



ЮНИ 2023 Г.

# КОЛКО СТРУВА ДОСТЪПЪТ ДО ИНФОРМАЦИЯ?

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ | | ИНСТИТУТ ЗА ПАЗАРНА ИКОНОМИКА

## Въведение

Улесненият достъп до обществена информация и възможността на всеки член на обществото да иска и да получава данни от публичните институции без съществени затруднения се свързва с по-високо качество на публичните услуги, по-висока степен на отчетност на институциите, разширен контрол върху дейността им и оттам – с по-добро обществено развитие. Разходите, които администрацията прави, за да предостави информация на гражданите и бизнеса, са обект на някои дебати, без обаче те да се основават на ясни и сравнително точни изчисления. Настоящият анализ си поставя за цел **да остойности основните елементи на достъпа до информация** – работата по разглеждане на заявления за достъп, активното публикуване на информация и поддържането на масиви от отворени данни от страна на държавните институции.

Причина за изготвянето на този материал е най-вече дефицитът на оценка на въздействието на законодателството относно достъпа до информация върху работата на администрацията. Тъй като Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ) функционира вече над две десетилетия, институциите, които го прилагат, имат натрупан значителен опит и знание за процесите и спазването на изискванията. Анализът на „цената на достъпа“ се основава именно на тази практика, като на база на проведени интервюта с представители на различни институции е направен опит да бъде дадена конкретна оценка на всяка една от стъпките по изпълнение на дейността „разглеждане на заявления“, както и спазването на останалите им задължения по прилагането на ЗДОИ .

Представената оценка е от полза както за самите институции, които прилагат законодателството, така и за представителите на гражданското общество като цяло и особено за тези, които биха искали да видят пример за остойносттаване на въведените правила.

## Методологически подход

Методологическите подходи към оценяването на стойността на достъпа до обществена информация (оттук насетне – ДОИ) споделят много общи черти, а отликите помежду им са свързани най-вече със спецификите на институциите в отделните държави, в които се прилагат. Това от своя страна означава, съгласно всички международни сравнения на такива изчисления, че резултатите невинаги подлежат на пряко съпоставяне. Очевидно, както посочва Holsen (2007)<sup>1</sup> в една от ключовите статии, която се занимава с проблема, че пълната цена на изпълнението на задълженията съгласно законодателството за ДОИ е невъзможна за изчисление, както поради множеството фактори от значение за тази оценка, така и поради нежеланието (или отказа) на почти всички институции да правят такива оценки за себе си. Това, разбира се, не означава, че не могат да се правят опити за изчисление на общия разход на администрацията за спазване на изискванията за предоставяне на обществена информация.

Сред разликите в подхода можем да посочим най-общо няколко фундаментални (виж Colquhoun (2010)<sup>2</sup> за повече подробности). От значение е дали се измерва цената само на обработката на искания за ДОИ или всички други свързани с нея разходи – обжалвания, вътрешен анализ от страна на институциите, събирането на самите данни. Възможно е да се вземат за основа броят получени искания за достъп или пък броят обработени. Сред важните методологически избори е и дали отделните искания се класифицират по някакъв начин – например дали се подразделят на прости и сложни, бързи и бавни за изпълнение, приети и отхвърлени, така че съответно за всеки отделен тип да се изчисли отделна цена. Другият вариант е всички да се третират като „средностатистически“ случай. Отделните администрации и техният вид също имат значение – напълно е възможно между различните институции да има разлики в скоростта, сложността и типа искания за ДОИ, което от своя страна да носи със себе си и много различна „цена“.

Видимо тези избори се отнасят най-вече до сложността на приложения модел – колкото повече детайли се включат, толкова по-близо той се приближава до реалността и истинската цена на ДОИ, но пък и толкова по-трудно става изпълнението на оценката и толкова по-малко подлежи тя на сравняване с примери от други държави (или пък дори между отделните институции). По тази причина настоящото изследване прилага относително „лек“ подход, който цели най-вече да онагледява най-общо стойността на ДОИ, а не да включва всички възможни детайли по процеса.

Анализът стъпва на единадесет интервюта с представители на институции, които често отговарят на искания за ДОИ. Респондентите са избрани въз основа на опита им с достъпа до информация, като селекцията включва институции, които често получават и обработват заявления. Те покриват няколко групи администрации – министерства, държавни агенции, изпълнителни агенции и общински администрации. Тази селекция, макар и при неголяма извадка, позволява относително точното определяне на „средностатистическия“ случай на заявление за ДОИ.

---

<sup>1</sup> Holsen, S. (2007). Freedom of information in the UK, US, and Canada: freedom of information (FOI) laws are becoming more prevalent throughout the world. But they are only as effective as the systems that support them. *Information Management Journal*, 41(3), 50-55.

<sup>2</sup> Colquhoun, A. (2010). The cost of freedom of information. *Constitution Unit, University*.

Отговорите на респондентите целят да остойността няколко стъпки от процеса на приемане, обработка и отговор за заявление за достъп до информация. Респондентите дават оценка на времето (в часове), което отнема всяка една стъпка, описана по-долу:

1. Получаване и регистрация на заявление за достъп до информация и изпращане на входящ номер до заявителя.
2. Разпределение до ресорния служител/дирекция за подготовка на отговор.
4. Изготвяне и съгласуване на решение за предоставяне на информацията или отказ.
5. Подготовка на исканите документи и данни.
6. Изготвяне на отговор.
7. Одобрение и подпис от ръководителя на институцията.
8. Изпращане до деловодство на готов отговор.
9. Изпращане на заявителя.

Въз основа на оцененото средно време за изпълнение на отделните етапи се изчислява и крайната „цена на достъпа до информация“. Тя се основава на средната заплата на служителя, отговарял за конкретната стъпка, на база на публикуваните в Портала за работа в държавната администрация<sup>3</sup> диапазони на заплата на отделните позиции на служителите, които работят по веригата на изпълнение на заявленията за ДОО. Допуска се, че служителите, които изпълняват отделните етапи, са със средно за зададените обхвати заплащане и известен опит на позицията (10 години). За максимално опростяване на подхода (и съответно сравнимост на резултатите) се допуска, че по изпълнението на заявленията няма други разходи, освен свързаните с труда на служителите или че размерът им е пренебрежимо малък.

Изчислената по този начин средна цена за администрацията се умножава по общия брой заявления за ДОО за последната година, за която има пълни данни. Към това се прибавят и разходите, които институциите понасят във връзка с активното публикуване на информация, както и за публикуване на пакети с данни, отново измерено през работните часове на отговорните за това служители.

Важно е да се отбележи, че така получената оценка не представлява прецизно изчисление на точния разход, който държавата понася във връзка с тези си задължения – това би изисквало проследяване на времето, което служителите на всички институции прекарват в обработката на всяко едно конкретно заявление и в активно публикуване. Тук изведеният резултат дава единствено най-обща оценка за измеренията на разходите и може да послужи като основа на по-прецизен анализ от страна на самите държавни органи, ако се прецени, че от такъв има нужда, както и в публичния дебат около достъпа до информация.

## Оценка на цената на достъпа до информация в България

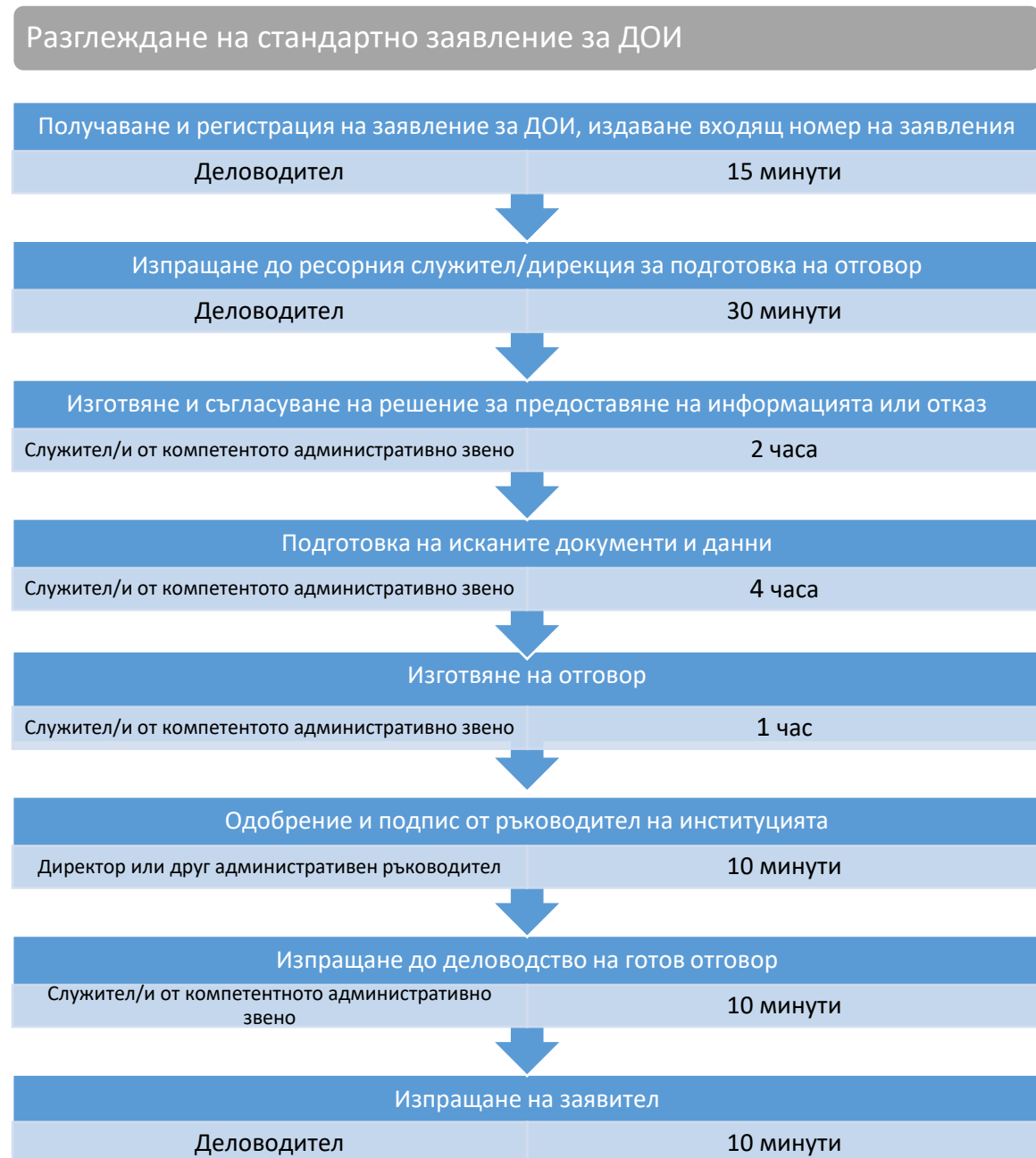
Тази част на анализа представя направените оценки на разходите по предоставяне на достъп до информация. Графика 1 описва средното време, което отнема всяка една от стъпките по разглеждане на заявление за достъп до информация, както и изпълнението на редовните

---

<sup>3</sup> <https://jobs.government.bg/PJobs/calculatorSalary.jsf>

задължения на институциите – публикуването на информация на техните уеб страници, поддържането на бази данни в портала за отворени данни и подготовката на годишния отчет за достъпа до информация.

**Графика 1** Процес и елементи на изпълнението на задълженията по ЗДОИ, средни стойности





Източник: Интервюта, проведени с представители на централни и местни администрации

Описаните в графика 1 средни стойности за изпълнение се основават на данните от интервюта, проведени с релевантни служители по ЗДОИ в четири общини, една агенция и едно министерство<sup>4</sup>. Интервютата са проведени от ПДИ в периода 10 ноември – 10 декември 2022 г. по полустандартизиран въпросник, разработен за целите на проучването съвместно от експертите на ПДИ и ИПИ. Респондентите са подбрани въз основа на опита на ПДИ сред институциите, които имат най-добри практики по ЗДОИ.

С цел опростяване на остойносттаването, оценката допуска, че в процеса по изпълнение на задълженията по ЗДОИ участват четири типа служители – деловодителят на институцията, експерт, административен ръководител и ИТ специалист. Допускаме, че всеки един от експертите има стаж на позицията си от 10 години. Почасовият разход за работодател, ползван за стойността на отработен час, прекаран в изпълнение на задълженията по ЗДОИ, е изчислен при допускане за стандартен работен месец от 22 дни и осемчасов работен ден. Разходът е базиран на средната между най-ниската и най-високата брутна заплата за съответната позиция и опит, посочени в Портала за работа в държавната администрация. Той включва пълния размер на брутна заплата и осигурителните плащания. Избран е този индикатор, тъй като оценката цели изчислението на общия, пълен разход за времето на служителите, правен от институциите.

Таблица 2 по-долу обобщава средните разходи за работодател, ползвани в оценката.

**Таблица 2 Среден почасов разход на работодател за служителите, участващи в изпълнението на задължения по ЗДОИ**

Работна позиция	Среден почасов разход на работодател
ИТ експерт	12,9 лева/час
Деловодител	6,8 лева/час
Експерт /юрисконсулт/	10,9 лева/час
Ръководител	16,8 лева/час

Източник: Портал за работа в държавната администрация, изчисления на автора

За да запазим изчислението относително просто и да ограничим максимално допусканията в него, не вземаме предвид разходи, различни от тези за труд, например тези за издръжка (електричество, поддръжка на ползваната офис техника или консумативи и др.), капиталови разходи и др. Сред причините за изключването на този вид разходи е и липсата на достатъчно информация за тях у респондентите на изследването. Анализът не включва и оценка на

<sup>4</sup> Интервютата с институциите не претендират да са представителни в статистическия смисъл на думата. Те служат най-вече за ориентиране на представената тук експертна оценка, като задават границите и диапазоните, в които тя се разполага.

евентуална съдебна фаза в случай на обжалване на решение по ЗДОИ. Не вземаме предвид и необходимата за това ИТ инфраструктура, тъй като тя служи за поддръжка на цялостната дейност на институциите, не само във връзка с достъпа до информация. Заради промените в разходите за работодател между отделните години се фокусираме върху оценката само за последната година, без да сравняваме разходите с предишни години.

Графика 1 по-горе представя усреднените стойности на времето, което е необходимо за изпълнението на отделните задължения на служителите от интервюираните институции. Както личи от описанието на процеса на разглеждането на заявление за достъп до информация, средно обработката на заявление отнема осем часа, или един пълен работен човекодден, разпределен между отделните служители. Голяма част от тази работа се извършва от експертите, отговорни за достъпа до информация – техният труд отнема средно над 7 часа от общото време, като в него влизат изготвянето на решението за предоставяне на информация или отказ, както и подготовката и обработката на исканите документи и данни и изготвянето на отговор до заявителя. Почти час е трудът на деловодителя на институцията, който отговаря най-вече за комуникацията със заявителите, но и за разпределението на заявленията в рамките на самата институция. Най-малко време отнема работата на ръководителя на институцията, чийто досег с процеса е единствено одобрението на отговора по заявлението.

При това разпределение на времето и според представените по-горе средни почасови разходи за работодател на отделните служители, **средната цена на обработката на заявление за достъп до информация към 2022 г. възлиза на 84,7 лева**. Важно е да отбележим, че тази оценка се основава на типизиран, „средностатистически“ случай – напълно е възможно (и всъщност – със сигурност е така) между различните институции да има разлики в цената на изпълнението на ЗДОИ, в зависимост от подготовката на служители и опита на институцията. Тази оценка се отнася до изпълнението на по-прости заявления, които не изискват обработка и трансформиране на налична информация и данни, но от друга страна, съдейки по проведените интервюта, това важи за почти всички заявления. При по-сложните заявления, които изискват обработка на данни и компилиране на информацията, разликата идва най-вече от стъпката на подготовка на документите и данните, като, **ако допуснем два пъти по-дълго време за изпълнение на тази стъпка, цената на едно заявление набъбва до 139 лева, а ако е тройно – 198 лева**. Тези сценарии са отразени и в общата оценка на цената на достъпа на информация за администрацията като цяло, но отчитайки малката им честота на фона на простите заявления.

За разлика от процеса по изпълнение на дейността по разглеждане на заявления, при оценяването на подготовката на годишните доклади по ЗДОИ интервюираните институции дават отговори в много широк диапазон, между 1 и 5 цели работни дни. По тази причина допускаме стойност към средното – 25 човекочаса работа на експерта, който отговаря за достъпа до информация, което **поставя годишният разход на институция за работата по отчета на средно 273 лева**. И тук, разбира се, има различия между институциите, като от значение е активността им по заявления. Въпреки това няма основания да очакваме много големи отклонения.

Що се отнася до публикуването на набори от данни на Портала за отворени данни, и тук основните разлики идват от натовареността на институциите – докато органите на местната власт публикуват относително малък набор от регистри и отчети, то при някои министерства и агенции обемът на информацията е значително по-голям. По тази причина допускаме публикуването на средно 10 набора данни годишно, което се приближава до натоварването на повечето институции. Доколкото тук става дума за данни и информация, с които институциите разполагат, то времето за съобразяване със стандартите за публикуване на портала за отворени

данни не отнема повече от час на набор. Това поставя **годишните разходи за публикуване на отворени данни в средностатистическия случай на 129 лева.**

Поради много различния характер и честота на публикуване на информацията на уеб страниците на институциите, и тук интервюираните се различават много в оценките си. Докато министерството посочва по 150 публикации на месец, всяка от които отнема по ½ час, или 75 работни часа месечно, то в общините тази дейност отнема 5-10 часа месечно, в агенцията – четири работни дни, или 20 часа месечно. Доколкото институциите с честота на публикуване на министерство са по-скоро изключение, отколкото правило, допускаме, че 15 човекочаса месечно са близо до практиката на повечето институции. **При такова натоварване, годишният разход за публикуване възлиза на средно 2322 лева.**

Въз основа на тези оценки можем да направим и оценка за среден разход на общото изпълнение на задълженията по ЗДОИ общо за институция. Към последната година, за която има пълни данни, средният брой на получените заявления е 24 на институция. При разпределение на „простите“ към „сложните“ за изпълнение заявления 90:10 **годишната цена на изпълнението на дейността по разглеждане на заявленията за достъп до информация е 2200 лева на институция.** Това от своя страна определя стойност на **общия годишен разход на институция за съобразяване с всички изисквания на ЗДОИ в размер на 4924 лева.** Тук отново следва да се направи важната уговорка, че този разход е много различен при отделните институции в зависимост от относителната натовареност на дадена институция по отношение на изпълнението, свързано с разглеждането на заявления и публикуване на информация.

## Заклучения

Настоящата оценка служи най-вече като ориентир и отправна точка на разговора около достъпа до информация и задълженията, които имат отделните институции във връзка с него. Тя може да се разглежда и като последваща оценка на въздействието на законодателството, което им налага тези задължения. На фона на представеното тук остойностяване можем да заключим, че **ползите от въвеждането на законодателство, което гарантира и регламентира достъпа до информация, далеч надхвърлят свързаните с него разходи.**

Тази оценка може да стане и повод за по-подробен анализ, който да постигне по-голяма прецизност – от една страна, да обхване повече (или, в най-добрия случай, всички) институции, което по-ясно да открие различията и спецификите им в предоставянето на достъп до информация, а от друга, да взема предвид и по-широк набор от свързани разходи, изключени от методологическия подход на настоящото изследване.





Докладът "Колко струва достъпът до информация" е подготвен в рамките на проект [„Консултативен център за достъп до информация и прозрачност“](#) с финансовата подкрепа на Фондация „Америка за България“.

Изявленията и мненията, изразени тук, принадлежат единствено на фондация „Програма достъп до информация“ и не отразяват непременно вижданията на Фондация Америка за България или нейните партньори.