

Доклад № 42159-BG

# България

## Ресурси за функционирането и отчетността на съдебната система

*Преглед на публичните разходи и институциите на  
съдебната система*

*юли 2008 г.*

**Сектор „Намаляване на бедността и икономическо управление”  
Регион Европа и Централна Азия  
Световна банка**



THE WORLD BANK

Документ на Световната банка

**Copyright © 2008**

**The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank**

1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433, U.S.A.

All rights reserved

Manufactured in the Republic of Bulgaria

First printing: July, 2008

**Report No. 42159-BG**

Документите на Световната банка от серията “Изследвания на страните” са част от докладите, които се изготвят първоначално за вътрешно ползване и разглеждат икономическите и други условия в страните членки на Банката, както и подпомагат диалога ѝ с правителствата. Повечето от тях се публикуват във вид на изследване във възможно най-кратък срок, за да се ползват от правителствата, академичните, бизнес и финансовите среди, както и партньорите за развитие. Поради това, тези документи не отговарят на правилата за отпечатването на текстове. Световната банка не носи отговорност за допуснати грешки в тези издания. Част от цитираните документи в този доклад може да са неофициални и не винаги са на разположение.

Мненията, тълкуванията и заключенията в този доклад са само на автора(ите) и не отразяват становището на Световната банка, на сродни организации или членовете на Борда на директорите, нито пък на страните, които те представляват. Световната банка не гарантира точността на данните, включени в това издание. Границите, цветовете, умаления мащаб и друга информация показана, на която и да е карта в това издание не отразяват мнението на Банката относно законовия статут на страните, както одобряването или приемането на тези граници.

Материалите в това издание са с авторски права. Световната банка окуражава разпространението на докладите си и обикновено дава разрешение за ползване.

Разрешение за копиране на отделни глави за вътрешна или лична употреба или за обучение в училище се дава от Световната банка при заплащане на необходимата такса. Моля свържете се с Copyright Clearance Center преди да копирате.

**Copyright Clearance Center, Inc.**

**222 Rosewood Drive**

**Danvers, MA 01923, U.S.A.**

**Tel. 978-750-8400 Fax : 978-750-4470.**

**ВАЛУТНИ КУРСОВЕ**  
(валутен курс, валиден от 31 май 2008)  
Валута = български лев (BGN)  
1,26 = US\$1

**ФИНАНСОВА ГОДИНА**  
1 януари – 31 декември

**ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ**

---

<b>АВА</b>	<b>Американска асоциация на юристите</b>
<b>BEERS</b>	<b>Проучване на бизнес средата и финансовата ефективност на предприятията</b>
<b>CEELI</b>	<b>Правна инициатива за Централна Европа и Евразия</b>
<b>БВП</b>	<b>Брутен вътрешен продукт</b>
<b>ВАС</b>	<b>Върховен административен съд</b>
<b>ВКС</b>	<b>Върховен касационен съд</b>
<b>ВСС</b>	<b>Висш съдебен съвет</b>
<b>ГП</b>	<b>Главна прокуратура</b>
<b>ДФБ</b>	<b>Дирекция “Финанси и бюджет”</b>
<b>ЕБВР</b>	<b>Европейска банка за възстановяване и развитие</b>
<b>ЕК</b>	<b>Европейска комисия</b>
<b>ЕКЕП</b>	<b>Европейска комисия за ефективно правосъдие</b>
<b>ЕС</b>	<b>Европейски съюз</b>
<b>ЕЦА</b>	<b>Европа и Централна Азия</b>
<b>ИС</b>	<b>Информационни системи</b>
<b>ИТ</b>	<b>Информационни технологии</b>
<b>ЗСВ</b>	<b>Закон за съдебната власт</b>
<b>МП</b>	<b>Министерство на правосъдието</b>
<b>МФ</b>	<b>Министерство на финансите</b>
<b>СП</b>	<b>Сметна палата</b>
<b>НДЧ</b>	<b>Нови държави членки</b>
<b>НИП</b>	<b>Национален институт на правосъдието</b>
<b>ОИСР</b>	<b>Организация за икономическо сътрудничество и развитие</b>
<b>СРР</b>	<b>Средносрочна рамка на разходите</b>
<b>ЮИЕ</b>	<b>Югоизточна Европа</b>

---

<b>Вицепрезидент:</b>	<b>Шигео Кацу</b>
<b>Директор за България:</b>	<b>Орсалия Каландзопулос</b>
<b>Сектор директор:</b>	<b>Лука Барбоне</b>
<b>Сектор мениджър:</b>	<b>Роналд Майърс</b>
<b>Ръководител на екипа:</b>	<b>Амитабха Мукерджи</b>

# България

## Ресурси за функционирането и отчетността на съдебната система

### СЪДЪРЖАНИЕ

<b>РЕЗЮМЕ</b>	<b>6</b>
<b>1. СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ: СЪСТОЯНИЕ И КОНТЕКСТ</b>	<b>13</b>
Общ преглед на състоянието.....	13
Сравнителен анализ на българската съдебна система.....	17
<b>2. ИНСТИТУЦИОНАЛНА СРЕДА</b>	<b>27</b>
Разделение на властите: Кратък анализ на институционалната структура.....	27
Различни стимули, разнопосочни приоритети.....	32
Вътрешна динамика на разпределението на ресурсите.....	35
<b>3. УПРАВЛЕНИЕ НА РЕСУРСИТЕ В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ</b>	<b>39</b>
Предизвикателството на публичните финанси.....	39
Функционална система за управление на публичните финанси .....	46
Процеси за управление на публичните финанси в съдебната власт.....	49
Управление на човешките ресурси.....	51
Съдебни сгради.....	56
Информационни технологии/ информационни системи.....	57
<b>4. УСКОРЯВАНЕ И ГАРАНТИРАНЕ НА УСТОЙЧИВОСТ НА ПРОМЯНАТА</b>	<b>64</b>
Подобряване на процеса за управление на публични финанси на съдебната власт.....	64
Оценка на необходимите средства за подобряване на материалната база.....	70
Информационни технологии.....	75
Управление на търсенето и подобряване на достъпа.....	77
Текущо наблюдение на напредъка.....	78
Заклучителни бележки.....	79
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ ТАБЛИЦИ</b>	<b>81</b>
Таблица 1 .....	82
Таблица 2 .....	83
Таблица 3 .....	85
Таблица 4 .....	86
Таблица 5 .....	87
Таблица 6 .....	88
Таблица 7 .....	89
Таблица 8 .....	90
Таблица 9.....	91
Таблица 10 .....	92
Таблица 11 .....	93
Таблица 12 .....	94
Таблица 13 .....	95
Таблица 14 .....	96
Таблица 15 .....	97

## Благодарности

Авторите изказват своята признателност на българските власти и на Европейската комисия за съдействието, насоките и информацията, предоставени при подготовката на настоящия доклад.

Настоящият доклад е изготвен в тясно сътрудничество и партньорство с българските власти. Най-напред екипът би искал да благодари на г-жа Меглена Тачева, министър на правосъдието, за нейната силна ангажираност и подкрепа.

Особено полезни за екипа бяха разговорите и консултациите с господата Ивайло Калфин (заместник министър-председател и министър на външните работи), Пламен Орешарски (министър на финансите), Георги Петканов (тогава министър на правосъдието), Иван Григоров (председател на Върховния касационен съд), Константин Пенчев (председател на Върховния административен съд), Борис Велчев (главен прокурор) и Андрей Икономов (тогава председател на Бюджетната комисия на Висшия съдебен съвет). В оперативен план екипът работи съвместно с г-жа Сабрие Сапунджиева, заместник-министър на правосъдието, г-н Георги Георгиев, главен секретар на Министерството на правосъдието, г-н Любомир Дацов, заместник-министър на финансите, г-жа Слава Каменова, главен секретар на Висшия съдебен съвет и г-н Христо Манчев, заместник главен прокурор, Главна прокуратура на Република България. Те и техните екипи предоставиха ценни сведения и насоки в основните сфери, засегнати в настоящия доклад. В настоящия текст са включени подробните дискусии с партньорите и мненията, получени от Министерство на правосъдието, Главна прокуратура на Република България и Министерство на финансите. Сътрудничеството с други представители на българското правителство също бе отлично и екипът искрено благодари на длъжностните лица на всички равнища, които отделиха от времето си, за да се срещнат с нас, дори и със съвсем кратко предизвестие, споделиха своите познания и с готовност предоставиха необходимата информация. Екипът изказва благодарност също на представителите на институции, с които България работи в партньорство и по-специално на Европейската комисия (в София и в Брюксел), на Американската агенция за международно развитие (ААМР) в София и на посолствата на Испания и на Холандия в България. Техният принос в изготвянето на доклада е значителен.

Настоящият доклад е изготвен от екип в състав: Амит Мукерджи, Анита Кореа, Стела Илиева, Яна Куникова, Кати Лалазарян, Клелия Ронтояни (ECSPE), Джиро Томинага (ISGEG), Албена Самсонова (ECCU5), Матю Андрюс, Елиана Ангелова, Наташа Бхандари, Дейвид Фагелсън, Карлос Ферейра, Йоко Кагава, Ива Пушкарова и Джералд Такър (консултанти).

Екипът изказва благодарност за предоставените становища и препоръки на Орсалия Каландзопулос (директор за България, ECCU5) и Флориан Фихтъл (постоянен представител за България); Лука Барбоне (секторен директор, ECSPE), Черил Грей (бивш директор, ECSPE), Сату Кахконен (SASPR) и Ричард Месик (PRMPS) и външните консултанти Себастиан Помп, Фернандо Понс Канто, Джийн Гибсън и Светозара Петкова.

---

---

## РЕЗЮМЕ

1. *Състояние.* Присъединяването на България към Европейския съюз (ЕС) на 1 януари 2007 г. бе предшествано от важни стъпки за модернизиране на съдебната система на страната. Бяха приети значителни конституционни, законодателни и процедурни промени, които оказаха влияние върху нейната структура и функциониране. Част от тях бяха свързани с (а) изясняване на отговорностите на Висшия съдебен съвет (ВСС) и на Министерството на правосъдието (МП); (б) подобряване на прозрачността в сектора на правосъдието; (в) укрепване на Главна прокуратура (ГП); и (г) осигуряване на по-ефективно съдебно изпълнение. Наред с това трайният ангажимент на държавата към подобряване на работата на съдебната власт намери израз в нарастване на бюджета на институциите в сектора на правосъдието: значителни средства бяха отделени за увеличаване на заплатите на съдиите; за обучение на съдии, съдебни служители, прокурори и следователи; за подобряване на инфраструктурата на съдебната власт (материална база и информационни технологии). Като цяло обаче реформите бяха съсредоточени върху законодателните и процедурните промени, докато мерките за подобряване на работата на съдебната власт бяха в известна степен частични.

2. *Сравнителният анализ на българската съдебна система* показва, че като цяло тя е съпоставима с тази в други европейски страни, що се отнася до ресурсните показатели, които са от значение за нейното функциониране. В България, обаче броят на новозаведените дела на глава от населението е по-висок, отколкото в други наскоро присъединили се държави към ЕС, особено по отношение на гражданските и административните дела. Въпреки че бюджетът, отпуснат от законодателния орган за българската съдебна власт, бележи траен ръст, средствата се изразходват основно за увеличаване и поддържане на заплатите на работещите в системата. Одобреният от парламента бюджет за необходимите капиталови разходи традиционно е по-нисък от заявления от съдебната власт. Това изглежда се отразява негативно на функционирането на съдебната власт, която в някои отношения бележи известно подобрене, но в други сякаш се влошава, както личи от показателите, свързани с решаването на делата, тяхното разпределение и съотношението между възнаградението на един съдия и броя на гледаните от него дела. Изводът се потвърждава и от данни от социологически проучвания на нагласите на фирмите и гражданите относно ефективното функциониране и авторитета на българските съдилища, проведени в различни периоди и в различни страни от региона.

3. Именно затова съдебната реформа остава ключов приоритет за българските власти дори след присъединяването на страната към ЕС. С оглед на слабостите на върховенството на закона и правната система по-специално, Европейската комисия създаде специален механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България след получаване на пълноправно членство, част от който засяга и съдебната власт. Съществуват разногласия между законодателната, изпълнителната и съдебната власт относно причините за бавния напредък в подобряване на ефективността и цялостната работа на съдебната власт. Представителите и на трите власти в държавата обаче са съгласни, че консенсусът между тях за приоритетите в модернизацията на съдебната власт, размера на необходимите средства и целевите показатели за ефективност са от съществено значение за ускоряване, продължаване и проследяване на напредъка.

4. *Институционална среда.* В настоящия доклад са изследвани причините, поради които

въпреки нарастващия бюджет на съдебната власт резултатите от нейната работа, изглежда, не се подобряват достатъчно. Потърсено е обяснение за разногласията относно причините за бавния напредък в подобряване на ефективността и цялостното функциониране на системата, като се анализират институционалната среда, в която тя работи, и основните стимули, от които се ръководят политиките и действията на главните институционални участници.

**5.** *Анализ на търсенето и предлагането.* С помощта на този подход са изследвани предизвикателствата пред повишаването на ефективността на съдебната система, като от гледна точка на предлагането акцентът е поставен върху разпределението на ресурсите и върху някои въпроси, засягащи управлението, а от гледна точка на търсенето – върху броя на новите дела. Този подход дава възможност да се разгледат факторите на търсенето и на предлагането, които оказват влияние върху работата на съдебната власт, и да се предложат мерки и промени в политиката, които биха позволили търсенето да се управлява по-ефективно, като същевременно се подобри достъпът до правосъдие.

**6.** *Анализ на основните фактори на предлагането.* Що се отнася до предлагането, притокът на средства в съдебната власт нараства от 2003 г. насам, което навежда на мисълта, че финансовото състояние се е подобрило през този период. Необходимо е обаче това състояние да се изследва по-обстойно както от гледна точка на приходите, така и на разходите.

**7.** Системите за управление на обществените финанси имат политически, управленски и фискални измерения. Субектите, ангажирани с управлението на обществените средства в българската съдебна система, са много. И все пак някои аспекти на процеса и особено така важното стратегическо планиране все още не са засегнати в достатъчна степен. Липсата на стратегически елемент във формирането на бюджета на съдебната власт намалява възможностите ѝ да отстоява аргументирано исканията си за ресурси. Желателно е този пропуск в системата да бъде отстранен, като се установят ясни процедури за стратегическо планиране в сектора – особено за длъжностните лица на високо равнище, които определят политиката. Впоследствие може да бъде въведена по-оперативна процедура, която да изисква от всички бюджетни разпоредители в съдебната власт (включително и съдилищата) да представят многогодишни стратегически планове, от които да става ясно какъв е постигнатият от тях напредък по определен набор от критерии и какви конкретни цели за подобряване на работата си поставят за следващите три години.

**8.** Новият процес на стратегическо планиране предполага висока степен на сътрудничество между ключовите фигури в сектора. Сътрудничество е необходимо и при самото изготвяне на основния бюджет, независимо дали в него са въведени стратегически елементи или не. През 2007 година ВСС, МП и МФ започнаха неформални консултации помежду си за подготовката на бюджета за 2008 г. и това беше отразено с най-малките промени през годините между искания от МП бюджет и мнението на МФ по това искане. Този процес изглежда ще бъде повторен при подготовката на бюджет 2009. Това развитие трябва да бъде приветствано.

**9.** Желателно е ВСС и МП да установят институционализиран модел за сътрудничество за съвместно изготвяне на бюджета на съдебната власт. Съществува сериозна необходимост от съвместни действия за подобряване на системата в сегашния ѝ вид, като се започне от основните документи и процеси. Належаща е нуждата и от по-стратегически ориентирани указания за изготвяне на проектобюджетите, разработени съвместно от ВСС и МП, които биха могли да се превърнат също във важен механизъм за координация. По-добрите указания ще позволят да се водят и по-конструктивни преговори за бюджета. Стратегическият подход към изготвянето на бюджета ще подобри неговото качество, което от своя страна ще укрепи възможностите на съдебната власт да настоява аргументирано за исканията си за ресурси.

## РЕЗЮМЕ

**10.** Капацитетът за изготвяне на бюджети за капиталови разходи трябва да бъде повишен. Това предполага познания за дългосрочно планиране на капиталовите разходи, разработване на реалистични и целенасочени бюджети, оценка на целесъобразността на заявките за капиталови инвестиции, изготвяне на документи, свързани с капиталови проекти, управление на конкурсите за възлагане на обществени поръчки и тяхното изпълнение, контрол върху осъществяването на проектите, създаване и поддържане на база данни за сградния фонд и текущите проекти, изготвяне на отчети за състоянието на материалната база и напредъка по отделните проекти и т.н. Възможно е МП да не е в състояние да поеме всички необходими функции самостоятелно, затова подходът към изграждане на капацитет би могъл да включва разделяне на отговорностите между различните участници.

**11.** Управлението на паричните средства буди известна тревога. Изглежда, никой не може да отговори еднозначно как се разпределят средствата между първостепенните и второстепенните разпоредители с бюджетни кредити, нито как собствените приходи (като например съдебните такси) се събират и прехвърлят към ВСС (както се изисква). Докладите на Сметната палата навеждат на мисълта, че този процес не е стандартизиран за всички бюджетни разпоредители и различните практики създават предпоставки за неефективно изразходване на ресурсите и за възникване на проблеми с отчетността. Подобна тревога се изразява и по отношение на практиката по възлагане на обществени поръчки. Както изглежда, много може да се желае във връзка с подобряването на нейната прозрачност и ефективност.

**12.** Политиката за управление на човешките ресурси и свързаните с нея процеси също изглежда, че не се прилагат систематично, въпреки че се създава усещането за централизиран контрол. Фактите показват, че управлението на човешките ресурси е силно децентрализирано. Препоръчително е на централно равнище да бъде направен анализ на различията в числеността на личния състав и размера на възнагражденията и да се разработят ясни правила за управление на човешките ресурси в съдебната власт. Счетоводството, отчетността и управлението също се нуждаят от укрепване. Предприетите напоследък действия да се подобрят тези функции са правилната стъпка напред.

**13.** Структурата на разходите е от голямо значение и съществуват различни възможности за подобряването ѝ в сектора на правосъдието в България. Заплатите и другите разходи за персонал са защитени, но останалите бюджетни пера не са, в резултат на което гласуваният от парламента бюджет, изглежда, оставя някои финансови нужди непокрити, от което особено страдат капиталовите инвестиции.

**14.** Числеността на личния състав се е увеличила рязко, което води до нарастване на разходите за персонал. Увеличеният личен състав несъмнено е разширил възможностите на сектора да раздава правосъдие, но това очевидно има своята цена. Ръстът на заплатите се е отразил много по-сериозно върху разходната част на бюджета отколкото разкриването на нови работни места. Тези разходи отразяват една стратегия към увеличаване на капацитета на човешките ресурси, която изглежда целесъобразна и добре замислена. Фактите показват необясними разлики в подхода към назначаването на нови хора. От данните се налага изводът, че нови работни места за съдии в съдилищата се разкриват, където управлението не е добро, а увеличаването на щата не влияе особено върху резултатите. В структурата на заплатите също се наблюдават недотам целесъобразни вариации.

**15.** Буди тревога фактът, че в бюджета се предвижда допълнително нарастване на разходите за персонал. Желателно е този подход да бъде преразгледан и да се ограничи ръстът на тези разходи. За да се прецени дали съществува необходимост от по-нататъшно увеличение на щата в правосъдния сектор, би било от значение да се проведе дълбочинно изследване на разходите



за човешки ресурси, необходими за придвижване на различните категории дела. Такова изследване би установило подходящите норми (нормирано натоварване), които в съответствие с очакваните тенденции на търсене на съдебни услуги – би предоставило ясна представа за подходящите равнища на численост на персонала в съдебния сектор. В съответствие със статистическата информация за обема и структурата на натоварването на всеки отделен съд, нормите на натоварването биха спомогнали за по-стратегическото разпределяне на щатни места в съдилищата, насочено към намаляване на старите дела и повишаване на ефективността на правораздаването. И накрая, нормираното натоварване би могло също така да представлява част от рамката за функциониране на съдебния сектор.

**16.** Междувременно, от полза би било да се извърши преглед на структурата на разходите за персонал в съдебната власт, след което да се определят целеви показатели, като се съпостави общият брой на делата с броя на щатните длъжности, реално заетите длъжности, работните места на квадратен метър от съответната сграда и съотношението на приключените дела. Подобен анализ ще даде възможност да се установят онези органи и съдилища, които действително се нуждаят от повече персонал или от по-високи заплати, и онези от тях, в които числеността на персонала и размерът на трудовото възнаграждение не са основният проблем. Анализът ще покаже също кои съдилища се стремят да попълнят щата и кои имат стратегия за управление на човешките ресурси, която допринася за подобряване на резултатите от работата на съдилищата.

**17.** Подобен преглед ще допринесе и за разработването на информиран и целенасочен подход към управлението на разходите за персонал в сектора, от което има належаща нужда. Прегледът на разходите за персонал ще помогне също така да се открият реалните нужди на сектора от капиталови инвестиции. Установявайки защо новоразкритите позиции не се заемат, а по-големият щат не води до нарастване на броя на приключените дела, властите ще добият по-ясна представа за материалната база, от която съдебната система се нуждае.

**18.** Недостатъчното работно пространство е тревожен проблем, с който бъдещите бюджети трябва да се занимават. Изготвяните в миналото проектобюджети за капиталови инвестиции не са достатъчно убедителни, за да бъдат удовлетворени исканията за по-високи капиталови разходи. Твърде е вероятно, обаче, българската съдебна система действително да се е нуждала от повече инвестиции в материална база през последните десет години и да се наложи липсата на такива инвестиции да бъде компенсирана в бъдещите бюджети в рамките на общата средносрочна бюджетна рамка. В настоящия доклад са предложени някои методи за изчисляване на необходимите средства за материална база.

**19.** Първата стъпка към изготвянето на по-приемливи проектобюджети за капиталови разходи е по-реалистичната представа какви средства реално могат да бъдат изразходвани. Втората стъпка предполага приоритизация на нуждите, а третата – по-добра защита на проектобюджета. Необходимостта от капиталови инвестиции може да бъде аргументирана по-добре дори в краткосрочен план. Основният подход е да се покаже как с исканите средства за капиталови разходи ще се постигнат резултати, които логично би следвало да повишат ефективността и да помогнат на сектора да постигне целите си. Този метод предполага екипите, изготвящи проектобюджетите, реално да използват данните за управлението и цялостната дейност, с които разполагат – нещо, което не се е правело в миналото.

**20.** След 2008–2009 г. този стратегически подход може да бъде институционализиран в програмно-ориентиран бюджетен процес. Конкретна препоръка в това отношение е да се подобри планирането на капиталовите разходи. Много са компонентите, които съдебната власт трябва да вземе предвид, за да разработи многогодишен план за капиталовите инвестиции.

## РЕЗЮМЕ

**21.** Потенциалът на информационните технологии да допринесат за подобряване на ефективността и цялостната работа на съдебната власт се признава от факторите, които определят политиката в България. В най-краткосрочен план би било от полза МП да съсредоточи управленските, техническите и финансовите си ресурси за завършване на четирите ключови информационни системи, които все още се изграждат. Няколко други дейности, повечето от които ръководствата на МП и ВСС вече обмислят, е необходимо също да бъдат осъществени. Първо, напредъкът в стандартизацията на бизнес процесите и техническата инфраструктура ще подобри качеството на съдебните услуги и управлението на съдебната власт. Препоръчително е да бъдат предприети по-нататъшни стъпки за стандартизиране на оперативните процеси, ключовите информационни системи, системите за управление на данни и техническата инфраструктура. Второ, необходимо е да се предприемат спешни мерки за укрепване на институционалния капацитет на дирекция “Информационно обслужване и технологии” на МП. Трето, би било от полза МП да определи дейностите, които могат да бъдат възложени на външен изпълнител. Дори и с привличането на външни изпълнители, обаче, МП и съдебната система все пак ще имат нужда от екип от специалисти в областта на бизнес анализа, дизайн на специализирани системи, управлението на проекти, управлението на договори и работата с доставчици. Една обща политика за цялата съдебна власт, която да помага на мениджърите в съдилищата да управляват по-добре тези специализирани дейности, би била от полза за МП и за съдебната власт. Четвърто, желателно е да се разработи политика за управление на човешките ресурси, която да отчита съществуващия недостиг на компютърни специалисти на пазара на труда и да предвижда съответните стимули за привличане и задържане на висококвалифицирани кадри, способни да удовлетворят нуждите на съдебната власт от информационно обслужване. И накрая, започването на консултации за осъвременяване на Информационната стратегия на съдебната система ще допринесе значително за постигането на консенсус относно мерките за подобряване на информационното обслужване и технологии.

**22.** Все по-голяма част от средствата за съдебната власт се отпускат от държавния бюджет, докато дялът на собствените приходи в бюджета на съдебната власт намалява. Това е следствие от политиката за подобряване на достъпа до правосъдие, която обаче оказва влияние и върху съотношението между търсене и предлагане в съдебната власт. Данните за броя на заведените и решените дела показват, че има сериозно разминаване между търсенето и предлагането на съдебни услуги в България. И това разминаване се дължи отчасти на ценовите ефекти на размера на собствените приходи и бюджетната субсидия.

**23.** Българските власти трябва да поставят на систематично обсъждане разработването на политика спрямо търсенето и предприемането на конкретни мерки за неговото ограничаване, наред с мерките за подобряване на ефективността и цялостната работа на съдебната власт, които ще допринесат за нарастване на предлагането. Мерки спрямо търсенето могат да бъдат предприети в две посоки, които взаимно се допълват:

- От гледна точка на политиката, желателно е ВСС да възложи извършването на „анализ за управление на търсенето”, чрез който да се направи преглед на структурата и размера на съдебните такси и на другите източници на собствени приходи за съдебната власт. Резултатите могат да бъдат от полза при разработването на политика за коригиране на размера на таксите и другите плащания, с която експлозивният ръст в завеждането на граждански и административни дела да се управлява чрез по-високи такси за ограничаване или намаляване на притока на значителни по обем, но с нисък интерес дела, които биха могли да задръстят системата. Такъв анализ може да разкрие също така нуждата от законодателни промени за извеждане на някои дела (например тези, които бележат най-висок ръст през последните години – обжалване на актове на данъчните власти, обжалване на актове за глоби при пътнотранспортни нарушения, дела на фирми срещу дребни длъжници и др.)

извън съдебната власт и прехвърлянето им към административни или квазисъдебни инстанции. Данните за връзката между размера на съдебните такси и броя на заведените дела подкрепят този аргумент.

- Наред с това изпълнителната власт трябва да гарантира достъпа до правосъдие, особено на бедните и уязвимите групи, включително чрез предоставянето на субсидирана правна помощ за участници в съдопроизводството, които отговарят на определени критерии. МП вече е поело инициатива в тази насока и осигурява правна помощ за наказателни дела и за някои категории граждански дела. Тази практика заслужава адмирации и трябва да бъде развита колкото е възможно по-бързо, особено в селските и отдалечените райони на България.

**24. Текущо наблюдение на напредъка.** Въз основа на направения в този доклад анализ и предложените примерни показатели, институциите в съдебната система биха могли да постигнат съгласие за набор от основни показатели за наблюдение на напредъка в подобряването на ефективността и цялостната работа на съдебната власт. Препоръчително е да се разработи комбиниран набор от показатели, включващ (а) показатели, вътрешни за всеки от трите елемента на съдебната власт<sup>1</sup>, и външни<sup>2</sup> за тях, и (б) показатели за системата като цяло и за отделните съдебни инстанции. В набора могат да бъдат включени също показатели, които отразяват условията, при които работи системата. Всички тези показатели засягат предлагането, тъй като са съсредоточени върху предоставянето на съдебни услуги. Желателно е към тях да бъдат добавени показатели, свързани с търсенето, подобни на представените в таблица 1, които да се прилагат в системата като цяло и на ниво отделни съдилища. Сред тях трябва да бъдат включени също допълнителни показатели, измерими чрез социологически проучвания, които да отразяват ефективността на правната помощ и мнението на потребителите по въпроси като достъп, качество и удовлетвореност от съдебните услуги.

**25. Рамка за оценка на ефективността на съдебната система.** Взети заедно, тези показатели биха очертали рамката за оценка на ефективността на съдебната система, по която да се следи въздействието на реформите и мерките за модернизация. Ако бъде оповестена публично и се осъвременява ежегодно, тази рамка може да се превърне в мощен инструмент, чрез който съдебната система да подкрепи аргументите си за повече ресурси и да покаже своя ангажимент към ефективност и отчетност.

**26. Един по-различен подход.** От казаното дотук следва, че подобряването на функционирането на съдебната власт изисква да се премине от стремеж към увеличаване на общото равнище на ресурсите към подходи, които не налагат допълнителна тежест върху държавния бюджет. Основното предизвикателство, пред което днес е изправена българската съдебна система, е да продължи осъществените до този момент реформи, като разработи, финансира и осъществи програма за модернизация на цялата съдебна власт, която да осигури устойчивост на промените и да покаже резултата от тях чрез измерими показатели за оценка на ефективността. Информацията и анализът в настоящия доклад, с които ръководството на съдебната, изпълнителната и законодателната власт в България до голяма степен е запознато, могат да допринесат за постигането на консенсус между трите власти относно размера на средствата, които съдебната система реалистично би могла да получи и относно резултатите, които се очаква тя да постигне при съществуващите ограничения на ресурси и капацитет. Ако акцентът в този диалог се постави единствено върху независимостта на съдебната власт, съществува риск да бъде отклонено вниманието от конкретни мерки, необходими да се осигурят

<sup>1</sup> Например показатели, свързани с процеса (среден процент на приключени дела, своевременно приключване на делата), показатели, свързани с ефективното използване на ресурсите (средни разходи на приключено/решено дело) и т.н.

<sup>2</sup> Например показатели, измерими чрез социологически проучвания, подобни на използваните в ВЕЕПС, свързани с ефективността (бързина), авторитета (честност/корупция, справедливост и безпристрастност), разходите (финансова достъпност) и с това дали съдебната система представлява пречка за бизнеса.

## РЕЗЮМЕ

достатъчно ресурси за функционирането на съдебната система и да се създадат механизми за ефективното им използване и за подобряване на функционирането ѝ. Независимостта на съдебната власт наистина е основополагащ принцип, гарантиран от Конституцията и законите на България и спазван безусловно по отношение на правораздавателните функции на съдебната власт. Съсредоточаването на вниманието върху постигането на по-добра ефективност, обаче, би било от огромна полза за съдебната власт в дългосрочен план не само от гледна точка на по-големия размер бюджетни средства, но което е по-важно, от гледна точка на по-голямото доверие на обществото.

---

---

# 1. СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ: СЪСТОЯНИЕ И КОНТЕКСТ

## Общ преглед на състоянието

**1.1 Присъединяването на България към Европейския съюз (ЕС) на 1 януари 2007 г. бе предшествано от важни стъпки към модернизиране на съдебната власт.** Глава Шеста на Конституцията е посветена на съдебната власт, устройството на съдилищата, прокурорските и следствените органи<sup>1</sup> и урежда правомощията и структурата на съставните ѝ елементи (Каре 1). Разпоредбата на чл. 117 гарантира функционалната и бюджетната независимост на съдебната власт. Годишните, предшестващи присъединяването в ЕС, са белязани от две явления в сферата на правосъдието – значителни конституционни, законодателни и процесуални изменения, насочени към усъвършенстване на устройството и функционирането на съставните елементи на съдебната власт, и последователни усилия на държавата и парламента да подобрят работата на съдебната власт, изразена в увеличаване на предоставяните бюджетни средства.

### Каре 1. Съдебната власт в България

Правосъдието се осъществява от Върховния касационен съд (ВКС), Върховния административен съд (ВАС), апелативните, окръжните, военните и районните съдилища. ВКС упражнява върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища, докато ВАС упражнява върховен съдебен надзор по отношение на административното правосъдие и се произнася при атакуване на законността на актове на Министерския съвет и отделни министри, както и на други актове, определени със закон. Прокуратурата следи за спазването на законността, като: (а) привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер; (б) упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки; (в) предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове; и (г) в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела. Следователите осъществяват предварителното разследване по наказателни дела. България има и Конституционен съд, съгласно чието решение той не се счита за част от съдебната система (виж Приложение 1).

Управлението на правосъдието е поверено на Висшия съдебен съвет (ВСС), председателстван от Министъра на правосъдието и отговаря за назначаването, повишаването, преместването и дисциплинарната отговорност (вкл. освобождаване от длъжност) на личния състав в правосъдния сектор. Националният институт на правосъдието (НИП), който е независима институция, отговаря за обучението.

В правосъдния сектор към 2007 г. са назначени около 13 650 длъжностни лица. Това включва 8 529 съдии и служители, 3 634 прокурори и служители на прокуратурата, 1362 следователи, 93 служители на ВСС и 50 служители в НИП. Тези числа представят като цяло увеличение на личния състав с повече от 30 % в сравнение с 2004 г.

Източник: Министерство на правосъдието; Главна прокуратура на Република България

<sup>1</sup> Глава Шеста от Конституцията („Съдебна власт“) определя съдебната власт като включваща съдиите, прокурорите и следователите. Понятието „съдебна власт“ се употребява в този смисъл в настоящия доклад, освен ако изрично не е указано друго.

# СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ: СЪСТОЯНИЕ И КОНТЕКСТ

**1.2 Конституционните, законовите и процесуалните изменения, взети заедно, образуват значителен пакет реформи.** Те включват новия Закон за съдебната власт (ЗСВ), който заедно с Конституцията изгражда основната правна рамка за управлението на правосъдието (Каре 2).

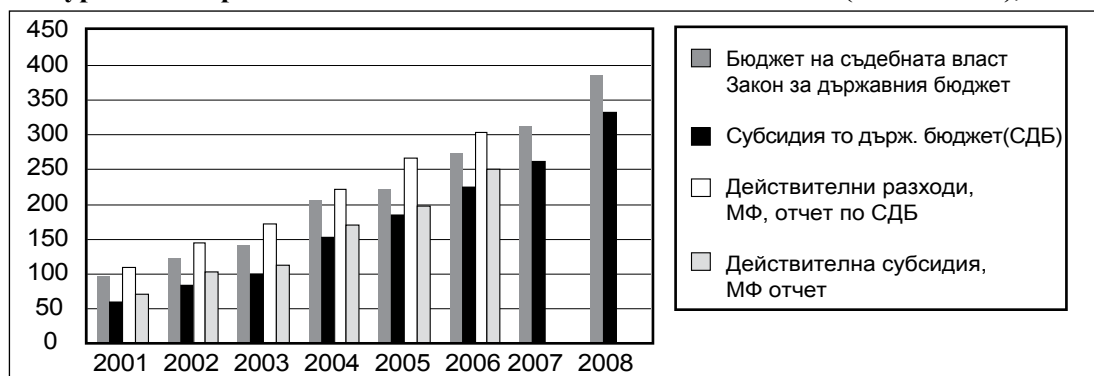
## Каре 2. Ключови правни и съдебни реформи в България

Най-важните постижения на правната и съдебната реформа, извършени в България, са следните:

- Нов Наказателно-процесуален кодекс, приет през 2005 г., който опростява досъдебните процедури и е насочен към преодоляване на взаимното припокриване на правомощията на прокурорите, следователите и полицейските дознатели. Ролята на следователите е ограничена, като много от функциите са прехвърлени към полицията. Тази реформа, в съчетание с новите бързи производства, въведени през 2006 г., е насочена към ускоряване на досъдебната фаза на наказателния процес.
- Самостоятелна система от административни съдилища беше изградена след приемането на новия Административно-процесуален кодекс и промените в ЗСВ през 2006 г. Двадесет и осем нови районни административни съдилища започнаха да функционират през 2007 г. Очаква се те да облекчат натовареността на районните съдилища в светлината на увеличен поток на административни дела.
- Процедурите за подбор на кадри за съдебната власт и критериите за кариерно развитие на магистратите бяха подобрени. Общи централизиран конкурси за първоначален достъп до съдебната власт се провеждат след 2004 г., но преките назначения на съдебни длъжности също продължават да се практикуват до 2006 г., като по този начин се запазва успоредна система за набиране на кадри, която позволява на председателите на съдилища да упражняват патронаж. Измененията в ЗСВ от 2006 г. ограничиха достъпа до съдийската професия, реализиран чрез общи конкурси.
- Изпълнението на съдебни решения е значително подобрено, след като бяха въведени частните съдебни изпълнители, които да подпомагат държавните съдебни изпълнители.
- Конституционните поправки от септември 2003 г. и последвалите ги от февруари 2007 г. допълнително ограничиха имунитета на магистратите.
- Качеството на обучението на съдебните кадри е подобрено след учредяването на Националния институт на правосъдието (НИП) през 2003 г. Въпреки това, съдиите, влезли в съдебната власт чрез пряко назначение, не преминават през първоначално обучение.

**1.3 При подготовката за присъединяване към ЕС са изразходвани значителни средства за повишаване на заплатите на магистратите; обучение на съдии, съдебни служители, прокурори и следователи, както и за информационни технологии.**

**Фигура 1. България: Тенденции в бюджета на съдебната власт (2001-2008 г.), млн. лв.**



# СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ: СЪСТОЯНИЕ И КОНТЕКСТ

Между 2001 и 2007 г. бюджетът на съдебната власт се е увеличил повече от два пъти в номинално изражение – нарастване с 223%, докато действителните разходи са се увеличили със 180% между 2001 и 2006 г. (Фигура 1).<sup>2</sup> По-голямата част от това увеличение е финансирано от централния бюджет, чийто дял в бюджета на съдебната власт нараства от 62% (2001 г.) до 84% (2007 г.). През 2007 г. предоставеният на съдебната власт бюджет достига 313 млн. лв. (около 2% от правителствените разходи и 0,6% от БВП), които включват 262,5 млн. лв. от бюджета и 50,5 млн. лв. от собствените приходи на съдебната власт от такси и други източници. В бюджета за 2008 г., одобрен от Народното събрание през декември 2007 г., предоставените на съдебната власт средства са 385 млн. лв. (приблизително 2,2% от правителствените разходи) – номинално годишно увеличение от 23%.

**1.4 Плащанията към личния състав поглъщат по-голямата част от увеличените разходи – основно поради последователното увеличение на трудовите възнаграждения и в по-малка степен, поради увеличението на щата.** Трудовите възнаграждения на магистратите са се повишили до нива, достатъчни, за да привличат млади и добре квалифицирани кандидати и да задържат опитните магистрати.<sup>3</sup> Средната работна заплата в сектора се е повишила със 169% от 2001 до 2006 г. (от 435 лв. на 1,173 лв.), като увеличението на възнаграждението е най-големият фактор за увеличението на съдебните разходи. По отношение на кадровите въпроси цялостният личен състав на съдебната система се е повишил с повече от 30% между 2004 и 2007 г. Броят на съдиите се е увеличил с 15% (257 новооткрити места), а този на прокурорите се е удвоил (513 новооткрити места) между 2004 и 2006 г. През същия период броят на следователите е намалял с 43% поради прехвърлянето на повечето от разследващите функции към полицията. През 2006 г. около 500 следователи са напуснали службата си, за да станат прокурори. По-нататък административният капацитет на ВСС прогресивно е бил укрепван: между 2003 и 2006 г. броят на щатните служители на ВСС, наети на пълен работен ден, почти се е удвоил от 40 на 76.

**1.5 Слабостите в прилагането на съдебните решения подкопаваше доверието в правосъдната система в продължение на години, но направените на последък нововъведения в режима на правоприлагане започнаха да дават резултати.** В края на 2006 г. България въведе института на частните съдебни изпълнители успоредно с държавните. Въвеждането на тази система беше оценена в Доклада на Световна банка за 2006 г. „Правенето на бизнес“ като една от десетте най-успешни реформи в света. В края на 2006 г. 168 частни съдебни изпълнители работят във всички съдебни райони с изключение на два. Тези частни съдебни изпълнители са поели 37 280 дела, от които 5 500 са приключени, като са събрани 90 млн. лв. Бързото развитие на системата доведе до значително нарастване на броя на приложените през 2007 г. съдебни решения. Данни на Министерство на правосъдието сочат, че 250 държавни съдия-изпълнители са работили върху 2,25 пъти по-малко дела в сравнение с частните им колеги, а степента на събираемост за едно дело е една пета от тази при частните съдебни изпълнители. Нарастващото удовлетворение от работата на частните съдии-изпълнители от страна на обществото и бизнеса доведе до засилено търсене на техните услуги (назначени са нови 80 частни изпълнители), както и до значително по-малко оплаквания от тяхната дейност в сравнение с тази на държавните съдебни изпълнители. Новият Гражданско-процесуален кодекс разширява компетенциите на частните съдебни изпълнители, като включва и обслужването на документи, което също допринася за ускоряване на правораздавателния процес. В процес на обсъждане е и възлагане на събирането на частни и публични дългове на частни съдебни изпълнители. Ако това се осъществи, то ще доведе до елиминирането на Агенцията за събиране на държавни вземания и ще спести средства на данъкоплатците. Направените през 2007 г. изменения на Закона за частните съдебни изпълнители внесоха яснота по някои двусмислия

<sup>2</sup> Източник: ВСС (вж. Приложение Таблица 1). Информацията от МФ по изпълнение на бюджета показва по-големи числа.

<sup>3</sup> АВА СЕЕЛ, Индекс на съдебната реформа в България, Април 2006 г., стр. 34-35.

# СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ: СЪСТОЯНИЕ И КОНТЕКСТ

в правното регламентиране на дейността на частните съдебни изпълнители, с тях се създаде Камара на частните съдебни изпълнители (с Дисциплинарна комисия, в която Министерството на правосъдието има 4 представители), засили се надзорът от страна на Министерството на правосъдието (министърът на правосъдието може директно да внася в Комисията за разглеждане случаи на лошо поведение) и се въведоха финансови инспектори успоредно със съществуващите съдебни инспектори. Успехът на тази инициатива насърчи МП да се стреми да постигне назначаването на 1 частен съдебен изпълнител на 30 000 души от населението<sup>4</sup>.

**1.6 Като цяло функционирането и ефективността на съдебната система изглежда са се подобрили недостатъчно, поради което съдебната реформа остава във фокуса на България и на ЕК.** Донякъде реформите бяха движени от изискванията за присъединяване на България към ЕС. От друга страна се твърди, че е трудно реформите да се превърнат в конкретни резултати и постижения в изпълнението и ефективността на съдебните функции.

**1.7** В навечерието на присъединяването ЕК идентифицира съдебната власт като важна част от капацитета на България ефективно да изпълнява задълженията, произтичащи от членството ѝ в ЕС. Поради това е въведен нарочен механизъм за сътрудничество и проверка, за да бъде проследяван напредъкът по шест точки, три от които се отнасят до съдебната власт (Каре 3)<sup>5</sup>. Останалите точки изискват решителни действия за борба с организираната престъпност и корупцията, в която съдебната власт също играе роля.

**1.8** Първият доклад на ЕК по механизма за сътрудничество и проверка, изнесен през юни 2007 г., признава ангажимента на България със съдебната реформа, но призовава усилията за реформа да продължат<sup>6</sup>, тъй като докладът на ЕК от юни 2008 г. ще бъде важен за България. Междинният доклад от февруари 2008 г. отбелязва няколко стъпки, предприети от българските власти за изпълнение на показателите, запазвайки съществените изводи по фактическите резултати за следващия доклад, който трябва да бъде представен през юни 2008 г. По-конкретно междинният доклад посочва приемането през 2007 г.<sup>7</sup> на новия Гражданско-процесуален кодекс, както и новия Закон за съдебната система, съгласно които Висшият съдебен съвет става постоянен орган и който уточнява отговорностите на Инспектората към Министерството на правосъдието, както и на новия Инспекторат към ВСС<sup>8</sup>.

**1.9** Налице са противоречиви становища относно бавното усъвършенстване на изпълнението и ефективността на правосъдната дейност. Съдебната власт в България твърди, че (а) хроничният недостиг на средства продължава и възпрепятства доброто изпълнение на функциите и (б) очакванията, създадени при присъединяването към ЕС, за по-ефективно правосъдие ще продължат да изискват непрекъснато увеличение на бюджета на съдебната власт, за да бъдат постигнати по-високи правораздавателни стандарти. В същото време се увеличава натискът върху съдебната власт да покаже по-ясно връзките между политиките в правосъдния сектор, бюджетите и разходите. Анализаторите могат да открият дълга история на разногласия между трите власти в държавата по отношение на уредбата на управлението на съдебната система; оценките за изпълнението и отчетността в условия на функционална и бюджетна независимост на съдебната власт; и разграничението на правомощията и отговорностите по подготвянето, изпълнението и надзора по изпълнение на бюджета.

4 Глава Шеста от Конституцията („Съдебна власт“) определя съдебната власт като включваща съдиите, прокурорите и следователите. Понятието „съдебна власт“ се употребява в този смисъл в настоящия доклад, освен ако изрично не е указано друго.

5 С Решение на ЕК от 13 декември 2007 г. подобен механизъм беше въведен в Румъния, която се присъедини към ЕС едновременно с България.

6 Европейска комисия, „Комуникация от Комисията към Съвета и Европейския парламент: Доклад за напредъка на България по съпътстващите мерки след присъединяването“, 27 юни 2007 г.

7 Публикувани в Държавен вестник бр. 64 от 7 август 2007 г.

8 ЕК, Междинен доклад от Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България във връзка с Механизма за сътрудничество и проверка, 4 февруари 2008 г.



## Каре 3. Препоръки на ЕК по отношение на съдебната система

- Препоръка 1: Конституционни и законодателни промени за отстраняване на неточностите по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система. По-конкретно тази препоръка изисква от българските власти (а) да приемат съответни изменения в Конституцията; (б) да изменят ЗСВ и (в) да учредят Инспекторат към ВСС и да осигурят обнародването и оценката на резултатите от проверките.
- Препоръка 2: Законодателни промени за увеличаване на ефикасността и прозрачността на съдената система. По-конкретно тази препоръка изисква от българските власти: (а) да приемат нов ГПК; (б) да изменят ЗСВ в съответствие с препоръките на експертите; (в) да установят система за наблюдение на прилагането на всички нови кодекси; (г) да се отчитат редовно резултатите от процеса на наблюдение, особено що се отнася до досъдебната фаза на наказателния процес и изпълнението на съдебни решения; и (д) да въведат други законодателни изменения, ако е необходимо.
- Препоръка 3: Продължаване на реформите за повишаване на професионализма, отчетността и ефективността на съдебната система. Тази препоръка изисква от българските власти: (а) да осигурят прозрачен процес на вземане на решения по дисциплинарни дела, осъществяван от Инспектората към ВСС; (б) да гарантират прилагането на етичните правила на магистратите; (в) да контролират системата за състезателно набиране на кадри за съдебната власт и оценка на изпълнението на магистратите; (г) да обнародват годишни доклади за оценката на ефекта на съдебната реформа, особено по въпроси, свързани с професионализма, отчетността и ефективността на магистратите; (д) да въведат електронна система за случайно разпределение на делата в прокуратурите; и (е) да развият обучението по прилагане на новото законодателство.

**1.10** Българските длъжностни лица, които определят държавната политика, са съгласни, че е от изключително значение да съществува консенсус между трите власти по приоритетите за модернизиране на съдебната власт, финансовите потребности и целите за изпълнение. Българските власти изискаха подкрепата на Световната банка за анализирането на увеличението на ресурсите, предоставени на съдебната власт и естеството и степента на усъвършенстване на изпълнението на съдебните функции. По-конкретно те поискаха анализът (1) да разглежда връзката между предоставените на съдебната власт ресурси, стимулите и изпълнението на дейностите и (2) да идентифицира институционалните несъответствия, спрямо които трябва да бъдат предприемани мерки, за да може българската съдебна система да подобрява ефективността си като прилага измерими стандарти на изпълнението.

**1.11** Целта на настоящия доклад е да предложи различни възможни решения на лицата, ангажирани с провеждането на политиката в България, за по-ефективно и по-ефикасно управление и усвояване на ресурси, за да бъде подобро функционирането на съдебната власт и укрепена нейната отчетност. Този доклад разглежда избрани аспекти на бюджета на съдебната власт, човешките й ресурси, наличните стимули и инфраструктура; предлага процес за укрепване на управлението на съдебните ресурси; и предлага някои мерки за проследяване на напредъка в изпълнението и ефективността.<sup>9</sup> Докладът е основно насочен към ангажираните с разработването на държавната политика лица във ВСС, МП, Министерството на финансите (МФ) и Народното събрание.

## Сравнителен анализ на българската съдебна система

**1.12** За разлика от предходния обзор настоящият раздел разглежда българската съдебна система по избрани аспекти на ресурсното обезпечаване и изпълнение на функциите.

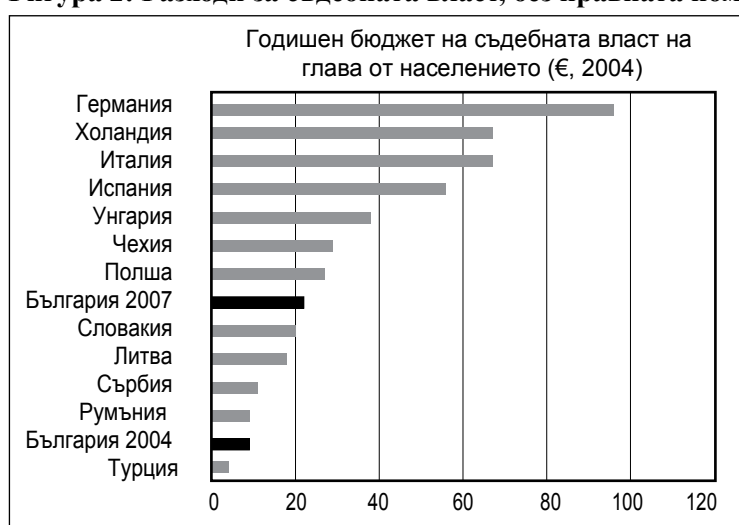
**1.13** България заема все по-благоприятно положение в сравнение с европейските

<sup>9</sup> Източник: ВСС (вж. Приложение Таблица 1). Информацията от МФ по изпълнение на бюджета показва по-големи числа.

## СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ: СЪСТОЯНИЕ И КОНТЕКСТ

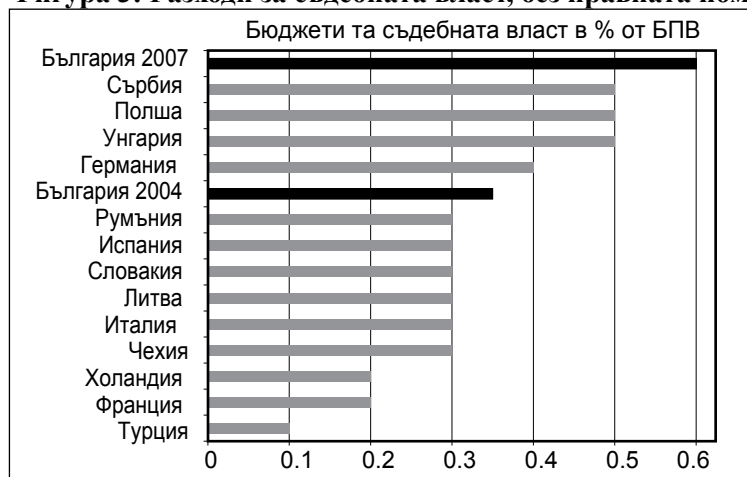
държави по отношение на годишен бюджет на съдебната система на глава от населението и разходи за съдебната власт като дял от БВП. Разходите на България за съдебната власт като номинална стойност на глава от населението се увеличават и в момента са „средни“ при сравнение с други европейски държави (Фигура 2). Това вероятно не е изненадващо, като се има предвид, че България има по-нисък доход на глава от населението, в сравнение с повечето държави – членки на ЕС. Разходите на България за съдебната власт като дял от БВП се съотнасят благоприятно при сравнение с други европейски държави (Фигура 3). Тук е важно да се направи една уговорка: последните налични данни за останалите държави са взети от доклад на СЕРЕЈ за 2006 г. и се отнасят за 2004 г., докато за България са използвани данни както за 2004 г., така и за 2007 г. Независимо от това сравненията запазват значимостта си, защото за „по-старите“ членки на ЕС тази информация проявява тенденция да остава сравнително постоянна във времето.

**Фигура 2: Разходи за съдебната власт, без правната помощ (в процент от БВП, данни за 2004 г.)**



СЕРЕЈ 2006 г.; Оценка за България на Световната банка по данни от 2007 г.

**Фигура 3: Разходи за съдебната власт, без правната помощ (в процент от БВП, данни за 2004 г.)**



СЕРЕЈ 2006 г.; Оценка за България на Световната банка по данни от 2007 г.

**1.14 Набирането на кадри за съдебната система се е увеличило, така че съдебната система на България в момента се сравнява добре с други европейски държави по отношение на броя на заетите (Фигура 4).** Въпреки това е необходимо да се подходи внимателно към това сравнение. Първо, видът и структурата на съдебната система се различават в отделните страни, което ограничава възможностите за сравнения между страните по отношение на броя на заетите. Второ, сравнението между броя на заетите не означава, че по-високо съотношение

# СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ: СЪСТОЯНИЕ И КОНТЕКСТ

между броя на съдиите на глава от населението е непременно „положителен” показател за изпълнение или реформа. Всички държави, посочени във Фигура 4, са нови членки на ЕС с изключение на Германия и е възможно някои от тях да имат твърде много съдии в сравнение с нуждите си.

**Фигура 4. Брой професионални съдии на 100 000 жители**

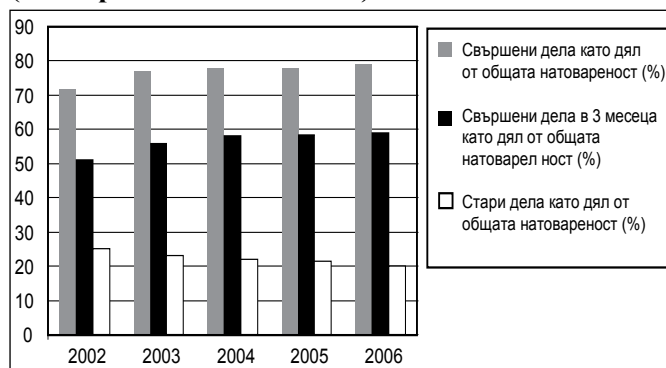


Източник: СЕРЕЖ 2006

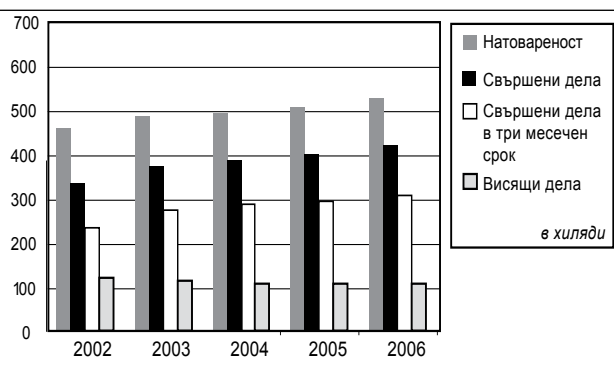
**1.15 Усилията за реформа и увеличените ресурси са довели до умерено подобрене на ефективността на съдилищата по отношение на разпределението на делата.** Между 2002 и 2006 г. могат да се установят ясно следните положителни тенденции (Фигури 5 и 6):

- Въпреки увеличението от 13,7% на общата годишна натовареност, годишният брой на приключени дела бележи ръст от 25,5%;
- Нормата на разпределение на делата се е увеличила от 72 на 79%;
- Годишният брой на дела, приключени в рамките на 3 месеца, е нараснал от 51% от всички дела на 59% през 2006 г.,
- Годишният обем на висящи дела, останали от предходни години, се е понижил от 25% от делата през 2002 г. на 20% през 2006 г. Кумулативно останалите от предходен период дела са намалели с 8,4%.

**Фигура 5. Тенденции в разпределението на делата 2002-2006 г. (без върховните съдилища)**



**Фигура 6. Тенденции в общата натовареност (без върховните съдилища) 2002-2006 г.**



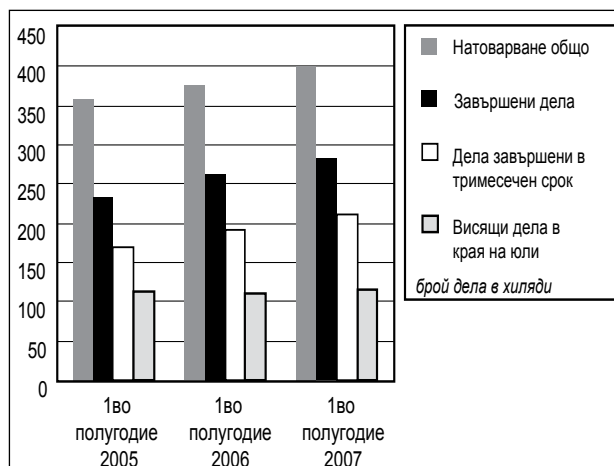
Източник: ВСС

**1.16** Данните за 2005-2007 г. показват продължаване на горните тенденции (Фигури 7 и 8):

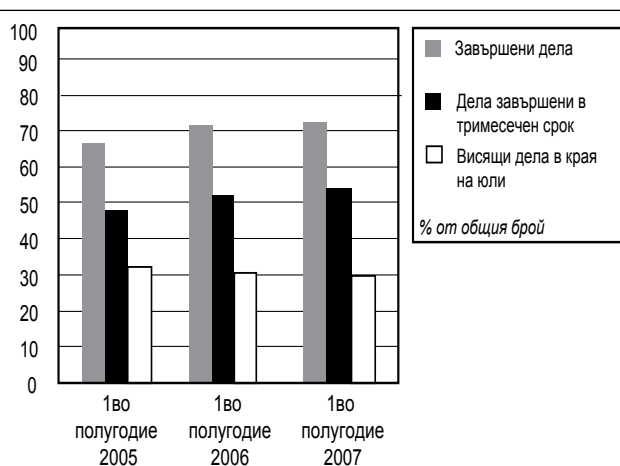
- Общата натовареност на съдилищата се е увеличила с 11,7 %, докато
- Въпреки че общият обем висящи дела от предходни периоди е нараснал в номинални стойности, техният дял от общия обем дела е намалел от 31,6 на 29,2 %.

# СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ: СЪСТОЯНИЕ И КОНТЕКСТ

**Фигура 7. Тенденции в натоварването 2007 г.**



**Фигура 8. Тенденции в разпределението 2005-на делата 2005 - 2007 г.**



**1.17 Данните от изследването показват смесена картина относно функционирането и ефикасността на съдебната власт.** Последният етап от проучването на бизнес средата и финансовата ефективност на предприятията на Световната банка-ЕБВР, проведено през 2005 г. (BEEPS 2005 г.), разкрива смесена картина (Фигура 9). Положително е, че в сравнение с региона като цяло и също в сравнение с Югоизточна Европа, е налице: (1) по-висок дял на български фирми, които се обръщат към съдилищата през последните три години, (2) по-нисък и спадащ дял на българските фирми, която заявяват, че функционирането на съдебната система е проблем за бизнеса, и (3) относително същият или по-висок дял от български фирми, които заявяват, че съдилищата са достъпни от финансова гледна точка, справедливи и неподкупни, и способни да изпълняват решенията си.

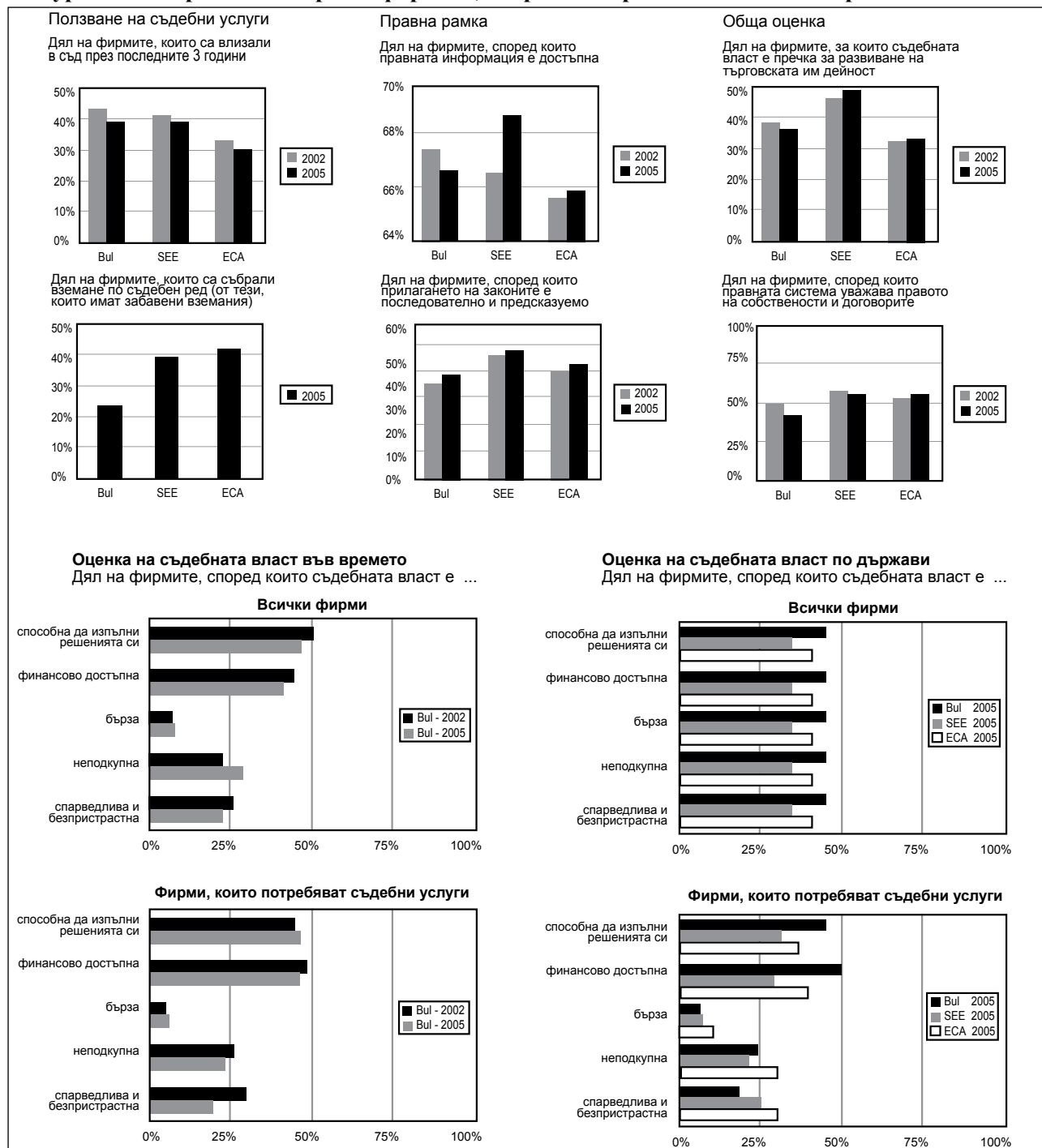
**1.18** Фирмите разглеждат специфични аспекти от функционирането на съдебната система като проблем за осъществяването на бизнеса – по-конкретно скоростта на правораздаването, неговата справедливост и безпристрастност. Препоръчително е да се направи сравнение между извадка от всички фирми с извадката само на онези фирми, които са влизали в съд през последната година, което дава приблизително разликата между възприятието на обществото за съдилищата и въздействието на съдебната реформа върху потребителите на съдебни услуги.

**1.19** Скоростта на съдебния процес е предмет на най-сериозни оплаквания и в двете графики, но този показател се е подобрил леко между 2002 и 2005 г. сред фирмите, които са ползвали съдебни услуги. Усещането за справедливост и безпристрастност се е понижило и при двете групи, и в по-общ план, сред потребителите на съдебни услуги като цяло. От друга страна, усещането за корумпираност на съдебната власт сред всички фирми изглежда се е понижило, но обратното е вярно за онези дружества, които влизат в съда: по-нисък процент от тези дружества през 2005 г. са на мнението, че съдилищата са справедливи и некорумпирани в сравнение с дела им през 2002 г. Това може да наведе на извода, че, докато общият възглед за устойчивостта на съдебната власт на корупционен натиск се е подобрил, той не се е превърнал в забележимо подобрене за онези, които действително ползват правосъдни услуги.

**1.20** В сравнителен план функционирането на българските съдилища изглежда изостава спрямо това на осемте нови страни-членки на ЕС (приети през 2004, без Малта и Кипър), въпреки че проявява тенденция да е относително по-благоприятно в сравнение с Румъния и държавите от Югоизточна Европа, както според доклада на BEEPS за 2005 г., така и съгласно Доклада „Правенето на бизнес“ (2008 г.). Мудността на съдилищата отново излиза на преден план като основната спънка при сравнението на българската съдебна система с тази на други държави.

# СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ: СЪСТОЯНИЕ И КОНТЕКСТ

**Фигура 9. България: Отговори на фирмите, свързани с правни и съдебни въпроси**



Източник: BEEPS 2005 г. (Забележка: Bul = България; ECA = Европа и Централна Азия; SEE = Югоизточна Европа)

**1.21 Спореддоклада „Правенето на бизнес“ от 2008 г.** България е една от четиринадесетте държави в света, която е реформирала изпълнение на търговските договори през периода 2006-2007 г. Реформата включва две ключови мерки за укрепване на ефикасността и управлението: (а) въвеждането на частни съдебни изпълнители, което допринесе за съществено намаляване на продължителността на времето, необходимо за изпълнението на договор (от 150 дни през 2006 г. на 125 дни през 2007 г.); и (б) въвеждането на случайното разпределение на делата в съдилищата, което започна да намалява корупцията в съдебната система.

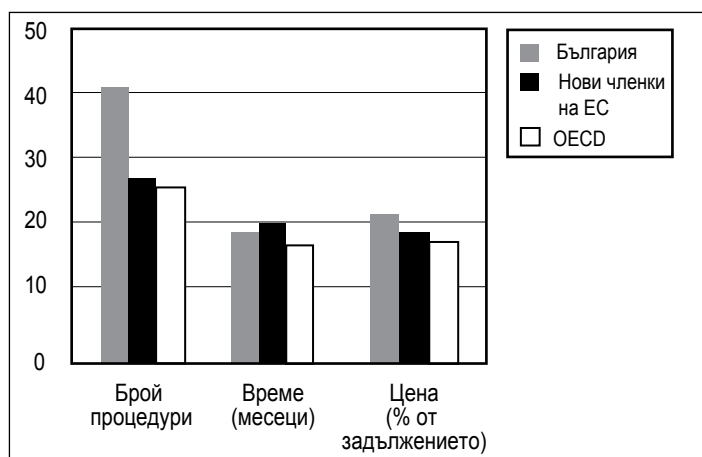
**1.22 Въпреки това, изпълнение на търговските договори остава по-тромаво и времеемко от средните равнища в европейските държави и държавите от ОИСР (Фигура**

## СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ: СЪСТОЯНИЕ И КОНТЕКСТ

10). В България изпълнение на договорите изисква повече процедури и е по-скъпо като дял от стойността на споровете в сравнение с усреднените показатели в държавите от ОИСР и новите държави-членки на ЕС като цяло (под „нови държави-членки на ЕС” настоящият доклад разбира всички новоприсъединени държави след 2004 г. без Кипър и Малта), въпреки че е малко по-бързо отколкото средните стойности за новите държави-членки. Според доклада „Правенето на бизнес” изпълнението на търговски задължение по съдебен ред в България включва средно 40 процедури и отнема средно 564 дни, от които 105 е средната продължителност на периода за завеждане на иска, 334 дни, е средната продължителност на процеса, а 125 дни, е средната продължителност на привеждането в изпълнение на съдебните решения. Новият Граждански процесуален кодекс (ГПК), който бе приет през юли 2007 г. и влезе в сила на 1 март 2008 г., предлага разрешение на тези въпроси, а Министерството на правосъдието създаде работна група под председателството на зам. министъра на правосъдието с функции да наблюдава приложението на кодекса. Министерството на правосъдието счита, че с течение на времето тези мерки ще доведат до по-ефикасно изпълнение на търговските вземания. Поради тези причини, като цяло, докато привеждането на съдебното решение в изпълнение изглежда се е ускорило след въвеждането на частните съдебни изпълнители, другите показатели не отчитат подобрене след 2003 г.

**1.23 Показателите на докладите на BEEPS и тези на „Правенето на Бизнес” не покриват всички аспекти, които имат отношение към оценката на съдебната система.** По-конкретно тези показатели се съсредоточават върху представянето на съдилищата и не отчитат дейността на прокуратурата и органите на следствието. А именно тези клонове на съдебната система извършват изключително важна дейност, насочена към основните недостатъци в борбата с корупцията и организираната престъпност, върху които се поставя акцент в докладите на ЕК. Освен това горепосочените показатели не предоставят информация за професионалната компетентност на съдебната система, качеството на съдебните актове, прозрачността или достъпността на съдебната система за широката общественост като цяло.

**Фигура 10: Правенето на бизнес, 2008 г. (данни за 2007 г.) – привеждане на договори в изпълнение**



**1.24** Последният Индекс на съдебната реформа на АВА/СЕЕЛІ, издаден през 2006 г., отчита подобрене в някои аспекти на прозрачността като какви са публичният и медийният достъп до съдебни процедури, но не открива разлики във важните елементи като публикуването на съдебните решения.<sup>10</sup>

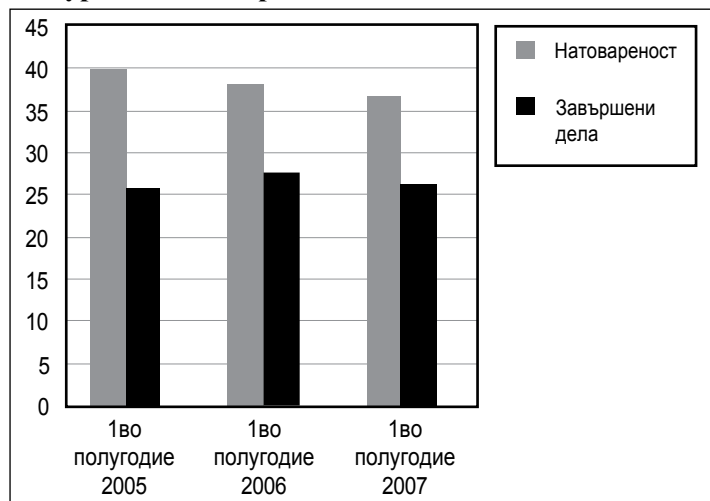
**1.25** **Производителността на съдилищата не изглежда да се е увеличила.** В периода между 2004 и 2006 г. средната натовареност на един съдия е намаляла от 372 на 343 дела

<sup>10</sup> АВА/СЕЕЛІ, Индекс на съдебната реформа в България, том III, април 2006 г., стр. 49-58

## СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ: СЪСТОЯНИЕ И КОНТЕКСТ

(спад от почти 8%), докато средният брой на приключените дела на един съдия е намалял от 292 на 272 дела (спад от около 7%). В съчетание с устойчивия ръст на съдебните заплати и на други бюджетни разходи през този период средната бюджетна цена за разглеждането и приключването на едно дело също се е повишила (Фигура 11). Данните от първото полугодие на 2007 г. сочат, че тенденцията към намаляване натовареността на съдиите продължава със спад от 7,5 % в периода между средата на 2005 г. и средата на 2007 г.

**Фигура 11: Натовареност на щатна съдебна длъжност (отработени човекомесеци)**



**1.26 Средните стойности на натовареността на съдиите варират в съдилищата от различните етажи на съдебната система, както и между отделни съдилища.** Данните навеждат на извода, че съдилища, чиито съдии са по-малко натоварени, проявяват тенденция да показват по-високи нива на разпределените дела (военни, окръжни и апелативни съдилища), но съотношението не е симетрично, нито се наблюдава във всички съдилища. Така например, докато окръжните съдии са много по-натоварени на месец в сравнение с районните съдии (в градовете, в които действат и двата вида съдилища), окръжните съдилища показват едва забележимо по-висок ръст на разпределени дела в сравнение с районните. В София, докато Районният съд показва по-висока средна натовареност на един съдия в сравнение с Градския съд, Районният съд има и по-висок дял на разпределените дела (Каре 4). Административните съдилища, които започнаха да функционират през м. март 2007 г., имат ниска средна натовареност на съдиите (10,8 дела на съдия месечно), но дялът на делата, приключени в рамките на 3 месеца, е 53% - идентичен със средния за българските съдилища като цяло за първата половина на 2007 г. Техният общ дял на приключени дела е 57%, значително по-нисък в сравнение с този показател за българските съдилища като цяло (70,7% за първата половина на 2007 г.). Този нисък процент на приключени дела може да се дължи на проблеми, свързани с началния етап на тяхната дейност, като например недостатъчно пространство за съдебни заседания.

**1.27 Освен това налице са големи различия в показателите за средната натовареност на съдия сред съдилищата от една и съща категория, дори сред съдилища от един и същи съдебен район, което изглежда показва неефективност на разпределението на щатните бройки.** Така например докато средномесечната натовареност на един съдия в районен съд е 31,6 дела, този показател варира от 28,5 дела в РС-Силистра до равнища от 57 дела в РС-Сливен или 58,4 дела в РС-Разлог (Благоевградски съдебен район). Съществува голямо разнообразие дори в рамките на един и същи съдебен район поради несъгласуваност между натовареността на съдилищата и броя на щатно заетите съдии. Така например в Габровски съдебен район РС-Дряново разполага с двама съдии със средна натовареност от 54 дела на месец за всеки от тях; в РС-Трявна също работят двама съдии, чиято натовареност е 26 дела на месец; а в РС-

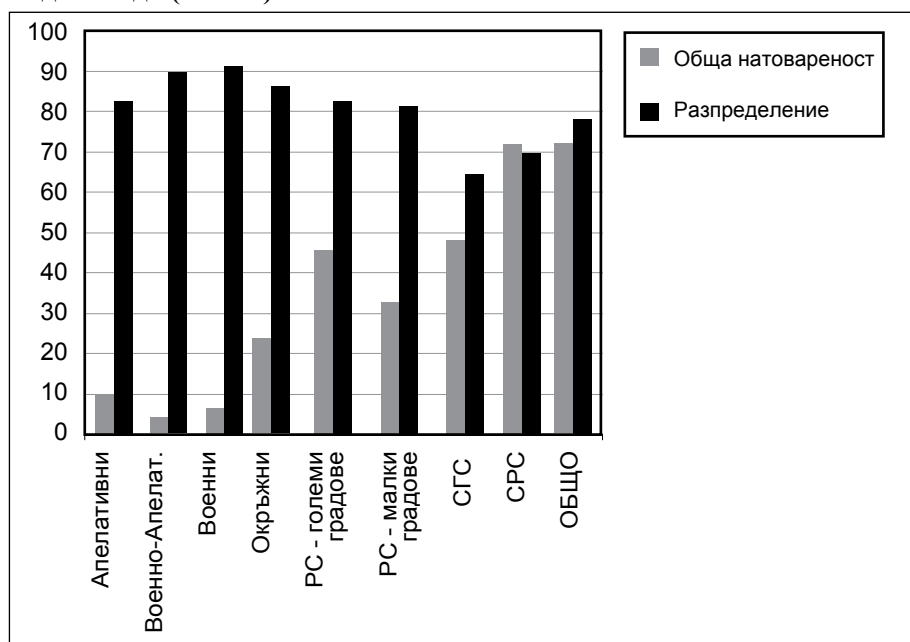
# СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ: СЪСТОЯНИЕ И КОНТЕКСТ

Севлиево работят шестима съдии със средномесечна натовареност от 26 дела на съдия. Такива разлики могат да бъдат установени и сред окръжните съдилища, където долната граница е 11,3 дела на съдия за месец в ОС-Ямбол, а горната граница е 29,7 дела в ОС-Варна.

## Каре 4. Значението на Софийски районен съд

**Софийският районен съд не е добре обезпечен ресурсно през последните години — получавайки само един процент от общия съдебен бюджет за 2006 г.** (въпреки че в него се гледат 13% от всички дела). Съдът е труден за управление —голям брой дела на съдия и съдебен служител, два пъти по-голям дял на незаети длъжности от средната за страната и по-малко от половината от средната стойност за пространство на съдебен служител (в сравнение с други избрани районни съдилища). Не е изненадващо, че броят на съдебните заседания е спаднал в абсолютни стойности след 2003 г. (от 91 000 на 81 000) и като относителен дял от всички съдебни заседания, проведени в страната. Също така не е изненадващо, че съдът има ниска успеваемост при решаването на делата и дори още по-ниски показатели по отношение на делата, приключени в тримесечен срок (показател, който също е намален в абсолютни стойности след 2003 г., от 32 000 на година до 22 000 на година). В края на годината една пета от висящите дела в България са в този съд.

**Фигура 12: Средна месечна натовареност на съдия и средно месечно разпределение на делата по вид на съда (2006 г.)**



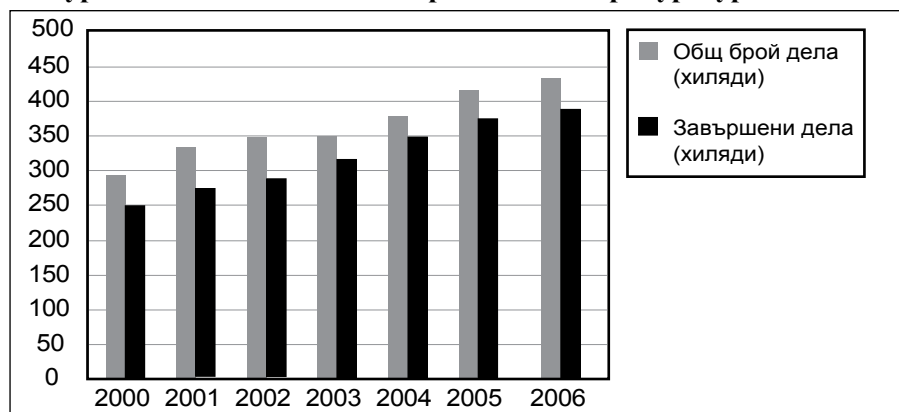
**1.28 Данните за прокуратурата показват тенденция на увеличаване на натовареността, докато множество показатели предполагат, че работата на прокурорите е станала по-ефективна.** По-конкретно се наблюдават следните по-общии тенденции:

- В периода между 2000 и 2006 г. общата натовареност на окръжните прокуратури се е увеличила с 49%, докато делът на свършените преписки в рамките на една година през този период се е увеличил от 87 на 90%;
- В периода между 2000 и 2005 г. броят на прокурорските преписки, внесени в съда, почти се е удвоил (увеличение от 49%), а делът на тези преписки, приключили с присъда, е нараснал от 71% през 2000 г. на 84,7% през 2005 г.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Тези нараствания са изчислени като съотношение между обвиняеми и осъдени лица, тъй като достъпната информация не позволява да бъде изчислен броят на обвинителните актове, които са довели до осъдителни присъди



**Фигура 13: Тенденции в натовареността на прокуратурата**



**1.29 Набирането на голям брой бивши следователи в прокуратурата през 2006 г. доведе до намаляване на средното натоварване на един прокурор, но се наблюдават големи несъответствия между средната натовареност на прокурорите в различните окръжни прокуратури.** Въпреки методологичните затруднения при прецизното изчисление на тенденциите в средната натовареност на прокурорите през времето<sup>12</sup>, е ясно, че увеличеният персонал съществено е намалил средния брой дела, върху които един прокурор работи на година от над 371 през 2004 на 280 през 2006 г. В същото време средната натовареност на прокурорите, отчетена от ГП за 2006 г., се колебае силно от една прокуратура в друга: от ниските нива от 22 дела за Върховна административна прокуратура и 130 дела в окръжната прокуратура в Габрово до високите нива от 722 дела на един прокурор в Софийска районна прокуратура. Докато данните за времевите рамки за приключване на една преписка не са достъпни за всички години, данните за делата, заведени през 2006 г., показват, че една трета са приключени в седеммесечен срок, докато 30% остават висящи след цяла година. Това навежда на извода, че мудността безпокои не само съдилищата, а съдебната система като цяло. Въпреки това голямата зависимост на работата на прокурора от работата на разследващия дознател или следовател затруднява оценката на ефективността на прокуратурата сама по себе си.

**1.30 Данните за средната натовареност на магистратите следва да бъдат разглеждани внимателно от гледна точка на оценката на индивидуалното представяне.** Всъщност тези данни се събират с цел проследяване на промените в натовареността в резултат на прилагането на новите кодекси – наказателен, административен и гражданско-процесуален. Министерството на правосъдието обаче счита, че този показател е „важен от гледна точка на кариерното развитие на магистратите“ и че данни за отделни магистрати могат да бъдат предоставяни, включително в сравнение с данни за „средната натовареност за отделен съд“ и „средната натовареност за страната“, на Комисията за предложения и атестации към Висшия съдебен съвет за оценка на индивидуалната дейност и повишаване на магистратите. Този подход носи риск. Желателно е да се подхожда внимателно и да се взима предвид опитът по този сложен въпрос на страните-членки на ЕС и ОИСР. Своевременното приключване на делата също е обект на новия Закон за съдебната власт, който задължава всички висши администратори на съдебни органи да представят на всеки шест месеца на Инспектората на ВСС и на министъра на правосъдието обобщена информация за притока, разглеждането и приключването на делата, както и за „дела, окончателно отменени от по-висока инстанция“. МП с основание отбелязва, че тази нова разпоредба изисква унифицирани стандарти на събиране, представяне и обработка на данни, както и че тази информация следва да бъде интегрирана в по-широка информационна рамка относно дейността на съдебната система.

<sup>12</sup> Данните на ГП за някои години отчитат натовареността като брой актове на прокурор, а не брой преписки на прокурор. Временният доклад на ЕК от февруари 2008 г. също насочва вниманието към незадоволителните данни особено по отношение контрола за спазване на сроковете за разглеждане на делата в предварителното производство.

## СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ: СЪСТОЯНИЕ И КОНТЕКСТ

**1.31** В момента има спешна нужда от разработване на методика за балансирана оценка и анализ на натовареността, която да формулира подходящи показатели за дейността на съдебната система. Различията в сложността на делата, разглеждани от различните видове съдилища и звена на прокуратурата, предполагат вариации в данните за натовареност. Липсата обаче на балансиран анализ на натовареността, който да предложи подходящи времеви рамки за приключване на различните категории дела в зависимост от тяхната сложност, не позволява да се определи относителната важност на този фактор за ефективността на съдилищата. Изработването на балансирана формула за натовареност ще позволи на ВСС по-ефективно да сравнява натовареностите и следователно да взема решения за разпределяне на щатове и финансови ресурси в съдилищата и звената на прокуратурата по един по-стратегически начин.

**1.32** Като цяло докато публичното финансиране на съдебната власт устойчиво се е увеличило, правораздаването изглежда се подобрява умерено, а в някои области дори се забелязва влошаване. Това изглежда да е основното, което се забелязва на основата на количествените показатели, като разпределението на делата, общи тенденции в натовареността, увеличеното бюджетно кредитиране, съотнесено към спада на средната натовареност на отделния съдия. Тези изводи се потвърждават от данни от проучвания за начина, по който фирмите и обществеността възприемат правораздаването като цяло по отношение както на ефикасността, така и на устойчивостта на корупционен натиск.

**1.33** В някаква степен това несъответствие може да бъде отдадено на времето, което се изисква, за да могат институционалните реформи и инвестиции, особено в човешките ресурси, да пуснат корени и да започнат да дават резултати. Например системата от административни съдилища действа в продължение на по-малко от година и би било неоснователно да се очаква да работи с пълен капацитет. Скорошното прехвърляне на компетентността по водене на търговския регистър от съдилищата към изпълнителна агенция също може да се отрази в разтоварване на районните и окръжните съдилища и така да подпомогне ускоряването на административното правосъдие. По същия начин новоназначените магистрати могат да достигнат пълния си потенциал само след като са придобили по-голям опит на съответната длъжност. А новите процедури може да изискват време преди да бъдат приложени в пълнота и превърнати в по-ефективни съдебни практики.

**1.34** При все това възприятията за работата на съдебната система и нейната ефикасност изглежда са повдигнали въпроси за уместността на по-нататъшно увеличение на съдебния бюджет без да са налице съществени подобрения на изпълнението и отчетността. Този скептицизъм се разкрива в значителната пропаст между ресурсните заявки на съдебната власт и бюджетните разпределения, одобрени от Народното събрание. Властите се намират под натиска на обществеността и на ЕС за постигане на резултати в борбата с престъпността и корупцията.

**1.35** Тази глава очерта актуалното положение на съдебната реформа и отбелязва мястото на България спрямо държави, с които тя се съизмерва, по отношение на избрани показатели за ресурсна обезпеченост и функционирането на правосъдието. Следващата глава разглежда институционалната среда, в която съдебната система функционира, поставя основите за проучване на комплексния въпрос за предизвикателствата в управлението на ресурсите в съдебната система.

---

---

## **2. ИНСТИТУЦИОНАЛНА СРЕДА**

### **Разделение на властите: Кратък анализ на институционалната структура**

**2.1** Очевидното устрйоствено стълкновение в България между принципите на съдийска независимост и отчетност навежда на необходимостта от по-задълбочено разбиране на институционалната среда на съдебната система и нейната динамика. Тази глава изследва различните приоритети, отговорности и стимули на съответните институционални субекти, отговарящи за предоставянето и усвояването на ресурсите на съдебната система. Първият раздел разглежда разделението на функциите, свързани с управлението на съдебната власт, като специално внимание е обърнато на разпределението на ресурсите. Следващият раздел изяснява вътрешната динамика на ВСС, за да открие мотивите на основните заинтересовани групи в рамките на тази институция. Последният раздел анализира факторите, които определят нарастващия натиск върху бюджета на съдебната система, особено по отношение на разходите за личния състав, като се съсредоточава по-конкретно върху съдилищата.

**2.2** В България институционалните мерки за ръководството и управлението на „съдебната власт“ отразяват конституционната гаранция за съдебна независимост. От учредяването си през 1991 г. ВСС е натоварен с първостепенната задача да ръководи съдебната власт и поради това, в значителна степен да отговаря за качеството на работата ѝ. Неговите правомощия са широки и се разпростират до въпроси, свързани със съдебната политика, управление на ресурсите, кадрови и дисциплинарни въпроси (Каре 5).

**2.3** Измененията на Конституцията през 2006 и 2007 г. разместиха разпределението на правомощията между ВСС и изпълнителната власт, по-конкретно по отношение на бюджетните правомощия и отчетността за изпълнението на функциите. Третата конституционна поправка от 2006 г. ограничи компетентността на ВСС по управление на съдебните ресурси, като прехвърли правомощията по подготовка на бюджета на съдебната власт и осъществяването на капиталовите ѝ разходи към Министерството на правосъдието. Според Конституцията ВСС запазва властта си „да приема проектобюджета на съдебната власт“ (Чл. 130, ал.4), докато МП отговаря за изготвянето на проектобюджета и внасянето му във ВСС за обсъждане (Чл. 130а, ал.1). След като през юли 2006 г. бяха приети измененията в ЗСВ, новата бюджетна процедура бе приложена за първи път при подготовката на проекта за бюджета на съдебната власт за 2008 г. Действителното равнище на самостоятелност на ВСС по ревизиране на проектобюджета, изготвен от МП, засега остава неясно.

**2.4** Конституционните поправки от февруари 2007 г., бяха насочени към укрепване на отчетността на съдебната власт без да се накърнява нейната независимост. По-конкретно изменението допълнително ограничи имунитета на магистратите от наказателно преследване и въведе изискване ВСС да внася в Народното събрание годишен доклад за дейността на съдебните органи. Важно е, че са потърсени начини за засилване функцията по инспектиране на съдебната власт без да се накърни съдебната независимост чрез създаване на Инспекторат

# ИНСТИТУЦИОНАЛНА СРЕДА

към ВСС с права да инспектира административната дейност на съдебните органи; да разглежда съдебни дела и да ги приключва в рамките на законоустановените срокове; да прилага съдебните закони; да се обръща към съответните власти в случай на нарушаване на правилата; да предлага налагане на дисциплинарни мерки срещу магистратите; и да обсъжда проектобюджета на съдебната система. Инспекторите се избират от Народното събрание между онези кандидати, които отговарят на изискванията за квалификация, залегнали в Конституцията и ЗСС. Така тази поправка прехвърля инспекцията на съдебните органи от МП към Инспектората „към ВСС“, като инспекторатът на МП остава отговорен за надзора върху държавните и частните съдебни изпълнители и нотариусите.

## Каре 5. Висшия съдебен съвет на България

Конституцията прогласява, че ВСС носи отговорност за ръководството и управлението на съдебната власт. Съставът на ВСС е уреден в ЗСВ.

Председателстван от Министъра на правосъдието, членовете по право на ВСС са председателите на ВКС и ВАС и Главният прокурор. Членовете от квотата по право се назначават от Президента на Републиката по предложение на ВСС за седемгодишен мандат. Двадесет и двамата останали членове на ВСС се избират за срок от пет години: 11 от Народното събрание и 11 от органите на съдебната власт. Последните изменения въведоха съществена промяна, като направиха ВСС постоянно действащ орган и задължиха членовете му да не изпълняват служебните си функции по заеманите от тях длъжности през време на мандата си като членове на ВСС.

Правомощията и отговорностите на ВСС включват:

- Кадрова политика и управление на човешките ресурси: ВСС одобрява правилата за професионална етика, установява стандарти за оценка на работата на отделните магистрати и определя съдържанието на обучението им – отговорност, споделена с МП. Той също така назначава, повишава, премества и освобождава от длъжност съдии, прокурори и следователи и председателите на органите на съдебната власт. Той взема решения и относно общия брой щатни бройки за всяка съдебна професия и броя на щатните бройки за административния персонал.
- Бюджет и управление на ресурсите: ВСС внася проекта за бюджет на съдебната власт (след 2007 г. Без капиталовите инвестиции) в правителството (равностойно на Кабинет в други държави) и изпълнява бюджета, предоставен на съдебната власт (с изключение на капиталовите инвестиции) със Закона за държавния бюджет. ВСС има и правомощия да определя възнагражденията на магистратите (с изключение на минималния и максималния размер, които се определят със закон) и да решава относно разпределението на ресурсите (с изключение на капиталовите инвестиции) между второстепенните разпоредители с бюджетните средства на съдебната власт.

**2.5 Уредбата на управлението на съдебната власт съчетава елементи от двата основни модела, които днес се прилагат в Европа: северноевропейския модел и южноевропейския модел<sup>1</sup> (вж. Каре 6).** Това не е изненадващо като се има предвид, че институционалното развитие на правосъдието в България се извършва в период на значителни промени в ръководството на съдебната власт не само в Централна и Източна, но и в цяла Европа. След втората половина на 90-те години на XX век се откроява ясна тенденция към изграждане на самоуправляваща се съдебна власт, като много европейски държави учредиха съдебни съвети като органи на самоуправление, независими от изпълнителната и законодателната власт с функции по гарантиране на независимостта на съдебната власт.

## Каре 6. Сравнителен контекст на модела на управлението на българската съдебна власт

Функциите на съдебните съвети и техните взаимоотношения с изпълнителната и законодателната власт значително се различават сред европейските юрисдикции, като следните два основни модела могат да бъдат разпознати:

<sup>1</sup> Дефинирани от проф. Вим Ворманс от Университета в Лайден

- Северноевропейският модел, където съдебният съвет има широки правомощия в ежедневно управление на правораздаването, както и бюджетни компетенции. Основният фокус на северния модел пада върху укрепването на управлението и ефикасността на ресурсите на съдебната власт без това да компрометира независимостта ѝ. При този модел съдебните съвети отговарят за администрирането на съдилищата, наблюдението на натовареността им и изпълнението на качествени стандарти, управление на съдебните сгради, автоматизираността на съдилищата и достъпа до публична информация. В северния модел се наблюдава тенденция отделните съдилища да имат значителна оперативна самостоятелност. Бюджетните правомощия на съдебния съвет включват компетентност да се изготвя бюджет, да се разпределят средства между съдебните органи и да се отчита изпълнението на бюджета. Бюджетите обикновено се изготвят в условия на тясно консултиране с МФ и съдебните съвети в някои държави изрично договарят „доставката на правосъдие” под формата на споразумение относно броя на приключените дела срещу предоставянето на определени ресурси. Съдебният съвет сключва договори с отделните съдилища относно целевото разпределение на дела във връзка с разпределението на бюджетни средства, като отделните съдилища разполагат с широка автономия и гъвкавост при решаването как да разпределят предоставените им средства между различни разходни пера. Изпълнителната власт (типично това е Министерството на правосъдието) остава отговорна за разработването на политиката в областта на съдебния сектор, като съдебните съвети играят консултативна роля. Този модел може да бъде открит в Дания, Ирландия, Холандия и Швеция.

- Южноевропейският модел, където съществува тенденция съдебните съвети да разполагат със значителна независимост по кадрови въпроси на съдебната власт и по-конкретно при набирането на кадри, оценка на изпълнението, повишаване, налагане на дисциплинарни наказания, обучение и кариерно развитие. В някои юрисдикционни системи, например в Испания, съдебният съвет е отговорен и за установяването на качествените стандарти чрез функционирането на съдебни инспекционни служби. Основната цел на южноевропейския модел е да защитава и укрепва гаранциите за независимостта на съдебната власт, които обикновено са предоставени по конституционен ред. В южноевропейския модел отговорността за управлението на ресурсите се носи от изпълнителната власт, обикновено представена от Министерството на правосъдието. Този модел характеризира повечето европейски национални правосъдни системи, в това число Белгия, Франция, Италия, Португалия и Испания, както и няколко посткомунистически държави в Централна Европа, сред които Полша, Словакия и Румъния.

България не е единствената държава със смесен институционален модел. Други държави, чиито институционални модели съчетават елементи от северноевропейския и южноевропейския модел, са Естония, Унгария, Норвегия, Литва и Словения. Въпреки това степента на бюджетна независимост на съдебната власт в България изглежда не се среща никъде другаде.

**2.6 Настоящата уредба на ръководството и управлението на българската съдебна власт все още се намира в състояние на постоянна промяна и подлежи на бъдещи ревизии, включително чрез решения на КС.** Разделението на властите между ВСС и МП по отношение на изготвянето на бюджета и управлението на собствеността на съдебната власт е предмет на изменения, като съдебната власт се стреми да оспори пред КС законодателните решения, които ограничават независимостта ѝ в тази област. Ролята на КС на арбитър при подобни диспути хвърля светлина върху уникалната му позиция в българската държава. Каре 7 обобщава състава и ролята на КС.

**2.7 Правомощията на ВСС да управлява съдебните ресурси, а на Народното събрание - да приема закони по този въпрос, имат спорна история.** Третата поправка от 2006 г. бе оспорена пред Конституционния съд. Възражението, внесено от Главния прокурор, изтъква, че Народното събрание не разполага с правомощия да въвежда конституционни поправки, ограничавщи правата на ВСС да управлява ресурсите на съдебната власт. Това съображение се основава на тълкуването, че такова прехвърляне на правомощия от ВСС към МП ще се отрази на равновесието на властите между съдебната и изпълнителната власт и представлява изменение във „формата на държавно управление или формата на държавно устройство”. Според Конституцията (Чл. 158, ал.3) такива изменения могат да се извършат само от Велико

Народно събрание<sup>2</sup>. Някои експерти считат, че дългата история на спорове между ВСС и МП по съдебния бюджет и управлението на собствеността, в които КС се намесва като арбитър, се дължи на двусмислените формулировки на съответните конституционни разпоредби, които не очертават и определят ясно компетенциите на изпълнителната и съдебната власт.

**2.8 Тази тенденция обаче се променя през 2007 г.** През май 2007 г. Главният прокурор оспори пред КС нововъведения чл. 130А на Конституцията, който регулира разделението на властта между ВСС и МП по отношение управлението на собствеността. Главният прокурор твърди, че принципът на разделение на властта предполага, че компетенциите на МП се ограничават само по отношение на недвижимата собственост на съдебната система, докато движимата собственост остава в прерогативите на ВСС.

**2.9 Решението на Конституционния съд от 2007 г. за управлението на активите и ресурсите на съдебната власт, изглежда отваря място за бъдещи спорове и неясноти.** КС отхвърля аргументите на Главния прокурор<sup>3</sup>. Съдът се произнася, че управлението на собствеността е функция на изпълнителната власт и включва разнообразни действия, които не могат да бъдат предварително и изчерпателно изброени. КС интерпретира собствеността на съдебната власт като съвкупност от собствеността на съдебните органи. Тези активи, следователно, са държавна собственост и подлежат на управление от Министерския съвет.

### **Каре 7. Българският Конституционен съд – Sui Generis орган**

Самият КС твърди, че не е част нито от съдебната, нито от която и да е друга власт. Той е учреден на 3 октомври 1991 г. по силата на Глава VIII от Конституцията и Закона за Конституционния съд (1991 г.) като независима институция с правомощия да гарантира приложението на Конституцията. Правилника за организацията си КС приема сам.

КС се състои от 12 съдии, като по една трета се назначават съответно от Народното събрание; общото събрание на ВКС и ВАС; и президента. КС е постоянно действащ орган, но неговите членове се избират за 9-годишен мандат. Те трябва да бъдат юристи с високи професионални и нравствени качества и юридически стаж поне 15 години. Те не могат да бъдат избирани повторно. Една трета от съдиите се обновява на всеки три години на ротационен принцип като гаранция срещу прекалена политическа намеса от страна на актуалното политическо мнозинство.

Правомощията на КС са изчерпателно изброени в чл. 149 на Конституцията и не могат да бъдат изменяни или допълвани със закон. Сред тях най-важни са компетентността по тълкуване на Конституцията, контролът за конституционност на законите, актовете на НС и актовете на президента и установяването на съобразността на Конституцията с международни договори преди тяхното ратифициране от България. КС осигурява съответствието на действащото законодателство с международните правни стандарти, разглежда спорове за компетентност между НС, Президента и МС, както и между централните и местните органи на изпълнителната власт. КС се произнася и по конституционността на политическите партии и действителността на проведени президентски и парламентарни избори. КС се произнася по обвинения, повдигнати от Народното събрание срещу президента за държавна измяна или нарушение на Конституцията.

КС е оправомощен да взема решения от конституционна значимост като приемането на оставката на президента, вицепрезидента, конституционен съдия; да установява постоянна неспособност на тези държавни служители да изпълняват задълженията си; неизбираемост или несъвместимост с мандат на народен представител. КС има правомощия да сменя имунитета на конституционните съдии.

КС действа само при сезиране от конституционно изброени органи (една пета от народните

<sup>2</sup> През 1992 и 1995 г. Конституционният съд потвърждава бюджетната независимост на ВСС, като се произнася, че изпълнителната власт няма правомощия да изменя бюджетните предложения на ВСС преди да бъдат внесени в Народното събрание, нито да управлява бюджетни сметки от името на ВСС. През 1999 г. с РКС № 1/99 КС постановява, че разпоредбата от ЗСВ, която предоставя на министъра на правосъдието правомощия по управление на имущество на съдебната власт, е противоконституционна, тъй като Конституцията изисква съдебната власт да разполага с бюджетна независимост.

<sup>3</sup> РКС №. 08/2007

представители, Президента, Министерския съвет, ВКС, ВАС и Главния прокурор). Омбудсманът може да се обърне към КС с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават конституционни права на гражданите. В случай на спор за компетентност между държавни органи на централната и местната изпълнителна власт, страните по спора имат право да сезират КС. Конституцията не позволява на отделни граждани или организации пряко да се обърщат към КС независимо от основанията.

Решенията на КС са окончателни и задължителни за всички граждани, юридически лица и държавни органи, включително съдебните. Правомощието на КС да проверява конституционността на законодателството обхваща и законите, заварени от действащата Конституция. Компетентността на КС не се отнася до актове на ВКС, ВАС и изпълнителната власт.

На тази основа КС определя, че правомощията на министъра на правосъдието да управлява тази собственост по чл. 130а, ал. 2 от Конституцията не може да бъде ограничавано нито само до движимата, нито само до недвижимата собственост. КС изрично постановява, че конституционната граница на управленската компетентност на МП произхожда от интересите на българското общество и неговите граждани, които включват действително разделение на властите и независима съдебна власт. Според съда съдебната независимост не само предполага ненамеса в решаването на съдебните дела, но и изисква финансова сигурност, която не позволява съдебната власт да изпада под влиянието на изпълнителната чрез предоставяне или отказ от предоставяне на финансови средства. Съдът се произнася, че, за да изпълнява конституционните си функции правилно и своевременно, съдебната власт трябва да разполага с оперативна самостоятелност да разходва бюджета си според действителните си потребности. КС заключава, че управленската власт на МП върху собствеността на съдебната власт не противоречи на съдебната независимост, стига да не представлява пречка пред нормалното функциониране на съдебната власт, да не застрашава ефективното правораздаване и да не уврежда неговата независимост<sup>4</sup>.

### **2.10 Бюджетната независимост на съдебната власт позволява на ВСС да се отклонява от практиките за наблюдение на бюджетното изпълнение и изпълнение на функциите, които се прилагат към други разпоредители с бюджетни средства в рамките на правителството.**

От гледна точка на бюджетната самостоятелност на съдебната власт ВСС не е правно обвързан с бюджетните регламенти, издавани от Министерството на финансите, които за ВСС имат само препоръчителен характер. За разлика от изпълнителните агенции бюджетните искания на съдебната власт не са ограничени от задължителни бюджетни тавани, определяни в рамките на фискалното планиране на МФ, нито съдебната власт е длъжна да прилага информация за изпълнението на функциите си, следвайки програмно обоснованото бюджетиране, прието от правителството. При упражняване на независимата си бюджетна компетентност ВСС проявява тенденция да иска значителни годишни увеличения на бюджетните пера. Освен това неговата самостоятелност при изпълнението на бюджета на съдебната власт също води до единствени по рода си нива на гъвкавост при преразпределението на средства между бюджетните разходни пера, за да се обезпечат приоритети в средата на годината, което не е възможно за органите на изпълнителната власт.

### **2.11 Тези практики усложняват взаимодействието на съдебната власт с изпълнителната и законодателната.** Изразява се загриженост относно изпълнението на функциите на съдебната власт и способността ѝ да осигури ефикасно управление на финансовите средства. От друга страна отказът на Народното събрание да предостави на съдебната власт онова равнище на финансиране, което ВСС счита за необходимо, за да може съдебната власт да изпълнява правомощията си по-ефективно, изглежда е подхранил разпространения сред съдебния сектор възглед, че той не е добре обезпечен ресурсно. В същото време институционалните механизми

<sup>4</sup> Като не установява критерий за преценка кога тези условия са налице по конкретни случаи, КС изглежда оставя пространство за бъдещи спорове и несигурност.

за събиране на съдебна статистика и проверяване на съдебната дейност до момента са твърде ограничени по обхват, за да позволят пълноценно проследяване на качеството на изпълнението на функциите.

**2.12 В резултат на това, изглежда, през последните години се отваря значителна пропаст** между възприятията на съдебната власт от една страна, и тези на изпълнителната и законодателната власт, от друга, по отношение на приоритетите, които трябва да се осъществят, за да бъде подобро изпълнението на функциите на съдебната власт.

### **Различни стимули, разнопосочни приоритети**

**2.13 От гледна точка на ВСС инвестициите в човешки ресурси са получили приоритет пред други ресурсни вложения в съдебната система през последните няколко години.** Увеличаването на щата и на размера на възнагражденията са били считани за необходими, за да бъде преодоляна бедствената обстановка, която възниква през трудния за България период на преход през 90-те години на ХХ век, когато заплатите на магистратите, както и тези на останалите държавни служители спадат в реални размери и много магистрати напускат съдебната власт, за да преминат в частния сектор. Въпреки че минималните заплати за младшите магистрати са установени със закон като два пъти по-високи от средната заплата в частния сектор, ниското заплащане е масово считано за ключов фактор, подриващ капацитета на съдебната власт да привлича и задържа квалифицирани кадри и да поддържа стандартите за етично професионално поведение.<sup>5</sup>

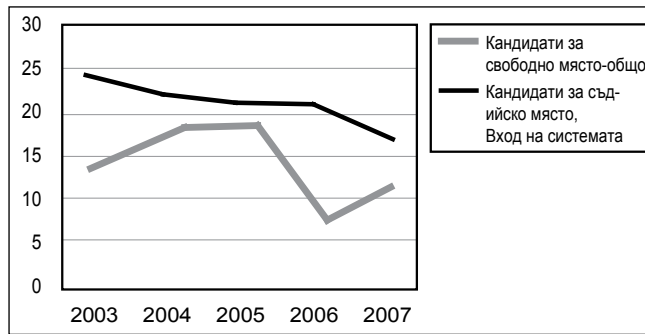
**2.14 Последователните увеличения на щатните бройки и на разходите са позволили нарастване на броя на новоназначените кадри и размера на заплатите до нива, които се считат за подходящи за привличане и задържане на квалифициран персонал.** Щатните показатели за българската съдебна система в момента могат благоприятно да се съизмерят с тези в останалите европейски държави. Успоредно с това, според отчетите последователните увеличения на заплащането на труда, които са основен двигател за растежа на разходите за човешки ресурси, са укрепили способността на съдебната власт да привлича и задържа квалифицирани кадри. Според непотвърдена информация, предходната тенденция опитни магистрати да напускат професията в полза на частна адвокатска практика намалява, а привлекателността на съдебната кариера за студентите в горните курсове се е покачила. Последните конкурси за магистрати, изглежда, са привлекли кандидати с висока професионална подготовка.

**2.15 При все това броят на кандидатите за едно магистратско място се е увеличил в периода между 2003 г. и 2005 г., но оттогава насам намалява, което насочва към извода, че ефектът на привличане на повече (ако не и по-добри) магистрати чрез повишаване на възнагражденията в съдебната власт е бил донякъде надценен.** Между 2003 г., когато за първи път са проведени централизирани конкурси от ВСС и 2005 г. броят на кандидатите за едно свободно място е нараснал от 14 на 20. Въпреки това това съотношение изглежда намалява оттогава насам. През 2006 г. кандидатите за едно свободно място са 8, вероятно поради необикновено високия брой нови щатни места в новите административни съдилища, докато предварителните данни за 2007 г. показват съотношение от 11 кандидати за едно магистратско място (Фигура 14 и 15).

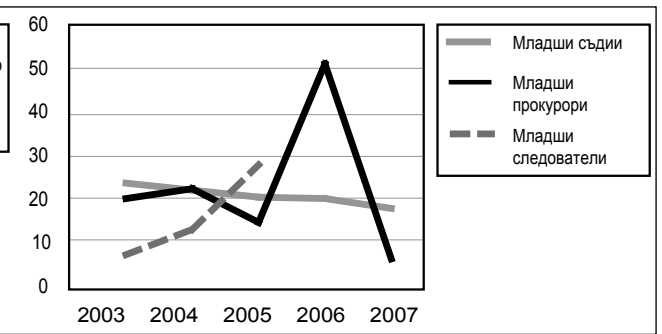
<sup>5</sup> Световна банка, Оценка на българската съдебна власт, март 1999 г., стр. 11-12; АВА СЕЕЛ, Индекс на съдебната реформа в България, юли 2002 г., стр. 23-24.



**Фигура 14: Брой кандидати за свободно място в конкурсите, организирани от ВСС**



**Фигура 15: Брой на кандидатите за свободно място по съдебни професии**



**2.16** От друга страна непрекъснатият ръст на фискалната тежест върху заплатите в съдебната власт започнал да създава безпокойство относно поносимостта и устойчивостта. Действителната цена на кадрите се увеличава с 208% в номинална стойност между 2001 г. и 2006 г. Делът на разходите за човешки ресурси в бюджета на съдебната власт се повишава от 82% за 2001 г. на 85% за 2007 г. (но от 70% от действителните разходи през 2001 г. до 77% през 2006 г.). В периода между 2004 г. и 2006 г. средната заплата в съдебната власт се увеличава по абсолютна стойност с 23% – ръстът е по-бърз в сравнение с приходите на останалите държавни служители, които се увеличават със 16% през същия период<sup>6</sup>. Тази тенденция може да породи три основни риска – по отношение на фискалната дисциплина на съдебния отрасъл, на техническата ефикасност на разходите на съдебната власт и на обществените възприятия за съдебната власт.

**2.17** От гледна точка на фискалната дисциплина по-нататъшни съществени увеличения на заплатите в съдебната власт биха могли да засегнат устойчивостта на разходите и да породят дългосрочни проблеми, включително по отношение на пенсионните задължения. Осигуряването на фискалната устойчивост на разходите за заплати за съдебната система до момента е било трудно поради отсъствието на контролните механизми, които МФ упражнява спрямо изпълнителните агенции. От гледна точка на правната му компетентност да определя щатните бройки и размера на възнагражденията на магистратите ВСС е бил в състояние да бюджетира увеличаване на заплатите без да се съобразява с указанията на МФ, които се прилагат спрямо останалата част от публичния сектор. В допълнение, през последните години ВСС е предоставял увеличение на заплатите по средата на бюджетната година, с което е надхвърлил разходния таван, установен от Закона за държавния бюджет за това разходно перо. Обратното, такива непланирани увеличения не са възможни за изпълнителните агенции, чиито бюджети се изпълняват под надзора на МФ.

**2.18** На второ място, увеличените разходи за човешки ресурси могат да увредят други категории разходи, като по този начин подкопаят техническата ефикасност. Това принципно положение е особено важно при преценката кои изходни ресурси могат да проявят най-голям потенциал за усъвършенстване на изпълнението. От друга страна, решенията за увеличаване на заплатите и/или за увеличаване на щата може да намалят гъвкавостта на съдебната власт при планиране на ресурсното разпределение в бъдеще. Набирането на нови кадри и/или увеличението на възнаграждението води до нарастване на постоянните разходи, които много трудно могат да се повлияят в краткосрочен план освен чрез текучество на наличния персонал. Много е възможно намаляването на разходите за персонала за съдебната власт да бъде постигнато чрез прехвърляне на кадри от областта на вписването на имоти, търговския регистър и съдебното изпълнение (съдебните изпълнители и съдиите по вписванията) към

<sup>6</sup> Според данни на ВСС средната месечна заплата в съдебната власт (включително магистрати и административен персонал) се е увеличила от 953 лв. (487 евро) през 2004 г. на 1 173 (600 евро) през 2006 г.

изпълнителната власт<sup>7</sup>. Все пак това би било игра с нулев резултат за правителството като цяло. В противен случай увеличението в разходните пера, които може да се окажат необходими за подобряване на управлението на правосъдието, могат да настъпят единствено заедно с по-нататъшни увеличения на размера на бюджета на съдебната власт. Например увеличените капиталови инвестиции може да бъдат нужни за съдебни сгради (например, за да се предприемат мерки срещу съществуващия недостиг от пространство за правораздавателни цели, посочвано като водеща причина за отлагането на делата, особено в най-натоварените съдилища като районния и окръжните съдилища в София) и/или информационни технологии (например, за да се въведе навсякъде в съдебната власт единна система за електронно управление на делата).

**2.19 Досега ВСС е правил опити да се справи с този въпрос като е увеличавал искания общ размер на бюджета на съдебната власт.** Въпреки това, докато Народното събрание е предоставило, в голяма степен, исканите средства за посрещане на текущи разходи, особено тези за човешките ресурси, то се стреми да задържи разрастването на бюджета на съдебната власт чрез ограничаване на средствата, отпуснати по други разходни пера, каквито са капиталовите инвестиции. Съдебната власт би могла да оспорва дали това ще се промени след прехвърлянето на компетентността за капиталовите разходи към МП. Ответната реакция на ВСС за покриване на дефицитите чрез преразпределение на средства между разходните пера или преразход в процеса на изпълнение на бюджета може да засили загрижеността на изпълнителната и законодателната власт върху изпълнението на бюджета на съдебната власт.

**2.20 На трето място последователните увеличения на заплатите на магистратите може да породят въпроси относно обществените възприятия за справедливостта на правораздаването, особено когато не се забелязва подобрене в изпълнението на функциите му.** Съдебните заплати определено имат нужда да бъдат периодично ревизирани, за да се осигури тяхната относителна конкурентоспособност за привличане и запазване на високо квалифицирани кадри. Въпреки това, след като веднъж се постигне съгласие относно адекватните нива на заплащане на магистратския труд, бъдещи самоцелни увеличения могат да нарушат доверието в съдебната власт. От една страна, изключителната независимост на съдебната власт по установяване на размер на трудовите възнаграждения на собствените си членове е позволила заплащането на магистратите да расте по-бързо и да увеличава пропастта с другите категории държавни служители. От друга страна, както бе посочено в предходната глава, показателите за изпълнение на съдебната власт разкриват смесена картина. Поради това е възможно да съществува риск съдебната власт да бъде възприемана като привилегирована и с ниска степен на отчетност към обществото, както според данните е било преди влизането в сила на конституционните промени от 2003 г. и 2007 г., които ограничиха имунитета на магистратите<sup>8</sup>.

**2.21 Поради това могат да бъдат повдигнати въпроси относно ползата и фискалната устойчивост на бъдещите увеличения на бюджета на съдебната власт при липса на доказателства, потвърждаващи подобряване на изпълнението.** Въведеното неотдавна конституционно изискване ВСС да внася годишен доклад за дейността на съдебните органи в Народното събрание може да предложи на съдебната власт възможност да оповестява усилията си да усъвършенства услугите си и да засили аргументите си в подкрепа на допълнително финансиране. В същото време, като се вземат предвид ограниченията и финансовите потребности за мащабни инфраструктурни проекти, финансирани от фондовете на ЕС<sup>9</sup>, става

<sup>7</sup> Функцията по водене на търговски регистър бе прехвърлена към изпълнителната власт (под контрола на МП), считано от юли 2007 г. Въпреки това, съдиите по вписванията, които нямат правното положение на магистрати, не са прехвърлени бюджетно на издръжката на МП.

<sup>8</sup> Проф. Пламен Киров, съдия в Конституционния съд на България, "Измененията в Конституцията на Република България от 1991 г. и привеждане на Конституцията в съответствие с членството в ЕС", стр. 4.

<sup>9</sup> Цялостните правителствени разходи са ограничени от таван, равен на 40 % от БВП. *Република България: Конвергентна програма (2007 г.-2010 г.)*, ноември 2007 г.

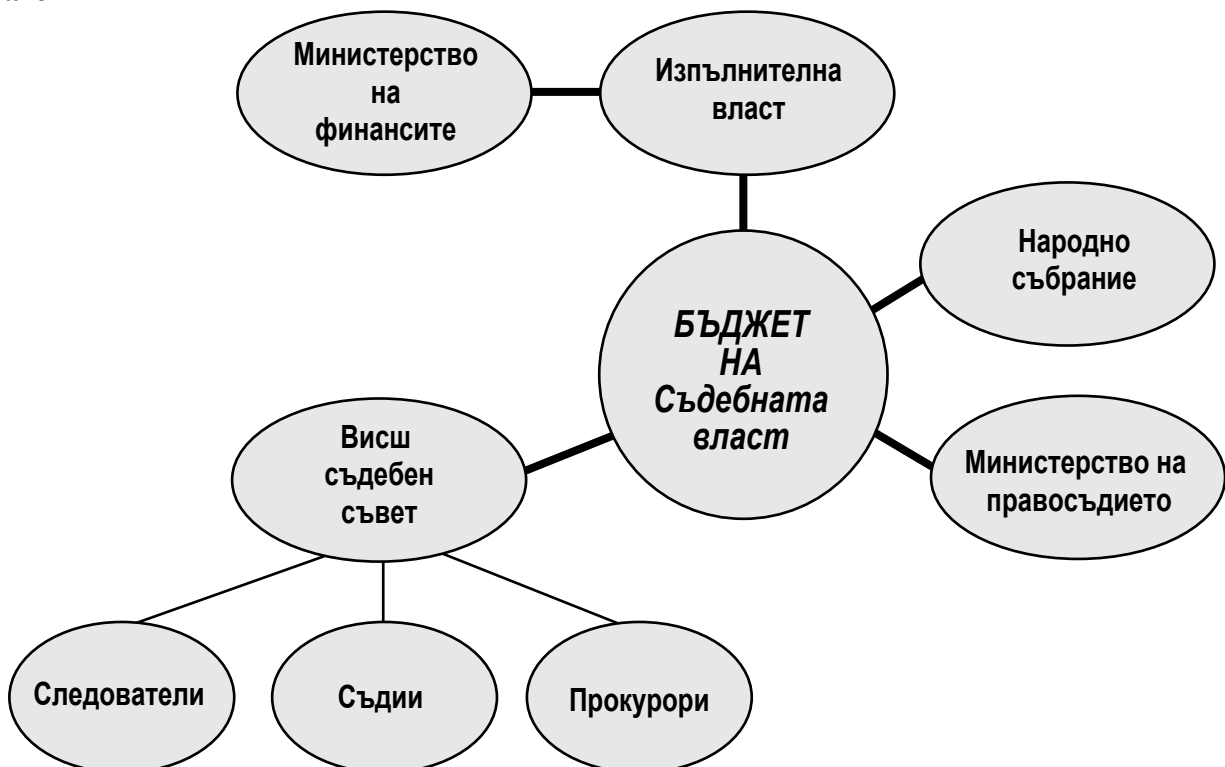
ясно, че високите нива на увеличение на бюджета на съдебната власт, наблюдавани през последните години, може би няма да се окажат устойчиви в бъдеще. Според прогнозите на МФ бюджетът на съдебната власт се оценява като установен някъде около 0,6 % от БВП за идващите години, с което се подсказва, че годишните бюджетни увеличения няма да надхвърлят нивото на нарастване на БВП<sup>10</sup>. Докато МФ няма правомощия да установява ограничения върху бюджета на съдебната власт, а само да прилага към него становището си по проекта за съдебен бюджет, внесен в Народното събрание, изглежда е била предпочетена цялостна фискална дисциплина спрямо заявките на съдебната власт за повече ресурси.

**2.22 Изглежда, че в момента подобряването на изпълнението на съдебната власт изисква преориентация от увеличаване на бюджетните средства към увеличаване на ефикасността при изразходване на тези средства.** Това предполага, че по-нататъшните подобрения на изпълнението на съдебната власт могат да бъдат движени по-скоро чрез увеличаване на ефикасността и продуктивността, отколкото с набиране на допълнителни кадри.

### Вътрешна динамика на разпределението на ресурсите

**2.23 В качеството си на орган, натоварен с управлението на съдебната власт, ВСС отговаря за разпределението на ресурсите между съдебните органи и играе решаваща роля в наблюдението на изпълнението на правораздаването.** Този раздел разглежда влиянието на състава на ВСС върху управлението на съдебната власт и разпределението на ресурсите. Ключовите институционални агенти в процеса на разпределение на ресурсите схематично са представени на Фигура 12.

**Фигура 16. Разпределение на ресурсите на съдебната власт – основни институционални агенти**



<sup>10</sup> МФ, "Доклад за тригодишната бюджетна прогноза за периода 2007 г.-2009 г.", юни 2006 г., стр. 61.

**2.24 Въпреки че се намират в общата компетентност на ВСС, механизмите за разпределение на ресурси сред съдебните органи и за наблюдение на тяхното изпълнение са много различни за трите съдебни професии.** Предоставянето на ресурси, включително за човешки ресурси, на отделните съдилища от ВСС представлява разнообразна съвкупност от практики, които не изглежда да съответстват на натовареността на съответния съд. Може да се приеме, че използването на сложна формула за определяне на натовареността, каквато в момента се разработва, би могло да обясни някои несъответствия по отношение на колебанията в структурата на натовареността на различните съдилища. Докато 65% от новите щатни бройки през 2006 г. са действително открити в съдилища с натовареност, по-висока от средната за страната, има и случаи, в които нови места се откриват в съдилища с относително слаба натовареност, независимо че в тях има свободни места. Сравнителни несъответствия могат да бъдат посочени и при разпределението на материални ресурси, по-конкретно средства за строеж на сгради и осъвременяване на съществуващи съоръжения.

**2.25 Такива примери навеждат на извода, че разпределянето на човешки и материални ресурси в съдилищата може би се извършва под влияние на субективни фактори,** като например активността, убедителността и личните връзки на председателите на съответния съд във ВСС. Засега не е ясно дали прехвърлянето на отговорността за изпълнението на капиталовите разходи към МП ще промени този модел по отношение на разпределението на средства за инвестиране в съдебни сгради.

**2.26 Децентрализираната структура на съдилищата може да се окаже съществен фактор, допринасящ за липсата на по-систематизиран механизъм за определяне на средствата, които им се предоставят.** Структурата на системата на съдилищата дава на отделните председатели на съдилища значителна свобода да управляват поверените им съдилища и да формулират и защитават заявки за допълнителни ресурси. От друга страна, прокурорските органи имат ясна йерархия, оглавена от Главния прокурор, същата йерархия съществува и в Националната следствена служба. Данни за разбивките на материалните ресурси, разпределени между териториалните поделения на прокуратурата или следствието, не бяха налични. Независимо от това, има индикации, че разпределението на ресурсите в тези две съдебни професии действително се осъществява по-централизирано, от горе надолу, отколкото при съдилищата.

**2.27 От друга страна, съществуващият състав на ВСС предполага балансирано разпределение на ресурси сред трите съдебни професии.** Може да се предполага, че йерархичната организация на прокуратурата и следствените органи може да ги постави в по-благоприятно положение спрямо децентрализираната система на съдилищата при формулирането и обосновката на заявките за отпускане на ресурси. Въпреки това бюджетните данни не изглежда да потвърждават такава хипотеза. Така например, през 2006 г. бюджетът на прокуратурата е наполовина по-малък от този, който е предоставен на съдилищата и в голяма степен пропорционален на съответните щатни равнища за двете съдебни професии. Щатът на прокуратурата възлизаше на 49% от този на съдилищата, въпреки че включва по-голям дял магистрати (51% от всички служители спрямо 28% в съдилищата), което предполага относително по-висок размер на разходите за заплащане на труда.

**2.28 Различията в структурата на трите съдебни професии може да усложни упражняването на функцията на ВСС по оценяване на изпълнението в съдебната власт.** Това се отнася както до системите за наблюдение на изпълнението на органите на съдебната власт, така и за оценяване на работата на отделните магистрати. В съответствие с йерархическата структура на прокуратурата, разпределението на натовареността и на делата и оценяването на индивидуалната работа на прокурорите се осъществява отгоре

надолу из цялата структура, като достига до най-ниските териториални подразделения. Тази централизирана система е благоприятна що се отнася до изграждането на по-унифицирани стандарти за натовареност, отчетност на изпълнението и кариерен напредък на отделните магистрати. При съдилищата административните ръководители имат по-голямо влияние при наблюдението на натовареността и изпълнението на съдиите, които работят в поверения им съд. Изглежда че това положение се потвърждава от разнообразието в управленските практики, което се наблюдава сред съдилищата и което може да се окаже важен фактор за различията в разпределението на делата сред съдилищата, времето за приключване на делата и други аспекти на изпълнението на съдилищата. В същото време влиянието на председателите на съдилищата върху кариерното развитие на съдиите допълнително подчертава важноста на ясните и прозрачни критерии за оценка на изпълнението и кариерното развитие, които се прилагат в системата на съдилищата.

**2.29 Сред съдиите се изказва и загриженост относно обстоятелството, че присъствието на прокурорите и следователите в комисиите на ВСС, които изработват кадрите проекторешения по отношение на съдиите, може потенциално да ограничи съдийската независимост при разглеждането на дела.** Не бяха намерени солидни доказателства, че съдии са били наказвани що се отнася до кариерното им развитие в резултат на това, че са разрешавали дела в несъгласие с позицията на прокуратурата.

**2.30 Представителните асоциации на трите съдебни професии обхващат основната група от институционални агенти, някои от които са играли значителна роля в провеждането на съдебната реформа.** Реформите са били съпроводени от успоредни процеси на учредяване на професионални сдружения на магистратите, които като цяло си поставят за цел да защитават професионалните интереси на съответната общност, да подобряват професионалната квалификация на членовете си и условията на тяхната работа, както и да допринасят за развитието на демократично правово гражданско общество и прозрачна, ефективна и надеждна правораздавателна система.

**2.31** България има две професионални организации на съдиите, две - на прокурорите и една - на следователите. Съюзът на съдиите в България (ССБ) е най-старата и най-голямата съдийска организация, учредена в София през 1997 г. като наследник на Съюза на българските съдии, образуван през 1919 г. и действал до 1945 г. Към 2007 г. ССБ обхваща повече от 800 съдии от всички съдебни райони и етажи на съдебната система и е развил десет регионални секции във всички съдебни окръзи. След удовлетворяване на международните стандарти за представителна, независима и демократична съдийска организация той придобива членство в Международната съдийска асоциация, считано от 2005 г. ССБ участва активно в провеждането на съдебната реформа, напр. в учредяването и развитието на Центъра за обучение на магистрати (по-късно трансформиран в НИП), разработването и прилагането на правилата за професионална етика на съдиите, въвеждането на пресслужби в съдилищата, създаването и прилагането на практиките на медиацията в законодателството, усъвършенстването на професионалната квалификация и етика на съдиите и др. Чрез своите становища и публични инициативи ССБ упражнява влияние върху правораздаването, законотворчеството и общественото възприятие за съдебната власт.

**2.32** Присъединяването на България към ЕС увеличи необходимостта от подобряване на познанията на съдиите по право на ЕС. Това е основата за учредяването през ноември 2006 г. на второто сдружение на съдии – „Съдии за единна Европа”. Образувано от няколко от членовете на ССБ (които запазват членството си в ССБ), в момента то наброява около 100 съдии. Все още сдружението не е разпознато като представително за съдийската професионална общност.

**2.33** Прокурорите са организирани в две национални асоциации: Асоциация на прокурорите

## ИНСТИТУЦИОНАЛНА СРЕДА

в България и Националното сдружение на българските прокурори. Асоциацията е по-стара, основана през 1997 г. и в момента наброява между 360 и 400 членове. Националното сдружение е образувано, когато е оспорена независимостта на Асоциацията, но неотдавна двете организации са сложили началото на усилия за сътрудничество, особено по отношение на обучението на прокурорите.

**1.34** Следователите са обединени в Национална камара на следователите, основана през 1999 г. Понастоящем в нея членуват над 650 души от всички окръжни и специализирани следствени бюра, организирани в 28 местни секции. Основните цели на Камарата включват поощряване на модерния следствен процес, подобряване на професионалната квалификация на следователите, развиване на практики в защита на човешките права и запазване независимостта на следствието. След като неотдавнашните законови промени намалиха значително правомощията на следователите и прехвърлиха много от техните функции на полицията, влиянието на Камарата намаля.

**2.35** Горното обсъждане на избрани институционални черти на българската съдебна власт вече може да осветли изследването на концептуални и процедурни въпроси, свързани с управлението на ресурсите на съдебния сектор в България. То е предмет на следващата глава.

---

---

## 3. УПРАВЛЕНИЕ НА РЕСУРСИТЕ В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

### Предизвикателството на публичните финанси

**3.1 Спорният въпрос за финансиране на съдебната власт хвърля светлина върху стълкновението, което се наблюдава в България, между двете устройствени плоскости – на независимостта и отчетността на съдебната власт.** Конституционно гарантираният принцип на функционална и бюджетна независимост на съдебната власт се привежда от съдебната власт като аргумент за упражняване на нейните правомощия да формулира искания за по-големи бюджети и да ги изпълнява за покриване на приоритети, каквито тя намира за уместни, включително увеличаване на размера на заплати и разходи за човешки ресурси. Принципът на съдебна отчетност се привежда от законодателната и изпълнителната власт като аргумент за търсене на обосновка за исканията на съдебната власт за високи разходи и за начина, по който предоставеният на съдебната власт бюджет ще бъде действително изпълняван.

**3.2 Мнозина представители на съдебната власт в България твърдят, че секторът не се финансира достатъчно.** Това е гледната точка на наскоро изготвен експертен доклад, в който се казва: „Изглежда е необходимо да се подобри целевото финансиране от бюджета на човешките ресурси, на нови инвестиции за инфраструктура и на осъвременяване на сградния фонд, където се предоставят публичните услуги в правораздаването. Въпреки това през последните няколко години в бюджетите за правосъдието се наблюдава обратна тенденция, което показва пренебрегването от страна на изпълнителната власт на исканията, направени от ВСС с цел разпределение и подобряване на ресурсите за администрацията на правосъдието.”<sup>1</sup> Това твърдение се изказва и в следното мотивационно въведение на бюджетното предложение на ВСС за 2008 г. (първоначален проект): „Одобреният бюджет за съдебната власт за 2007 г. е само 0,61% от БВП, докато в страните-членки на ЕС той възлиза на 2% (предложението за 2007 г. на ВСС е 1,07% от БВП).” Съдебната власт твърди, че България е изправена пред необичаен натиск за предоставяне на услуги (което е отразено във високата натовареност на съдилищата) при ограничени ресурси (относно съдебен персонал, оборудване и сгради, и информационни технологии).

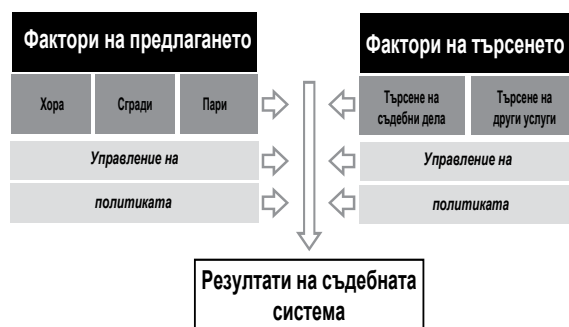
**3.3 Настоящият доклад предлага модел на търсене и предлагане за изследване на този спорен въпрос.** Фигура 17 показва базов модел на положенията, разгледани в доклада, като се започне от обичайните ресурси на предлагането (като хора, сгради и пари) и фактори, които движат търсенето в сектора (търсенето на съдебни дела и други услуги – като обработване на клетвени декларации). Моделът показва, че както факторите на търсенето, така и тези на предлагането се влияят от политиката и управлението и заедно оформят резултатите и постиженията на съдебната власт. Резултатите, върху които е фокусиран моделът, са в съгласие с общата насока на този доклад за даване на повече аргументи в полза на стратегическото ориентиране на бюджетното и финансово управление на съдебната власт в България.

<sup>1</sup> Докладът е озаглавен „Управление на бюджета на съдебната власт в България” и е резултат от ангажимент по ФАР (Component 9 of the Twinning Project BG-04-IB-JH-04).

# УПРАВЛЕНИЕ НА РЕСУРСИТЕ В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

**3.4 От сравнителна гледна точка показателите на търсенето и предлагането в България не разкриват значително разминаване в ресурсното обезпечаване.** Би било показателно България да бъде сравнена с другите нови страни членки на ЕС по отношение на избрани показатели (Таблица 1). Данните не са изчерпателни и не могат да обосноват окончателно становище дали финансирането на съдебната власт в България е адекватно или не, но определено показват, че съдебната система съвсем не изостава в такава степен, в каквата твърдят някои коментатори, особено по отношение на факторите на предлагането. МФ например разбира, че е „неоспорим фактът, че при съставянето на бюджета ВСС не е ограничен от задължителни тавани на разходи, докато изпълнителната власт трябва да изготви крайният вариант на държавния бюджет, държейки сметка и за спецификата на съдебната система в рамките на ограничени разходи в съответствие с консолидирана фискална програма”<sup>2</sup>.

**Фигура 17. Модел на търсене и предлагане за анализиране на финансите в сектора на съдебната власт в България**



**3.5** В България съотношението на съдиите на глава от населението е по-високо в сравнение с това в пет други нови страни-членки на ЕС. Съдебните сгради в България имат по-голямо географско покритие (като съотношение между население и територия), отколкото в повечето други нови страни-членки. Усвояването на бюджетни средства на глава от населението е сравнимо или дори по-високо от повечето нови страни-членки. Търсенето на съдебни услуги е сравнително високо, като броят на постъпилите дела на 100 000 жители значително надхвърля този във всички други нови страни-членки за гражданските и административните дела и е по-голям при повечето нови страни-членки по отношение на наказателните дела.

**Таблица 1. Сравнение между България и други новоприсъединени членки на ЕС<sup>3</sup>**

(Забележка: \* показатели на 100 000 жители, \*\* показатели на 100 000 квадратни метра)

Държави	Фактори на предлагане			Фактори на търсене	
	Съдии	Сгради	Средства	Постъпили администр. дела *	Постъпили наказателни дела *
България	22,6	2,0	0,14	7388	870
Чехия	28,2	1,0	0,12	2793	773
Естония	18,1	1,3	0,04	1873	638
Унгария	27,3	1,6	0,17	1634	1371
Латвия	16,6	1,8	0,06	2551	525
Литва	20,2	2,0	0,10	4441	514
Полша	25,6	0,8	0,10	3045	1436
Румъния	18,6	1,2	0,11	5321	1922
Словакия	22,4	1,1	0,12	4420	499
Словения	39,0	3,3	0,33	1268	727

Източник: СЕРЕЈ (2006 г.) и ВСС (2007 г.)

<sup>2</sup> Виж референция на МФ номер 93-02-56 от 18 март 2008 г. относно Управление на публичните разходи

<sup>3</sup> Данните от СЕРЕЈ тук се различават от тези от ВСС. СЕРЕЈ регистрира 9 евро на глава от населението, но проверка, основана на официалните разходни документи на ВСС, премества величината на 15 евро на глава от населението. Налице е разлика от 60 млн. евро между данните за извършени разходи в доклада на СЕРЕЈ и тези в отчета на ВСС за 2004 г.



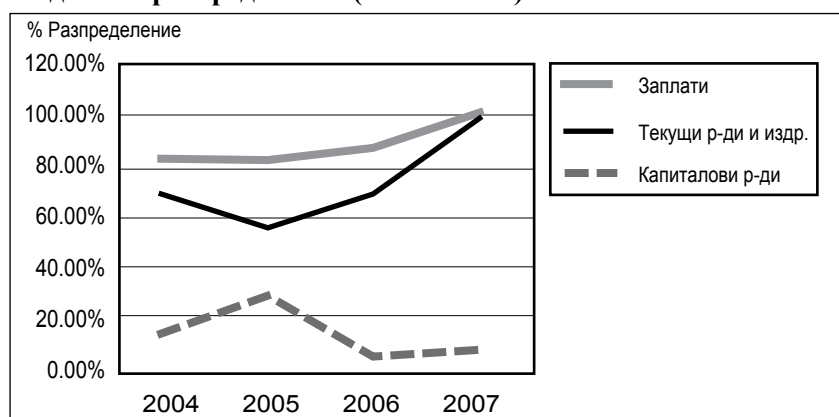
**3.6 Действително данните показват рязко увеличаване престоя на граждански и административни дела и дават ясни симптоми за повишения стрес в системата в резултат на това увеличаване.** Те насочат към необходимостта от по-задълбочен анализ на причините за това явление и за потенциалните политически реакции за управление на този аспект от търсенето без да се поставят ограничения пред достъпа до правосъдие на социално слабите и уязвимите социални групи. Тези моменти ще бъдат изследвани по-долу, но е от значение да бъдат споменати тук.

**Фигура 18. Ресурси, постъпващи в съдебната власт на България, 2001-2007 г.**



**3.7 По отношение на предлагането, ресурсите на практика се вливат бързо в съдебната власт от 2001 г. насам.** Фигура 18 показва рязкото увеличение както на планираните, така и на действително изразходваните средства в сектора. Фигурата показва нарастване на отпускните средства за съдебната власт от 180% през периода 2001-2006 г. и удвояване на бюджетните средства като дял от БВП. Това увеличение на отпускните средства се отразява и в нарастване и на други фактори на предлагането. До 2006 г. броят на съдиите на 100 000 жители се е увеличил на 25<sup>4</sup>, броят на съдебните сгради по места на 100 000 жители е нараснал до 2,36, а броят на съдебните сгради по места на 10 000 квадратни метра се е увеличил на 0,16. Данните на Таблица 1 и Фигура 18 не изглеждат да разкриват сериозен проблем с цялостното равнище на финансиране на съдебната власт. Въпреки това те все пак показват устойчива тенденция към преразход в сравнение с предоставените средства със закона за бюджета. Причината за тази тенденция не може да се изведе от данните и може да се дължи на разнообразие от фактори както в, така и извън влиянието на съдебната власт (рязко нарасналият брой на гражданските и административните дела е пример за второто).

**Фигура 19. Степен на усвояване на поискани средства от съдебната власт. Бюджетно разпределение (2004-2007 г.)**



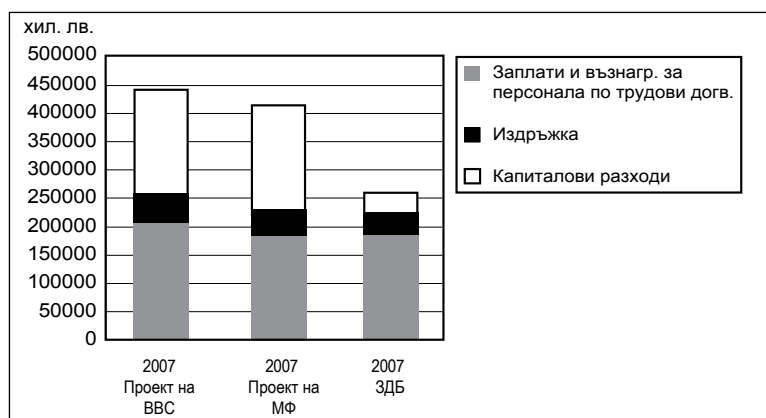
<sup>4</sup> Броят на съдиите е изчислен, като са използвани статистически данни на ВСС, и включва броя на магистратите в съдилищата, заедно с тези във ВКС и ВАС. Този брой, установен за 2004 г., приблизително съвпада с броя, представен в доклада на СЕРЕУ и поради това се счита за добър показател за сравнение.

**3.8 Преразходът на средства в съдебната власт поставя въпроса за степента, в която законодателната власт отпуска финансови средства за съдебната власт в противоречие с бюджетните ѝ искания.** Фигура 19 показва пропорционалното съотношение на бюджетното искане за заплати, текущи разходи и разходи за издръжка и капиталови разходи, което действително е уважено от законодателната власт. Предоставяните средства за първите две пера са устойчиво високи по отношение на бюджетните искания. Въпреки това бюджетните искания надхвърлят официално отпуснатите средства за капиталови разходи, където съдебната власт традиционно иска извънредно големи суми (180 млн. лв. за 2007 г.), а официално предоставените средства са много по-малко (32 млн лв). Високият дял на отпуснатите средства спрямо бюджетното искане за (а) заплати и (б) текущи разходи и разходи за издръжка показва, че тези пера са на практика защитени.

**3.9 В момента бюджетът на съдебната власт се представя пред законодателната власт в две версии.** Едната идва от съдебните институции (ВСС и МП през 2007 г.), а втората - от Министерството на финансите (МФ). Тази ситуация съществува, защото МФ няма право да се включи пряко в преговорите относно бюджета на съдебната власт (заради независимостта на съдебната от изпълнителната власт). Бюджетната версия на МФ е предназначена да служи като алтернатива за законодателната власт, която да бъде съобразявана при определяне на обосноваността на секторния бюджет. Представители от съдебната власт са на мнение, че версията на МФ подкопава тази на съдебната власт. На Фигура 20 се вижда, че всъщност това не е така, поне за разходите за 2007 г. за трудови възнаграждения и издръжка, където ВСС и МФ са направили много сходни предложения (отразявайки защитения характер на тези разходи). Двете предложения са още по-близки по отношение на капиталовите разходи. Законодателната власт е направила окончателното „орязване” по отношение на капиталовите разходи. Независимо от основанията на Народното събрание, изглежда че обосновката за огромните капиталови разходи не е била достатъчно убедителна.

**Фигура 20. Съпоставка на бюджетните искания (2007 г.).**

*Източник: МФ и ВСС*



## Приходи на съдебната власт: Модели и търсене

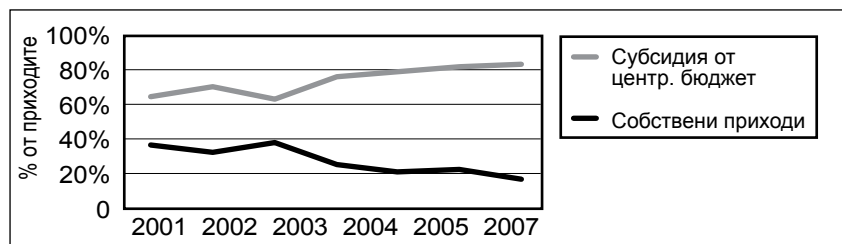
**3.10 Националният бюджет увеличава ресурсите за съдебната власт, като нейните собствени приходи играят все по-малка роля.** Това е видно от Фигура 21, която показва приходите за сектора от субсидията от републиканския бюджет и собствени приходоизточници между 2001 г. и 2006 г. Две трети от средствата за съдебната власт идват от централния бюджет през 2001 г. спрямо 36% от собствени приходи – разлика от 30% между двата източника.<sup>5</sup> Тази разлика се увеличава на 60% през 2006 г., когато националният бюджет предоставя 83% от

<sup>5</sup> Стойностите надхвърлят 100% през някои години поради негативните трансфери към Фонд „Съдебни сгради” и Фонд „Затворни сгради”.

общия размер на разходите на съдебната власт в сравнение с 23% нейни собствени приходи.

**Фигура 21. Собствените приходи на съдебната власт намаляват**

Източник: ВСС



**3.11 Намаленият дял на собствените приходи се отразява на политиките, насърчаващи достъпа до правосъдие, но тези политики също така въздействат и върху връзката между търсенето и предлагането на съдебни услуги.** Достъпът до правосъдие е във фокуса на политиката на съдебната власт в България. Той е и основен аргумент, поради който България не проявява достатъчно загриженост от намаляването на собствените приходи в сектора – по-ниските собствени приходи отразяват по-ниски средни съдебни такси, които отразяват по-ниски абсолютни такси и повече средства за онези, които не могат да плащат такси. Това може да бъде добър показател за страна, в която традиционно достъпът до съдилищата е труден, ако свръхвисоките такси са били факторът, който е ограничавал достъпа. Това, обаче, може да се прояви небалансирано и може да създаде проблем, когато ниските разноски за водене на дела доведат до неконтролируемо равнище на брой на делата и повърхностно правораздаване. В тези ситуации достъпът до правосъдие може да бъде ограничен поради невъзможността да се отговори на търсенето с предлагане, в резултат на естествени ограничения, свързани с хора, помещения, финанси и технологичен процес. Това може да се окаже проблематично, ако управлението и организацията, а не толкова високите такси, са действителните ограничения на достъпа до правосъдие.

**3.12** По инициатива на МП, Министерският съвет одобри ревизирани с около 2,5 пъти съдебни такси за граждански дела. Нуждата от актуализация във връзка с инфлацията и нарастващите цени на имотите допринесе за реализацията на тази инициатива. Таксите, обаче, за изпълнение на съдебни решения, бяха увеличени през 2006 г. средно шест пъти, като загубилият делото е длъжен да поеме тези плащания.

**3.13 Данните показват значителна пропаст между търсенето и предлагането по отношение на съдебните дела в България.** Таблица 2 показва, че броят на делата, постъпили в съдебната власт, е нараснал с 14% през периода 2002-2006 г., а общият брой на разглежданите дела е нараснал от 533 000 на 605 000. Приключените дела на година са се увеличили от 383 000 на 480 000 за същия период, като показват увеличение с 25%. По-голямото нарастване на броя на приключените дела частично отразява подобрението по отношение на ресурсите в сектора и на капацитета на предлагане (съобразно данните във Фигура 18). При все това разликата между търсенето и предлагането е най-малка през периода 2002-2003 г., когато спада от близо 150 000 на 125 000. През останалите периоди се запазва почти постоянна разлика.

# УПРАВЛЕНИЕ НА РЕСУРСИТЕ В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

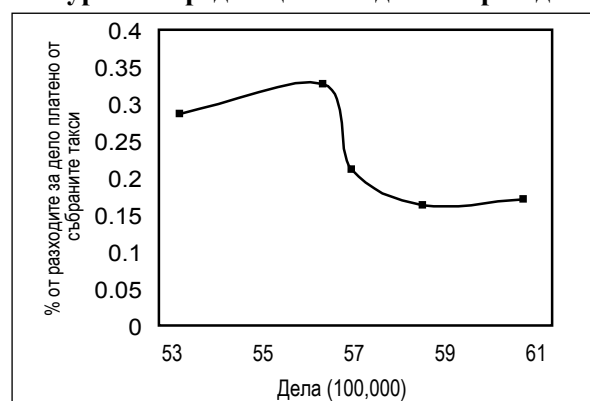
**Таблица 2. Брой дела и средни разноски по финансови източници**

	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Изчислени от общия брой дела за разглеждане</i>	533175	563250	569019	584455	605499
лв. усвоени (общо) за дело	269.07	305.38	390.02	425.45	500.66
лв. от републиканския бюджет за дело	192.49	198.62	300.09	336.99	414.35
лв. от събрани съдебни такси за дело	82.62	107.82	85.86	70.06	87.17
<i>Изчислени от общия брой на свършените дела</i>	383031	434383	445929	458315	480720
лв. усвоени (общо) за дело	374.54	395.97	497.68	542.54	630.61
лв. от републиканския бюджет за дело	267.94	257.55	382.92	429.74	521.90
лв. от събрани съдебни такси за дело	115.01	139.81	109.56	89.34	109.80

*Източник:* Данни, предоставени от ВСС. Числата не са обобщени, защото негативните трансфери не са показани в Таблицата.

**3.14 Разликата между търсенето и предлагането е повлияна от ценовите ефекти на собствените приходи и размера на субсидията от републиканския бюджет.** Интересно е, че разликата между общия брой на делата и броя на приключените дела е най-малка в годината, когато събраните съдебни такси достигат най-висок дял от общите разходи за делата (2003 г., когато събраните такси съставляват 35 % от средните разходи за делата). Въпреки че подходът може и да не е класически правилен, съотношението на разходите за дела, идващи от събраните такси, може да бъде разглеждано като цена за дело, платена на входа на съдебната система. Фигура 22 показва типичната наклонена надолу крива на търсенето, която се изчислява, като се съпоставят общият брой на дела за разглеждане спрямо размера на разноските. Наклонът е  $-0,74$ , което предполага силен ценови ефект върху търсенето (колкото по-ниски са разноските, толкова е по-високо търсенето). Тъй като собствените приходи представляват по-малък дял от разходите за делата, може съответно да се очаква по-високо равнище на заведени дела в България.

**Фигура 22. Средна цена на дело и брой дела**

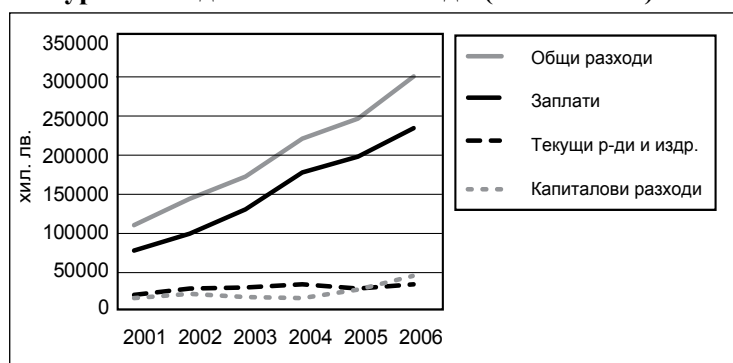


## Разходи на съдебната власт: модели и предлагане

**3.15 Разпределянето на разходите показва наличието на възможности за подобряване.** От 2001 г., както вече бе показано, повишените ресурси на системата са били насочени преобладаващо към плащания към персонала. Фигура 23 показва как разходите за персонал са се увеличили между 2001 и 2007 г. Отпуснатите средства за човешки ресурси и степента на промяна на разходите за тях далеч надвишава отпуснатите средства и степента на промяна при другите категории.

**3.16 Заплатите и другите възнаграждения на персонала, са защитени за сметка на други категории; това създава ефект на изтласкване на необходимите разходи, който намалява най-вече капиталовите разходи.** Това е подробно изложено в Таблица 3, която показва степента, до която съдебната власт е удовлетворила своите бюджетни искания. Планираните и действителни средства за съдебни заплати са високи като дял от общото бюджетно искане. Исканията за капиталов бюджет остават недофинансирани от законодателната власт. Това се дължи частично на слабостите на самите капиталови искания, но това е само едната страна на нещата. Данните показват, че високата степен на нарастване на разходите за човешки ресурси води до изтласкване на другите разходни категории, като не оставя място особено за капиталовите разходи.

**Фигура 23. Съдебна власт: Разходи (2001-2006 г.)**



Източник: ВСС

**Таблица 3. Отношение на планираните и отпуснатите средства към бюджетните искания, 2005-2007 г.**

	2005 бюджет/ искане	2005 усвоени/ искане	2006 бюджет/ искане	2006 усвоени/ искане	2007 бюджет/ искане
<b>Заплати</b>	84 %	98 %	88 %	98 %	87 %
<b>Издръжка</b>	60 %	68 %	72 %	68 %	89 %
<b>Капиталови разходи</b>	37 %	52 %	15 %	27 %	19 %

Източник: ВСС

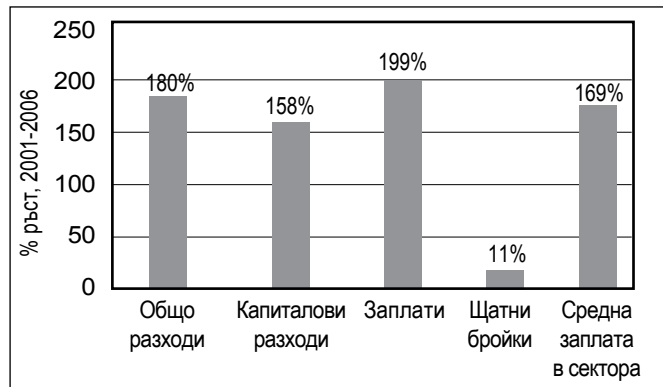
**3.17** Въпреки всичко въпросът е по-сложен, отколкото изглежда. Създаването на административните съдилища е добър пример за създаването от изпълнителната и законодателната власт на повече съдилища и съдебни щатни длъжности и съответната нужда за финансовото им обезпечаване. Не е ясно дали съдебната власт напълно е подкрепила откриването на тези нови места. Дори и това да е било така, решението за увеличаване на щатните бройки е прието от всички сектори в държавата – вероятно в отговор на разбирането за това какво трябва да бъде изпълнено за присъединяване към ЕС. Въпросът е в това, че такова увеличаване на щата е резултат от съзнателна държавна политика, по която има съгласие във всички сектори на държавната власт, а не която е резултат единствено на натиск от страна на съдебната власт.

**3.18** Щатният брой се е увеличил през въпросния период, с което допринася допълнително за увеличените разходи за персонала. Увеличението е по-ясно изразено през някои години за разлика от други, а начините за разпределянето на разходите са доста различни за различните сфери на съдебната власт. Например, 2007 г. бе година на голямо нарастване, а пропорционално промените бяха най-големи във ВАС, прокуратурата и НИП. При съдилищата

## УПРАВЛЕНИЕ НА РЕСУРСИТЕ В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

има най-много нови щатни бройки за периода (в сравнение с 2000 г. в разликите за три години), докато в следствието има действителен спад за същия период. Фокусът на този доклад е съсредоточен върху съдилищата, тъй като щатният брой тук съставлява около 60 % от щата в сектора.

**Фигура 24: Съдебна власт на България: Растеж на избрани бюджетни показатели, 2001-2006 г**



**3.19 Увеличението на щатния брой е повишило способността на съдебната власт да правораздава.** Увеличението на заплатите се оказа дори по-силен двигател за разходване на средства, отколкото новите щатни бройки. На фигура 24 е показано, поне що се отнася до периода между 2001 г. и 2006 г., че щатният брой се е увеличил само с 12% за цялата система. Значителното нарастване през 2007 г. повишава ръстта за 2001-2007 г. до 30,6% (видно от Таблица 1 в Приложението). Тези числа могат да бъдат противопоставени на увеличението от 199% на разходите за възнаграждения в съдебната власт между 2001 и 2006 г. Това повишение на нивото на заплатите е основният двигател на общото нарастване на разходите, като средната заплата в системата е нараснала със 169% през периода.

## Функционална система за управление на публичните финанси

**3.20 Един основен модел за бюджетиране и финансово управление разкрива, че секторното бюджетиране и системите за финансово управление следват редица ясно отличими процеси.** Фигура 25 показва как такива процеси се вписват в цялостна система на по-добри практики. Ефективността на системата произтича от прилагането на подходящи инициативи във всичките седем процеса (отразени в затворените квадратчета) и установяването на връзки между тях (отразени с непрекъснатите стрелки, които показват как една връзка благоприятства друга и води до затворена, последователна система от процеси). Ако отделните области работят ефективно, но не са добре съгласувани помежду си, системата може и да не дава ефективни резултати.

**Фигура 25. Пример за система за бюджетно и финансово управление**



**3.21 Системите с по-добри практики подпомагат процеси на стратегическо планиране, които осигуряват политиката, ориентирана към резултати, да влияе върху решенията.** Това обикновено започва с преглед на политиките за финансиране и насоките за развитие, при което се определят средносрочните насоки. Тези насоки често биват отразявани на високо ниво и показват общите секторни цели – видовете резултати във връзка с производство или предоставяне на услуги – както и перспективите за наличността на съвкупни ресурси, особено поради факта, че върху това оказват въздействие върху политиките за събирането на собствени приходи в сектора. Тези цели понякога са показани, тъй като се свързват с препоръчаните програми и подпрограми за действие, които политици идентифицират като параметри за развитието на сектора. Тези програми или подпрограми се фокусират върху целите, основани на политиките, които лидерите в сектора смятат за най-важни. В Таблица 3 от Приложението са посочени такива програми за някои избрани страни.

**3.22 Стратегическото бюджетиране е процес, при който един сектор трансформира общата насока на политиката си в стратегически, финансови планове.** Тези планове са по-подробни в сравнение с общата политика, разработена на първия етап, и включват повече оперативни цели – средносрочни цели за резултатите – както и необходимите входящи ресурси за постигане на тези цели – личен състав, помещения, финансови средства и др. Тези планове се разработват за отделните бюджетни разпоредители (съдилищата и другите разпоредители в сектора на съдебната власт, които директно администрират финансите след тяхното получаване) и се отнасят към общия план – като целите за резултатите се обвързват с по-общите цели, а нуждите от ресурси се ограничават от общите бюджетни тавани.

**3.23 Резултатите от стратегическото планиране директно водят до етапа на подготовка на бюджета,** когато се изготвят бюджетното предложение и проектобюджета. Това е традиционната стъпка при бюджетирането, която повечето правителства обикновено са свикнали да правят. Тя включва централен офис (като бюджетен или счетоводен отдел), който изпраща указания до делегираните ведомства с искане за бюджетни предложения. Указанията, които се ползват в по-добрите практики, изискват информация за това как годишното искане се отнася към средносрочните планове, разработени на етапа на стратегическото планиране, специално изисквайки информация относно: (а) целите на изпълнението през следващата бюджетна година (и как те ще бъдат измервани) и (б) как годишното искане се отнася към средносрочния финансов план. Тези указания формират основата на средносрочно бюджетно искане, което помага на бюджетния разпоредител на централно ниво да състави бюджетното предложение за настоящата година, включващо цели за изпълнение и индикативни бюджети за две или три години напред.

**3.24 Предложението включва както текущи, така и капиталови разходи и показва как разходните нужди се отнасят към насоката на политиките, често чрез програмна структура.** Тази програмна структура просто организира разпределението на ресурсите съобразно специфичните цели (където една програма или подпрограма обикновено се определя като набор от процеси, необходими за постигането на специфична цел). Разпределението на ресурсите по всяка програма може да бъде показано и с разбивка по получатели и икономически категории, както се вижда от примера в Таблица 4 от Приложението. (Таблицата показва как един съд може да състави бюджет в две подпрограмни области, които са общи с всички останали съдилища). По искането след това се водят преговори със служители от министерства като това на финансите и икономиката, а понякога и с правителството, и най-накрая се защитава пред съдебната власт. Защитата обикновено се води от политическото и административното ръководство на сектора, което трябва да покаже как общото искане е стратегически повлияно и ограничено в рамките на по-общите насоки на политиките в сектора.

**3.25 Изпълнението на бюджети, основани на конкретни политики, изисква силни и последователни механизми за изпълнение на бюджета.** Процесите на управление на ресурсите са от основно значение, защото те регулират достъпа, който секторните бюджетни разпоредители имат до ресурсите, отпуснати в бюджета. Наличието на формални бюджетни правомощия за достъп до налични и капиталови средства, стоки или персонал не винаги означава, че този достъп е осъществен. Секторите трябва да имат ефективни системи, чрез които бюджетните организации могат да искат и да получават отпуснатите за тях ресурси и едновременно да имат капацитета да ги използват. Тези процеси трябва да бъдат стратегически (да се прави разпределение по видове входящи ресурси и получени резултати, върху които се акцентира в стратегическите бюджетни документи като програмите и подпрограмите, показани в Таблица 5 от Приложението), ефикасни (да позволяват своевременен достъп до ресурсите) и ефективни (да са обвързани с възможност за използване на ресурси, след като достъпът до тях е получен) и да осигуряват висока степен на отчетност (да гарантират, че бюджетните потребители имат достъп само до онези ресурси, които са им отпуснати, и ги използват правилно). В добрите процедурни практики често се използват информационно-технологични решения за осигуряване на потока на ресурсите, но дори тези системи нямат успех, когато в организациите липсва необходимият персонал с умения да управлява ефективно тези ресурси.

**3.26 Вътрешният контрол, вътрешният одит и механизмите за наблюдение са от жизнено значение за ефективността и отчетността.** Тези механизми генерират информацията, от която се нуждаят ръководителите в секторните организации при управлението и осигуряването на ефикасно и ефективно изпълнение на бюджетната програма. Вътрешният контрол включва набор от процедурни правила и структури, които контролират начина, по който работи организацията. Те определят основните изисквания за управление на наличните парични и капиталови средства, стоките или персонала. Ръководството може да разчита на този контрол, за да осигури ефикасност и отчетност на основните процеси и често използва контрола за свеждане до минимум на риска от процедурен неуспех. Механизмите за вътрешен одит включват текущи оценки, които имат за цел да осигурят съществуването на системата за контрол и нейното спазване, както и да предоставят текущ анализ на организационните проблеми, които са заплахата за постигането на организационните цели. По този начин вътрешните одитори текущо представят отчет на ръководството относно напредъка на организацията при изпълнението на бюджетните програми – от гледна точка на процеса (дали се поддържа интегритетът на вътрешния контрол), от финансова гледна точка (дали средствата биват отпуснати за подходящите области в подходящото време), от по-общата гледна точка на ресурсите (дали ресурсите, необходими за предоставянето на услуги биват предоставяни и управлявани по подходящ начин), и от гледна точка на изпълнение (дали организацията е съсредоточена по подходящ начин върху постигането на нейните цели и дали изпълнението се оценява последователно и надеждно). Функцията на вътрешния одит е обвързана с цялостното наблюдение, при което ръководството редовно събира информация за напредъка на организацията – по отношение придържането към процедурите, финансовите средства, общото ресурсно укрепване и изпълнението на функциите. Тези процеси са от основно значение за управлението на оперативно равнище, за да следи напредъка по отношение постигането на целите, като посочените в Таблица 4 от Приложението, и за лица, ангажирани с разработването на политики, и ръководители на по-високо равнище, за наблюдение на цялостния напредък при постигане на програмните цели (както например са показани на секторно равнище в Таблица 3 от Приложението).

**3.27 Процесите на счетоводно отчитане също са от жизнено значение.** Тези процеси гарантират, че бюджетните разпоредители осчетоводяват и отчитат дейностите си, съхраняват информация за достъпа до ресурса и неговото усвояване. Тези счетоводни сметки и отчети



трябва да отразяват начина, по който ресурсите действително са разпределени в бюджета и чрез системите за управление на ресурсите (особено системите за управление на пари в брой и доставки). При управленските системи, основани на добри практики, счетоводните сметки и отчетите показват как финансовите средства създават изходна база и допринасят за създаването на резултати (което често е видно в основаващите на програми сметки, с разбивки по икономически показатели във всяка програма, които отразяват класификация, която може да се свърже с бюджетното разпределение в Таблица 5 от Приложението). Лошото счетоводство и отчетност подкопават стимулите за ефективно изпълнение на бюджета и ограничават прозрачността и отчетността. Счетоводните процеси допринасят за развитието на системите за вътрешен контрол (като предоставят правила за това как и кога да се осчетоводяват транзакции, например). Счетоводните и отчетните системи, основани на по-добрите практики, изискват от бюджетните разпоредители да разсъждават върху финансовите операции, както и върху напредъка при постигането на целите. Отчетите при управленията, основани на по-добри практики, предоставят редовна информация (на тримесечие, на полугодие, годишно) и по двата въпроса.

**3.28 Процесите на външен одит (и на други форми на отчетност) предоставят връзката между процесите на разработването на стратегия/изготвянето на бюджет и изпълнението и отчитането на бюджета.** Тези процеси осигуряват отчетност при изпълнението на бюджетната програма, проверка на съответствието на процесите със съответните изисквания, финансова неподкупност и изпълнение (при по-добрите практики). Външният одит обикновено се извършва от външно лице, най-често Сметната палата, която се отчита пряко пред законодателната власт. Одиторският доклад обикновено се представя на секторните разпоредители с бюджетни средства шест месеца след приключване на бюджетната година и в него се посочват проблемните области. От секторните разпоредители трябва да се изиска да отговорят официално на изразената загриженост по тези проблемни области и да използват информацията, предоставена в докладите, като изходна точка при бъдещи инициативи за стратегическо планиране и бюджетиране, както и да предоставят информация на инициативи за укрепване на системата като цяло.

### **Процеси за управление на публичните финанси в съдебната власт**

**3.29 В разнообразните процеси на управление на публичните финанси в българската съдебна власт са ангажирани голям брой органи.** Основните участници са съсредоточени главно в органите на централната изпълнителна власт (Министерски съвет, Министерство на финансите и Министерство на правосъдието), централните органи на съдебната власт (Висшият съдебен съвет и съставляващите го членове от съдебната власт, прокуратурата, следствената служба) и Националния институт по правосъдие (включително комисиите по правни въпроси и бюджет и финанси към Народното събрание).

**3.30 Някои области обаче не са добре представени или засегнати, най-вече по отношение на основните стъпки при стратегическото планиране.** Това не означава, че в съдебната власт няма стратегическо планиране. Длъжностните лица, ангажирани с разработването и провеждането на политиките в сектора, са разработили, например, „Съвместна програма за действие срещу наркотиците и престъпността“ (изготвена през 2006 г., съвместно с Организацията на обединените нации), както и други, свързани с инициативи и ангажименти към Европейския съюз. Тези инструменти не са разработени с цел оказване на въздействие при действителното разпределение на бюджетни средства и поради това имат ограничено значение

## УПРАВЛЕНИЕ НА РЕСУРСИТЕ В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

в този контекст. Не се осъществява ежегоден преглед на изпълнението в сектора и поставяне/коригиране на секторните цели по начин, който може ефективно да подобри стратегическата ориентация на бюджетите. Липсата на подходящи процеси се изразява в липса на план или насока на най-високо ниво и в липса на ясни секторни цели, които могат да дадат информация за програмните намерения в бюджета.

**3.31 Липсата на стратегически бюджетен елемент отслабва способността на съдебната власт да защити исканите средства. Полаганите напоследък усилия да се свържат политиките с бюджета на съдебната власт не са доказателство за нов стратегически етап.** Висшият съдебен съвет наскоро осъзна, че му е необходим по-програмен подход, ако желае да бъде в крак с изпълнителната власт (където програмното бюджетиране вече е установена практика) и да подобри способностите си аргументирано да търси средства. Като част от процеса на разработване на бюджета през 2008 г. Висшият съдебен съвет излезе с документ, озаглавен „Доклад за приоритетите и разпределението на бюджетни средства в българската съдебна система за периода 2008-2010 г.“. Докладът идентифицира области на политики, финансирани от бюджета: (1) Осигуряване на оптимален брой щатни бройки, които да обезпечат цялостната дейност на органите в съдебната власт, както се изисква от Закона за съдебната власт, и осигуряване на разработването на механизми за достъп до информация с цел повишаване на общественото доверие към съдебната власт; (2) Укрепване на професионалната квалификация на правоприлагащите органи; (3) Дейности на специализираните съдебни институции във връзка с изменения в законовите актове и подготовка на нови законопроекта. Тези области на политики не са резултат от стратегически процес и не отразяват целите на сектора по отношение предоставянето на услуги. По-скоро те продължават да отразяват необходимите за сектора входящи ресурси – човешки ресурси, обучение и обезпечаване на административни съдилища и специализирани звена на прокуратурата. Читателят на този документ може би продължава да се пита какво именно ще финансират тези средства – освен новоразкрити длъжности и нови структури. България има нужда от процедура за изработване на отговора на този въпрос в сектора, както и от окончателен отговор, ако действително ще въвежда стратегически етап на изработване на политики в своята система на бюджетно и финансово управление.

**3.32 Съществуващите процеси за управление на наличните парични средства пораждат загриженост.** Тези процеси са в голяма степен децентрализирани, въпреки че ВСС действително упражнява някакъв контрол на централно равнище. Например, оперативният бюджет за всеки отделен съд в голяма степен се изпълнява на равнището на съответния съд въпреки че ВСС контролира момента на разпределение на средствата. (Те се разпределят по месеци и изпълнението не може да надхвърля временните месечни граници, което представлява традиционен метод за контрол върху управлението на наличните парични средства). Не е достъпна пълноценна информация за това как, например, паричните средства се разпределят между първостепенни и второстепенни бюджетни разпоредители и как собствените приходи (като съдебните такси) се събират и прехвърлят към ВСС (което е изискване). В доклад на Сметната палата се твърди, че такива процеси не са стандартизирани за разпоредители с бюджетни средства и разнообразията в системите поражда загриженост за неефективно усвояване на ресурси и потенциален или действителен срив на контрола или отчетността.

**3.33 Подобна загриженост се поражда и по отношение на практиките за управление на обществените поръчки.** Доклади за слабости в процедурите за управление на обществените поръчки са причината, поради която МП избягва да заема твърда позиция относно решенията за капиталови разходи.

Управление на човешките ресурси

**3.34 Политиките и процедурите за управление на човешките ресурси също изглеждат твърде неорганизирани, въпреки че има елементи на централизиран контрол.** Разходите за човешки ресурси остават високи и постоянно се повишават, като тези за заплати са се увеличили от 119 млн. лева на 131 млн. лева до 159 млн лева между 2004 г. и 2006 г. Увеличение в такива размери изисква внимателно управление. От една страна, на пръв поглед се създава впечатление за силен централизиран контрол над това разходно перо, заявен в заповед на ВСС от 2005 г., която му дава правомощия да прави новите назначения и да взема решения по отношение на заплатите. Също така са налице финансови отчети, които показват минимални равнища на заплатите в страната, което предполага силно управление на този показател. Впечатлението за силен централизиран контрол над стойностите и възнагражденията поддържа от данните в Таблица 4, които показват относително стандартен, повишаващ отчетността подход за установяване на равнището на възнаграждение за персонала на съдебната власт.

**Таблица 4. Изчисляване на трудови възнаграждения на съдия и младши съдия (по данни за страната)**

Съдия в окръжен съд (към април 2007 г.) Трудов стаж: 15 години	Младши съдия в окръжен съд (към 04. 2007 г.) Трудов стаж: 5 години
<p><b>ЗАПЛАТИ И ВЪЗНАГРАЖДЕНИЯ</b>                      Основна заплата: 1,470 лв.                      + 30% за клас (441 лв.)                      + Допълнително възнаграждение (82.22 лв.)                      + Доплащане за допълнителното възнаграждение (19.73 лв.)                      Сума преди облагане: 1,993.22 лв.                      ОБЩО заплата и възнаграждения: 2,012.95 лв.</p> <p><b>УДРЪЖКИ</b>                      Социални осигуровки за сметка на съдията:                      Данък общ доход 421.37 лв.                      ОБЩО удръжки: 421.37 лв.</p>	<p><b>ЗАПЛАТИ И ВЪЗНАГРАЖДЕНИЯ</b>                      Основна заплата: 732 лв.                      + 10% за клас (73.20 лв.)                      + Допълнително възнаграждение (65.68 лв.)</p> <p>Сума преди облагане: 805.20 лв.                      ОБЩО заплата и възнаграждения: 870.88 лв.</p> <p><b>УДРЪЖКИ</b>                      Социални осигуровки за сметка на съдията:                      Данък общ доход 140.25 лв.                      ОБЩО удръжки: 140.25 лв.</p>
<p><b>Социални осигуровки за сметка на съда:</b>                      Пенсионен фонд (18% от 1,400 лв.) = 252 лв.                      Майчинство и обща здравна осигуровка (3.5% of 1,400 лв.) = 49 лв.                      Трудови злополуки (0.7% of 1,400 лв.) = 9.80 лв.                      Универсален пенсионен фонд (5% of 1,400 лв.) = 70 лв.                      Здравна осигуровка (6% of 1,400 лв.) = 84 лв.                      Осигуровка при безработица (3% of 1,400) лв. = 42 лв.</p>	<p><b>Социални осигуровки за сметка на съда:</b>                      Пенсионен фонд (18% of 805.20 лв.) = 145 лв.                      Майчинство и обща здравна осигуровка (3.5% of 805.20 лв.) = 28.20 лв.                      Трудови злополуки (0.7% of 805.20 лв.) = 5.60 лв.                      Универсален пенсионен фонд (5% of 805.20 лв.) = 40.26 лв.                      Здравна осигуровка (6% of 805.20 лв.) = 48.30 лв.                      Осигуровка при безработица (3% of 805.20 лв.) = 24.10 лв.</p>
<p><b>НЕТНА ЗАПЛАТА (за получаване от съдията):</b>  <b>1591.58 лв.</b></p>	<p><b>НЕТНА ЗАПЛАТА (за получаване от съдията):</b>  <b>730.63 лв.</b></p>

Източник: Анализ на екипа на Световната банка въз основа на данни на ВСС

**3.35 Условията за управление на човешките ресурси са силно децентрализирани.** Данните на всеки съд за структурата на заплатите и новите длъжности показват, че централизираните правила не са така обвързващи и децентрализираните решения изглеждат определят въпросите, свързани с човешките ресурси. Таблицы 7 и 8 от Приложението показват как основните компоненти в структурата на заплатата се различават значително между съдилищата – в примера всички са районни съдилища (един и същ вид) и в един и същ съдебен окръг (София). Няма основание за големите вариации в тези параметри, които се различават дори още повече, когато

## УПРАВЛЕНИЕ НА РЕСУРСИТЕ В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

разгледаме и други видове съдилища (ако разгледаме Софийски районен, градски или окръжен съд например). Новите разпределения на длъжностите също не изглеждат да са подчинени на системен подход. Средният брой на приключените дела към едно новооткрито място за магистрат в районен съд в градове с окръжни съдилища е 263 през 2005 г. За 2006 г. броят на персонала се е увеличил в 22 от 38 съдилища с най-голяма натовареност (65% от общия брой на новите щатни места). Брезникб има три нови щатни бройки, включително един нов магистрат (увеличение от 13 на общо 16), въпреки че натоварването на един магистрат е едва 133,5. Каварна увеличава общия щатен брой с три бройки (от 17 на 20, с двама нови магистрати), но натоварването на един магистрат е много под средното от 153,5. Тези назначения не само не се подчиняват на централизираните правила, но нямат и никаква обосновка от гледна точка на управлението: Каварна има две незаети щатни места, когато са отпуснати нови в бюджета за 2006 г. Там все още има две незаети щатни бройки в края на 2006 г., което предполага необходимост от по-добри процедури при наемане, а не нови назначения.

**3.36 Тези разходи могат да се приемат като отражение на стремежа на съдебната власт да разшири капацитета на човешките си ресурси, което изглежда целенасочена и добре обоснована стратегия.** Персоналът е изходна величина в производителната функция на съдебната власт. Разширяването на капацитета му е добра стратегия за разширяване на капацитета за предоставяне на съдебни услуги. Разширяването действително може да изисква едновременно увеличаване на броя на щатните места и повишаване на трудовите възнаграждения (за да бъдат привлечени качествени кандидати за новите места). Съсредоточаването върху изграждането на човешки ресурси е видно и от инвестициите, направени в НИП (който преживява значително увеличаване на капацитета на персонала, финансирано от бюджета и получава подкрепа да строи нови сградни съоръжения). НИП играе водеща роля в обучението на новоназначените кадри, които според ВСС трябва да отговорят бързо на нарастващото натоварване с дела. Решенията за откриване на нови работни места са предназначени да се съобразят с данните за натоварването на съдебните органи, както едно решение от 2005 г. постановява: „Критерият за решаване дали да бъде одобрено едно ново място в съдилищата трябва да бъде съотношението между средната натовареност на една съдийска длъжност, изчислена на основата на броя на приключените дела. Когато средната натовареност в даден съд е по-висока от средната натовареност за страната (за същия вид съдилищата), трябва да се одобри откриването на нови работни места докато бъде достигната средната стойност за страната.”<sup>7</sup> Това изглежда разумен начин за вземане на решения относно новите назначения. Всичко, което е необходимо, е да се установи натовареността на конкретния съд спрямо средната натовареност в национален мащаб (по видове съдилища, както е изчислено в Таблица 5), за да се види дали съдът може да кандидатства за откриване на нова длъжност.<sup>8</sup>

Таблица 5. Средна натовареност по видове съдилища, 2005 г.

	Апелативни съдилища (n=5)	Военни съдилища (n=5)	Окръжни съдилища (n=27)	Районни съдилища в градовете с окр. съдилища (n=26)	Други районни съдилища (n=86)	СГС (n=1)
Приключени дела/общ брой новооткрити места	34,5	18,0	61,3	85,8	51,1	83,8

6 В съдебния район на Перник.

7 Протокол No. 2, Заседание на Временната комисия за съдебни назначения, 31 май 2005 г.

8 Очевидно този подход би могъл значително да се подобри в много отношения — като се включи оценка на данните за натовареността на съдебните органи, дори се въведат изрични правила, които да свързват прекомерното натоварване с нови назначения.

## УПРАВЛЕНИЕ НА РЕСУРСИТЕ В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

	Апелативни съдилища (n=5)	Военни съдилища (n=5)	Окръжни съдилища (n=27)	Районни съдилища в градовете с окр. съдилища (n=26)	Други районни съдилища (n=86)	СГС (n=1)
Приключени дела /новооткрити магистратски места	77,3	70,6	191,7	363,7	263,0	329,4
Приключени дела /общ брой на заетите длъжности	38,3	19,6	65,4	91,7	53,6	89,2
Приключени дела /брой на заетите магистратски длъжности	83,4	77,1	197,5	384,0	285,7	348,2

*Източник: Данни за натовареността на човешките ресурси за 2005 г., предоставени от ВСС*

**3.37 Данните показват и някои необяснени различия при вземането на решения за назначения.** Разкриването на нови щатни бройки в районните съдилища, които не са в бившите окръжни градове, бе анализирано пряко по отношение на окръжните съдилища между 2005 и 2006 г.<sup>9</sup> Средният за страната брой на приключените дела към една разкрита щатна бройка за магистрат за тези съдилища беше 263 през 2005 г. Персоналът бе увеличен в 22 от 38 съдилища с по-висока натовареност от средната за страната (достигаща до 65 % от общия брой на новите щатни бройки). Въпреки това персоналът също се увеличи в 22 от 48 съдилища с по-ниска от средната за страната натовареност (35 % от общия брой на новите щатни бройки). Съотношението между разкритите щатни бройки и натовареността за целия щат в тези съдилища е едва 0,35. Статистическото повишение е само до 0,41, когато се разгледа натовареността през 2006 г. Това показва, че натовареността не е единственият фактор, който определя разкриването на нови щатни бройки – и вероятно не е и най-важният. Въпросът бе дали самото нарастване на броя на делата е причина за разкриването на нови щатни бройки – при съображението, че, ако създаващите политиката субекти наблюдават тенденция за повишаване на търсенето, биха отговорили с разкриването на нови щатни бройки. Отговорът бе отрицателен.

**3.38** Таблица 9 в Приложението показва новите щатни бройки успоредно с броя на приключените дела от 2002 г. до 2005 г. Нови места са разкрити в шест от единадесет съдилища, където броят на делата за 2005 г. би предполагал систематично нарастване (но не и в другите пет). Нови места също са разкрити в осем от девет съдилища, където броят на делата за 2005 г. не предполага систематично нарастване за периода.

**3.39** Данните биха обосновали предположението, че новите щатни бройки се получават като резултат на слабо управление. Връзката между новите места, открити през 2006 г., и незаетите места през 2005 г. е 0,87. Това показва, че съдилищата с нови щатни бройки, които обикновено не се заемат, имат най-голяма полза от разкриването на нови места. Връзката между щатните бройки през 2006 г. и броя на незаетите места в края на същата година е по-висока – 0,91, което показва, че отпускнатите средства за новите щатни бройки още повече влошава слабостта на тези съдилища при назначаване на нови магистрати. Например, районният съд в гр. Ихтиман имаше три незаети места, когато бяха отпускнати нови през 2005 г. и все още има четири незаети места в края на 2006 г. Казано по-просто, наблюдението показва, че бюджетните

<sup>9</sup> Има 87 такива съдилища. Средният брой на приключените дела спрямо общия щат е 50. Съотношението между мярката и средния брой на приключените дела беше 0,86.

средства се разпределят систематично към системите за управление на човешките ресурс, които не могат да ги усвоят поради различни причини.

**3.40 Освен това данните навеждат и на извода, че новите места оказват само ограничено въздействие върху резултатите.** Някой би се надявал да установи, че новите места водят до увеличение на ключовите резултати за сектора, особено в съотношението на приключените дела. Това не е очевидно, тъй като съотношението между двете редици е само 0,13. В съд като този в гр. Ихтиман новите щатни бройки не помагат за овладяване на действителния спад на приключените дела между 2005 г. и 2006 г. Това е друг показател, при който новите места се разкриват в резултат на управление, което далеч не е оптимално. Увеличаването на щатния брой при непроменен сграден фонд, ограничена възможност да се поеме новият човешки ресурс, ограничено техническо оборудване за него и т.н., няма да доведат до по-добри резултати в изпълнението на дейността. Обезпокоително е, че България се стреми да приеме по-стратегическа рамка за управление на ресурсите, при наличието на подобни ограничения. Организациите, ориентирани към стратегическо изпълнение на резултатите, се изграждат преди всичко въз основа на системите за управление на човешките ресурси, които насърчават изпълнението.

**3.41 Различията в трудовите възнаграждения също показват големи отклонения.** Бюджетните документи предоставят подробни данни за средните заплати в целия сектор, като че ли те предполагат стандартни нива. Отклоненията в сектора са изключително големи. Таблица 8 от Приложението предоставя подробни данни за отклоненията в основните параметри на възнагражденията в рамките на един съдебен район (София). В рамките на един и същ вид съдилища също има значителни различия в стойността на предварително определената индивидуална основна месечна заплата, допълнителното възнаграждение за ранг и допълнителното възнаграждение за клас. Таблица 7 от Приложението показва, че подобни различия съществуват и в рамките на един град. Параметрите и промените в параметрите са изключително големи между Градския, Районния и Окръжния съд в София. Причините за тези отклонения са неясни и е трудно да се установи дали слабостите в данните частично ги обясняват. Отклоненията, както са представени, навеждат на извод за несистематичен подход при провеждане на политиката по заплащане на труда, който най-вероятно влияе отрицателно върху ефикасното разпределение на ресурсите и изпълнението на съдебната функция.

**3.42 Разходите за човешки ресурси се планират като продължително нарастваща величина, което поражда загриженост.** Планирано нарастване на разходите за персонал между 2008 и 2010 г. е показано в Таблица 6. Като се има предвид това, ВСС иска значително нарастване на разходите за заплати (25% увеличение само за 2008 г.), на средните стойности на заплатите и на броя на персонала (12% увеличение през 2008 г., след 20% увеличение през 2007 г.). При обосновката на тези искания ВСС заявява: „Планираните щатни бройки (служители) отразяват минималните изисквания, породени като резултат от средносрочните приоритети на правителството в Стратегията и Програмата за реформа в съдебната система.” Той представя разбивка на исканите нови щатни бройки:<sup>10</sup>

- 2008 г.: 15 257 щатни бройки (вкл. 5 055 магистрати и 9 745 съдебни служители); увеличение в сравнение с 2007 г.: 1 600 щатни бройки (вкл. 354 магистрати и 1 241 съдебни служители);
- 2009 г.: 15 466 щатни бройки (вкл. 5 104 магистрати и 9 904 съдебни служители); увеличение в сравнение с 2008 г.: 209 щатни бройки (вкл. 49 магистрати и 159 съдебни служители);
- 2010 г.: 15 651 щатни бройки (вкл. 5 141 магистрати и 10 052 съдебни служители); увеличение в сравнение с 2009 г.: 185 щатни бройки (вкл. 37 магистрати и 148 съдебни служители).

Таблица 6. Планирано нарастване на разходите за човешки ресурси, 2008-2010 г. (в лв.)

Показатели	2007 Бюджет, Закон	Предложена от съдебните органи прогноза за 2008-2010 г.		
		2008 г.	2009 г.	2010 г.
1. Разходи за заплати	186,428,951	228,107,450	237,369,106	247,101,876
2. Други плащания и възнаграждения за персонала	23,713,875	33,434,848	34,812,873	37,298,975
3. Социални осигуровки	57,092,174	75,826,282	79,452,172	81,519,594
<b>ОБЩО ЗАПЛАТИ И ОСИГУРОВКИ</b>	<b>267,235,000</b>	<b>337,368,580</b>	<b>351,634,151</b>	<b>365,920,445</b>
Средна брутна месечна заплата	1,138	1,246	1,283	1,325
Среден брой на служителите по ведомост за година	13,657	15,251	15,417	15,546

Източник: ВСС

**3.43 Тясната връзка между броя на заетите лица и съдебната инфраструктура (сгради и информационни технологии) изисква по-задълбочен преглед и би могла да предостави съществени полезни насоки за повишаване на ефективността, продуктивността и изпълнението на съдебната функция.** Почти всеобщо е признанието, че общото състояние на сградния фонд на съдилищата възпрепятства работата им и има сериозно отрицателно въздействие върху ефикасността им. Проблемът, който най-често се посочва, е липсата на физическо място за работата на съдилищата, резултат от което са претъпкани помещения и неефективни, а в някои случаи и необезопасени условия на труд за персонала и за гражданите. *Тук именно е връзката между броя на щатните длъжности и заетите помещения.* В Софийския районен съд, например, липсата на място е причина за отлагане на назначаването на персонал, а недостатъчният брой съдебни зали означава, че съдиите трябва редовно да удължават крайните срокове за откриване на производства по Наказателния кодекс с 30 дни над 60-те дни, изисквани от закона. В много градове прокуратурата не успява да интегрира прехвърлените към нея следователи поради липсата на място и отлага назначаването на прокурори за новите административни съдилища, тъй като няма необходимите помещения за тях. МП подчертава, че (а) Софийският административен съд вече има определена сграда с решение на Министерския съвет и ще се нанесе в нея и (б) на повечето административни съдилища в България вече са дадени помещения в съществуващи сгради или сгради в строеж (повечето сгради вече са предоставени от държавата или общинските съвети и само за малка част това предстои да стане).

**3.44 Прегледът на кадровата политика в съдебната система, на допълнителните възнаграждения и управленските практики също може да предостави важна информация за подобряване на ефикасността и намаляване на фискалната тежест.** Този доклад не успя да направи оценка на пълния комплект от допълнителни възнаграждения за съдебния персонал, особено непарични такива, като например различни категории отпуски. Анализът на тези допълнителни възнаграждения и тяхната категоризация предвид сравняването им с подходящи съдебни системи на страни-членки на ЕС е желателно както от гледна точка на оценката на данъчния ефект от подобни придобивки, така и от по-широката перспектива на прозрачност и отчетност.

## Съдебни сгради

**3.45** Като се имат предвид горните два примера, **нуждите на съдебната власт от помещения могат да бъдат по-добре разбрани след като се направи преглед на причините, поради които новите щатни бройки не се запълват и новата численост на персонала не води до подобряване на съотношението на приключените дела.** Таблица 9 в Приложението, например, дава обща представа за ситуацията в 20 съдилища, посочени в Таблица 6 в Приложението. Таблица 9 сравнява приблизителните размери на сградите на съдилищата<sup>11</sup> със съотношението на **приключените** дела за 2005 г. В извадката средно на човек от персонала се падат по 29 квадратни метра. Средното съотношение на **приключените** дела в съдилища с по-ниска от средната стойност на физическото място за един човек е 71% . Този процент е 84% за съдилищата с по-високи от средната стойност на площ на човек от персонала. Това предполага, че сградите налагат ограничения пред работата на персонала. Ограниченията на помещенията не позволяват на съдилищата да усвоят напълно новите щатни бройки. Подробен анализ на ситуацията може определено да помогне да се установи дали това е действителното положение и ако го потвърди, може да даде насоки за вземането на бюджетни решения относно разходите за персонал и капиталовите разходи.

**3.46 Недостатъчните помещения са основна грижа, на която бъдещите бюджети трябва да обърнат внимание.** Липсата на помещения забави в голяма степен и създаването на 29-те административни съдилища, които трябваше да започнат своята дейност в началото на 2007 г. На повечето места в България Административният съд дели помещения с другите съдилища във вече пренаселени съдебни зали, което сериозно намалява възможностите на административните съдилища да разглеждат дела. В София, например, две от административните съдилища се намират в Съдебната палата и делят помещения с други съдебни структури, като имат ограничен достъп до кабинети и съдебни зали. Софийският градски административен съд с 37 съдии и 42 съдебни служители има достъп само до една съдебна зала за заседания и има 2 кабинета за съдиите и 20 кв.м. място за всички съдебни служители в една от стаите на архива, която се използва също и от архивите на Софийски градски и Софийски районен съд. Софийският районен административен съд с 8 съдии и 6 съдебни служители (30 незаети щатни бройки) разполага само с 2 кабинета и 1 работно място за един съдебен служител и има достъп до 2 зали само в петък следобед. Работното пространство в кабинетите е в такава степен недостатъчно, че повечето съдии работят вкъщи, а служителите нямат никакви столове или оборудване. Все още не е видно дали има някакъв цялостен план за трайно настаняване на всички административни съдилища и не са изготвени общите разходи за осигуряване на помещения за тях. Изглежда, че основната причина, поради която не е разработен все още цялостен план за настаняване на административните съдилища, е обстоятелството, че при създаването на съдилищата се е очаквало общините да предоставят сгради, които да бъдат преустроени. Това става изключително бавно.

**3.47 В допълнение към липсата на пространство съществуват и други сградни ограничения, сред които:**

- Липса на места с публичен достъп като места за подаване или за преглеждане на съдебните документи
- Липса на подходящо място за архивите (активни и неактивни)
- Липса на капацитет на електрическата инсталация за осигуряване на текущата дейност и за използване на технологии; остаряла, износена, несигурна електрическа инсталация

<sup>11</sup> Получени от строителните документи, съдържащи различни сгради на следствията и прокуратурата, както и на съдилищата. Това са най – добрите данни, които понастоящем съществуват за съдебните сгради.



- и електрически табла
- Структурни недостатъци (напр. течащи покриви, неуплътнени прозорци, лошо състояние на фасадите и интериора)
- Недостатъчна достъпност на сградите за хората с увреждания
- Недостатъчно обособено движение на гражданите, затворниците, свидетелите и съдиите
- Липса на осигурени места в сградата на съда, където да пребивават задържани лица, които изчакват да влязат в съдебната зала, в резултат на което има опасност от сбивания между затворниците и бягства.

**3.48 Бюджетните искания не успяват да мотивират в предходните години нуждата за подобряване на сградния фонд.** В Таблица 10 на Приложението се вижда, че България е инвестирала 121 млн. лв. в сградния фонд на съдебната власт (включително за обзавеждане и ИТ оборудване) след 2001 г. Това представлява 1,2% от общите капиталови инвестиции на правителството за този период. При все това равнището на разходите е значително по-ниско от стойността на исканите средства (около 28% от исканията на съдебната власт са одобрени през годините, за които има пълна информация, 2004-2006 г.), въпреки че действителното капиталово разходване чувствително надхвърля отпуснатите по закон бюджетни средства. В предходните раздели на тази глава вече бе показано, че неуспехът на исканията за капиталови разходи е разбираем поради (а) техния необоснован размер и (б) поради липсата на убедителни доказателства за техния приоритет.

### Информационни технологии/ информационни системи<sup>12</sup>

**3.49 Българските съдебни власти признават, че информационните технологии (ИТ) и информационните системи (ИС) могат и трябва да играят важна роля за улесняване на функционирането на съдебната власт.** Значителни усилия, в някои случаи с подкрепа от донори, се полагат и са били полагани за разработването на подходящи ИТ системи. Първите опити за въвеждане на система за управление на делата и за създаване на бази от данни на съдебната власт датират от края на 90-те години на XX век. Министерството на правосъдието отбелязва, че държавното предприятие „Информационно обслужване” е изградило и внедрило система за управление на фирмените дела във всичките 28 окръжни съдилища в България. Тази система продължава да съхранява данни за всички български търговски дружества. През 1996 г. същото предприятие създава и въвежда система за управление на делата, известна като SAS, която по настоящем се използва в 58 съдилища, включително 28 окръжни. През 1996 г. дружеството ‘Паралел – Кодинов’ изготвя и внедрява системата за управление на делата (EMSG) в СГС, която се прилага и до днес. Системата се ползва и в 6 други съдилища в България. Както SAS, така и EMSG са разработени на основата на самофинансиране и се използват от съдилищата на принципа на абонамента – минимална месечна абонаментна такса за покриване на разходите за техническа поддръжка и развиване на технологията. МП споделя възгледа, че и двете информационни системи „действат без проблеми; те се ползват с висококачествена поддръжка, осъществявана редовно; и отговарят на потребностите на повече от 1/3 от съдилищата в България. Потребителите и на двете системи дават висока оценка за тях по отношение на удобство, функционалност, приспособимост и сигурност”.<sup>13</sup>

**3.50 През 2000 г. ААМР започна да предоставя помощ чрез Програмата за развитие на**

<sup>12</sup> Този раздел засяга само избрани ключови ИТ системи. Следователно Докладът не включва оценка на други ИТ системи, поддържани от МП, каквито са например регистрите към МП (напр. Търговския регистър, Централния регистър за особените залози, Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел, Регистъра на медиаторите и пр).

<sup>13</sup> На базата на информация от МП

**съдебната система (ПРСС)**, наследена от Инициативата за укрепване на съдебната система (ИУСС), които подкрепяха разработването и изграждането на децентрализирана система за управление на делата. МП заявява, че електронната система за управление на делата, разработена с подкрепата на ААМР от дружеството 'Латона', е била въведена в 29 съдилища и в 12 от тях е била изоставена поради незадоволителната оценка на потребителите. Тя продължава да се ползва постоянно в 16 съдилища и при необходимост от един съд (РС-Габрово). Осем от съдилищата, в които тя се прилага, я оценяват много високо. Това са именно съдилищата, които са успели да привлекат висококвалифицирани системни администратори, които поддържат системата и, което е от особена важност, и я осъвременяват спрямо измененията в законодателството и във вътрешната организация на съдилищата.

**3.51** Програма „Фар” на ЕС финансира със сумата от повече от 34 млн. евро ИТ модернизиранието на съдебната система<sup>14</sup>. По програма “Фар” на ЕС беше финансирано закупуването на хардуер и разработването на централизирани системи за управление на делата на съдилищата и прокуратурата. Министерството на правосъдието (МП) изпълнява проекта за съдилищата, а Главната прокуратура (ГП) управлява проекта в прокуратурата.

**3.52** МП е централната институция за управление на ИТ инфраструктурата в българската съдебна система, но капацитетът ѝ да изпълнява функциите си са значително ограничени. Наредба № 8 за реда за изграждане, внедряване, използване и развитие на автоматизираните информационни системи на съдебната власт на Министъра на правосъдието ефективно предостави на МП водеща роля при управлението на информационната инфраструктура за съдебната власт. Освен това тя установи правила за съгласуване на дейността на МП и ВСС. Съгласно настоящата уредба МП предоставя и поддържа ИТ инфраструктурата на съдебната власт (компютърно оборудване, мрежи, програми, системи, приложения и поддържащи системи). Наредбата предполага силен институционален капацитет у МП, за да поддържа устойчивост на системите, разработва стандарти и предоставя техническа поддръжка. В действителност МП е изправено пред сериозни затруднения при изпълнението на тази роля с настоящите човешки и финансови ресурси (например, МП има само осем служители, които са на разположение за предоставяне на ИТ услуги на цялата съдебна власт).

**3.53** През 2003 г. е създадена информационна стратегия за съдебната власт, която е осъвременена през 2006 г. Както в много други държави, МП в България играе основна роля в планирането и прилагането на ИТ системите в цялата съдебна система. Стратегията предлага създаването на Дирекция по информационни услуги и технологии (ДИУТ), която да осигурява техническата поддръжка за съдебните органи. Първоначалният стремеж е да се консолидират ИТ възможностите под шапката на ДИУТ, която можеше да функционира като ИТ агенция за съдебната власт. Действащата регулация, предвижда ИТ отдел в МП да работи в сътрудничество с ИТ отдел на Агенцията по вписванията (АВ), орган под контрола на МП, по отношение на разработването на планове и предоставяне на техническа поддръжка. През 2003 г. информационната стратегия определя 5-годишна пътна карта за прилагане на информационните системи на съдебната власт под формата на съдебен ИТ инвестиционен план, който конкретизира последователността на въвеждане на приоритетните системи (Приложение Таблица 2). Въпреки това, през 2006 г. осъвременената версия на Стратегията се отказва от конкретизиране на средносрочен инвестиционен план и пренасочи вниманието си от разработване на оперативен времеви график (план за действие) към определяне на високи

<sup>14</sup> Обхващайки финансиране по проект BG 0203.01 („Осъществяване на стратегията за реформа на Българската съдебна система”: 10 млн. Евро) както и допълнително финансиране по други проекти като BG 2003/004-937.08.02 (3.8 млн. Евро); BG 2004/006-070.03.01 (4.05 млн. Евро); BG 2004/016-711.08.01 (3.30 Евро); BG 2004/017-353.07.01 (5.85 млн. Евро) and BG 2006/018-343.07.01 (6.90 млн. Евро) Съдебната система е ползвател също и на програма „Административен капацитет” като тя е упълномощена да кандидатства за усилване на административния капацитет и развитие в сферата на ИТ. (Източник: виж референция на МФ номер 93-02-56 от 14 март 2008 г.

изисквания, като например архитектурни стратегии.

**3.54 Затруднения обаче възникват от самото начало на прилагане на стратегията.** Изглежда, че стратегията е била обсъдена и одобрена на високо ниво, но е правена малка инвестиция, ако изобщо има някаква, за да бъде стратегията разпространена и препоръките ѝ да бъдат внедрени на работно ниво в съдебната власт. Нещо повече, ресурсите, предоставени за изпълнението ѝ, изглежда са били повече от планираните. Ключови информационни системи, включени в краткосрочните приоритети, като например единната автоматизирана система за управление на делата, все още не функционират в пълен капацитет. Много субекти в съдебната власт не изглежда да са напълно запознати с информационната ѝ стратегия.

**3.55 В резултат на това са налице няколко коренно различни системи, които слабо допринасят за осъвременяването на бизнес процесите и обмена на информация (Каре 8).** Поради това като цяло изглежда липсва последователност по отношение на информационните технологии. Доклад за състоянието на ИТ системите за нуждите на МП и съдебната власт, възложен от Министъра на правосъдието и изготвен от тричленен експертен екип, включва девет различни информационни системи, никоя от които не изглежда да е много високо оценявана от потребителите<sup>15</sup>. Тези системи ползват несъвместими технически платформи и не могат да разменят съдебна информация за дела и документи. Задълбоченият преглед показва, че липсва оперативна стратегия за хармонизиране на хардуера, програмните системи, оперативните програми, управлението на сигурността и останалата техническа инфраструктура. Частичните усилия при липса на стратегическа политика за развитие и прилагане на ИТ системи за съдебната власт са довели до разходване на значителни бюджетни средства за създаването на системи, чието въвеждане, ползване и поддържане представляват съществени затруднения.

### **Каре 8. България: Информационни системи за съдебната власт**

**В момента се изграждат четири фундаментални информационни системи.** Предназначението им е да подпомогнат изграждането на унифицирани бизнес процеси в съдилищата и да създадат условия за наблюдение и оценка на наказателните дела:

- Системата за управление на съдебните дела на Siemens, чието изграждане се финансира по програма “Фар” на ЕК, има за цел да изгради стандартна среда за управление на съдебните дела. Изглежда е налице общо споделено мнение, включително от ААМР, която е финансирала въвеждането в употреба на конкурентен продукт, че въвеждането на Системата за управление на съдебните дела на Siemens във всички съдилища би било много полезно за съдебната система. Системата е разработена и тествана в три съдилища, като се предвижда разгръщането ѝ да започне в съдилищата, които още не са автоматизирани и да приключи за тях до края на 2007 г. Въпреки това системата трябва да бъде осъвременена, за да се включат измененията на закона. Когато бъде осигурена възможност за прехвърлянето на данни, съдилищата, които понастоящем са автоматизирани, също ще преминат към новата система. Изглежда, че системата на Siemens ще бъде въведена в окръжните и районните съдилища, но не и във върховните съдилища. В настоящия момент системата на Siemens изглежда няма управление на работния поток и документите, но тази функционалност се разработва отделно и е възможно да бъде интегрирана. Тази система може да захрани ЕИСПП със съответните нормативни данни.
- Изграждането на Системата за управление на работния поток и документите (документо оборота) също се финансира по програма “Фар” като отделен лот, но е предвидена като спомагателна към Системата за управление на съдебните дела на Siemens. Системата за управление на работния поток и документите е тествана, приета и работеща в пилотни условия. Към момента липсва интеграция между двете системи на съдилищата, а броят на лицензите за системата за управление на документите е ограничен.

<sup>15</sup> Програмата на ЕК ФАР е сред най-значимите международни източници на финансиране. Специален интерес представлява финансираната от ФАР амбициозна и сложна програма „Прилагане на Стратегията за реформа на съдебната власт в България чрез въвеждане на информационни технологии”

- Системата за управление на делата на прокуратурата е предназначена да изгради стандартна среда за управление на делата на прокуратурата. Тя се използва в повечето структури и работи задоволително. Световната банка оказва помощ под формата на безвъзмездно отпуснати средства от Фонда за институционално развитие за доизграждането на системата с оглед повишаване на нейната ефикасност и създаване на технически условия за автоматично подаване на съответните нормативни данни от системата към ЕИСПП.
- ЕИСПП е предназначена да осигури от самото начало стандартна класификация и идентификационен номер на делата. След това тя позволява да се проследи развитието на всеки процес, престъпление или лице, на което е предявено обвинение, преди и след приключването на делото. Архитектурата на системата е базирана на служебно събиране на данни от съдилищата, прокуратурата, следствието, множеството полицейски структури, местата за задържане и други подобни.

**3.56 Като цяло съществуващите ИТ системи все още не съставляват функционална система за нуждите на съдебната власт, като застрашават прилагането на новото законодателство и забавят потенциалната ефикасност и управленски успехи.** Ръководните звена на МП и ВСС ясно признават тези предизвикателства. Според МП системата за електронно управление на делата, разработена от Siemens с финансовата подкрепа на проект по програмата ФАР<sup>16</sup>, е трябвало да бъде завършена до края на 2006 г. по силата на сключено споразумение и да бъде въведена във всичките 156 съдилища в България. Твърди се, че устойчиви и значителни препятствия продължават да пречат на сигурното функциониране на системата и на годността ѝ да инкорпорира текущите изменения в законодателството и във вътрешната организация на съдебната власт. Системата е била въведена в четири съдилища. При все това, от 1 март 2008 г. Софийският районен съд (СРС) отказва да я внедри поради нейното неудовлетворително функциониране и несигурност. Според МП международен одит на системата на Siemens, възложен от СРС и извършен от компанията 'Stemo', „е установил несигурното функциониране на информационната технологична система на 'Siemens' и нейната непригодност да бъде експлоатирана съвместно със системата 'Index' за свидетелствата за съдимост"<sup>17</sup>. Една от основните водещи идеи на проекта по ФАР е била именно да бъде съвместно прилаган пакет от ИТ системи в цялата съдебна власт.

**3.57 Факторите, ангажирани с вземането на управленските решения, вече са осъзнали спешната потребност от по-силни връзки между инвестициите в информационни технологии и подобрението на показателите за представянето на съдебната власт чрез по-дефинирана, вътрешно консолидирана и снабдена с реалистична оценка за разходите Информационна стратегия за съдебната власт и план за изпълнението ѝ.** След встъпването си в длъжност в средата на 2007 г. Министърът на правосъдието през август 2007 г. възлага, на група външни експерти да изготвят независим доклад за състоянието на информационните технологии в съдебната власт. Групата завършва доклада си през октомври 2007 г. и го представя пред ВСС на 14 декември 2007 г. Експертите стигат до заключението, че информационните системи, разработени с външна финансова подкрепа (ФАР, ААМР), не са отговорили на очакванията на съдебната власт и че гръбнакът на ИТ системите в съдебната власт се състои от онези ИТ системи, които са разработени чрез методите на самофинансиране и се ползват и поддържат от съдилищата на абонаментен принцип (т.е. като услуга, а не като еднократно внедряване на софтуерни програми, което според експертната група, е създавало проблеми с поддръжката). Групата представя обобщена информация за приложението на ИТ системите в съдебната власт и потребителската оценка за всяка от тях (Таблица 7)<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Част I на проект по ФАР за 2002 – Прилагане на Стратегията за реформа на съдебната власт чрез въвеждане на ИТ.

<sup>17</sup> По информация на МП

<sup>18</sup> На 22 май 2008 г. съветникът на МП сподели със Световната банка резюме на „Доклада за състоянието на информационните системи за нуждите на МП и съдебната власт“, от което е заимствана Таблица 7. Точността на примерната рамка и на методологията за събиране на информация относно потребителския рейтинг, както и критериите, по които различните ИТ системи са оценявани, не стават ясни от текста на доклада на МП. Поради това настоящият доклад не предлага никакви коментари или предложения, тъй като е необходимо по-подробно обсъждане на проблемите с външните експерти (изготвили доклада за МП) и крайните потребители, както и анализиране на количествена информация по

Таблица 7. Потребителски рейтинг на информационните системи в съдебната власт (2007 г.)

Име на ИТ системата (автор)	Финансиращ източник	№. на потребяващите съдилища	функционалност	Удобство	приспособимост	сигурност	Средна оценка
Docuware (Hewlett Packard)	ЕК ФАР	14	3,72	3,48	3,52	3,86	3,65
Свидетелства за съдимост (Index)	ЕК ФАР	93	4,24	4,02	3,92	4,15	4,08
Система за управление на делата (Siemens)	ЕК ФАР	4	2,67	2,87	2,67	2,8	2,75
Lawchoice	ААМР	77	4	3,85	3,85	4,03	3,93
Система за управление на делата (Latona)	ААМР	16	3,73	3,6	3,47	3,77	3,64
EMSG (Parallel)	бюджета	7	4,86	5	5,14	5,43	5,11
SAS (Информационно обслужване)	бюджета	54	4,48	4,38	4,04	4,8	4,42
Temida 2000 – съдебно изпълнение	бюджета	33	4,06	3,83	3,89	3,97	3,94
Temida 2000 – свидетелства за съдимост	бюджета	24	3,82	4,87	3,46	3,79	3,99

Източник: Доклад на група от външни експерти, наети от МП (октомври 2007)

**3.58** В своя доклад външните експерти предлагат разработването на ИТ системите за съдебната власт да бъде осъществено при следните условия: (а) съдилищата да са овластени да избират предпочитаните от тях ИТ системи и (б) в същото време доставчиците на такива системи да са задължени да поддържат единен общ стандарт за информационен обмен. Според експертите този подход е доказал своята функционалност<sup>19</sup>. Друга препоръка на експертите е договорите за приложение на ИТ системите да бъдат договаряни като услуга, включена в текущата поддръжка и осъвременяване, а не като еднократно прехвърляне на права за ползване на софтуерни програми.

**3.59** **Ръководството и стратегическото планиране са може би най-важните измерения на институционалната инфраструктура.** Като цяло МП и съдебната власт са разработили решения на ИТ проблемите по повече или по-малко изолиран начин. Това е създавало значителен натиск за запазване на съществуващите в съдебната власт приложни системи<sup>20</sup>. Ревизирият ЗСВ цели засилване на сътрудничеството между ВСС и изпълнителната власт при по-стратегически подход. Законът не само визира информационните технологии като област на съвместна отговорност (чл.370, ал.1, т.4), но се опитва да раздели съответните отговорности между ВСС и МП. Поради липсата на яснота в ЗСВ обаче, резултатът е припокриване вместо разделна или съвместна отговорност: и ВСС и МП имат правомощия да

техническите и потребителските спецификации, параметри на функциониране и действително функциониране .

19 Така напр. в България многобройните счетоводни системи, представени на пазара, поддържат общ стандарт за информационен обмен с НАП, НОИ и митническите власти. По същия начин различните информационни системи за управление на фармацевтичните дейности обменят данни с НЗОК..

20 Финансови рискове, Резюме, раздел "Информационна стратегия на съдебната власт 2003-2007 г."

## УПРАВЛЕНИЕ НА РЕСУРСИТЕ В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

одобряват информационни технологии (чл.30.16, и чл.385.1) като и МП и съдебните органи имат компетентностите да поддържат комуникациите на ЕИСПП (UISCC). Предоставянето на отговорността по стратегическото планиране и управление на информационните технологии на ИТ отдела на МП изглежда оправдано, необходимо и навременно. Въпреки това Дирекцията получава мандат, но не и съответните необходими ресурси. И накрая, продължава да бъде голямо предизвикателство да се привличат, обучават и задържат висококвалифицирани ИТ специалисти, за да осигурят поддръжката на значително автоматизирана съдебна власт.

**3.60 Министерството на правосъдието играе ключова роля в подготовката на бюджетните искания на съдебната власт в частта за информационните технологии, но е сериозно ограничено по отношение на човешките ресурси.** До 2006 г. ВСС отговаря за обединяването и представянето на заявките за бюджет, постъпващи от всички структури на съдебната власт. При новата процедура компетентността за формулирането на предложението за капиталовия бюджет на съдебната система е прехвърлена към МП. Сега органите на съдебната власт изпращат заявките си до директора на ИТ отдела в МП, където всички искания се обединяват и консолидираното предложение за бюджет се внася за обсъждане във ВСС. Директорът на ИТ отдела в МП отговаря за прегледа на бюджетните искания и за гарантирането на тяхната целесъобразност. Като се имат предвид ограниченията в административния капацитет на ИТ Дирекцията, съществува тенденция заявките по-скоро да се внасят във ВСС, а той да ги препраща на Народното събрание за вземане на решение по тях без никакъв или при много слаб контрол на качеството.

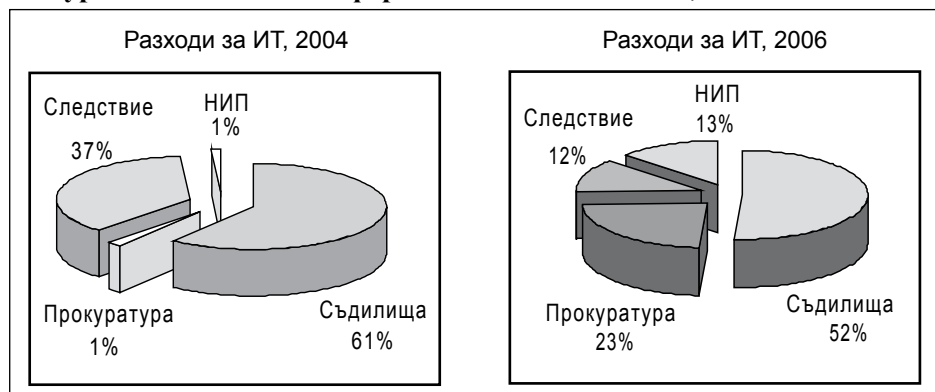
**3.61 След 2004 г. разходите за формиране на основния ИТ капитал на съдебната власт варираха между 1,1 и 1,7 млн. лв., а техният състав се променя.** Над 90% от тези разходи са за закупуване на компютри, принтери и друг хардуер. Остатъкът се изразходва за закупуване на софтуерни програми. Делът на инвестициите за ИТ в общите капиталови разходи намалява от 9,9% за 2004 г. на 3,0% за 2006 г. През 2004 г. разходите на съдилищата<sup>21</sup> представляват около 60% от разходите за информационни технологии. През 2006 г. този дял намава на 52% . След 2008 г. се очаква новосъздадените административни съдилища да започнат да изразходват бюджетни средства. Прокуратурата, която до 2005 г. харчеше значително по-малко средства за ИТ, през 2006 г.<sup>22</sup> увеличава разходите си и иска допълнително съществено увеличение за следващите години за посрещане на разходите, свързани с разгръщането на новата ѝ система за управление на делата.

**3.62 Делът на инвестициите в информационни технологии в капиталовите разходи на органите на съдебната система също бележи значителни колебания в периода между 2004 г. и 2006 г.,** от 3,6 до 7,1% за съдилищата и от 2,8 до 23,3% за структурите на прокуратурата. Заявената сума за инвестиции в ИТ за съдилищата предвижда увеличение от 4,3% за 2007 на 13,0% за 2009 г. Прокуратурата поиска по-амбициозен инвестиционен план, който предвижда разходите за ИТ да достигнат 30% от общите капиталови разходи.

<sup>21</sup> Съдилищата включват Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативните съдилища, Софийски градски съд, окръжните съдилища и военните съдилища.

<sup>22</sup> През 2006 г. капиталовите разходи на прокуратурата надхвърлят 250 000 лв. спрямо 33 000 лв. за 2005 г. По-голямата част от увеличението е за закупуване на хардуер.

**Фигура 26. Разходи за информационни технологии, 2004 и 2006 г.**



*Източник: МП*

**3.63** Като цяло размерът на консолидираното бюджетно предложение бележи увеличение от гледна точка на дела на инвестициите за информационни технологии в общите капиталови разходи за следващите три години. Това подсказва, че управленските структури на съдебната система в цялата страна признават нарастващата необходимост от инвестиции за информационни технологии. От една страна това означава допълнителен натиск върху наличните технически и човешки ресурси за информационни технологии, а от друга страна липсват данни, които да показват дали се заявява съизмеримо увеличение на бюджета за управление и поддръжка на информационните технологии. Наличието на достатъчно средства и устойчив план за управление и поддръжка на ИТ са важни за ефективното усвояване на нарастващите инвестиции за информационни технологии.

**3.64** Следващата глава очертава конкретни стъпки, които могат да бъдат предприети от управленските органи на съдебната власт, началото, на които е вече поставено в някои области. Целта е да се подобри разпределението и управлението на средствата, изпълнението на целите и подобри отчетността.

---

---

## 4. УСКОРЯВАНЕ И ГАРАНТИРАНЕ НА УСТОЙЧИВОСТ НА ПРОМЯНАТА

### Подобряване на процеса за управление на публични финанси на съдебната власт

**4.1** Това несъответствие в системите може да бъде преодоляно чрез въвеждането на ясна процедура за стратегическо планиране в сектора<sup>1</sup> – особено за лицата, ангажирани с разработването на политики на най-високо ниво. Тази процедура ще бъде съсредоточена върху създаването на набор от ясни секторни политически цели (като тези, показани в Таблица 1) от месец януари всяка година, предхождащи официалното изготвяне на бюджета за идващата година. Тези цели трябва да се определят за целия сектор и да могат да бъдат използвани като основа за програмно структуриране на секторния бюджет. Тези общи цели трябва да бъдат обвързани със специфични критерии за изпълнение (както са показани в Таблица 2, но за целия сектор) и целите трябва да бъдат поставени за сектора (с данни за изпълнението през предходната година). Процесът на определяне на целите трябва да бъде основан на информация за реалистична оценка на очакваните тавани на ресурсите в бъдещия бюджет. Те могат първоначално да бъдат идентифицирани по номинална стойност и коригирани нагоре спрямо отпуснатите предходната година бюджетни средства (с номинални корекции от един или два процента по-малко от очакваната инфлация, например).

**4.2** Този програмен бюджет трябва да бъде последван от по-оперативен процес, при който всички бюджетни разпоредители в сектора (включително съдилищата) представят стратегически многогодишен план, който показва предходното изпълнение спрямо установени критерии и идентифицирани специфични цели за подобряване на изпълнението през следващите три години. На този етап от всички разпоредители също трябва да се изисква да заявят своите потребности от финансиране по показатели, които да отговарят на критериите за дадения период, задържани под коригираните тавани. Всички разпоредители трябва да могат да добавят искания в допълнителен раздел при условие че те бъдат аргументирани много добре – като показват как всяко от исканията ще повлияе на изпълнението на бюджетния разпоредител. Цялото искане трябва да бъде кратко и да бъде съсредоточено върху установяването на връзка между целите и финансовото планиране. Таблица 5 в Приложението дава пример за формата на бюджетното искане, който може да бъде използван (реални идеи за програми и показатели за изпълнение са предоставени по-долу в текста на доклада). Исканията не са официални бюджетни предложения и поради това трябва да бъдат внесени дори преди да бъдат издадени указанията за подготовка на бюджетните предложения (вероятно през месец март). Интересното е, че това е почти същият времеви график, който се отнася до бюджетните разпоредители в изпълнителната власт в България, но тези институции трябва да предоставят много по-подробни документи за програмния си бюджет през този период.

<sup>1</sup> МФ потвърждава, че според Временния финансов инструмент проектът („Укрепване на публичното управление на съдебната система“) е одобрен в полза на ВСС. Този проект има за цел да разработи препоръки за усилване на управлението на съдебната система, включително подготовката на програмен бюджет. (Референция номер 93-02-56 на МФ от 14 март 2008г.)



**4.3 Новите процеси на стратегическо планиране ще изискват висока степен на сътрудничество между основните участници в сектора.** Програмното бюджетиране на най-високо ниво (обща секторна стратегия) ще изисква активното участие на всички страни във Висшия съдебен съвет, както и техните административни служители (включително административните звена на ВСС и МП). Повечето оперативни програми ще изискват и по-тясно сътрудничество между административните звена на ВСС и МП и ангажирането на всички второстепенни (и по-нискостепенни) разпоредители с бюджетни кредити в съдебната власт. Първата група ще носи отговорност за разработване на програмния бюджет на най-високо ниво и трансформиране на целите и програмите в насоки за стратегическо планиране, а втората група ще трябва да изпълни насоките и да представи документ през месец март – преди да бъде внесено бюджетно предложение. Постигането на сътрудничество между отделните структури и осигуряването на подкрепата и ангажимента на всички страни ще изискват значително политическо лидерство и може да се окажат най-голямото предизвикателство пред инициативата.

**4.4 Необходимо е и сътрудничество при началната подготовка на бюджета независимо дали са включени или не нови стратегически елементи.** Процесът на подготовка на бюджета на съдебната власт е ясно изразено структуриран отдолу нагоре, при което второстепенните разпоредители с бюджетни средства (съдилищата, следствието, и др.) представят искания, които просто биват събрани в секторното предложение от централните органи<sup>2</sup>. Дирекция „Бюджет и финанси“ (ДБФ) на ВСС издава указания за попълване на бюджетни искания и ги обобщава в едно бюджетно предложение до 2007 г., когато тази роля се разделя за текущите и капиталовите бюджети. Дирекцията на ВСС запазва своята роля по отношение на текущия бюджет, но компетентността за капиталовия бюджет е предоставена на Министерството на правосъдието. Разделянето на процесите на текущо и капиталово бюджетиране не се смята в международен план за добра практика, тъй като води до фрагментиране на бюджета и намалява ефикасността на всеобхватното разпределяне на ресурси.

**4.5 Би било желателно за ВСС и МП официално да договорят модел на сътрудничество, чрез който да могат заедно да изготвят бюджета.** Като се има предвид обстоятелството, че отговорността за разработването на предложения и обобщаването им е разделена, върху ДБФ и МП пада тежестта да се установят механизми на сътрудничество за преодоляване на разделянето на процедурата. Поради високата степен на формални изисквания в бюджетния процес всеки модел на сътрудничество трябва да бъде официално приет посредством административно споразумение, което да установява отговорности, важни дати, клаузи за споделяне на капацитета, времеви график на срещите и др. Силно изразен процес на сътрудничество при бюджетната подготовка, основан на общ времеви график и насоки и изграден върху стратегически инструменти (както е предложено по-горе), намалява влиянието на промените в организационните отговорности.

**4.6 Налице са широки възможности за постигане на споразумение за сътрудничество за подобряване на съществуващата в момента система, като се започне с основните документи и процедури.** Издадените до момента насоки, особено разделените указания за текущите и капиталовите разходи, например, не включват стратегически фокус. Насоките за текущите искания изискват от второстепенните разпоредители на бюджетни кредити само да посочат своите искания по икономически категории. В придружаващите приложения се изискват обяснения и статистика за натовареността (последната се използва, за да се покажат собствените приходи). Обяснителните бележки се съсредоточават върху нуждите от входящи ресурси, като

<sup>2</sup> Бюджетното предложение, изготвено от ВСС, е основано на бюджетните предложения, внесени от всеки съд и второстепенните разпоредители, които се обединяват в общ бюджет заедно с бюджетите на първостепенните разпоредители: ВКС, ВАС, Конституционния съд, Омбудсмана, НСлС и НИП.

## УСКОРЯВАНЕ И ГАРАНТИРАНЕ НА УСТОЙЧИВОСТ НА ПРОМЯНАТА

например предоставят повече информация за необходимостта от персонал. Изобщо не се изисква информация за изпълнението и дори данните за делата не се посочват по определен стратегически начин. (В някои случаи съдилищата ще използват данните за натовареността за аргументиране на исканията за нов персонал, както е направено при заявката за 2005 г., която позволява нови назначения в съдилищата, където натовареността е над средната). Процесът на събиране на информация в рамките на процедурата за капиталово бюджетиране е също така нестратегически, като от второстепенните разпоредители с бюджетни средства се изисква да внесат своите искания и да предоставят основна информация относно това какво ще бъде покрито с планираните разходи.

**4.7 Налице е спешна необходимост от по-стратегически пакет от насоки за изготвяне на бюджета, издаден съвместно от ВСС и МП, който може да играе ролята на решаващ координационен механизъм.** Ако бюджетните насоки се структурират едновременно с началните насоки за стратегическото планиране (Таблица 3), но очевидно бъдат по-подробни, по отношение на икономическите категории например, целият процес на изготвяне на бюджета би станал в по-голяма степен стратегически и организиран. В бюджетното искане текущите и капиталовите части могат да бъдат съчетани и да се разделят за анализа, след като бъдат приети от ВСС и МП. При все това общите насоки и общият фокус на програмите и целите могат да предоставят на ВСС и МП възможност за изграждане на общ език при обсъждането на исканията и изработването на крайно предложение.

**4.8 Освен това подобрените насоки ще дадат възможност за по-конструктивни бюджетни преговори.** Бюджетните предложения, изготвени през последните пет години, показват липса на структурирани преговори, което изглежда е попречило в значителна степен на получаването на определени средства. Ниското качество на бюджетните искания е видно по отношение на капиталовите разходи, където изглежда, че липсва фактор за автоматично дисциплиниране на исканията в по-реалистични (защо исканията са толкова високи, година след година, когато средствата никога не биват усвоявани?) и по-стратегически рамки (исканията могат лесно да бъдат отхвърляни, когато те не дават достатъчно основания за финансиране). По-стратегическите насоки биха въвели реалистични граници на исканията и по този начин ще отпаднат прекомерно раздутите и необосновани искания, познати от миналото (които предполагат слабост при определянето на приоритетите) и биха също така гарантирали, че всички искания ще показват как новите капиталови разходи ще допринесат за изпълнението на дейностите в сектора.

**4.9 По-стратегическият подход при бюджетната подготовка ще подобри качеството на бюджета – като в крайна сметка ще повиши способността на сектора да подкрепя с аргументи необходимите за дейността си ресурси.** В момента бюджетът на съдебната власт се представя пред законодателната власт в две версии. Едната идва от съдебните институции (ВСС и МП през 2007 г.), а втората - от Министерството на финансите (МФ). Тази ситуация съществува, защото МФ няма право да се включи пряко в преговорите относно бюджета на съдебната власт (заради независимостта на съдебната от изпълнителната власт). Бюджетната версия на МФ е предназначена да служи като алтернатива за законодателната власт, която да бъде съобразявана при определяне на обосноваването на секторния бюджет. Представители на съдебната власт са на мнение, че версията на МФ подкопава тази на съдебната власт. На Фигура 20 се вижда, че всъщност това не е така, поне за разходите за 2007 г. за трудови възнаграждения и издръжка, където ВСС и МП са направили много сходни предложения (отразявайки защитения характер на тези разходи). Двете предложения са още по-близки по отношение на капиталовите разходи. Законодателната власт е направила окончателното „орязване“ по отношение на капиталовите разходи. Това, най-малко отчасти, се дължи на ниското качество на искането. Едно по-стратегическо бюджетно искане, реалистично по отношение на сумите

## УСКОРЯВАНЕ И ГАРАНТИРАНЕ НА УСТОЙЧИВОСТ НА ПРОМЯНАТА

и показващо как отпуснатите средства ще допринесат за изпълнението, би било отхвърлено от законодателната власт много по-трудно.

**4.10 Капацитетът за бюджетиране на потребностите от капиталови разходи се нуждае от усъвършенстване.** Ниското качество на исканията за капиталов бюджет указват недостатъчен капацитет в тази област. Определено се наблюдава снижаване на капацитета след прехвърлянето на правомощията по капиталово бюджетиране от ВСС на МП, като последното едва успява да осигури необходимия персонал за тази нова функция. И преди това капацитетът не бе значително по-добър поради ограничения в човешките ресурси и информацията. Независимо от това кой отговор за тази функция, липсва систематичност при събирането на данни, определянето на приоритети и изработване на обосновано бюджетно предложение. Само по-добрите умения за бюджетиране ще доведат до по-добри бюджети.

**4.11 Трябва да се обърне внимание и на капацитета за управление на капиталовите разходи.** В много отношения съдебната власт може да приема за свой късмет обстоятелството, че отпуснатите средства за капиталови разходи са по-малко от исканите. Действително извършените разходи възлизат на част от първоначалното искане през последните четири години, а данните за периода до юни 2007 г. подсказват, че няма да се разходят отпуснатите 32 млн. лв. за капиталови разходи през тази година. Най-големите разходи, направени в сектора в тази област след 2003 г., възлизат на 35 млн. лв. Като се има предвид важността на уменията да се усвояват средствата при съставянето на бюджета, уместен е въпросът защо секторът продължава да иска все повече всяка година (от 63 млн. лв. през 2004 г. до 182 млн. лв. през 2007 г.). Неговите структури за управление и изпълнение не са достатъчно силни, за да могат да гарантират такива нива на бюджетни кредити.

**4.12 Налице е спешна необходимост от укрепване на капацитета за управление на капиталовите средства.** Осъщественото неотдавна прехвърляне на отговорността по управление на капиталовите средства към МП доведе до загуба на съществуващия капацитет във ВСС за управление на капиталовите средства поради преразпределението на персонала и значителните загуби при прехвърлянето на особено важни данни. Тази ситуация е много проблематична и може да се твърди, че отразява средносрочен и несистематичен подход към управлението на капиталовите средства в сектора. Желателно е властите да се фокусират върху създаването на секторен капацитет, който не зависи от формални връзки. Този капацитет трябва да отразява факта, че управлението на капиталовите средства (и всъщност бюджетното изпълнение) е в действителност в голяма степен децентрализирано. Голям брой от одобрените разходи, било то текущи или капиталови, се правят направо от първостепенните разпределители на бюджетни кредити като прокуратурата или дори на по-ниско равнище, от съдилищата. Най-големите инвестиции по отношение на строителството и подновяването на сградния фонд се осъществяваха от ВСС, когато тяхната стойност надвишаваше определени минимални параметри. Настоящият закон изисква тази роля да се изпълнява от МП<sup>3</sup>. С оглед минимизирането на постоянния недостиг на капацитет, който настъпва в резултат на тези промени, секторът трябва да обмисли какъв е най-добрият начин да създаде капацитет във всички свои основни институции, който може лесно да бъде пренасян и всъщност позволява най-удачно въвличане на първостепенните и второстепенните разпоредители, ВСС и МП. Това включва изграждане на капацитет за дългосрочно капиталово планиране, за изработване на обосновани и целеви бюджети, за оценяване на обосноваността на исканията за капиталови разходи, за изготвяне на документи за договаряне на капиталови проекти, за осъществяване на реално управление на обществени поръчки за проекти и изпълнението им, за извършване на проектен надзор, за приемане и поддържане на база данни за сградния фонд и проектите, за

<sup>3</sup> Наскоро извършено оспорване на законодателството предлага тази функция отново да бъде прехвърлена в бъдеще.

## УСКОРЯВАНЕ И ГАРАНТИРАНЕ НА УСТОЙЧИВОСТ НА ПРОМЯНАТА

изготвяне на доклади за качеството на сградния фонд и напредъка на проектите и т.н.

**4.13 Малко вероятно е МП да може да осъществява всички необходими функции самостоятелно – така подходът за изграждане на капацитет може да раздели отговорностите между останалите участници.** Експертите във ВСС са вероятно в по-добра позиция за събирането и организирането на данните за сградния фонд например, като се има предвид обстоятелството, че те ежедневно получават други отчети за разходите. На първостепенните разпоредители и съдилищата се предоставя по-голяма отговорност за взимане на решения за по-малките разходи чрез децентрализирано одобрение. Това би намалило сегашната тежест върху МП да разглежда всички искания над 300 лв. и би увеличило гъвкавостта на крайните потребители по отношение на оперативни решения, свързани със закупуването на индивидуален компютърен хардуер, софтуер и малки покупки на мебели. При разделянето на отговорностите задължението трябва да падне върху институцията, отговорна за усвояването (понастоящем МП) за координация на работната група. Подобни работни групи са обичайни за много правителства и частни организации, особено по въпроси като управление на капиталовите средства, тъй като са въввлечени много интереси.

**4.14 Съществува значителна възможност за подобряване на прозрачността и ефикасността на обществените поръчки в съдебната власт.** Един от възможните подходи може да обхваща централизираното сключване на повече договори за общи текущи и капиталови разходи, каквито са издръжката, сигурността, ремонтите на покривите и фасадите на съдебните сгради. По-големите договори, чието изпълнение се разпростира в няколко години след провеждане на прозрачни преговори на национално, регионално или окръжно ниво, биха позволили договарянето на по-приемлива ценова структура и биха намалили тежестта по управление на договори (чрез намаляване на броя на договорите и на процедурите за тяхното сключване).

**4.15 Предлага се да се извърши преглед на централно ниво на колебанията в персонала и възнагражденията и въвеждане на ясен режим за управление на човешките ресурси в сектора.** През последните години секторът е инвестирал значително в човешки ресурси. Много е важно той да е запознат с това къде режимът за управление на човешките ресурси функционира и къде не. Ако секторът вземе решение да се насочи към по-стратегически подход за бюджетиране и финансово управление, важно е по-нататък властите да създадат система за управление на човешките ресурси, която насърчава ефикасността и изпълнението. Първа стъпка в това направление изисква развитието на по-задълбочено разбиране на причините, поради които числата при заплатите и персонала се колебаят толкова драматично, за начина, по който човешките ресурси се управляват, и за това какви колебания в ефикасността съществуват на равнището на първостепенните и второстепенните разпоредители с бюджетни средства. Междувременно е желателно да се преоцени увеличението на персонала и на размера на възнагражденията и да се намалят увеличението на разходите за персонал. При положение че в миналото заплатите са изтласквали разходи по други пера, не се препоръчва по-нататъшно увеличение на разходите за човешки ресурси. Данните за кадрови решения, които се управляват не на базата на реални нужди поставят по-нататък въпроси за ефикасността на продължаващите бюджетни искания за нови щатни бройки и заплати.

**4.16 Съществуващото положение изисква преглед на модела на разходите за човешки ресурси в отделните звена на българската съдебна власт, за да се събере информация за разработването на целенасочен подход за разходване на средства за персонал в съдебната власт и тя да бъде подпомогната при правилното идентифициране на нейните капиталови потребности.** Този преглед може да бъде основан на изследване, което може да обвърже натовареността на съдилищата с разпределението на щатните бройки, с действително

## УСКОРЯВАНЕ И ГАРАНТИРАНЕ НА УСТОЙЧИВОСТ НА ПРОМЯНАТА

заетите места, с броя на щатни места на единица площ в съдебните сгради и със статистиката за приключени дела. Това изследване ще позволи да бъдат установени онези органи и съдилища, които действително имат нужда от повече персонал или по-високо заплащане и онези, при които равнището на щатна обезпеченост и заплати не представлява сериозно ограничение. Изследването може да разкрие и кои съдилища се борят да запълнят щат и кои съдилища разполагат със стратегия за управление на човешките ресурси, която насърчава изпълнението.

**4.17** Такъв преглед може да подпомогне разработването на информиран целенасочен подход към разходите за персонал на съдебната власт, какъвто е спешно необходим. Настоящият доклад не твърди, че всички съдилища имат достатъчно персонал, нито че размерът на заплатите навсякъде е уместен; в действителност много съдилища със слаби структури в областта на човешките ресурси и ниски заплати не получават подкрепата, от която се нуждаят, поради очевидния несистематичен подход при вземане на решения за разходи за персонал.

**4.18** **Счетоводната отчетност, отчетността на дейността и управлението също се нуждаят от укрепване.** Всеки бюджетен разпоредител, включително и съдилищата, в момента има своя собствена система на счетоводна отчетност. Счетоводните записи се правят от всеки бюджетен разпоредител съгласно общоприети системи за кодиране и резултатите от месеца и с натрупване за всяка финансова година се внасят във ВСС. Там те се обобщават и проверяват по време на подготовката на месечните счетоводни справки, които се изпращат на тримесечна база в Министерството на финансите. По този начин ВСС няма на разположение такава счетоводна система, чрез която всеки съд да прави своите специфични счетоводни записи, като така се дава информация от наблюдението на дейността в реално време на централно ниво и с натрупване. Така се повдигат въпроси относно валидността на представените данни, способността на ВСС да осъществява правилен мониторинг и контрол на разходите в съдебната власт, както и за ефикасността на системата за контролиране на разходите. Контролирането на изпълнението на разходите се подкопава от липсата на система за последователно следене на усвояването на планираните средства, а също и отчетите навеждат на предположението, че в много от съдилищата липсват назначени квалифицирани счетоводители. Освен това до момента в сектора не е провеждан истински вътрешен одит. Неговата система за вътрешен контрол (намираща се в МП) се е превърнала в разследващо звено, което е заето да се отзовава на сигнали за нарушения на процедурите, вместо с осигуряването на текущо оценяване на интегритета на системата.

**4.19** **Последните стъпки за укрепване на тези функции се приветстват и силно се подкрепят.** Тези стъпки включват обявления от ВСС търг за разработване на счетоводна система, основана на информационни технологии. Въпреки това напредъкът по този търг е доста бавен. Има и други търгове на делегираните разпоредители в съдебния сектор (включително прокуратурата), които допълнително биха фрагментирали системата. От жизненоважно значение е счетоводителите в целия сектор да си общуват по въпросите на системите, които въвеждат и да работят с оглед тяхното ефективно и ефикасно въвеждане по начин, който позволява вътрешносистемна обвързаност. Тези положения могат да бъдат своевременно институционализирани. Също така силно се препоръчва да се предприемат мерки за изграждане на съвременен капацитет за вътрешен одит във ВСС. Би било подходящо ВСС да вземе предвид постигнатите успехи в тази насока от изпълнителната власт и да се обърне към вътрешния финансов контролен орган в МФ за съдействие. Засилени вътрешен финансов контрол и наблюдение на изпълнението са задължителни, ако секторът поеме в посоката на по-стратегическо и ориентирано към резултатите бюджетиране и финансово управление.

**4.20** **Положителните действия в отговор на препоръките от този доклад относно процеса на бюджетиране и подобряване на финансовото управление биха допринесли**

## УСКОРЯВАНЕ И ГАРАНТИРАНЕ НА УСТОЙЧИВОСТ НА ПРОМЯНАТА

за подобряването на финансовото изпълнение в сектора. Прегледът на изпълнението от предходните години и всъщност на най-последния бюджет показва слабости, които се дължат на съществуващите в момента недостатъци в бюджетния процес. Този преглед също така показва слабостите на политиката по отношение на търсенето и предлагането.

### Оценка на необходимите средства за подобряване на материалната база

**4.21 Много е вероятно съдебната власт в България действително да е имала нужда от повече средства за разходи за сграден фонд през изминалото десетилетие: поради това е необходимо бъдещите бюджети да наваксат тези пропуски.** Според необобщени и анализирани данни, споменати по-горе, много от основните съдилища не са настанени в подходящи сгради. Тъй като липсва базово проучване, проведено от специалисти, почти е невъзможно да се направи приблизителна оценка за необходимите средства за обезпечаване на съдебната власт с адекватни, функционални помещения, които да отразяват по-добри международни практики. Без такава оценка е много трудно и за правителството да прецени какво финансиране би било необходимо във времето за постигането на такава цел.

**4.22 Експертната оценка може да бъде използвана за разработване на изискванията за финансиране на сградния фонд.** През 2006 г. ВСС изчисли, че от 145 неспециализирани помещения 43 са годни за използване без приспособяване. Останалите имат нужда от осъвременяване, разширяване или замяна с нови помещения. В същото време не е изчислено колко допълнително физическо място трябва да се предостави. Този доклад използва средни стойности за отрасъла, за да изчисли средната стойност на разходите за осъвременяване на 44 обекта (81 911 m<sup>2</sup>), подновяване на 36 обекта (45 384 m<sup>2</sup>), разширяване и пристрояване с 25% или 50% на площта на 36 обекта (съответно 11 346 m<sup>2</sup> и 22 692 m<sup>2</sup>), и замяна на 22 обекта (5 673 m<sup>2</sup> при 25% допълнителна площ и 13 014 m<sup>2</sup> при 50% допълнително площта).<sup>4</sup> Резултатите са обобщени в Таблица 13 от Приложението.

**4.23 Въз основа на тези оценки общите разходи за подновяване и ново строителство/разширяване биха възлизали на 109,9 млн. лв. (за подновяване на съществуващите помещения, определени като нуждаещи се от осъвременяване и за построяване на 26 000 m<sup>2</sup> нова площ). Като се прибавят 25% допълнително пространство за 36 обекта, които се нуждаят от разширяване/пристрояване, и 22 обекта, които трябва да бъдат заменени, разходите възлизат на 124,2 млн. лв. Като се добавят 50% допълнителна площ за 36 обекта, те достигат до 138,5 млн. лв. Към това число трябва да се прибавят и потребностите на прокуратурата, за която се искат 58,5 млн. лв. за периода 2008-2010 г.; при все това техническият персонал изчисли, че прокуратурата в действителност се нуждае от още 34 200 m<sup>2</sup> освен приблизително 53 777 m<sup>2</sup> площ, която в момента заема. Цялостното подновяване на 53 777 m<sup>2</sup> би струвало около 37 504 млн. лв., а строителството на нови 34 200 m<sup>2</sup> ще коства допълнителни 27,36 млн. лв. Към тези груби изчисления на разходите – между 147,4 млн. лв. и 203,36 млн. лв. – трябва да се добавят средства за обзавеждане и компютърно оборудване. Сумата изключва средствата за сградно обезпечаване на административните съдилища, за които някои изчисления достигат до 25 млн. лв.**

**4.24 Друг подход би бил този, при който се изчисляват разходите за замяна на всички сгради с новопостроени, като се прибавят 25% и още 50% допълнителна площ.** Въпреки че няма вероятност това да се осъществи, то дава някаква представа за най-скъпо струващото решение.

<sup>4</sup> Използвани 700 лв./m<sup>2</sup> за модернизация/освежаване и 800 лв./m<sup>2</sup> за строителство на нови помещения.

## УСКОРЯВАНЕ И ГАРАНТИРАНЕ НА УСТОЙЧИВОСТ НА ПРОМЯНАТА

Замяната на съществуващите сгради на съдилищата би струвала 183,9 млн. лв.; като се прибавят 25% допълнителна площ, тази сума ще възлезе на 229,8 млн. лв.; и като се прибавят още 50% допълнително пространство, сумата ще достигне 275,8 млн. лв.; реконструирането на всички настоящи и необходими на прокуратурата сгради ще добави още 70,2 млн. лв. Отново към тези груби изчисления – между 147,4 млн. лв. за подновяване на съществуващите сгради и 346 млн. лв. за цялостно реконструиране на всички настоящи сгради плюс допълнителни 50% за съдилищата и 34 200 m<sup>2</sup> за прокуратурата – трябва да се добави обзавеждане и компютърно оборудване.

**4.25** Последното парче от пъзела са вероятните разходи за осигуряване на подходящи помещения за административните съдилища, за които досега не са били извършвани никакви прогнозни изчисления. Бюджетните прогнози за 2007-2009 г., разработени от ВСС, дават някаква представа. Капиталовите разходи за административните съдилища се оценяват на 25,2 млн. лв. за трите години. Въпреки че не може със сигурност да се твърди, вероятно тази сума се отнася само за временно настаняване на административните съдилища, а не отразява дългосрочно решение.

**4.26 Средносрочната програма на съдебната власт, внесена в Народното събрание, включва около 34 млн. лв. за подобряване на инфраструктурата на съдилищата между 2008 и 2010 г.** Обратно, исканията, получени от МП от съдилищата и прокуратурата за бюджетния цикъл 2008-2010 г., първоначално възлизат на 334 млн. лв. – на горната граница на общия размер на необходимите разходи, изчислени в настоящия доклад. Високите искания следват минали модели и е трудно да бъдат защитени. Следвайки практики от минали години, МП иска от председателите на съдилищата и прокуратурата да представят своите изисквания за капиталови инвестиции, които да бъдат финансирани между 2008 и 2010 г. Получените отговори варират по отношение спецификата и полезността си от изключително задълбочения документ, представен от Главна прокуратура, до писма от една страница от отделни съдилища. Искането за капиталови разходи, определено за 2008-2010 г., е над 3 пъти повече от общите бюджетни средства през изминалите 7 години. Искането само за 2008 г. възлиза на 5 пъти повече от отпуснатите бюджетни средства за 2007 г. *Тя подчертава голямото различие между миналия опит и настоящите искания.*

**4.27 Първата стъпка за подобряване на това искане е по-голям реализъм относно размера на средствата, които могат да бъдат усвоени в общата рамка на бюджета.** Министерството на финансите неофициално е определило таван от 40 млн. лв. за капиталови разходи на съдебната власт 2008 г. Това е повече, отколкото съдебната власт е успявала да изразходва през която и да е година след 2001 г. Ако съдебната власт започне да прави базово искане в тези рамки през идващите години, това ще покаже реалистичен подход. Това може да бъде първият етап на едно по-цялостно бюджетно искане, което да бъде разделено на лесни за управление етапи.

**4.28 Втората стъпка изисква обосноваване (и поради това трудно) подреждане на приоритетите.** Това е трудно през 2007 г., като се имат предвид информационните ограничения и е вероятно да остане трудно и през 2008 г., но поэтапният подход може да позволи някаква стратегическа ориентация.

**4.29 Първият етап, за разходи в рамките на тавана на МФ от 40 млн. лв., може да включва искания, които ще спомогнат за решаването на най-критичните проблеми, свързани със сигурността, здравето и инфраструктурата** – и не са огромни проекти. Подходът би осигурил редица интервенции, които дори може да бъдат групирани според вида на извършваната работа – ремонт на покриви, структурни ремонти и т.н. Групирането на дейностите по този начин

## УСКОРЯВАНЕ И ГАРАНТИРАНЕ НА УСТОЙЧИВОСТ НА ПРОМЯНАТА

ще даде възможност и да се прилагат процеси на управление, насочено към повишаване на неговата ефикасност (като например сключване на договори за ремонт на покривите на четири съдилища в окръга).

**4.30** Вторият етап може да се фокусира върху сериозен проект, който сам по себе си ще разходва всичките 40 млн. лв., като например наложителното подновяване на Районния съд в София, който представлява 6,8% от всички съдии и 12% от приключените дела<sup>5</sup>. Този проект би имал много по-голямо въздействие върху ефективната работа на съдебната система в сравнение с който и да е друг проект и Народното събрание може да има желание да го финансира дори и над тавана на МФ.

**4.31** Третият етап би могъл да определи равнището на финансиране, необходимо през 2008 г. за настаняване на административните съдилища. Тези разходи може да бъдат включени в първия, най-критичен етап, но най-вероятно не биха представлявали значително разходно перо през първата бюджетна година. Що се отнася до Софийски районен съд, Народното събрание може да бъде убедено да надвиши тавана за една толкова необходима дейност.

**4.32** Последен, четвърти етап би включвал всички останали искания в някакъв логически порядък – по проценти на натовареността на съдилищата например.

**4.33** Третата стъпка ще изисква подобро аргументиране на исканите средства. Усъвършенстването на стратегическата ориентация на бюджета на съдебната власт е тема на тази глава. Подобряването на подредането на приоритетите в бюджетните искания е един от начините това да се направи. Също така е важно да се покаже как приоритетните разходи ще въздействат върху резултатите от изпълнението в сектора. Това означава и да се покаже на законодателната власт и на обществеността какво точно съдебната власт придобива срещу своите капиталови разходи и да даде някакво уверение, че тези пари ще бъдат усвоени и ще бъдат разходвани правилно. Искането за капиталовия бюджет, изготвено през месец юни 2007 г., показва само входящите ресурси като продукти (Таблица 8): брой закупени сгради, реконструирани сгради и закупено обзавеждане и оборудване.

**4.34** Това не са нещата, които законодателите обсъждат, когато вземат решение за бюджетните кредити. Както бе зададен въпросът при разходите за трудови възнаграждения: „какво ще купят капиталовите разходи от гледна точка на продукта за сектора – подобрена способност за разглеждане на дела и намаляване на броя на висящите дела например.

**Таблица 8. Какво ще купят капиталовите разходи?**

<i>Програмни цели: Подобряване на условията на труд в органите на съдебната власт</i>		<b>С цел постигане на:</b>			
<b>Критерии за изпълнение</b>	<b>Единица мярка</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
1. Придобиване на сгради (чрез покупка или строителство)	брой	3	2	1	-
2. Реконструкция, реорганизация и основен ремонт	брой	26	111	64	54
3. Обзавеждане и оборудване на сградите	брой	29	127	122	113

**4.35** За исканията за капиталови бюджети трябва да се използват по-убедителни аргументи, дори и в краткосрочните планове. Аргументите трябва да се съсредоточат върху целите на политиката, показващи, че резултатите са от значение и капиталовите средства са необходими, за да се подобрят резултатите. Исканията трябва да бъдат в рамките на общите

<sup>5</sup> Според данни от 2006 г.



## УСКОРЯВАНЕ И ГАРАНТИРАНЕ НА УСТОЙЧИВОСТ НА ПРОМЯНАТА

секторни цели, които обичайно се използват при организиране на програмните бюджети в други условия (както е видно от фигура 27) – подобрен достъп, ефикасност, прозрачност и надеждност. След бюджета за 2008 г. това могат да бъдат първите кандидати за секторни цели и основа за програмите за капиталови и текущи разходи. В предложението за бюджета за 2008 г. те могат да се използват като основание за повишаване на капиталовите средства.

**4.36 Основният подход включва демонстрация на това как исканията за капиталови средства предоставят ресурси, за които може основателно да се предположи, че ще подобрят изпълнението и ще помогнат на сектора да изпълни своите цели.** Фигура 27 показва как това може да бъде направено. За всеки етап на бюджетното искане МП и ВСС могат да покажат как финансирането ще създаде основни ресурси. Един от доводите може да бъде как те ще подобрят капацитета за стратегическо управление в сектора, а впоследствие и основните измерители на изпълнението. Например един довод би могъл да бъде, че ремонтът на покрива на районните съдилища в Софийски съдебен район ще осигури функционирането на съдебните сгради, които обслужват около 10% от делата в страната. Функционирането на тези сгради е от жизнено значение за наличието на достатъчно площ на съдилищата в района (мярка за изпълнението във Фигурата) и ще улесни разглеждането на по-голям брой дела, което е ключов показател за достъпа до правосъдие.

**Фигура 27. Опростен подход как да се мисли за подобряване на обосновката на искания бюджет**

Бюджет и други ресурси	Мерки за стратегическо управление (частични)	Измерители на изпълнението (частично)	Програмни цели за съдебната система
Съдии Съдебни служители Специалисти Оборудване Сгради и др.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Бр. функциониращи съдебни сгради</li> <li>• Бр. съдебни зали/1,000 души</li> <li>• % съдилища с подходящи знаци</li> <li>• % съдилища със съоръжения за хора с увреждания</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Площ на съда/1,000 души</li> <li>• % достъпни съдилища</li> <li>• Вкл. за хора с увреждания</li> <li>• Дела, постъпили в съда</li> <li>• По вид (в сравнение с миналото и със средните стойности за Европа)</li> </ul>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Подобряване на достъпа</div>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Съдии/1,000 души</li> <li>• % незаети щатни бройки за съдии</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дела, постъпили в съда</li> <li>• По вид (в сравнение с миналото и със средните стойности за Европа)</li> <li>• Разглеждани/постъпили</li> <li>• Достъп до адвокати за правна помощ</li> </ul>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Подобряване на ефикасността</div>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Съдебни служители/1,000 души</li> <li>• % незаети щатни бройки за съдебни служители</li> <li>• Наличие на адвокати за правна помощ</li> <li>• Натовареност/съдии</li> <li>• Натовареност/съдебни служители</li> <li>• Съдии/съдебна зала</li> <li>• Компютри/съдия</li> <li>• Ефикасност на ИТ система (вътрешна и външна)</li> <li>• Ефикасност на ИТ (вътрешни и външни)</li> <li>• Способност за специализация (при трудни дела)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % приключени дела</li> <li>• % приключени до 3 месеца</li> <li>• % висящи дела към края на годината (отрицателен)</li> <li>• Достъп до съдебна информация</li> <li>• Заплати, бюджет</li> <li>• Решения по дела</li> <li>• Доверие на фирмите в съдилищата</li> <li>• Публикувани одит доклади</li> </ul>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Подобряване на прозрачността и доверието</div>

**4.37 Този метод би изисквал бюджетиращите органи действително да използват измерителите на управлението и изпълнението, които имат на разположение – нещо, което не се е правило в миналото.** Много от информацията, необходима за разработване на стратегически бюджети, действително вече съществува в България. Тя не се използва в

## УСКОРЯВАНЕ И ГАРАНТИРАНЕ НА УСТОЙЧИВОСТ НА ПРОМЯНАТА

момента, но може да бъде използвана с голям ефект. Опитът на държави като Холандия и уроците от него могат да бъдат подходящи за България.

**4.38 Стратегическата стойност на интервенцията в Софийския районен съд би имала отзвук пред всяка законодателна власт, като се има предвид делът от общия брой дела в страната, които този съд разглежда.** Фигура 28 дава пример за това (който може да основе бюджетно искане във втория етап). Както бе споменато в Каре 4 и видно от анализа на Фигура 28, може да се твърди, че затрудненията на съда са свързани с работното пространство. Едва ли ще предизвика противоречие твърдението, че инвестиции в нови сгради (или реконструкция) ще разшири работната площ, ще позволи разкриването на нови работни места, увеличаване броя на съдебните заседания, както и на приключените дела и като цяло ще подобри ефективността на съдебната система.

### **Каре 9. Бюджетиране в Холандия: Фокус върху ефикасността**

Подход за бюджетиране ориентирано към резултатите се въвежда в съдебната власт на Холандия през 2005 г. Целта е да се подобри ефикасността и равнопоставеността на ресурсното обезпечаване сред съдилищата, както и да се засили прозрачността и отчетността на съдебната власт. Новият подход се основава на анализ на натовареността и изисква добра система за мониторинг във всеки съд. По време на бюджетните преговори между Съдебния съвет и министерството на правосъдието двете страни постигат съгласие относно годишната натовареност за следващата бюджетна година, на основата на което се извършват бюджетните разпределения в съдебната система. Бюджетният модел се основава на оценка за средно времетраене за решаване на групи дела от категории съдилища и оценка за цената за разглеждане и решаване на всяка група дела.

Цената за едно дело се договаря за тригодишен период между МП и Съвета и покрива разходите за издръжка, вкл. за човешки ресурс. Средното времетраене за решаване на едно дело се оценява на основата на подробно проучване на времевите показатели на правораздаването, което се провежда на всеки три години. Информацията за броя на делата се подава на всяко тримесечие. Изравнителна сметка покрива несъответствията между договорения и действителния брой на делата в края на годината. Така например съдилищата, които са разгледали повече дела от планираното, получават достъп до допълнителни фондове от изравнителната сметка в определен размер, а съдилищата, които са разгледали по-малко дела от планираното, прехвърлят неоползотворените финансови средства към изравнителната сметка.

Тази нова система за бюджетиране ориентирано към резултатите, създава стимули за по-добро представяне по отношение на бързина на приключване на делата. Тя изисква като предпоставка за прилагането си стройна система от показатели и за наблюдение на изпълнението и обща система за управление на публичните финанси, основана на програмно бюджетиране, подкрепено от съгласувани и наблюдаеми показатели за изпълнение. Въпреки това към тази система се изразяват някои резерви, особено от съдиите, според които ориентацията на тази система върху цената и скоростта на процеса може да компрометира качеството на съдебното решение.

*Източник: данни, предоставени от Канцеларията на Съвета, Холандия*

**4.39 След 2008 г. ще бъде желателно този стратегически подход да се формализира в метод, който да бъде по-близък до програмното бюджетиране.** Основанията за това вече бяха разгледани, но основно се изисква периодът на планиране да бъде въведен като предшестваш официалния период за изготвяне на бюджета. Тогава секторните органи официално ще идентифицират програмните цели, измерителите на изпълнението, свързани с тях, както и метода на планиране, който позволява ефективен анализ на нуждите в програмните области.

**Фигура 28. Аргументиране на бюджетното искане за Софийски районен съд**

Бюджет и други ресурси	Мерки за стратегическо управление (частични)	Измерители на изпълнението (частично)	Програмни цели за съдебната система
През 2006 СРС е получил само 1% от отпуснатите средства за капиталови разходи	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Натовареност на съдия в СРС = 611 (медиана за страната = 432)</li> <li>• Натовареност на съдебен служител = 200 (медиана за страната = 92)</li> <li>• Два пъти % на незаетите места за съдии и съдебни служители (в сравнение със средния % за страната)</li> <li>• Силно ограничено физическо място в сградите (само 6222 m<sup>2</sup> за 612 щатни бройки—10 m<sup>2</sup> на човек, по-малко от половината от средната стойност за 20 районни съдилища, показани в Таблица 9 от Приложението)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Поел 13% от всички дела през 2006 г. (13% през 2004 г.)</li> <li>• No. дела като % средната стойност за страната намалява (15% до 12% след 2003 г.)</li> <li>• Медиана на съотношението на приключените дела = 85% в България</li> <li>• Софийски районен съд = 71%</li> <li>• % висящи дела към края на годината в СРС = 20% от всички в България през 2006 (ежегодно се увеличават)</li> <li>• % приключени дела до 3 месеца в СРС</li> <li>• = 40% (средно за страната 55%)</li> <li>• Следователно: очевидно е, че те са недостатъчни в сравнение с другите.</li> </ul>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Подобряване на достъпа</div>
			<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Подобряване на ефикасността</div>
			<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Подобряване на прозрачността и доверието</div>

**4.40** Налице е спешна необходимост от подобряване на капиталовото планиране и ред други елементи, които съдебната власт ще има нужда да въведе, за да разработва многогодишен план за капиталови инвестиции. Те включват функционална оценка, насоки за планиране на пространството, общи планове за сградния фонд и многогодишни капиталови планове. Процесът на планиране ще предостави официален метод за приоритизиране и разпределение на финансирането, предоставяно ежегодно от правителството.

**4.41** Очевидно е, че изчерпателен план не може да бъде разработен бързо. Въпреки това реалистичната времева рамка за постигане на тази цел трябва да бъде разработена. Трябва да стане възможно своевременното изготвяне на план за капиталови инвестиции за следващия бюджетен цикъл, ако съответните действия се предприемат сега. Освен това поетапен подход в това усилие ще бъде от полза дори за настоящия бюджетен цикъл. Две действия са от критично значение дори за подготовката на бюджета за 2009-2011 г.: определяне на приоритети въз основа на програмните цели за съдебната власт и започване на основно проучване на материалната база дълго преди информацията да е станала необходима за следващия бюджетен цикъл, съсредоточено първо върху предложените проекти, съответстващи в най-голяма степен на програмните цели и впоследствие преминаващо към останалите.

## Информационни технологии

**4.42** Напредъкът на стандартизацията на бизнес процедурите и техническата инфраструктура ще подобри предоставянето на съдебни услуги и управлението на съдебната власт. ИТ отделът на МП ще трябва да вземе решение относно няколко аспекта на стандартизацията. Като се има предвид високо децентрализираният характер на съдебната

## УСКОРЯВАНЕ И ГАРАНТИРАНЕ НА УСТОЙЧИВОСТ НА ПРОМЯНАТА

власт и независимостта на съдебната власт, е желателно стандартите да се придържат към минимума, необходим за постигане на целта на ползвателите да бъде предоставян прозрачен и надежден достъп до съдебни услуги. По-нататъшната стандартизация може да бъде полезна в следните направления:

- a) *Бизнес процеси:* Използването на единни процеси и процедури в цялата страна е важен елемент, допринасящ за поддържането на съгласувано качество на правораздаването в различните райони на страната. Това ще помогне също така за изграждането на обща инфраструктура, на чиято основа могат да се разработват интегрирани стратегии за постигане на ефективност. Въпреки това изглежда, че досега съдилищата имат свободата да въвеждат различни бизнес процеси, доколкото според тях тези процеси се основават на закона. Сега изглежда, че бизнес процесите в прокуратурата са по-съгласувани и подредени.
- b) *Основни информационни системи:* Приложението на четирите водещи системи, които в момента са в процес на разработване, представлява положително развитие. Ефективното въвеждане на системата за управление на делата на Siemens, по-конкретно, би могло да установи единна ИТ система на съдебната власт за цялата страна.
- c) *Управление на данните:* По-нататъшното стандартизиране на управлението на данните е от основополагащо значение за българската съдебна власт, за да бъде тя в състояние да подходи адекватно към проблеми свързани с преноса на непублични данни. Необходимо е да се осигури и обучение на потребителите, за да се гарантира защитата на данните.
- d) *Техническа инфраструктура:* ВСС признава необходимостта от създаването на съгласувана автоматизирана среда, поради инсталирането на множество несвързани помежду си проекти, финансирани от различни партньори. Някои от тях, изглежда, не са стандартни информационни системи, които не могат да функционират заедно<sup>6</sup>. Тъй като се очаква бъдещ растеж и развитие на ИТ, съществуващите комуникационни мрежи ще имат нужда от инвестиции в по-голяма пропускателна способност за данни. Това положение, обаче, може и да не се окаже сериозно ограничение поради продължаващите усилия на неправителствения сектор да увеличи капацитет за пренос на данни по мрежа от магистрален тип в България<sup>7</sup>.

**4.43 Желателно е да се предприемат спешни мерки за укрепване на институционалния капацитет на ИТ отдела на МП.** Това би съдействало за формулиране на инвестиционния план за информационните технологии, да се развие архитектурния дизайн, да се приложат стандарти и да се предостави техническа поддръжка на съдебната власт; обучение на съответния персонал; и стратегия, за услуги за поддръжка, включваща мерки за сключване на договори за осъществяване на допълнителни функции, за да се подобри поддръжката на системата .

**4.44 Също така би било полезно, ако МП идентифицира специфични функции, които биха могли да бъдат възложени за изпълнение на местния ИТ сектор (outsourcing).** Дори при условия на такова възлагане МП/съдебната власт все пак ще имат нужда да запазят набор от ключови специалисти по бизнес анализ, системен дизайн, управление на проекти, управление на договори и управление на доставки. Ще бъде полезно МП и съдебната власт да прилагат към цялата съдебна власт политика на подпомагане на управленските структури на ниво съдилище да поддържат набор от специални умения. По-конкретно би било желателно да се разработи политика по човешките ресурси, съобразена със съществуващите ограничения на пазара на труда за информационни специалисти и подходящи стимули, за да се осигури устойчив и висококвалифициран екип от информационни специалисти за ИТ нуждите на съдебната власт.

<sup>6</sup> „Информационна стратегия на съдебната власт 2003-2007 г.” Глава 2 – Резюме.”

<sup>7</sup> Стратегическото направление за развитие на държавната мрежа в момента не е ясно.

**4.45** Започването на консултации за осъвременяването на информационната стратегия за съдебната власт значително би допринесло за подобряване на системата на основата на взаимно съгласие. Докато процесите за определяне на стандарти биха предоставили рамка на оперативното ниво, стратегията би могла да представи цели от по-високо равнище, каквито са общовалидните за целия сектор цели, мерките за наблюдение на изпълнението, средносрочен инвестиционен план и пр.

**4.46** Междувременно, би било полезно, ако МП съсредоточи финансови, технически и управленски ресурси за довършване на четирите ключови информационни системи, които в момента са в процес на разработване. Очакваше се тези проекти да бъдат завършени доста по-рано, съгласно пътната карта по информационната стратегия от 2003 г.

**4.47** Ще е полезно да се състави списък на измененията на правната и регулаторна рамка за управление на ресурсите и имуществото в съдебната система, като партньорството между МП, ВСС и МФ би допринесло много в тази насока. Очаква се пълна подкрепа от страна на МФ, особено като се има предвид, че МФ споделя виждането, че «препоръките на настоящия доклад предполагат и изменения на действащото законодателство»<sup>8</sup>

### Управление на търсенето и подобряване на достъпа

**4.48** В момента България трябва да преразгледа политиката си на търсене, за да усъвършенства ефикасността на съдебната власт. Съсредоточаването на вниманието само върху разходите няма да се окаже достатъчно. Ориентираните към търсенето интервенции могат да приемат две допълващи се и взаимно укрепващи се форми, очертани по-долу.

**4.49** Би било желателно за ВСС да възложи провеждането на изследване на управлението на търсенето, основано на преглед на структурата и размера на съдебните такси и другите източници на собствени приходи на съдебната власт<sup>9</sup>. Целта му би била да се формулира политика, която постоянно да актуализира размера на таксите и другите плащания, за да се осигури управлението на резкия скок на граждански и административни дела, като се използват по-високи такси, за да се ограничат или преустановят обемните дела, зад които не стои сериозен правен интерес, които могат да задръстят съдебните графици. Търсенето може да бъде намалено, като се увеличи пропорционалният принос на съдебните такси в общата стойност на исковете. Такъв анализ би могъл да разкрие и нужда от законодателна намеса спрямо определена категория дела (например тези, които са претърпели най-голям ръст през последните години — данъчни дела, обжалвания на наказателни постановления, свързани с пътно-транспортни нарушения, искове на търговски дружества срещу техни длъжници) за извеждането им извън съдебната система и разглеждането им от административни или квазисъдебни юрисдикции. Аргументът за това е фактът, че България показва по-високо търсене на съдебни услуги на глава от населението в сравнение с другите нови страни-членки на ЕС — особено по отношение на гражданските и административните дела. Съображението се подкрепя от доказателствата (изнесени в Таблица 2 и Фигура 22), които показват връзка между събраните съдебни такси и натовареността на съдебните органи.

<sup>8</sup> Виж референция на МФ номер 93-02-56 от 18 март 2008 г. относно Управление на публичните разходи

<sup>9</sup> Съществува направление, което счита, че съдебната власт трябва да бъде самофинансираща се и трябва да търси начини за възстановяване на колкото е възможно по-голям обем от разходите си чрез съдебни такси и други източници. Настоящият доклад изобщо не подкрепя този възглед. В него се поддържа, че разходите и бюджетите на съдебната власт като цяло би трябвало да са подчинени на същите проверки и процедури, приложими за останалите власти в държавата. Тази препоръка насочва към използване на собствените приходи на съдебната власт само като средство за управление на търсенето, а не като инструмент за повишаване на приходите, въпреки че нарастването на приходите действително би могло да бъде следствие от такова изследване.

## УСКОРЯВАНЕ И ГАРАНТИРАНЕ НА УСТОЙЧИВОСТ НА ПРОМЯНАТА

**4.50** Успоредно с това изпълнителната власт ще трябва да гарантира, че достъпът до правосъдие, особено на бедните и социално уязвимите групи, е подобрен, включително чрез субсидирана правна помощ за определени категории ищци, предвидени в закона. МП предприе инициатива в тази посока, включително чрез предоставяне на безплатна правна помощ по наказателни и някои категории граждански дела. Тази инициатива се приветства и трябва да бъде осъществена колкото е възможно по-бързо, особено в селските и отдалечените краища на България. МП счита, че са необходими активни действия в тясна координация с останалите участници в процеса като неправителствени организации, Висшия адвокатски съвет и Националното бюро за правна помощ. Чуждестранните партньори, в това число Световната банка, изглеждат готови и проявяващи желание да подкрепят усилията на МП в тази посока чрез основана на проекти безвъзмездна финансова и техническа помощ.

### Текущо наблюдение на напредъка

**4.51** На основата на горния анализ и примери е желателно да се състави набор от показатели за проследяване на напредъка по изпълнението и ефикасността на съдебната власт. Предлага се система от показатели, която включва (а) показатели, вътрешни за всеки от трите елемента на съдебната власт<sup>10</sup>, и показатели, външни за тях<sup>11</sup>, и (б) показатели за системата като цяло и също така показатели, съсредоточени върху отделните съдилища. Други показатели, които отчитат условията в системата (като тези, които отчитат факторите на предлагането в Таблица 1), също са част от набора показатели. Всички те са показатели за предлагането, тъй като са съсредоточени върху предлагането на съдебни услуги.

**4.52** Желателно е показателите на предлагането да бъдат допълнени от набор показатели на търсенето като тези, посочени в Таблица 1, на равнищата на цялата система и на отделните съдилища. Този набор би могъл освен това да включва допълнителни показатели, основани на проучване и отчитащи ефикасността на правната помощ и обратната връзка от потребителите на съдебни услуги по въпроси като достъп до, качество на и удовлетвореност от съдебните услуги. (В някои държави съдилищата изследват потребителите, когато те влизат и когато излизат от съдебните зали – и оповестяват публично обратната връзка.)

**4.53** Заедно, този набор от показатели може да състави рамка за съдебната власт, чрез която тя да проследява резултатите от реформата и модернизацията на съдебната система. Оповестени и актуализирани всяка година, те могат да бъдат мощен инструмент в стремежа на съдебната власт да укрепи аргументите си при искането на ресурси и да демонстрира своя ангажимент към изпълнението и отчетността.

**4.54** Когато се съчетае със средносрочните перспективи и процедури на стратегическото планиране и бюджетиране, изложени в предходните раздели. Това може да бъде отлична изходна точка за развиване на средносрочно изпълнение и ориентиран към резултатите стратегически подход за модернизиране на съдебната власт, Каре 10 показва ранно приложение на такъв подход от прокуратурата в усилията ѝ да се модернизира.

<sup>10</sup> Например показатели, основани на процедура (средни стойности на разпределение на делата, времеви графици на разпределение); ефикасност на показатели, основани на използване на ресурсите (средна цена на разпределено дело / на решено дело); пр.

<sup>11</sup> Например показатели, основани на проучване, като тези, използвани в ВЕЕПС и свързани с ефикасност (скорост), интегритет (честност/корупция; справедливост и безпристрастност), цена (достъпност) и др.

## **Каре 10. Подпомагане на Главната прокуратура**

Световната банка подпомага Главната прокуратура чрез гранта „Подпомагане на институционалното развитие” (ПИР) на стойност 475 000 щ.д., предназначен за укрепване на капацитета и ефективността на ГП при проследяването и борбата с корупцията, особено сред прокурорите. Корупцията сред прокурорите се смята за сериозен проблем. Главният прокурор се ангажира да намали корупцията в рамките на Главна прокуратура чрез ускоряване на разследването.

Грантът подпомага ГП в провеждането на тази инициатива, особено по отношение на:

- (1) прилагане на програмата за антикорупционна реформа чрез предоставяне на експертно консултиране и международни най-добри практики за укрепване на отчетността, професионализма и институционалния капацитет по стратегически начин;
- (2) изграждане на административен и технически капацитет за изпълнение на антикорупционната програма чрез усъвършенстване на ИТ системите, каквито са системите за управление на делата и модул за годишните декларации на прокурорите за приходите им; и
- (3) разширяване на съществуващото сътрудничество с гражданското общество с цел засилване на прозрачността, публичната отчетност и надеждност на институционалния интегритет и антикорупционните дейности. Мониторинг, осъществяван от организации на гражданското общество, ще проведе външна оценка, за да гарантира, че антикорупционните усилия на ГП се провеждат ефективно. Очаква се по-засиленият интерес на гражданското общество и медиите да подпомогне ГП при усъвършенстването на обществените нагласи за нейното функциониране и корупционна устойчивост.

## **Заклучителни бележки**

**4.55 Основните предизвикателства, които днес стоят пред българската съдебна власт, са да се продължат реформите, като се разработи, финансира и прилага цялостна програма за модернизация на съдебната система, за да се продължи трансформацията ѝ и да се покаже резултат чрез наблюдаеми показатели за изпълнение.<sup>12</sup>** МФ изрази «най-общо съгласие с основните констатации на настоящия доклад: необходимостта от въвеждане на стратегически подход за подготовка на бюджетите на съдебната система, включително многогодишно планиране на капиталовите инвестиции, укрепване капацитета на Министерството на правосъдието и Висшия съдебен съвет, подобряване на междуинституционалната координация в рамките на бюджетните процедури, необходимост от въвеждане на по-прозрачна система на управление на финансовите и човешките ресурси и пълно оползотворяване на потенциала на информационните системи». МФ също така потвърди своята готовност «да подкрепи изцяло съдебната система в усъвършенстването на процеса на управление на публичните фондове, включително въвеждане на добри практики като програмно-ориентирано бюджетиране»<sup>13</sup>. Ясно е че, съществува добра воля по отношение на съдебната власт: сега е моментът да се възползва от тези предложения.

**4.56** Този доклад показва умерени подобрения във функционирането на съдебната система, които биха могли да стимулират по-големи постижения чрез програма за трайни реформи и модернизация. Но различните виждания на трите власти в държавата относно подходящия баланс между независимостта на съдебната власт и отчетността при изразходването на публични средства изглежда са накърнили ефективността на някои усилия за реформи. И различни институционални субекти понякога изглежда са укрепчили повече позициите си. Въпреки това съществува реална възможност за напредък: истинският тест за това според МФ ще бъде това, дали „след обсъждането и приемането от името на правителството на Република

<sup>12</sup> МФ поддържа “мнението, изразено в доклада в смисъл, че съдебната система трябва упорито да продължи осъществяването досега успешни реформи чрез разработване, финансиране и прилагане на програма за модернизация на цялата съдебна система, която ще гарантира трайни промени и трябва да покаже осезаеми резултати посредством измерими индикатори за оценяване на тяхната ефективност” виж референция на МФ номер 93-02-56 от 18 март 2008 г. относно Управление на публичните разходи.

<sup>13</sup> Виж референция на МФ №93-02-56 от 14 март 2008 г.

## УСКОРЯВАНЕ И ГАРАНТИРАНЕ НА УСТОЙЧИВОСТ НА ПРОМЯНАТА

България на препоръките, направени от Световната банка, ще бъдат взети мерки и предприети действия за прилагането им от съответните компетентни органи”<sup>14</sup>.

**4.57** Настоящият доклад се стреми да предостави информация и анализ, които да улеснят изградения на съгласие диалог между трите власти в държавата по въпросите на ресурсите, които съдебната власт би могла реалистично да очаква да получи и относно резултатите, които могат да бъдат постигнати. В този диалог изключителното съсредоточаване върху съдебната независимост би могло да рискува да отклони вниманието от конкретните мерки, необходими за осигуряване на адекватното ресурсно обезпечаване на съдебната власт, за да се осигури адекватно използване на ресурсите и да подобри функционирането на системата. Действително, съдебната независимост е основополагащ принцип, гарантиран от Конституцията и безусловно съблюдаван по отношение на юрисдикционните прерогативи на съдебната власт. Въпреки това нарастващата отчетност относно използването на ресурсите и постигането на целите при изпълнение на дейностите би могла да породи съществени положителни дългосрочни ползи за съдебната власт не само по отношение на увеличени бюджетни ресурси, но, което е по-важно, като повиши общественото доверие.

---

<sup>14</sup> Виж референция на МФ номер 93-02-56 от 14 март 2008 г.



---

---

## **ПРИЛОЖЕНИЕ ТАБЛИЦИ**

# ПРИЛОЖЕНИЕ ТАБЛИЦИ

## Таблица 1.

Промени в щатните бройки, 2004-2007 г.

	2004 г.	2005 г.			2006 г.			2007 г.		
	Общо щат	Нови щатни бройки	Общо щат	% увеличение	Нови щатни бройки	Общо щат	% увеличение	Нови щатни бройки	Общо щат	% увеличение
съдилища	5793	198	5991	3,42	413	6404	6,89	1520	7924	23,74
ВКС	246	8	254	3,25	23	277	9,06	60	337	21,66
ВАС	178	-	178	0	55	233	30,89	35	268	15,02
Прокуратура	2250	235	2485	10,44	508	2993	20,44	629.5	3622.5	21,03
ВСС	55	-	55	0	23	78	41,82	15	93	19,23
Следствени органи	1902	48	1950	2,52	-664	1286	-34,05	76	1362	5,91
НИП	27	7	34	25,93	10	44	29,41	6	50	13,64
<b>ОБЩО</b>	<b>10451</b>	<b>496</b>	<b>10947</b>	<b>4,75</b>	<b>358</b>	<b>11305</b>	<b>3,27</b>	<b>2342</b>	<b>13647</b>	<b>20,72</b>

Източник: ВСС

Таблица 2

ДЕЙНОСТ НА ДЪРЖАВНИТЕ СЪДЕБНИ ИЗПЪЛНИТЕЛИ В РАЙОННИТЕ СЪДИЛИЩА ПРЕЗ 2007  
РАЗДЕЛ I - ИЗПЪЛНИТЕЛНИ ДЕЛА

ВИДОВЕ ИЗПЪЛНИТЕЛНИ ДЕЛА	Шифър на реда	Движение на дела – колона 3 = кол. 4 + кол. 5 + кол. 6 + кол. 7				Видове изпълнение							Брой жалби		Призовки и документи		
		Заведени в началото на периода	Заведени и дела	Общо /кол. 1 + кол. 2/	приключени		Прехвърлени към друг съдия-изпълнител	Дела, започнати в края на периода	Търгове		Въводи във владение и вещи	Предаване на движими и вещи	Други	Заведени	Уважени	Изготвени	Врчени
					Приключени събирани сумите	Приключени на различни основания			Движим и вещи	Недвижими имоти							
<b>ВИДОВЕ ИЗПЪЛНИТЕЛНИ ДЕЛА</b>	6	1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	1	1	1	1	1	1
ОБЩО /ш. 1000 = 1100 + 1200 + 1300 + 1400 + 1500/	100	355,89	26,54	382,43	30,49	29,12	9,92	312,89	2,98	1,43	72	26	21,74	1,97	38	1,046,30	989,21
I. В ПОЛЗА НА ДЪРЖАВАТА /ш. 1100 = 1110+1120/	110	36,06	4,27	40,34	3,07	3,35	28	33,63	1,61	14	4	1	2,51	12	4	95,81	89,89
В т.ч.																	
а/ публични държавни	111	21,22	1,33	22,56	1,54	2,06	14	18,81	1,48	3	1	4	84	1	8	20,07	19,54
б/ частни държавни	112	14,84	2,93	17,77	1,52	1,29	13	14,81	13	11	3	8	1,67	10	3	75,73	70,34
II. В ПОЛЗА НА ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА И ТЪРГОВЦИ /ш. 1200 = ш. 1210+1220+1230/	120	174,5	12,13	186,67	13,78	15,43	6,6	150,85	64	55	11	5	11	78	13	561,24	546,27
В т.ч.																	
а/ в полза на банки	121	22,39	2,03	24,43	1,71	92	1,38	20,41	11	22	2	8	1,69	14	3	83,93	78,79
б/ в полза на търговци	122	89,23	4,89	94,12	6,39	5,81	2,55	79,36	27	14	4	3	5,42	29	5	368,79	369,00
с/ в полза на други ЮЛ	123	62,91	5,20	68,11	5,68	8,68	2,67	51,07	24	18	5	1	3,88	33	5	108,50	98,47
III. В ПОЛЗА НА ГРАЖДАНИ /ш. 1300 = сipher 1310+1320+1330+1340/	130	140,54	9,55	150,09	13,08	10,18	2,97	123,853	720	730	56	194	7,703	1,055	19	385,366	349,364
В т.ч.																	
а/ за издръжки	1310	52,256	2,911	55,169	4,359	2,121	45	48,196	44	75	77	8	1,716	71	91	60,678	50,930
б/ по трудови спорове	1320	25,241	1,287	26,528	2,543	1,487	54,17	21,957	158	108	7	37	1,006	109	23	57,864	54,807
с/ предаване на дете	1330	2,889	124	3,013	104	100	88	2,721	2	14	3	33	61	28	34	2,856	2,523
д/ други	1340	60,156	5,233	65,389	6,041	6,480	1,889	50,979	516	533	55	116	4,920	847	15	263,968	234,104
IV. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЧУЖДЕСТРАННИ РЕШЕНИЯ	1400	516	31	547	85	4	1	457			0		234	4	9	709	63
V. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА МЕРКИ ЗА СИГУРНОСТ	1500	4,217	555	4,772	469	150	60	4,093	11	7	1		289	10	1	3,173	3,054

Източник: МП

ПРИЛОЖЕНИЕ ТАБЛИЦИ

**ДЕЙНОСТ НА ДЪРЖАВНИТЕ СЪДЕБНИ ИЗПЪЛНИТЕЛИ В РАЙОННИТЕ СЪДИЛИЩА ПРЕЗ 2007г.**  
РАЗДЕЛ II - Суми по изпълнителни дела

ВИДОВЕ ИЗПЪЛНИТЕЛНИ ДЕЛА ПО ХАРАКТЕР И ПРОИЗХОД НА ВЗЕМАНИЯТА	Шифр на реда	Дължими суми по изп. дела										Събрата Сума					Останала несъбрана сума по изпълнителни листове в края на отчетния период
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
		От образуването им до началото на отчетния период	От образуване през отчетния период	Всичко / кол. 1 + кол. 2 / кол. 3 = кол. 9 + 11 + 12 /	О Б Ш О / кол. 5 + 6 + 7 + 8 + 9 /	Такси	Допълнителни разходи	Прети други разходи	Лихви	Суми по изпълнителни листове	От общо събраната сума / кол. 4 / размер на сумата платена доброволно	Несъбрани суми по опрощаване, прекр. по подс. перемция, изпратени на друг СИ, давност, обезпичане и др.					
а	6																
ОБЩО /ш. 1000 = 1100 + 1200 + 1300 + 1400/	1000	2,206,183,294	213,768,618	2,419,951,911	152,976,211	5,514,320	606,423	1,212,639	16,262,532	129,380,297	29,522,479	182,492,674					2,108,078,940
I. В ПОЛЗА НА ДЪРЖАВАТА																	
/ш. 1100 = 1110+1120/	1100	309,110,952	110,629,956	419,740,908	16,790,826	775,473	51,646	83,083	1,327,319	14,553,306	7,950,003	27,981,371					377,206,231
в т.ч.																	
а/ публични държавни вземания	1110	34,394,028	16,706,238	51,100,266	1,885,922	146,528	18,835	8,486	102,410	1,609,664	619,455	3,564,458					45,926,145
б/ частни държавни вземания	1120	274,716,924	93,923,718	368,640,642	14,904,904	628,946	32,811	74,597	1,224,909	12,943,642	7,330,548	24,416,913					331,280,087
II. В ПОЛЗА НА ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА И ТЪРГОВЦИ																	
/ш. 1200 = ш. 1210+1220+1230/	1200	1,674,204,445	75,191,167	1,749,395,613	100,803,468	2,809,896	293,805	669,473	10,221,753	86,808,542	14,082,485	123,230,533					1,539,356,537
в т.ч.																	
а/ в полза на банки	1210	490,815,147	17,751,834	508,566,981	16,849,277	887,459	102,143	140,459	3,321,632	12,397,583	3,987,243	27,463,440					468,705,958
б/ в полза на търговци	1220	663,184,157	21,146,960	684,331,116	67,432,822	1,056,876	116,588	365,722	4,516,216	61,377,420	6,392,576	41,792,127					581,161,568
в/ в полза на други ЮЛ	1230	520,205,141	36,292,374	556,497,515	16,521,369	865,560	75,074	163,292	2,383,905	13,033,538	3,702,667	53,974,966					489,489,011
III. В ПОЛЗА НА ГРАЖДАНИ																	
/ш. 1300 = ш. 1310+1320+1330+1340/	1300	222,731,936	27,739,704	250,471,640	35,378,357	1,928,906	260,972	460,083	4,713,461	28,014,934	7,489,976	31,280,770					191,175,935
в т.ч.																	
а/ за издръжки	1310	16,571,003	4,079,571	20,650,574	3,790,360	231,351	20,305	15,729	149,522	3,373,452	998,747	1,272,026					16,005,096
б/ по трудови спорове	1320	48,764,202	3,198,429	51,962,631	6,912,846	491,085	43,187	136,502	1,331,068	4,911,003	841,853	3,723,474					43,328,154
в/ предаване на дете	1330	48,951	1,105	50,056	10,399	10,379											50,036
г/ други	1340	157,347,781	20,460,599	177,808,380	24,664,752	1,196,090	197,480	307,852	3,232,871	19,730,459	5,257,671	26,285,271					131,792,650
IV. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЧУЖДЕСТРАННИ РЕШЕНИЯ	1400	135,961	207,790	343,751	3,560	45				3,515	15						340,236

БРОЙ СЪДИИ ПО ШТАТ 222 ОТРАБОТЕНИ ЧОВЕКОВЕ СЕЦИ 3259.27

**Таблица 3.**

**Примери за програми за общи политики в Европа**

<i>Франция</i>	<i>Обединеното кралство</i>	<i>Словакия</i>
<u>Програма 1:</u> Администрация на правосъдието	<u>Програма 1:</u> Осигуряване на ефективност при предоставяне на правораздаване	<u>Програма 1:</u> Възнаграждение на магистратите и помощния персонал в съдебната власт. (Да се предоставят административни и управленски услуги, които подкрепят независимостта на съдебната власт, ефективната ѝ работа и нейния капацитет за висококачествени съдебни решения).
<u>Програма 2:</u> Администрация на затворите	<u>Програма 2:</u> Осигуряване на справедлива и ефективна система на гражданското и административно право	<u>Програма 2:</u> Работата на съдилищата. (Подкрепа за справедлив и ефикасен съдебен процес чрез ефективно управление и администриране на съдилищата, и подкрепа за непрекъснатото подобряване на съдебната власт чрез осигуряване на модерна и ефикасна материална база, оборудване и информационни технологии за съдилищата.)
<u>Програма 3:</u> Съдебна защита на младежите	<u>Програма 3:</u> Ограничаване на социалното изключване, защита на уязвимите групи и децата, включително поддържане на контакт между децата и напусналия партньор след раздяла на семейството, където е приложимо.	<u>Програма 3:</u> Администриране и събиране на приходи в съдебната власт. (Осигуряване на пълна, справедлива и ефикасна събираемост на всички глоби, санкции и други плащания, наложени от съдилищата.)
<u>Програма 4:</u> Достъп до право и правосъдие (Правна помощ)	<u>Програма 4:</u> Осъвременяване на конституцията и осигуряване на съответен достъп до информация от гражданите	<u>Програма 4:</u> Юридическо образование и обучение. (Осигуряване на адекватен капацитет на човешките ресурси в сектора в подкрепа на ефективната работа и бъдещото развитие на съдебната власт.)
<u>Програма 5:</u> Управление на политиките в съдебната власт и свързаните институции	<u>Програма 5:</u> Увеличаване на възможностите за избор на правни услуги от потребителите чрез подобряване на информираността и насърчаване на конкуренцията	<u>Програма 5:</u> Проекти за реформа в съдебната система. (Предприемане на специфични, добре планирани и разположени във времето проекти за реформа, насочени към подобряване на справедливостта и ефикасността на съдебната система в Словакия.)
	<u>Програма 6:</u> Предоставяне на правосъдие в партньорство с независимата съдебна власт.	

Източник: Webber, 2006 г.

# ПРИЛОЖЕНИЕ ТАБЛИЦИ

## Таблица 4.

Как могат да изглеждат бюджетните програми за отделен съд (опростен вариант)

Бюджетна програма	Администрация на правосъдието	Достъп до право и правосъдие
<i>Цел на подпрограмата</i>	Своевременно вземане на съдебни решения	Предоставяне на навременна и евтина правна помощ на нуждаещите се
Показатели и цели на изпълнение	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дял на приключените дела (подобрене с 10% спрямо 70% от предходната година)</li> <li>• Брой на проведените съдебни заседания (повишаване с 15% от 1000 на 1150)</li> <li>• Дял на приключените дела в рамките на 3 месеца (подобрене от 50% на 60% )</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Време за представяне на молба за правна помощ (намалено средно време от 3 на 2 седмици)</li> <li>• Процент на положителни решения за правна помощ, финансирани в рамките на 3 месеца от решението (увеличение от 40% на 60% )</li> <li>• Разноски за вземане на решение за правна помощ (намаление от 100 лв. на дело на 80 лв. на дело)</li> </ul>
<i>Очаквани собствени приходи</i>	20,000 лв.	Няма
<i>Програмно разпределение</i>	180,000 лв.	50,000 лв.
<i>Разбивка по икономически категории:</i>		
Персонал	140,000 лв.	35,000 лв.
Издръжка	40,000 лв.	10,000 лв.
Капитал	20,000 лв.	5,000 лв.
<i>Бюджетно увеличение спрямо предходната година (%)</i>	8	5
<i>Увеличение на персонала спрямо предходната година (%)</i>	2	0

Източник: Световната банка.

**Таблица 5.**

**Пример за стратегическо искане на бюджетен разпоредител (само за една година като част от средносрочен план)**

<i>Индикативен бюджетен таван (бюджетно разпределение от предходната година + номинално увеличение)</i>		Информация от секторната стратегия		
	Програма или подпрограма 1 (идентифицирани в секторната стратегия)	Програма или подпрограма 2 (идентифицирани в секторната стратегия)	Програма или подпрограма 3 (идентифицирани в секторната стратегия)	
<i>Предложено разпределение (изчислено в рамките на номиналния таван)</i>				
Цели, идентифицирани за всеки показател за изпълнението, с информация за резултатите от предходните три години				
Очаквани собствени приходи				
Програмно разпределение				
Разбивка по икономически елементи:				
Персонал				
Издръжка				
Капиталови разходи				
Бюджетно увеличение спрямо предходната година? ( % )				
Увеличение на персонала спрямо предходната година? ( % )				
<i>Допълнителни искания за финансиране (варианти) надвишаващи номиналните тавани, следващи основната структура</i>				
Допълнително искане				
Разбивка по икономически елементи:				
Персонал				
Издръжка				
Капиталови разходи				
Последици по отношение на персонала?				
Обосновка (обяснете как допълнителните разходи ще окажат въздействие върху целите на програмата).				

*Източник: Световната банка.*

# ПРИЛОЖЕНИЕ ТАБЛИЦИ

## Таблица 6.

### Отношение на новоразкритите щатни бройки към броя на свършените дела

Съдилища	Нови щатни бройки през 2006	Приключени дела 2002	Приключени дела 2003	Приключени дела 2004	Приключени дела 2005	При всички случаи ли броят на делата за 2005 г. е над броя за предходните години?
РС Брезник	3	208	265	310	267	Не
РС Каварна	3	572	777	724	614	Не
РС Тервел	1	353	388	355	325	Не
РС Елхово	2	737	655	621	766	Да
РС генерал Тошево	0	543	515	615	643	Да
РС Сливница	2	1024	1248	1301	1151	Не
РС Своге	2	703	692	564	700	Не
РС Омуртаг	1	1007	844	791	927	Не
РС Лом	2	1896	1886	1561	1928	Да
РС Балчик	2	763	903	873	993	Да
РС Червен бряг	0	843	780	1002	995	Не
РС Тутракан	0	641	843	704	1066	Да
РС Царево	0	589	523	634	893	Да
РС Карлово	3	1954	2669	1561	2126	Не
РС Дупница	0	2909	2913	2780	3669	Да
РС Айтос	0	943	972	955	1249	Да
РС Сандански	2	1254	1076	1261	1597	Да
РС Ботевград	2	1615	1088	1349	1418	Не
РС Разлог	3	1462	1832	1977	2452	Да
РС Петрич	4	1868	2002	2574	4460	Да

Източник: ВСС



Таблица 7.

**Вариации в параметрите на заплатите между съдилищата в София**

	<b>СГС</b>	<b>СРС</b>	<b>СОС</b>
<b>Предварително определена индивидуална основна месечна заплата в лв.</b>			
<b>2004</b>	184976	237686	38219
<b>2005</b>	218285	266315	40121
<b>Вариация</b>	18%	12%	5%
<b>Допълнително възнаграждение за ранг в лв.</b>			
<b>2004</b>	14650	17526	2325
<b>2005</b>	35300	37463	3500
<b>Вариация</b>	141%	114%	51%
<b>Допълнително възнаграждение за клас в лв.</b>			
<b>2004</b>	70048	92640	14123
<b>2005</b>	91845	116029	15769
<b>Вариация</b>	31%	25%	12%

*Източник: Отчети за разходите за 2004 и 2005 г., предоставени от ВСС.*

# ПРИЛОЖЕНИЕ ТАБЛИЦИ

## Таблица 8.

### Параметри на възнагражденията в районните съдилища в Софийски съдебен район

	РС Ихтиман	РС Пирдоп	РС Своге	РС Сливница	РС Елин Пелин	РС Ботевград	РС Етрополе	РС Самоков	РС Костинброд
<b>Предварително определена индивидуална основна месечна заплата</b>									
2004	8599	7704	7134	9099	8294	9814	6269	8534	7754
2005	8807	8064	8137	9549	9119	10315	6932	10441	8117
изменение	2%	5%	14%	5%	10%	5%	11%	22%	5%
<b>Допълнително възнаграждение за категория</b>									
2004	850	700	735	985	675	700	600	600	800
2005	950	800	965	2000	800	1525	775	1000	1475
изменение	12%	14%	31%	103%	19%	118%	29%	67%	84%
<b>Допълнително възнаграждение за клас</b>									
2004	3718	2977	2511	2826	2962	4164	3275	3454	3131
2005	4060	3319	3082	3534	3581	5018	3758	3367	3768.7
изменение	9%	11%	23%	25%	21%	21%	15%	-3%	20%

Източник: Финансови отчети, предоставени от ВСС

**Таблица 9.**

**Връзка между съотношенията на приключените дела и сградите за избрани съдилища**

Съдилища	Съотношение на свършените дела 2005 г.	Квадратни метри на сградата	Квадратни метри/човек
РС Брезник	89%	917	57.31
РС Каварна	50%	347	17.35
РС Тервел	76%	300	23.08
РС Елхово	82%	776	35.27
РС Генерал Тошево	70%	761	44.76
РС Сливница	79%	1120	53.33
РС Своге	59%	220	13.75
РС Омуртаг	85%	568	27.05
РС Лом	84%	2540	61.95
РС Балчик	68%	1170	39
РС Червен бряг	74%	480	22.86
РС Тутракан	86%	650	29.55
РС Царево	68%	384	29.54
РС Карлово	73%	622	20.73
РС Дупница	73%	2800	54.90
РС Айтос	79%	365	20.28
РС Сандански	77%	1030	46.82
РС Ботевград	65%	360	17.14
РС Разлог	76%	915	36.60
РС Петрич	81%	489	15.28

Източник: ВСС (Забележка: РС = районен съд)

# ПРИЛОЖЕНИЕ ТАБЛИЦИ

## Таблица 10.

Искания за капиталови разходи, отпуснати и усвоени средства за 2001-2007 г.

Година	Искане бюджет от съдебната власт (в хил. лв.)	Бюджет, получен от Народното събрание (в хил. лв.)	Получен бюджет като % от искането	Усвоен бюджет, от съдебната власт (в хил. лв.)	Усвоен бюджет като % от получения
2001		5,000		13,822.8	
2002		12,000		18,853.3	
2003		10,000		15,259.8	
2004	64,913	15,000	23,1%	13,348.2	89%
2005	63,510.9	17,250	27,2%	24,446.3	141,7%
2006	132,012.9	20,000	15,2%	35,619.5	178,1%
2007 г.	167,111.9	32,652	19,5%		
<b>ОБЩО:</b>	<b>427,548.7</b>	<b>111,902</b>		<b>121,349.9</b>	

Източник: ВСС

Таблица 11.

България: Състояние на съдебните сгради (края на 2007 г.)

	Брой	пространство (кв.м)
Използваеми, не изискват преустройство	43	76503
Използваеми, но изискват преустройство	44	81911
Изискват разширяване/пристрояване	36	45384
Изискват построяване	22	26027

**Таблица 12**

**Искания за капиталови разходи 2008-2010 г.**

<b>Перо</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Общо за съдебната власт (лв)</b>	179,239,173	120,979,065	35,793,585
<b>51-00 Основно подновяване на дълготрайните активи (сгради) (лв)</b>	63,351,975	13,583,150	7,678,340
<b>52-00 Придобиване на дълготрайни материални активи (лв)</b>	114,906,378	106,662,365	27,385,045
<b>53-00 Придобиване на дълготрайни нематериални активи (лв)</b>	960,820	713,550	730,200
<b>54-00 придобиване на земя (лв)</b>	20,000	20,000	

*Източник: МП*

**Таблица 13.**

**Приблизителни разходи за подобряване на сградния фонд на съдебната власт в България**

Действие	Квадратни метра	РАЗХОД в лв.
<b>Съдилища</b>		
Модернизирани	81,911	57,337,700
Подновяване	45,384	31,768,800
Подновяване и строителство	45,384 + 11,346	40,845,600
Подновяване и строителство	45,384 + 22,692	49,922,400
Замяна	26,027	20,821,600
Замяна	26,027 + 5,673	26,027,000
Замяна	26,027 + 13,014	31,232,400
<b>Прокуратура</b>		
Подновяване	53,577	37,503,900
Подновяване и строителство	53,577 + 34,200	64,863,900
<b>ЗАМЯНА НА ВСИЧКИ съдилища</b>	229,825	183,860,000
Замяна на настоящи + 25%	287,281	229,825,000
Замяна на настоящи + 50%	344,738	275,790,000
Замяна на всички в прокуратурата	53,577	42,861,600
Замяна на всички в прокуратурата + 34,200	87,777	70,221,600

*Източник: Оценки на ВСС и екипа на Световната банка*

**Таблица 14.**

**План за компютъризация на съдебната власт – Приоритети – Информационна стратегия 2003 г.**

<b>В процес на изпълнение</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ЕИСПП</li> <li>• Система за управление на прокурорските дела</li> <li>• Процедури по търговска несъстоятелност (независим подпроект за управление на съдебните дела)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Имотен регистър</li> <li>• Системи за управление на съдебните дела</li> <li>• Обществени поръчки за техническа инфраструктура, основно за офис цели и поддържащи административни функции</li> </ul>
<b>Краткосрочни приоритети</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ЕИСПП</li> <li>• Единен търговски регистър и централен регистър на особените залози</li> <li>• Система за управление на документи / поток (Фаза I)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• База данни / информационна система за управление на свидетелствата за съдимост</li> <li>• Правна информационна система</li> <li>• Система за управление на прокурорските дела</li> <li>• Обществени поръчки за техническа инфраструктура</li> </ul>
<b>Средносрочни приоритети</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Политика по сигурността</li> <li>• Система за управление на следствените дела</li> <li>• Система за управление на документи / поток (Фаза II)</li> <li>• База данни / информационна система за управление (инсталиране на нови системи и продължаване на проекта)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Система за информационно управление на затворите и арестите Електронно правосъдие (Фаза I)</li> <li>• Система за изпълнение на съдебни решения</li> <li>• Финансово управление (ведомости, пр.)</li> <li>• Обществени поръчки за техническа инфраструктура</li> </ul>
<b>Дългосрочни приоритети</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Управление на човешките ресурси</li> <li>• Система за счетоводна отчетност, съобразена с <b>acquis</b></li> <li>• Електронно правосъдие (продължение)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Обществени поръчки за техническа инфраструктура</li> <li>• Друго</li> </ul>

*Източник: Информационна стратегия на съдебната власт (2003-2007 г.)*



Таблица 15.

България: Разходи на съдебната власт за ИТ (2004-06 г.) и бюджетни искания (2007-09 г.)  
[хил. лв.]

		Съдилища (вкл. военни)	СГС	САС	Админ. съдилища	прокуратури	
Разходи	2004	Хардуеър	597	39	76	п.а.	16
		Софтуеър	48	22	21	п.а.	3
		<b>Общо</b>	<b>645</b>	<b>58</b>	<b>97</b>	<b>п.а.</b>	<b>19</b>
	2005	Хардуеър	1,108	27	18	п.а.	12
		Софтуеър	21	18	7	п.а.	21
		<b>Общо</b>	<b>1,129</b>	<b>45</b>	<b>25</b>	<b>п.а.</b>	<b>33</b>
	2006	Хардуеър	281	193	29	п.а.	206
		Софтуеър	11	24	9	п.а.	44
		<b>Общо</b>	<b>292</b>	<b>217</b>	<b>38</b>	<b>п.а.</b>	<b>250</b>
Искане	2007	Хардуеър	3,640	150	200	-	1,590
		Софтуеър	512	20	160	-	364
		<b>Общо</b>	<b>4,151</b>	<b>170</b>	<b>360</b>	<b>-</b>	<b>1,954</b>
	2008	Хардуеър	1,783	150	300	1,400	1,033
		Софтуеър	324	20	260	-	213
		<b>Общо</b>	<b>2,106</b>	<b>170</b>	<b>560</b>	<b>1,400</b>	<b>1,246</b>
	2009	Хардуеър	1,901	150	500	1,400	1,190
		Софтуеър	335	200	410	-	232
		<b>Общо</b>	<b>2,235</b>	<b>350</b>	<b>910</b>	<b>1,400</b>	<b>1,422</b>

Източник: ВСС

