / 17.11.2020 г. Закон за изменение и допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредно положение, обявен с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. ; ДВ, бр. 103 от 04.12.2020 г. Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване; ДВ, бр. 105 от 11.12.2020 г. Закон за изменение на Данъчно-процесуалния кодекс; ДВ 107 / 18.12.2020 г. Закон за изменение на Закона за данъка върху добавената стойност; ДВ 109 / 22.12.2020 г. Закон за изменение и допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредно положение, обявен с Решението на Народното събрание от 13 март 2020 г.

22България, Народно събрание; <https://parliament.bg/bg/bills/ID/163500/>

Друга разпоредба на гореспоменатия законопроект, а именно §8, беше обсъждана широко от Парламента. Проектът за изменение предлага промени в Закона за държавния бюджет за текущата година със задна дата. Парламентарната опозиция²³ оспори подхода като несъвместим с Конституцията, тъй като изключително правомощие на правителството е да внесе в парламента Закона за държавния бюджет.

Липсата на предсказуемост и стабилност поради честите промени в законодателството не е ново явление през последните години. Съществува постоянна практика, забелязана от заинтересованите страни. Въвеждането на изменения в определен закон чрез въвеждане на „допълнителни разпоредби“ в друг закон, напълно неотнормено към първия без публичен дебат, вече е обект на безпокойство от известно време. Важността на въпроса е отбелязана от Европейската комисия в своя Годишен доклад за върховенството на закона за 2020 г. В глава IV "Други институционални въпроси, свързани с проверки и баланси", докладът казва: "Използването на обществени консултации и оценка на въздействието е ограничено. Счита се, че в регулаторния процес на България липсва предвидимост и стабилност поради честите промени в законодателството. Например, само Законът за обществените поръчки беше изменен единадесет пъти през 2018 г. 158 Освен това, Законът за съдебната система (ЗСВ), приет през 2007 г., вече е бил обект на 51 изменения. 159 Освен това „правната техника“, наблюдавана в главата за борбата с корупцията, с изменение на правни актове чрез други правни актове заобикаля изискванията за обществена консултация и оценка на въздействието. 160 Освен това има тенденция, забелязана от заинтересованите страни, в процедурата за приемане на закони, при която изменения, внесени между първото и второто четене в Народното събрание може да създаде значителни промени без съответния обществен дебат."

Подобна практика е в ущърб на прозрачността и отчетността. Всеки български депутат има право на законодателна инициатива. Дългогодишната българска законодателна традиция обаче е съсредоточена около идеята, че правителството е основният източник на законодателна инициатива. Следователно общественото внимание е насочено главно към правителствените действия и законодателни актове, които се представят от правителството. Изискванията на Закона за нормативните актове относно това как даден законопроект трябва да бъде обоснован, да се оцени и мотивира неговото въздействие, предвиждат голям административен капацитет, който обикновено се приписва на публичната администрация и правителството. През последните 10 години законодателните предложения, идващи от депутати, се превърнаха по-скоро в правило, отколкото изключение. Правейки това обаче предложенията на народния представител често заобикалят изискванията на Закона за нормативните актове, като подават самонаяколко изречения към дългия една страница текст за мотивация, който почти не съдържа информация. Законите се променят чрез изменения и промени в други закони, които понякога нямат логическо отношение помежду си. По този начин законодателният процес става изключително труден за проследяване и промените преминават незабелязано. Същите са и действителните мотиви и намерения на законодателя. Може да отнеме години, за да проследим и открием истинските намерения, печалби и / или предимства и къде могат да ни доведат.

По време на криза обаче този вид лоши законодателни практики създава несигурност сред гражданите относно необходимостта и пропорционалността на санитарните мерки, относно справедливостта и прозрачността на държавната подкрепа за икономическите и социалните системи. За населението е трудно да прецени какво и защо се прави и поради тази причина стриктно да спазва правилата.

Разходи на публични средства в отговор на COVID-19

Българското правителство прилага икономически и социални мерки от първите дни на избухването на болестта в страната. Спешните разходи са насочени в две основни области - разходи за справяне с непосредствената здравна криза и разходи за минимизиране на щетите за икономиката поради санитарните мерки. Според повечето водещи икономисти в България е твърде рано да се оценява въздействието на държавните интервенции върху различните икономически сектори поради краткия период от време, недостатъчните данни и продължаващата епидемична ситуация. Възможно е обаче да се разгледат законодателните и ad hoc инструменти за контрол на разходите, свързани с пандемията

²³<https://www.dps.bg/aktualno>

COVID-19. По специално предназначени програми, разпределението на бюджета се извършва за всеки отделен случай, в зависимост от нуждите на момента - няма предварително разпределен бюджет за кризата, или раздел на бюджета, свързан с COVID. Като цяло предвидените средства са сравнително лесно видими и се разпределят през различни бюджетни сектори - здравеопазване, социално подпомагане, обезщетения за безработица и др. Това, което обаче е по-малко видимо за широката общественост, е действително изразходваният дял.

Законността на разходите се гарантира чрез прилагане на обичайните правила, съществували отпреди кризата. Съществуват обичайните инструменти за финансов контрол, за контрол на държавните разходи. Актуализациите на бюджета се приемат от парламента. Първата актуализация на държавния бюджет за 2020 г. беше приета скоро след обявяването на извънредната ситуация от парламента в първите дни на април 2020г²⁴. Тази актуализация предвиждаше значително по-висок от предвидения публичен дълг и бюджетен дефицит вместо предвидения излишък. Общата необходима актуализация на финансовата рамка беше оценена по това време на 4.2 млрд. лв. / 2.1 млрд. Евро /. През 2020г. държавният бюджет беше актуализиран шест пъти.

Междувременно имаше няколко призова за по-голяма прозрачност на разходите, включително от президента на републиката, който настоя за създаването на отделен регистър, който да води отчет за разходите, свързани с COVID-19. Опозицията в парламента също изрази загриженост. До този момент такъв специален регистър не е създаден. Народните представители решиха вместо това да създадат временна парламентарна комисия, която да наблюдава разходите, свързани с COVID-19²⁵. Създадена е на 15 май 2020г. Десет народни представители бяха избрани за членове на временната комисия, представляващи на равна основа петте парламентарни партии. Комитетът е провел седем заседания от май 2020г. до днес. Дневният ред включва изслушвания на министрите по различни аспекти на кризата. Организирано беше отделно изслушване относно преразпределението и ускореното прилагане на европейските структурни и инвестиционни фондове в рамките на програмния период²⁶ 2014-2020г. Законността на изразходването на финансираните от ЕСИФ спешни програми беше оспорена и от опозиционната социалистическа партия чрез средствата на парламентарен контрол. Дискусията беше фокусирана върху точния размер на разходите²⁷ и промените в Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявени с решението на Народното събрание на 13 март 2020г. относно правилата и процедурите, свързани с разходите на оперативните програми, финансирани от ЕС. Изменението беше направено чрез промяна в Закона за патентите и проектопромените бяха внесени от депутати, а не от правителството. Според опозицията, измененията ретроспективно въвеждат нови правила за начина на разпределяне на финансовата помощ за бенефициентите. Въпросът не беше ясно изяснен по време на пленарна дискусия в Парламента²⁸.

Временната парламентарна комисия беше единствената форма на засилен контрол над допълнителните разходи почти до края на 2020г.

На 28 декември 202 г. Сметната палата (Сметната палата) - независимата агенция за външен финансов контрол на България, обяви, че ще извърши шест одита на изпълнението, за да установи ефикасността и ефективността на управлението на публичните средства, изразходвани за възстановяване от пандемията COVID-19, включително в сектора на здравеопазването, мерките, предприети по програма REACT-EU, както и мерките за подпомагане на туризма. Докладите на Сметната палата, както и че три допълнителни одиторски доклада, започнати в края на 2020г., трябва да бъдат публикувани през 2021г²⁹. Агенцията за публична финансова инспекция, която е институция за вътрешен финансов контрол към министъра, не докладва за финансови инспекции, пряко свързани с разходите по COVID-19 - вече проведени или предвидени.

24България, Народно събрание; <https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=147392>.

25България, Народно събрание, Временна комисия за контрол на разходите на публични средства, свързани с преодоляването на последствията от разпространението на Ковид-19

26България, Народно събрание; <https://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2813The>

27България, Народно събрание; https://parliament.bg/bg/topical_nature/34957

28България, Народно събрание; <https://parliament.bg/bg/plenaryst/ns/52/ID/10519>

29<https://www.bulnao.government.bg/bg/articles/smetnata-palata-shte-izvyrshi-342-odita-po-programata-si-za-2021-g-2379>

Последващият финансов контрол е важна първа стъпка в оценката на законността на мерките и ще ни служи като важен урок за бъдеще.

Финансовата информация в разбираема форма е достъпна на специално създадения правителствен уеб портал <http://coronavirus.bg/>. Има списък с програми, въведени или използвани за справяне с икономическите и социални последици от затварянията.

Списъкът включва програмите, платени от националния бюджет и програмите, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове. Национално субсидираните мерки се отчитат под формата на максимално налично разпределение на бенефициент, докато финансирането от ЕС е представено в общ размер за съответната програма.

Индивидуални мерки и програми за подкрепа се рекламират и обясняват на съответните уебсайтове на институциите, които ги прилагат - като Националната агенция за приходите, Агенцията за социално подпомагане, Министерството на икономиката и др.

По искане на Временната парламентарна комисия министърът на финансите представи и резюме на свързаните с COVID-19 разходи за 2020г. Според тази предварителна оценка - противоепидемичните и здравни мерки заедно с подкрепата за икономиката и социалния сектор възлизат на 2,9% от БВП за 2020г. Министерството на финансите подчертава, че разполага с предварителни данни въз основа на прогнозите за БВП за 2020г.

Докато разпространяването продължава, твърде рано е да се оцени въздействието на пандемията или въздействието на предприетите мерки. Става очевидно обаче, че по време на криза от такъв мащаб миналите проблеми и слабости стават твърде големи, за да бъдат пренебрегнати, а някои от тях - опасни за обществото. Развитието, споменато по-горе в тази статия, е тревожно по много важна причина. Става ясно, че наличието на демократични правила и процедури и тяхното официално прилагане не може да гарантира само по себе си реална прозрачност и отчетност. Напротив. Официалното спазване на процедурите може лесно да се превърне във фасада, зад която да процъфтяват непрозрачни, дори недемократични практики. Примерът със законодателството за извънредни ситуации е симптоматичен. Парламентът е централна институция на либералната демокрация. Счита се, че парламентарният надзор е важен инструмент за осигуряване на прозрачност на правителството. Самият източник на непрозрачни практики и предотвратяването на консултации и участие на гражданското общество влошава парламентарния принцип, ако не и самите основи на демокрацията. Същият е случаят с функционирането на други институции, напр. които упражняват контрол върху публичните разходи. Неангажирането на по-широк набор от институции, гражданско общество и експерти в демократичния надзор намалява доверието. Съществуващите официални процедури трябва да бъдат закрепени чрез убедителна и истинска политическа воля за прозрачност и отчетност. Мащабът на кризата обаче направи невъзможно проблемите да бъдат вече покрити. Също така е по-трудно да се маргинализират критичните гласове. Информираността на обществеността и контролът върху действията на правителството достигнаха нови нива, когато се оказа, че може да са застраени животи. Очевидно е също, че изграждането на по-прозрачни и гъвкави системи не е въпрос на политика, а въпрос на спешност.

Много е важно правителствата да направят честен и прозрачен анализ на недостатъците на управлението преди кризата и да насърчават бързи корективни мерки. Също толкова важно е да се "запазят разписките", както съветва МВФ, за да се извърши последваща оценка на здравните мерки и мерките за борба с кризата и тяхното въздействие и ефективност. Всичко това трябва да бъде съобщено на гражданите по достатъчно убедителен начин, за да могат да се изправят пред друга криза по-добре подготвени.

Още на този етап могат да се препоръчат определени стъпки за преодоляване на слабостите:

1. В бъдеще извънредните ситуации не трябва да включват само редица изключения от правилата. Трябва да се обсъди необходимостта от въвеждане на кризисно съобразени, но засилени инструменти за контрол.
2. Необходим е задълбочен последващ анализ, за да се извлекат уроци. Анализът трябва да бъде двоен - действията на институциите в отговор на здравната криза и на нейните икономически последици;

3. Да се оцени отчетността на правителствените данни и да се приготви стратегия за подобряване на времето, точността и публичното използване на данните. Те се оказаха животоспасяващ инструмент.

Предизвикателства в комуникационната стратегия и прозрачност на информацията по време на COVID-19

от Теодора Михайлова

Пандемията от коронавирус (COVID-19) не само изправи обществото пред глобално предизвикателство, но и даде урок на световните лидери. Безпрецедентната за нашето съвремие криза доказва, че повечето правителства не са подготвени да реагират адекватно на променящата се динамиката на вируса и предприемат непостоянни мерки в борбата си с него. Всъщност, ефикасността на наложените мерки зависи в голяма степен от начина, по който те се съобщават на обществеността, и в тази връзка, дезинформацията засилва недоверието към институциите. В светлината на непредвидената извънредна ситуация е изключително важно да се анализира дали се нарушава принципът за прозрачност на информацията, който е основно демократично право.

По време на криза, която засяга най-ценния актив на хората, тяхното здраве, вълната от реакции в търсене на истината не е нещо неочаквано. Дезинформацията и липсата на доверие в институциите причиняват сериозни щети върху управленския капацитет на правителствата. Когато говорим за дезинформация, обаче, трябва да я разглеждаме в два аспекта. Липсата на увереност и твърдост в комуникацията с обществеността от страна на властите, води до разпространение на дезинформация из социалните мрежи и предизвиква хаос и недоверие в институциите. От една страна, правителствата не успяват да комуникират успешно директно с обществеността, а от друга, някои съмнителни медии и социални мрежи допринасят допълнително за вълната от фалшиви новини и създават ненужна паника. Липсата на прозрачност засяга не само здравето на гражданите, но се оказва и удобен начин за използване на COVID-19 като претекст за корупционни схеми. Информацията за това как правителствата използват публични средства не е достъпна за масите, което пречи на хората да държат правителството отговорно за неговите разходи. В това отношение доверието в институциите е пряко свързано със спазването на здравните директиви. В много страни имаше протести срещу мерките за спиране на разпространението на вируса, подбудени именно от липсата на точна информация и недоверието в правителствените решения.

По време на криза е особено важно всички в съответната институция да се фокусират единствено върху задачите, свързани с тяхната работата и да предоставят своята експертиза, когато е необходимо. Често срещана грешка е представител на дадена институция да участва в интервю, или пресконференция и да е напълно неподготвен от PR специалист. Именно PR експертите са тези, които трябва да бъдат посредник между правителството и обществеността, и е разочаровашо да се наблюдава как работата на тези хора често е пренебрегвана по време на COVID кризата, под предлог, че се касае за спешни решения. Ситуацията, предизвикана от коронавируса, всъщност може да служи като перфектен пример за това как работи кризисната комуникация

Кризисната комуникация е специален клон от връзките с обществеността, който се занимава с неочаквани злополучни събития, които представляват заплаха за репутацията на компанията и могат да доведат до загуба на обществено доверие. Задачата на кризисната комуникация е да идентифицира заплахата и нейната величина, да състави план за минимизиране на щетите и след това да изгради наново имиджа на компанията. Както Уорън Бъфет го описва най-точно: „Отнема 20 години, за да се изгради репутация и само 5 минути, за да се съсипе“.

Комуникацията по време на криза не е нещо ново за PR експертите и е интересно да се види как въпреки това правителствата не успяват да комуникират ефективно с гражданите. Кризата с коронавируса по същество не се различава от всяка друга криза, в която може да се окаже дадена компания или организация. При кризисната комуникация има няколко основни правила, които са идентични и се отнасят и до кризата с COVID-19.

1) Процесът на комуникация трябва да стигне незабавно до всички отдели / институции

Веднага щом се получат новините отвън и се вземат съответните бързи решения, е от съществено значение да се разпространи актуална и най-важното, точна информация възможно най-скоро до всички ведомства - министерства и други заинтересовани институции, като например болници. Новините се разпространяват бързо, а лошите новини се разпространяват още по-бързо, поради което процесът на

контрол върху информацията, която стига до медиите, трябва да бъде стриктно съблюдаван. За да се избегне разпространението на фалшиви новини, контролирането на потока от информация е от първостепенно значение. По време на криза времето е от решаващо значение. Дори и малко забавяне може да бъде фатално, ако всички засегнати страни не работят като едно цяло и не предават едно и също съобщение на обществеността.

2) Комуникираните съобщения трябва да са подходящи за обществеността

Веднъж взето дадено решение от организацията/ правителството, идва моментът да се изготви план за комуникация, в който да се идентифицират тонът и стилът на комуникация, така че съобщенията да могат да бъдат правилно разбрани и да са подходящи за обществеността. Обикновено тонът и стилът трябва да бъдат избрани в съответствие с целевата аудитория, в този случай цялата нация. Въпреки това, за разлика от ситуацията по време на избори, когато управляващата партия говори с електората си по определен начин, националната здравна криза в едно демократично общество изисква твърд тон на комуникация, и в същото време такъв, който не е заплашителен. Трябва да има много деликатен баланс, така че да се прави разлика между заповеди, които са привични за тоталитарните режими, и демокрацията, която призовава към дипломация и компромис, с цел благосъстоянието на хората. Съществуват и два основни типа групи, които могат да повлияят негативно на обществеността. От една страна е обществото като цяло, а от друга собствениците на предприятия и техните служители, които страдат много от затварянията в обслужващия сектор. Необходимо е да има специален комуникационен план за хората, които са по-силно засегнати от ограничителните мерки, за да се избегнат ескалациите и протестите, доколкото е възможно.

3) Информацията трябва да е достъпна навсякъде

След като информацията се синтезира и комуникационното съобщение се изготви, е време да се пристъпи към нейното разпространение. От една страна, организацията/ правителството могат да използват свои собствени комуникационни канали като официални уебсайтове или собствени страници в социалните мрежи. От друга страна, налице са медиите. Поддържането на добра комуникация с медиите е от решаващо значение в кризисни ситуации. Обществеността разчита на журналистите да търсят и предават истината. Последователността в информацията дава сигнал, че на институциите може да се вярва.

4) Опазване на поверителна информация

Когато става въпрос за криза, винаги е налице чувствителна информация. Именно поради това трябва да има строг контрол върху достъпа до тази поверителна информация. Ако тази информация изтече, преди да бъде анализирана и представена по подходящ начин, който е по-лесен за възприемане от обществеността, съществува риск от загуба на контрол над кризисната ситуация. Това може да доведе до незабавно недоверие към организацията / институциите и тяхната преценка.

5) Прозрачността е ключова / Придържане към истината

Прозрачността е основен принцип на демокрацията, но е също толкова важна и за света на бизнеса. Добрите PR специалисти знаят, че прозрачността се оценява дълбоко от обществеността и придържането към истината в дългосрочен план е най-добрата стратегия. Признаването на грешка е човешко качество и в тази връзка би могло да приближи организациите / институциите до хората. Освен това, признатата грешка, дава възможност да се поиска извинение, което също се цени високо в обществото. Прозрачният подход не дава повод за съмнение в капацитета и надеждността на компанията / институциите. Извинението е основен метод за разрешаване на конфликти и проучванията показват, че „жертвите“ не само се чувстват по-малко ядосани, след като получат извинение, но и подобряват мнението си за нарушителя. Следователно, също както при една корпоративна криза, правителствата не трябва да се страхуват да признаят, когато някои мерки не се окажат достатъчно интелигентни решения на проблема и не дадат добри резултати.

6) Етика

И накрая, стои най-обсъжданата тема във връзките с обществеността - етиката в бранша. Често се смята, че специалистите по връзки с обществеността са използвани, за да прикрият фирмени „грешки“ и сенчест бизнес. Индустрията се бори за това да се възвърне доверието в комуникационните експерти и да се изгради етична среда. Важно е да се подчертае ролята на PR експертите, които не трябва да се възприемат като манипулатори, а просто като посредници между компанията и обществеността, които намират най-

добрия начин за представяне на чувствителната информация. Тяхната роля е да дават информация, а не да я крият.

Контекстуализацията на това как работи кризисната комуникация е от решаващо значение, за да се дадат примери и да се сравни работата на правителствата по въпроса с прозрачността в комуникацията им с обществеността по време на кризата с COVID-19.

Първите случаи на коронавирус в България бяха открити на 8 март 2020 г.: това даде началото на обявеното извънредно положение и доведе до първото затваряне от 13 март 2020 г. до 14 юни 2020 г. Ограничителните мерки включваха: всички ученици преминаха на онлайн форма на обучение, всички ресторанти, барове и заведения бяха затворени, всички магазини трябваше да затворят, с изключение на хранителните магазини и аптеките, които имаха специален режим на достъп. Всички групови дейности и събития като спортни, културни и развлекателни мероприятия бяха отменени. Всички работодатели бяха помолени да преминат към дистанционна форма на работа, някои медицински прегледи, операции и процедури също бяха отменени. Освен това, при нарушение от страна на поставените под карантина, беше наложено наказание от 5 години лишаване от свобода и глоба в размер между 2 500 и 12 500 евро. Ограниченията бавно и постепенно бяха разхлабени до 14 юни, но в тази контекстуална рамка може да се направи анализ на комуникационната стратегия, която българското правителство предприе.

По време на първия локдаун българското правителство реши да предприеме сериозни рестриктивни мерки с надеждата те значително да ограничат разпространението на вируса. Създаде се високо ниво на паника, тонът, който правителството използваше, беше заплашителен, твърд и доста драматичен. По ирония на съдбата, по това време в България имаше много малко случаи на коронавирус и в обществото назря мнението, че е неизбежно случаите да нарастват и затварянето на бизнеса ще бъде по-фатално за икономиката, при наложени ограничителни мерки в толкова ранен етап на пандемията.

Сред спорните мерки, които предизвикаха вълна от реакции, беше затварянето на обществените паркове и градинки за определен период от време. Правителството твърдеше, че на открито хората са в безопасност от вируса, но въпреки това те затвори парковете за разходки, като направи изключение единствено за собствениците на домашни любимци. За много от хората, подобни крайни мерки бяха по-скоро ненужни, имайки предвид наличието на едва 121 заразени по това време (към април 2020 г.). Строгий контрол през този конкретен период се състоеше и в поставянето на контролно-пропускателни пунктове при входовете и изходите на всички големи градове в България. Напускането на града беше възможно само по повод командировка с прилагане на документ от работодател и по лични причини като болест, или с показване на документ за трайно пребиваване в съответния град. Тази мярка естествено възмути хората, тъй като нарушава правото им на свободно движение и доведе до задръствания на изходните точки на градовете. Не липсваха и скандали с полицейски служители, тъй като се появиха много случаи на фалшифицирани документи за командировки. Носенето на маски, както и в много други страни, също се оказа противоречива тема. Естествено, носенето на маски на закрито в публични пространства все още е сред най-ефективните мерки, наложени от всички държави, но когато правителството издаде заповед за носене на маски дори на открито, обществеността реагира, като граждани подадоха стотици жалби във Върховния административен съд и няколко дни след това заповедта беше отменена. Освен това в магазините бяха създадени зелени коридори за възрастни хора, които да ги предпазят от излагане на контакт с потенциални вирусоносители. Организацията на тези коридори се оказа трудна задача и се провали през първите си дни. Комуникацията с бизнеса (собствениците на магазини за хранителни стоки), както и с възрастните хора, които изглеждаха също толкова бунтовно настроени, колкото и представителите на по-младата част от населението, беше лоша и непоследователна.

Що се отнася до лидерството, началникът на ВМА генерал-майор Венцислав Мутафчийски беше назначен за председател на Националния оперативен щаб и се превърна в основната обществена фигура в борбата срещу COVID-19. Поставянето на генерал на ръководна позиция води до определени асоциации, свързани с това, че страната е под военен режим и законните демократични права на движение на гражданите са нарушени. Генералът провеждаше пресконференции всеки ден и за добро или лошо се превърна в най-популярната фигура в страната. Фактът, че той произхожда, както от военните, така и от медицинските среди, му помогна да спечели високо доверие сред обществеността: с твърда ръка, лидерски опит и медицински знания относно вируса, кризата може да се овладее с по-малко жертви, точно както по време на война. Същевременно обаче, точно поради този военен подход, на част от обществото не им хареса да бъдат „командвани“ от генерала. На всички пресконференции той се появяваше във военната си униформа. Този детайл допълнително задълбочи чувството, че населението е под военен режим, при

който не се зачитат всички демократични права. Тази изключителна популярност на генерала беше забелязана от правителството, което реши да го свалят от екрана за определен период от време, и когато се появило множество въпроси относно това къде е изчезнал, той беше поканен отново да участва в пресконференциите, но този път облечен в граждански официален костюм, а не с военна униформа. Този ход ясно показва как някои прости детайли като дрехите могат да окажат огромно влияние и върху комуникацията. В допълнение, много забавни илюстрации („мемета“) които добре отразяваха отношението на хората към водещата роля на генерала се появили в социалните мрежи. Създадени в духа на българската етнопсихология, тези мемета станаха много популярни и спомогнаха за това да се внесе малко хумор и без друго критичната ситуация.

Силно рестриктивният подход на генерала естествено беше много оспорван. От гледна точка на комуникацията обаче, имаше, както положителен, така и отрицателен резултат от това, че за определен период от време пресконференциите на живо се провеждаха всеки ден новите мерки се обсъждаха отново и отново, за да може обществеността да ги разбере и да ги приеме. Това постоянно повтаряне на едно и също, както и паниката, от друга страна дразнеха хората, които изразяваха недоволството си в социалните мрежи. В действителност обаче, българският народ, който обикновено има манталитет да не се подчинява на правилата, се нуждаеше от напомняне на забраните, особено предвид новостта на такава криза. Разясняването на ситуацията беше необходимо, но би било неточно да бъркаме постоянната циркулация на част от информацията в медиите с прозрачност от страна на правителството.

Хронологично погледнато, по-специфичното е, че появата на коронавируса в България съвпадна с големи антиправителствени протести, които започнаха на 9 юли 2020 г. под повод на корупционни практики на кабинета на премиера Бойко Борисов. Протестиращите бяха подкрепени от президента Румен Радев и всичко това доведе до масови демонстрации, събиращи хиляди хора, и до организирани блокади на главни пътища в столицата София и в страната. Важно е да се включи тази особеност в анализа на това доколко са прозрачни действията на българското правителство по отношение на кризата с коронавируса. В последствие, под предлог, че основните здравни мерки забраняват масовите събирания, броят на заразените хора расте изключително бързо и болниците не успяват да настанят и лекуват пациенти, протестите бавно намаляха в полза на управляващото правителство. Протестите действително отразяваха мнението на някои хора за начина, по който правителството се справя с кризата с коронавируса, но те по-скоро се фокусираха върху генерално недоволство от управляващата партия - ГЕРБ и премиера. Това, което задълбочи кризата и засили протестите още повече, беше официалната подкрепа на президента, който публично обяви позицията си в полза на протестиращите. Следователно страната се сблъска с множество кризи - здравна, политическа и икономическа.

Освен всичко останало, критиците на премиера го обвиниха, че е фалшифицирал истинския брой на хората, заразени с COVID-19, за да получи повече субсидии от Европейския съюз, тъй като субсидиите са дадени в съответствие с тежестта на кризата във всяка държава-членка. Някои хора от опозицията твърдяха, че корупционните схеми са се появили още в самото начало на кризата в България във всички обвързани сектори, като например снабдяване с доставки на медицински материали и защитно облекло за болниците. Понастоящем в България почти няма механизми за наблюдение, които да контролират обществените поръчки. Това обаче е проблем и в много други държави, поради което срещата на G-20 обсъди добри практики в борбата с корупцията в отговор на COVID-19. Продължаващите спешни мерки засягат правата и свободите на хората извън непосредствената заплаха за тяхното здраве. Въз основа на сигналите на независимите надзорни институции, медиите и гражданското общество, правителството би трябвало да бъде център на демократичната отчетност за отговорите относно COVID-19. Отчетността на данните е тема, която в много отношения засяга борбата срещу вируса. От една страна, стои въпросът с точността на статистиката на заразените хора, а от друга страна, въз основа на тази статистика, се извършва разпределението на спешни средства. Действителната статистика на вируса е много противоречива тема поради различията на аргументите в научните среди. Още от началото на здравната криза, броят на PCR тестовете в България беше много по-малък в сравнение с други европейски страни, което според учените не е достатъчно за изготвяне на точни заключения. В допълнение, много дълго време антигенните тестове не се считаха за достатъчно надеждни и резултатите от тях не бяха включени в официалната статистика. По този начин хората, които бяха положителни за COVID-19, можеха официално да избегнат карантина. Разпределянето на спешни средства от ЕС беше пропорционално свързано с броя на хората, заразени във всяка държава. Единственият механизъм за наблюдение на публичните разходи по време на COVID 19, действащ в България, е създаването на временна парламентарна комисия, натоварена със задачата да контролира всички разходи. Парламентарната комисия се състоеше от десет избрани депутата,

представляващи петте партии в парламента. Гореспоменатите проведоха срещи и изслушвания на различни министри. В края на 2020 г. Сметната палата обяви, че Комисията ще отговаря за извършване на одити за изразходването на средствата, за да оцени тяхната ефективност в здравния сектор, както и ефективността на средствата, отпуснати в подкрепа на туризма. Тези доклади все още не са публикувани. Важно е обаче да се спомене, че част от официалната финансова информация може да бъде намерена на държавен уебсайт, посветен специално на пандемията - <https://coronavirus.bg/>, където може да се намери списък с инициативи / програми в подкрепа на бизнеса по време на пандемията. Частична информация се публикува и на уебсайтовете на институциите, свързани с борбата с вируса.

Въпреки това, дали на тази информация трябва да се вярва, остава много дискуссионен въпрос, особено след като доверието в правителството намалява и парламентарните избори в България са насрочени за пролетта на 2021 г. Опозицията и някои критици на управляващото мнозинство твърдят, че правителството крие и фалшифицира информация, която да обслужва собствените му интереси. Твърденията за фалшифициране на данни, които да служат на интересите на управляващите партии, се срещат често в социалните мрежи. На теория и на практика злоупотребите с прозрачността на информацията в демократичното общество могат да бъдат най-добре описани като рискови и повечето партии са наясно с това.

Добър пример за това колко вредна в политически аспект може да бъде кризата с COVID-19 са президентските избори в САЩ през 2020 г. Много анализатори предполагат, че Доналд Тръмп е загубил изборите поради лошо ръководство на здравната криза в САЩ, предвид факта, че САЩ бяха сред страните, най-силно засегнати от вируса в света. Във времена, когато хората са загрижени основно за своето здраве и за работата си, политиките са изправени пред все по-трудна задача да спечелят тяхното одобрение. Дори хората да са наясно, че това е глобална пандемия, и че другите държави също се борят да намерят най-доброто решение, за да ограничат разпространението на вируса, когато дойде време за избори, те са по-склонни, отколкото при нормални условия, да оценяват строго политиките на основа техните грешки. Именно поради тези специални обстоятелства ще бъде интересно да видим как ще протече гласуването в България. С приближаването на изборния ден се наблюдават известни промени в медийния пейзаж. В повечето новинарски емисии броят на заразените с COVID-19 сега се съобщава по по-деликатен начин и не се обръща толкова внимание на плашещите статистически данни, като например броя на починалите хора на ден. Здравната криза все още не е стабилизирана, но новините се фокусират върху разсейването на вниманието в други посоки, особено свързани с предстоящите избори.

Наред с изборите, времето съвпада с друга много гореща тема - снабдяването с ваксини. За съжаление и тук наблюдаваме правителството да прави същите грешки и да не си вади поука от основния урок от локдауна - информацията е ключова. От комуникационна гледна точка, точно както в бизнеса, когато на пазара се пусне ново лекарство, се провежда маркетингова кампания, която да информира всички страни (лекари и пациенти) за свойствата на новото лекарство. Необходима е силна и прозрачна информационна кампания, за да се убеди обществеността, че предложената ваксина е безопасна и ефективна в борбата срещу коронавируса. Повечето критици твърдят, че създаването и пускането на пазара на ваксина обикновено отнема много повече време и когато се твърди, че ваксината е готова само за една година, е трудно за обществото да повярва в нейната безопасност. Друг въпрос е появата на няколко компании, които в момента произвеждат и предлагат ваксини, всяка от които е приготвена по различна технология. Изглежда, че както на свободния пазар, тези продукти имат различни характеристики и все още не е известно на потребителите коя от тях ще бъде инжектирана в тялото им, особено защото никой не обяснява това на разбираем език. Тук комуникациите трябва да имат водеща роля. Обществото все още се колебае дали ваксините са безвредни. Всеки ден има новини за хора, загубили живота си след ваксинация в други страни, което е плашещо. Имайки предвид това, че китайците са скрили много информация относно вируса и начините, по които са се справили с него, е неразумно и неетично правителствата да крият информация от обществеността. Освен това, наскоро бяха публикувани някои прогнозни графици за ваксинация, което предизвика вълна от реакции в социалните мрежи. Според тези прогнози в много кратки срокове достатъчен брой хора в България ще могат да бъдат успешно ваксинирани. Това твърдение, обаче, се оказва в пълно противоречие с очевидния брой ваксинации направени до този момент, които са обезпокоително малко на брой. Това кара хората действително да се замислят дали правителството не разпространява неточни прогнози с цел да заблуждава обществеността.

В заключение, историята вече много пъти ни показва колко разрушителни могат да бъдат пандемията. Би било несправедливо да съдим строго лидерите за техните действия, особено след като е невъзможно да се поставим на тяхно място. Повишената отговорност не само върху благосъстоянието на хората, но и

върху техния живот е по-голям залог от всякога. Някои хора сравняват пандемията с биологична световна война и дори най-проницателният генерал трудно би измислил ефективна стратегия, която да угоди на всички. Никога обаче не трябва да забравяме, че да бъдеш избран лидер на демократична държава носи определени отговорности към хората, които включват защитата на техните законни права, а прозрачността на информацията е именно едно от тях. Точно заради това, трябва непрекъснато да напомняме на нашите лидери, че въпреки че ситуацията е извънредна и държавите се оказват в извънредно положение, тези конкретни лидери имат задължения пред обществото.