

ПОЗИЦИЯ

Относно искане на Висшия съдебен съвет да получи допълнително пари към бюджета на съдебната власт за 2014г.¹

29.07.2014г.

Миналата седмица няколко пъти ВСС поиска увеличаване на бюджета. Говореше се за преустановяване работата на съдилища и прокуратури. Конкретно, Висшият съдебен иска да получи допълнителни 20 милиона лева към бюджета за 2014г.² Същевременно липсва публична информация за актуалното изпълнение на бюджета на съдебната власт – приходи и разходи за всеки съд или прокуратура; анализ на разходите; аргументи за искано увеличение.

Къде са парите за съдебната власт? Защо няма пари за издръжка на съдилищата? Има ли пари за прокуратурата? А за следствието?

Защо е важно да има публична дискусия по бюджета на съдебната власт? Важно ли е да участват гражданите (и техни организации) в обсъждането на бюджета за правосъдие?

Като организация, която се занимава с гражданско наблюдение на работата на съдилищата, ние смятаме, че гражданите като реалните работодатели на съдебната власт имат право да знаят къде и за какво се изразходват обществените средства.

Какво предлага бюджетът на съдебната власт за 2014г.?

В бюджета има ли ясно дефинирани цели, резултати и индикатори за проверка?

Предстоят ли важни реформи в българската съдебна система или продължава да се „наливат пари“ в нереформиран сектор?

Какви реформи са планирани в бюджета на съдебната власт за следващата финансова година?

На фона на нуждата от средства за елементарна издръжка на съдилища, Висшият съдебен съвет увеличи своята администрация,³ което меко казано е проява на лош вкус.

Бюджетът на съдебната власт за 2014г. е 438 039,085 хил.лв.,⁴ организиран около 7 (седем) политики и 18 (осемнадесет) програми.

¹ Вж Протокол No35/17.09.2013г. на ВСС, <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>

² ВСС поиска от Министерски съвет допълнително 25 млн. лв за заплати и 19 млн. лв за текущи разходи в съдебната система.

³ Липсва публична информация защо ВСС увеличи собствената си администрация с 30 човека за 1 година.

⁴ Вж Протокол No35/17.09.2013г. на ВСС, <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>

Бюджетната прогноза е направена по програми, като са дефинирани всички групи органи на съдебната власт – съдилища, прокуратура (вкл. следствие), ВСС, НИП, ИВСС.

Въпреки тази структура, бюджетът на съдебната власт не е програмно ориентиран и не е обвързан с постигане на конкретни резултати. Съдебният бюджет издържа една тромава, неефективна и nereформирана обществена система. Над 90% от средствата се изразходват само за заплати и осигуровки, а важните и необходими реформи остават нереализирани.⁵

Правосъдната система осигурява висок социален стандарт на 15000 магистрати и служители, които струват на българските граждани 400 хил. лв. или по 26666 лв. на 1 зает/година.⁶

ПРИМЕР: Сумата за заплати е 292 хил. лв. или 66% от общия бюджет. Отделно са 26 хил. лв. за други възнаграждения и плащания на персонала или 6% от бюджета. Допълнително има 82 хил. лв. за задължителни осигурителни вноски от работодателя - 19% от общия бюджет.

Друг съществен проблем (свързан с бюджета) се отнася до обслужващите банки на съда и прокуратурата. До момента ВСС отказва да подобри процеса на селекция на банковите институции на съдебната система. Същевременно ВСС нарушава собствените си правила и избира без ясни критерии и процедура обслужващи банки на съдилища.⁷ **Липсва ясен регламент, приет от ВСС, който да гарантира най-добри условия за управление на бюджета при избор на обслужваща банка от съдилищата и прокуратурите.**

Създаденият прецедент показва, че ВСС може да избере централизирано обслужващи банки за всички съдебни органи, като разсее слуховете за повсеместни корупционни практики при избор на местни банкови институции.

В бюджета за 2014г. не са включени нито една от неотложните реформи, които дефинира неправителствения сектор и които обикновено са предмет на критики в докладите на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка.

Бюджетът на съдебната власт е свързан пряко и с други два сериозни проблема - съдебната статистика и натовареността. По отношение на натовареността липсва обективна методика за измерване, отчитаща не само количество, но и сложност на делата/преписките. От началото на своя мандат (м.10.2012г.), настоящият състав на ВСС е започнал да работи по този проблем, но окончателните резултати все още не са готови, а и се наблюдава съпротива и в самия Съвет. В момента ВСС използва два основни термина за натовареността: а) *Натовареност по щат* и б) *действителна натовареност*.

⁵Вж [Междинен доклад за напредъка на съда в Южна България](http://watch.ngo-rz.org/bg/catalog/category4/item29.html), 2012г., Разград, с.11, <http://watch.ngo-rz.org/bg/catalog/category4/item29.html>

⁶ „... по-голямата част от магистратите и част от служителите получават възнаграждения над максималния осигурителен праг от 2200 лв.“, Предварително становище по проекта на бюджет на съдебната власт за 2014 г., Протокол 28/03.07.2013г. на КБФ към ВСС. Страница на ВСС, рубрика Решения на постоянните комисии - подрубика Комисия „Бюджет и финанси“, <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>

⁷Вж КТБ отказала информация на ОС-Варна за наличностите по сметките му, <http://www.legalworld.bg/37497.ktb-otkazala-informaciia-na-os-varna-za-nalichnostite-po-smetkite-mu.html>

Какво означават двата вида натовареност? Действителната натовареност ВСС използва когато показва колко много е работила съдебната система и са разгледани примерно 700 хил. дела за една година. Натовареност по щат ВСС използва, когато иска по-голям бюджет от Народното събрание и увеличава разходите си.

По отношение на съдебната статистика, нашите наблюдения показват, че тя се съставя от ВСС, като всеки административен ръководител изпраща периодично статистически форми за отчет.⁸ Липсва информация как ВСС контролира 350 съдебни органи за достоверността на данните и тяхната точност.

В тази връзка *„Гражданският съвет предлага на Висшия съдебен съвет да изготви Методика за използване на статистиката в съдебната система с измерими индикатори, като включи Гражданския съвет в процеса на изготвяне.“*⁹

Конкретно, в бюджета на съдебната власт за 2014г., по наше мнение липсват няколко ключови теми от съдебната реформа:

- 1) преразглеждане границите на съдебните райони - съдебна география;
- 2) оптимизиране броя на съдилищата и прокуратурите - съдебна карта;
- 3) въвеждане на електронно правосъдие;
- 4) намаляване на административните разходи и ограничаване на разхищенията.

Въпреки широко прокламираната работа по конкретни проекти, няма публична информация за постигнатия напредък и конкретни резултати от изпълняваните от Висшия съдебен съвет проекти.¹⁰

ПРИМЕР: ВСС осъществява седем проекта¹¹ на обща стойност 4 366 555 лв.¹² извън рамките на гласувания бюджет от Народното събрание. Според нашия анализ, в голямата си част проектите дублират основната дейност на колективния съдебен орган (чл.30 и 30а от ЗСВ), което поставя под съмнение ефективността на работа.

Преди отправяне на искане за увеличаване на бюджета, смятаме, че ВСС трябва да преразгледа натовареността на отделните съдебни райони и щатната бройка на магистрати и съдебни служители да бъде ограничена до максимална степен, като в същото време не се нарушава и качеството на предоставяните услуги. Затова тези показатели следва да бъдат детайлно анализирани и преценени.

Необходимо е да се положат усилия за намиране на оптималния баланс между натовареност и достъп до правосъдие. Към момента системата поддържа поне 80-90 „бутикови“ районни съдилища и голяма част от административните съдилища, плюс същия брой прокуратури (общо 160-180 единици). Според нас не е ефективно правосъдие, когато малък съд с трима съдии и ниска натовареност, като например в град Поморие или в град Белоградчик изразходва почти същия бюджет,

⁸<http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>, рубрика Съдебна статистика, регистри.

⁹Вж Акт №29/16.05.2014 г., Страница на ВСС, рубрика Граждански съвет, <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>

¹⁰Вж Протокол №51/29.05.2014г., <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>

¹¹Изпълнявани проекти с финансиране от ОПАК, Норвежки финансов механизъм и други финансиращи организации извън регламентирания държавен бюджет, определен от Народното събрание.

¹²Информацията е получена по реда на Закона за достъп до обществена информация, Решение 32/26.06.2014г., Изх.97-00-197.

като в град Бургас или град Пловдив. Анализите ни показват, няма нужда от поддържане на пет военни съдилища и пет военни прокуратури.¹³ Аргументът за осигурен достъп до правосъдие е релевантен, но в света на модерните технологии и интернет, неговото осигуряване може да бъде осъществено и по други начини. Изграждането на електронно правосъдие е един от правилните отговори.

Гражданският съвет към ВСС прие акт: *“Необходимо е да се анализират разходите, необходими за поддържане на малките съдилища и прокуратури за една календарна година и да се съпоставят с постигнатите резултати – какъв продукт произвеждат и до колко е обществено оправдано издържането им с парите на данъкоплатците.*

Предлагаме на Висшия съдебен съвет и на министъра на правосъдието да започнат системен диалог с Гражданския съвет към ВСС по тази тема и да търсят приемливо и ефективно решение, което да бъде финансово обосновано.

Законът за съдебната власт (в сегашната редакция) позволява Висшият съдебен съвет и министърът на правосъдието (в разумен срок) да решат проблема с големия брой съдилища и прокуратури.”¹⁴

Прави впечатление сериозния бюджет на Висш съдебен съвет, който увеличава прогресивно общите си разходи. **С над 12 хил.лв. разполагат висшите магистрати за 2014г.** Над 5 хил.лв. са планираните разходи за възнаграждения и осигуровки на колективния съдебен орган и неговата раздута администрация. Издръжката е над 2 хил.лв., което е твърде голяма сума на общия фон на намалената драстично издръжка на съдилищата – с над 30% и повече на районните съдилища за 2013 и 2014г. **Допълнително ВСС управлява още седем проекта с европейско финансиране на стойност над 5 хил. лв.**

Възможни решения:

1. Висшият съдебен съвет да започне широка дискусия за финансирането на съдебната система на програмна основа, обвързана със съдебната карта, резултатите от съдебната дейност и удовлетвореността на гражданите.
2. ВСС да развива сериозен капацитет да изготвя мотивиран програмен бюджет с ясни цели и резултати.
3. ВСС да обоснове нуждата от прогресивно нарастващите разходи в системата, като огласи публично собствените си разходи.
4. ВСС да не назначава съдии и прокурори на свободните позиции в момента, докато не вземе решение за броя на съдилищата и прокуратури, които ние определяме като „бутикови“.¹⁵

¹³ Формално са закрити няколко военни съдилища и прокуратури, но всички магистрати и служители са (пре) назначени в други съдебни органи с всички съпътстващи привилегии. Не са намалени разходите след закриване на излишните военни структури. Липсва анализ за финансовия ефект от трансформацията.

¹⁴ Вж Акт №27/16.05.2014 г., Страница на ВСС, рубрика Граждански съвет, <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>

¹⁵ Според нашето разбиране „бутикови“ са малки по обем и със слаби (незадоволителни) резултати съдебни органи, но със скъпа издръжка (с голям бюджет) и със съмнителен принос за функционираща съдебна институция.

Център на НПО в Разград
Български институт за правни инициативи
Български адвокати за правата на човека

Приложение към ПОЗИЦИЯ

Относно искане на Висшия съдебен съвет да получи допълнително пари към бюджета на съдебната власт за 2014г.¹

Прави впечатление, че на първо място е поставена програмата, която ние бихме определили като „програма за съхраняване на статуквото“. Висшият съдебен съвет е наименовал **Програма 1 „Щатно комплектоване на цялостната дейност на съдилищата...“**.

Името на програмата показва недвусмислено, че ВСС няма намерение да променя съдебната география и да закрива неефективни и кухи магистратури.

Относно структурата на проекта за бюджет прави впечатление раздробяване на обичайно привични и общи разходи на отделни програми, например: програма „Щатно комплектоване..“, „Подобряване на инфраструктурата и сигурността...“, „Усъвършенстване на информационните технологии...“.

Подходът на детайлизиране е използван за съдилищата (3 програми), прокуратурата (3 програми), НИП (3 програми), Инспекторат към ВСС (3 програми), ВСС (3 програми). Допълнително има две програми за ВСС и една за прокуратурата.

ПРИМЕР: На 3 юли 2013г. Комисия „Бюджет и финанси“ на ВСС приема предварително становище² по проекта на бюджет на съдебната власт за 2014г., като исканите от държавата разходи са 526 068,1 хил. лв. Прави впечатление, че за около 75 дни проектът на бюджет се е увеличил с около 17 000 хил. лв. - желанието за повече разходи на съдебната власт се е увеличило през лятната ваканция на 2013г.³

За съдебната статистика:

ПРИМЕР: Прокламираните 720 хил. дела за 2012г. не са точно истински дела. Над 60% от разгледаните съдебни дела в първите десет съдилища по натовареност за 2012г., се формират от т.н. заповедни производства, които не се разглеждат в съдебните зали (чл.410 и чл.417 от ГПК).⁴

За достъпа до обществена информация:

ПРИМЕР: ВСС не публикува подробна информация за изразходването на бюджета на ВСС, възнагражденията на магистратите, промените в бюджета на различните съдебни органи. Липсва публична информация защо ВСС увеличи собствената си администрация с 30 човека за 1 година.

¹ Вж Протокол No35/17.09.2013г. на ВСС, <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>

² Страница на ВСС, рубрика Решения на постоянните комисии, <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>

³ Сумата се увеличава до 543 552,257 хил. лв.

⁴ Страница на ВСС, рубрика Съдебна статистика, декларации - подрубрика Отчетни доклади, <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>

В началото на 2013г. ВСС увеличи администрацията с нова дирекция „Атестиране на магистрати“, с което броя на дирекциите беше увеличен на седем. **По щат във ВСС работят 131 човека, от които 22 изборни членове и 109 – служители.**⁵

ПРИМЕР: Само за един месец⁶ (през 2014г.) Висшият съдебен съвет увеличи с 20 (двадесет) нови щатни бройки чиновническия си апарат в непрозрачна процедура и без реална необходимост.⁷

Настойчиво предлагаме Висшия съдебен съвет да преразгледа своето спорно решение и да го отмени, като нецелесъобразно и в разрез с обществен интерес за ефективна и с човешко лице администрация.

ПРИМЕР: На 23 юни (2014г.), в първия работен ден след поставянето на КТБ под надзор, Бюджетната комисия на Висшия съдебен съвет се събра на извънредно заседание по повод създалата се ситуация. На това заседание са били одобрени предложенията на шестте съдилища за разкриване на сметки в други банки: ОС-Варна в Райфайзенбанк, ОС-Габрово в ДСК, АдС-Стара Загора в Сосиете Женерал Експресбанк, а ОС и РС в Стара Загора, както и РС-Раднево – в Пощенска банка.⁸

За съдебната карта:

ПРИМЕР: в 350 органи на съдебната власт, в която работят около 2400 съдии, 2300 прокурори и следователи, и 9100 съдебни служители...⁹ В радиус от 15 км има 4 съдилища в 3 съдебни окръга – Луковит, Червен Бряг, Кнежа и Бяла Слатина.

Какво означава да има „достъп до правосъдие“:

1. Да има на всеки 15-20 км по един съд и прокуратураили
2. Да може да се достига до един съд за 30-40 мин. с автомобил?

ПРИМЕР: на разстояние от 5 до 15 км. има няколко съдилища и прокуратури в градове като Велико Търново и Горна Оряховица; Гълъбово и Раднево; Ловеч и Троян; Петрич и Сандански...

⁵ Страница на ВСС, рубрика Заседания на ВСС – подрубрика Приложения, 2013г. – Протокол 7, <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>.

⁶ Вж Протокол 22/29.05.2014г., Протокол 23/05.06.2014г., <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>

⁷ В момента липсва актуална информация за броя на служителите в администрацията на ВСС.

⁸ Вж КТБ отказала информация на ОС-Варна за наличностите по сметките му, <http://www.legalworld.bg/37497.ktb-otkazala-informaciia-na-os-varna-za-nalichnostite-po-smetkite-mu.html>

⁹ Вж Предварително становище по проекта на бюджет на съдебната власт за 2014 г., Протокол 28/03.07.2013г. на КБФ към ВСС. Страница на ВСС, рубрика Решения на постоянните комисии – подрубрика Комисия „Бюджет и финанси“, <http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>