

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

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 възнаграждението 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 делът 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 власт¹, и външни² 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. Вzeti 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 осъществяването 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

¹ 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.

² Например показатели, измерими чрез социологически проучвания, подобни на използваните в BEEPS, 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.