

# Защо българите все още плащат за достъп до законите си?

Препоръки за реформа на



юли 2015 г.

Изследването е част от кампанията на ИПИ



Какъв е проблемът?.....	3
Засегнати от проблема страни.....	4
Ефекти от описания проблем.....	5
Примерът на Европа.....	5
Препоръки за реформа.....	6
Приложение 1: Разходи за достъп.....	7
I. Разходи на граждани и компании.....	7
II. Разходи за Редакция „Държавен вестник“ в Народното събрание.....	8
III. Разходи на администрацията.....	9
IV. Разходи на областна и общинска власт.....	11
V. Разходи на съдебна власт.....	11
Приложение 2: Европейската практика – справка.....	13

## Какъв е проблемът?

През юли 2008 г. броевете на Държавен вестник (ДВ) започнаха да се публикуват в Интернет<sup>1</sup> след продължителна кампания за реформа от няколко неправителствени организации, включително ИПИ. Това бе добра стъпка за подобряването на достъпа до информацията за законодателните промени у нас.

Реформата, обаче, е изключително половинчата, защото все още няма официален източник на консолидираните текстове на нормативните актове, които да е с правна сила и свободно да се ползва от гражданите, бизнеса и администрацията.

За да е по-ясен проблемът, нека разгледаме пример от последните броеве на Държавен вестник.

В брой 48 от 27 юни 2015 г. е публикувано изменение на Наредба от 2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление. Изменението е само едно и то е следното:

*„В чл. 2, ал. 2 коефициентът „1,245“ се заменя с „1,269““.*

Това е достъпът до информация, който в момента администрацията осигурява на гражданите.

Вариантите за заинтересованите лица са няколко:

1. Да потърсят стар текст на наредбата и съответно да „си поправят“ сами коефициента, за да са сигурни, че имат най-актуалната версия на наредбата (това, обаче, трябва да правят постоянно, следейки ДВ);
2. Да потърсят в интернет вече актуализиран вариант със свободен достъп (няма никаква гаранция, че намереният текст е напълно актуализиран с предишни промени);
3. Да използват някоя от платените правно-информационни системи (ПИС), които да са отразили промяната в съществуващия текст;
4. Да потърсят на интернет страницата на Министерството на труда и социалната политика актуализирания вариант на наредбата (**18 работни дни след обнародването в ДВ тази наредба все още не е актуализирана на сайта**).

**МИНИСТЕРСТВО  
НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА  
ПОЛИТИКА**

Наредба за изменение на Наредба № РД-07-5 от 2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление (обн. ДВ, бр. 49 от 2008 г.; изм., бр. 59 и 67 от 2008 г., бр. 72 от 2009 г., бр. 52 от 2010 г., бр. 45 от 2012 г., бр. 48 и 57 от 2013 г.; доп., бр. 94 от 2013 г.; изм. и доп., бр. 53 от 2014 г.; изм., бр. 63 и 91 от 2014 г.)

§ 1. В чл. 2, ал. 2 коефициентът „1,245“ се заменя с „1,269“.

**Заклучителна разпоредба**

§ 2. Наредбата влиза в сила от деня на обнародването ѝ в „Държавен вестник“.

За министър:  
**Лазар Лазаров**

Източник: Бр. 48 от 27 юни 2015 г., Държавен вестник

<sup>1</sup> Виж тук: <http://dv.parliament.bg/>

Проблемът, който описваме, може да се формулира по следния начин:

**Гражданите, бизнесът и администрацията в България нямат свободен и безплатен достъп до консолидираните текстове на актуалната нормативна база, който да е с правна сила<sup>2</sup>.**

Опитът ни за силно консервативна оценка на директната цена за икономиката за достъп до правна информация в консолидиран вид води до сумата от годишен разход от минимум 6,8 млн. лева.

**Таблица 1: Обобщена сметка за приблизителните директни разходи за достъп до актуалната нормативна база в България за 2014 г.**

	Годишни разходи (лв.)	Основни допускания
Граждани	0	Допускаме, че гражданите използват само свободните в интернет източници
Фирми	5 076 000	Допускаме, че само 5% от активните фирми плащат абонамент за ПИС, при това само за 1 работно място
Редакция „Държавен вестник“ - издръжка	1 034 018	Това са разходите за 2012 г., като приемаме, че не са нараснали за последните две години; в бюджета на Народното събрание липсва разбивка
Администрация	451 353	Министерства, агенции, комисии, Парламент, Президент, МС
Области и общини	112 512	Правим силно консервативни допускания за по 2 платени абонамента на община/област
Съдебна власт	211 926	Правим силно консервативни допускания, които са пояснение по-долу в текста
<b>ОБЩО</b>	<b>6 885 809</b>	

Източник: ИПИ

Подробности за изчисленията могат да се видят в [Приложение 1](#).

## **Засегнати от проблема страни**

Основните потърпевши от съществуването на този проблем са:

1. Граждани – нямат надежден достъп до актуалната нормативна база, ползват източници със свободен достъп в интернет без гаранция за актуалност и точност или заплащат абонамент за достъп до правно-информационни системи;
2. Всички компании в страната – нямат надежден (т.е. с правна сила) източник за актуалната нормативна база; ползват източници със свободен достъп в интернет без гаранция за актуалност и точност, или заплащат абонамент за достъп до правно-информационни системи;

<sup>2</sup> Информацията от различни източници е само с информативна цел. Настъпили вреди вследствие на предприети правни или фактически действия само въз основа на информацията от тези източници са изцяло за сметка на предприелите действия лица.

3. Администрация – няма надежен достъп до актуалните консолидирани текстове, които да имат правна сила; ползва източници със свободен достъп в интернет без гаранция за актуалност и точност или заплащат абонамент за достъп до правно-информационни системи.

## Ефекти от описания проблем

Има няколко направления, по които можем да измерим ефектите от сега съществуващата практика.



## Примерът на Европа

Към настоящия момент почти всички други държави-членки на ЕС предоставят безплатен достъп до консолидираните текстове на законите, приети от законодателната власт в електронен вариант. Единствените изключения от това правило са България, Кипър и Гърция, където за достъп до пълните текстове се заплаща, както и Ирландия, където консолидирани текстове се публикуват само за най-важните закони. Единствената страна-членка на ЕС (освен България), в която консолидираните текстове на всички закони остават недостъпни в електронен

вариант, е Кипър. Във всяка друга държава-членка пълните текстове на всички действащи закони са безплатно достъпни в електронен вариант.

Напоследък във все повече държави-членки на ЕС електронният формат на текстовете на законите започва да придобива и официален правен характер. Такива примери са Естония, Малта и Португалия. Това са държави, в които пълните текстове на законите са не само безплатно достъпни в интернет, но могат да бъдат и цитирани като официални източници на правна информация в съда или с други юридически цели.

Подробна справка за европейската практика има в [Приложение 2](#).

## Препоръки за реформа

Достъпът до актуалните консолидирани текстове на нормативната база в България трябва да се осигурява от българската администрация. Той трябва да е безплатен и с правна сила.

Европейската практика показва, че във всички страни освен България и Кипър подобен достъп от администрацията вече се осигурява в интернет безплатно, макар само в някои страни той да е с правна сила. Процесът, обаче, е необратим и България изостава драстично, като дори и не се обсъждат намерения за реформа.

Конкретните препоръки от направения преглед са:

- Редакция „Държавен вестник“ на Народното събрание (или друга административна структура) да започне да публикува консолидираните текстове на нормативните актове;
- Достъпът да е безплатен за всички;
- Достъпът да е онлайн;
- Електронните текстове да имат правна сила;
- Преустановяване на печатането на хартиено издание на Държавен вестник.

Има два практически варианта как тази реформа може да стартира, т.е. как да се финансира първоначалното изграждане на базата данни:

- чрез европейски средства;
- чрез еднократна бюджетна субсидия за изграждане на базата данни – информацията за разходите за реформата във Великобритания сочат, че те са възлезли на около 1,2 млн. британски лири за периода 1991 – 2006 г.<sup>3</sup> Това ще бъде основният разход, който ще е еднократен и е в пъти по-нисък от разпръснатите сред гражданите, фирмите и администрацията годишни разходи за платен абонамент.

---

<sup>3</sup> За повече информация виж тук: <https://en.wikipedia.org/wiki/Legislation.gov.uk>

## Приложение 1: Разходи за достъп

Всички, които искат да имат редовен достъп до актуалните консолидирани текстове на нормативната база, имат няколко опции.

Таблица 2: Информация за видове достъп до актуална нормативна база

	Цена	Достоверност / актуалност	Правна сила (важат ли в съда)
Свободни интернет източници	0	Без гаранция	Не
Платени правно-информационни системи	Между 150 лв. и 497 лв. годишно	Висока степен	Не
Интернет страници на съответните администрации	0	Средна степен	Не

Източник: ИПИ

Всеки избира от какви източници да черпи информация за актуалното законодателство. По-долу ще представим приблизителни сметки за цената на достъп. Където е възможно, сме използвали официална информация, а допусканията са пояснени изрично.

### I. Разходи на граждани и компании

Най-сигурният през 2015 г. начин за достъп до актуалните консолидирани текстове на нормативните актове е абонамент за някоя от правните-информационни системи (ПИС), поддържани от частни компании. Към момента, най-популярни са четири подобни системи. Таксите за абонамент са обобщени в следната таблица.

Таблица 3: Абонамент за платени правно-информационни системи

	Годишна такса за едно работно място (с ДДС, лв.)
Правно-информационна система 1	150,00
Правно-информационна система 2	460,80
Правно-информационна система 3	338,40
Правно-информационна система 4	496,80

Източник: Интернет страници на съответните фирми, юли 2015 г.

С цел да направим приблизителна сметка за годишните разходи, които се правят от граждани и фирми за достъп до подобни системи, ще направим следните допускания:

- Приемаме, че отделните граждани не правят подобни разходи (при необходимост ползват абонамента на познат абонамента на фирмата, в която работят, или безплатни интернет източници);

- Приемаме, че работещите компании през 2014 г. са 300 000<sup>4</sup>. От тях:
  - приемаме, че 5% имат редовна необходимост от подобна информация и заплащат годишен абонамент;
  - абонаментът е само за 1 работно място;
  - абонаментът е на средна цена от 338,4 лв. (от трите най-популярни ПИС избираме тази с най-ниска цена за абонамент).

Тези консервативни допускания формират годишен разход на българските компании за достъп до правно-информационни системи от 5 076 000 лв.

## **II. Разходи за Редакция „Държавен вестник“ в Народното събрание**

По данни на Парламента Редакция „Държавен вестник“ има намаляващи годишни разходи, което се дължи изцяло на свиване на разходите за издръжка, докато при разходите за заплати има увеличение в периода 2005-2012 г.

Драстично намаление на собствените приходи (от абонамент) има през 2008 г. и от нетен вносител на приходи в бюджета на Парламента, редакцията се превръща в нетен бенефициент на средства – НС покрива дефицита на редакцията през 2008 г., 2009 г. и 2011 г.

**Графика 1: Информация за Редакция „Държавен вестник“**



Източник: Данните за периода 2007-2012 г. са от Парламента по подадено от ИПИ заявление за достъп до информация.

<sup>4</sup> По данни на НСИ от публикацията „Демография на предприятията“ към края на 2012 г. активните фирми са общо 323 745.



### **III. Разходи на администрацията**

Българската администрация също прави разходи за достъп до частни правно-информационни системи. Обобщена информация липсва и затова ИПИ поиска справка от всички министерства за разходите за правно-информационни системи на централните им управления и второстепенните им разпоредители с бюджетни средства.

Част от министерствата предоставиха информация само за разходите на централните си управления, а за друга част данни липсват поради факта, че са преминали през сериозно реструктуриране и/или са се появили през последните години (Министерство на туризма, Министерство на енергетиката и Министерство на младежта и спорта). На част от второстепенните разпоредители с бюджетни кредити за дадени години разходите за достъп до ПИС са били предоставяни по договор, сключен от Министерството на държавната администрация и административната реформа (МДААР) и затова тези институции не са отчетели разходи за такива услуги през дадени години.

Таблицата по-долу представя разходите за правно-информационни системи на администрацията за 2014 г. За случаите, при които данните са непълни или липсват, направихме консервативни предположения за разходите на въпросните министерства и подчинените им структури. Сумите, изчислени напълно или частично по този начин, са отбелязани в жълто.

**Таблица 4: Оценка за общите годишни разходи на администрацията за платен достъп до правно – информационни системи за 2014 г.**

2014 г.	Лева
Министерство на финансите	45 744
Министерство на икономиката	59 953
Министерство на външните работи	12 986
Министерство на здравеопазването	17 076
Министерство на околната среда и водите	17 966
Министерство на правосъдието	22 520
Министерство на регионалното развитие и благоустройството	27 025
Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията	30 534
Министерство на труда и социалната политика	56 698
Министерство на отбраната	48 616
Министерство на културата	7 357
Министерство на земеделието и храните	58 800
Министерство на образованието и науката	24 824
Министерство на вътрешните работи	7 200
Министерство на енергетиката	614
Министерство на младежта и спорта	576
Министерски съвет	737
Администрация на Централната изборителна комисия	576
Комисия за енергийно и водно регулиране	576
Комисия за защита на конкуренцията	614
Комисия за защита на личните данни	576
Комисия за защита от дискриминация	576
Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество	384
Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси	384
Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори	384
Комисия за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА	384
Комисия за регулиране на съобщенията	614
Комисия за финансов надзор	614
Национален осигурителен институт	2 478
Национална здравноосигурителна каса	2 478
Съвет за електронни медии	384
Парламент	737
Президент	368
<b>Общо</b>	<b>451 353</b>

Източник: ИПИ на база получени отговори по подадени заявления за достъп до обществена информация, април – юни 2015 г.; където няма данни са направени консервативни допускания на ИПИ

Допусканията, които сме направили, за пресмятане на приблизителните разходи на администрацията са следните:

- Когато липсват данни за 2014 г. се взема разходът от 2013 г., въпреки че най-вероятно сумата е по-висока;
- Когато няма никакви данни, приемаме, че за големи структури има минимум 10 платени абонамента годишно (например, Министерски съвет, Парламент), за средни структури – 5 абонамента (например, КФН, КЗК, МЕ, Президент), за

малки структури – 3 абонамента (например, КЗЛД, КЗД, ЦИК), а за отделни комисии – 2 абонамента (например СЕМ, КОНПИ, КПНРО). За НОИ и НЗОК допусканията ни са за общо 56 годишни абонамента за всяка от двете структури (голяма териториална мрежа).

- След това използваме ценоразписът на една от трите най-използвани ПИС, при която цената зависи от броя абонаменти (с увеличаване на броя намалява единичната цена). По-долу са цените, които използваме:
  - за абонамент до 3 работни места – 192 лв./място;
  - за абонамент до 5 работни места – 123 лв./място;
  - за абонамент до 10 работни места – 74 лв./място;
  - за абонамент до 25 работни места – 44 лв./място.

#### **IV. Разходи на областна и общинска власт**

Ако се опитаме да приложим получената информация за платен достъп до ПИС на централната администрация за общинските и областни администрации, то консервативното допускане би било следното:

- Всяка общинска администрация има платен достъп до 2 работни места, макар че на практика е по-вероятно да са повече абонаментите в една община;
- Прилагаме средна цена за платен достъп от 192 лв. с ДДС (виж допусканията по-горе).

**Таблица 5: Оценка за разходите на областните и общински администрации за платен достъп до правно-информационни системи за 2014 г.**

	Брой	Цена на годишен абонамент (лв.)	Брой работни места	Общо
Общински администрации	265	192	2	101 760
Областни администрации	28	192	2	10 752
<b>Общо</b>				<b>112 512</b>

*Източник: Допускания на ИПИ (виж по-горе в текста)*

Минималният общ годишен разход за платен достъп до ПИС на общинските и областни администрации би бил от порядъка на 112 512 лв.

#### **V. Разходи на съдебна власт**

Сметките ще бъдат отново силно консервативни, като ще направим (занижени) допускания за броя работни места, които имат необходимост от актуална информация за законодателството. Тук искаме по-скоро да илюстрираме мащаба на необходимостта от свободна информация за актуалното законодателство в консолидиран вид и с правно действие.

**Таблица 6: Оценка за разходите на съдебната власт за платен достъп до правно-информационни системи за 2014 г.**

	Брой	2 работни места	Абонамент на работно място	2014 г.
Апелативни съдилища	5	2	192	1 920
Военно-апелативен съд	1	2	192	384
Военни съдилища	3	2	192	1 152
Окръжни съдилища	28	5	123	17 220
Административни съдилища	28	5	123	17 220
Районни съдилища	113	5	123	69 495
Върховен касационен съд	1	5	123	615
Върховен административен съд	1	5	123	615
Специализиран наказателен съд	1	2	192	384
Апелативен специализиран наказателен съд	1	2	192	384
Конституционен съд	1	5	123	615
Окръжна прокуратура	29	5	123	17 835
Военно-окръжна прокуратура	3	2	192	1 152
Районни прокуратури	113	5	123	69 495
Апелативна прокуратура	5	2	192	1 920
Окръжни следствени органи	29	2	192	11 136
Националната следствена служба (НСлС)	1	2	192	384
Общо годишни разходи				211 926

Източник: Допускания на ИПИ (виж по-горе в текста за инфо)

## Приложение 2: Европейската практика – справка

Таблица 7: Преглед на европейската практика в осигуряване на достъп от администрацията до актуалната нормативна база

Страна	Институция, отговорна за издаване на ДВ	Достъп през интернет	Консолидиран текст	Заплащане на достъп през интернет	Официален характер
Белгия	Федерално министерство на правосъдието	да	да	безплатен	не
България	Парламент	да	не	безплатен	не
Чешка република		да	да	безплатен	не
Дания		да	да	безплатен	не
Германия	Федерално министерство на правосъдието	да	да	безплатен	не
Естония	Министерство на правосъдието	да	да	безплатен	да
Гърция	Министерство на вътрешните работи, публичната администрация и децентрализацията	да	обобщения само за част от законодателството	за пълните текстове се заплаща	н.д.
Испания	Министерство отговарящо за общата публична администрация	да	да	безплатен	н.д.
Франция	Генерален секретариат на правителството	да	да	н.д.	н.д.
Хърватия	Държавен офис за дигитална документация и информация	да	н.д.	безплатен	не
Ирландия	Служба на Главния прокурор	да	само някои	безплатен	не
Италия	Офис на министър-председателя	да	да	безплатен	н.д.
Кипър	Върховен съд	да	не	безплатен	не
Латвия	Публично дружество, част от чиито акции се притежават от Министерството на финансите	да	да	безплатен	не
Литва	Парламент	да	да	безплатен	н.д.
Люксембург		да	да		не
Унгария	Служба за публикации	да		безплатен	
Малта	Министерство на правосъдието	да	да	безплатен	да
Холандия	Частна компания под юрисдикцията на Министерството на финансите	да	да	безплатен	не
Австрия	Федерално канцлерство	да	да	безплатен	някои от текстовете
Полша	Парламент	да	да	н.д.	не
Португалия		да	да	н.д.	да
Румъния	Министерство на	да	да	безплатен	н.д.

	правосъдието				
<b>Словакия</b>	Министерство на правосъдието	да	да	безплатен	н.д.
<b>Словения</b>	Правителствен кабинет за законодателството	да	да	безплатен	н.д.
<b>Финландия</b>	Министерство на правосъдието	да	да	безплатен	н.д.
<b>Швеция</b>	Администрация на шведските национални съдилища	да	да	безплатен	н.д.
<b>Обединено кралство</b>	Национален архив към правителството	да	да	безплатен	н.д.

Източник: Служба за публикации на ЕС, [http://eur-lex.europa.eu/n-lex/index\\_en.htm](http://eur-lex.europa.eu/n-lex/index_en.htm)

н.д. – няма данни, не е намерена информация