

---

## Икономическа обосновка

### във връзка с подготовка на Постановление на МС за корекция в бюджета на съдебната власт

---

#### 1 | Постановка на проблема

---

Практическите решения за определяне на равнището на заплащането в конкретен сектор на бюджетната сфера са свързани с отчитането на редица важни условия:

- Преди всичко, съобразяване с равнището на средната работна заплата за бюджетната сфера като цяло, респ. общата бюджетна рамка и законодателството;
- Второ, с резултатите от дейността (количествени и качествени), което най-добре се постига с инструментите на програмното бюджетиране;
- Трето, съизмерване с равнището на заплащането на съответния бранш (сектор) с други страни в ЕС, при отчитане на ППС;
- Четвърто, калкулирането на всички социални ползи (в т.ч. и немонетарни), които заетите от съответния бранш извличат като допълнителни дивиденди над заплата;
- Пето, отчитане на социалния ефект от съответната дейност – обстоятелство, което двупосочно определя социалния статус на заетите и доверието, което обществото има към тях и др.

В контекста на конкретната икономическа обосновка на заплащането на труда в съдебната система това означава разглеждането на следния кръг въпроси:

- Нормативна регламентация и бюджетна рамка;
- Анализ на равнището и динамиката на заплащането – на национално ниво и в международен сравнителен аспект;
- Анализ на резултатите от дейността на съдебната система по основни международно сравними индикатори;
- Отчитане на допълнителните икономически и социални ползи (изгоди);
- Сравняване на разходите за работна заплата с резултатите от труда (анализ „разход-резултат“).

По-широкото разглеждане на тези въпроси означава поглед и от вътре – от гледна точка на заетите в съдебната власт. От тази позиция следва да се има пред вид, че равнището на тяхното заплащане не определя само и единствено тяхното икономическо благосъстояние, но и създава стимули за труд, дава гаранции за сигурност, възмездява риска от професията, утвърждава статуса им в обществото и е определящ фактор за тяхната независимост.

В този контекст логично е да се зададе въпроса – с какво (с чии заплати) следва да се сравняват / съизмерват заплатите на заетите в този сектор? Законът за съдебната власт (чл. 218) задава общите параметри – средната работна заплата за бюджетната сфера. Основателно могат да се поставят за дискусия и други аргументирани сравнения: заплащането на юристи в частния сектор, заплащането на заетите в съдебната система в други страни, заплащането на държавните служители и т.н.

Да се счита, че само по-себе си увеличаването на заплатите ще доведе до повишаване на резултатите от труда нито е правилно, нито е емпирично доказано. Безспорно е обаче, че то има стимулиращо въздействие и определено е фактор за задържане на професионалисти в сектора. В допълнение наличието на санкции за неадекватна работа, както и при добра селекция на входа и отсяване на тези, които не показват очакваните способности и качества при работа, заплащането може да се превърне в реален фактор за подобряване на дейността.

## 2

### Законови предпоставки, равнище и динамика на заплащането на заетите в съдебната система, бюджетна рамка

#### Законови предпоставки

Законовото основание за промяна на Бюджета на съдебната власт е чл. 218, ал. 2 от ЗСВ. Съгласно неговата разпоредба най-ниското основно месечно възнаграждение за съдии, прокурори и следователи се определя в размер на удвоената средномесечна заплата на заетите в бюджетната сфера съгласно данните на НСИ.

Данните за периода 2009 – 2013 г. показват следното (вж. Таблица 1):

- Налице е устойчива тенденция за нарастване на абсолютния размер на средната работна заплата (СРЗ) в съдебната система: от 1 518 лв. през 2010 г. тя нараства до 1 747 лв. през 2013 г. или с 15,1%;

- Посочената тенденция отговаря на ръста на СРЗ в бюджетната сфера, който за периода 2010 – 2013 г. отчита ръст от 12,3%;
- В рамките на разглеждания период е поддържано визираното по ЗСВ съотношение;

Таблица 1. Средна работна заплата в съдебната система и в бюджетната сфера за периода 2009 – 2013 г.

Година	СРЗ в съдебната система		СРЗ в бюджетна сфера		Съотношение
	лева	Верижен ръст (%)	лева	Верижен ръст (%)	
2009	1 466		п.а.		
2010	1 518	3,5	685		2,22
2011	1 550	2,1	694	1,3	2,23
2012	1 670	7,7	746	7,5	2,24
2013	1 747	4,6	760	3,1	2,27
I-во трим. 2014	1 546	-11,5	825	7,3	1,87

Забележка: Средната заплата за бюджетната сфера – 825 лв. е за четвърто тримесечие на 2013 г., на чиято база се определят заплатите за 2014 г.

Източник: ВСС, 2014

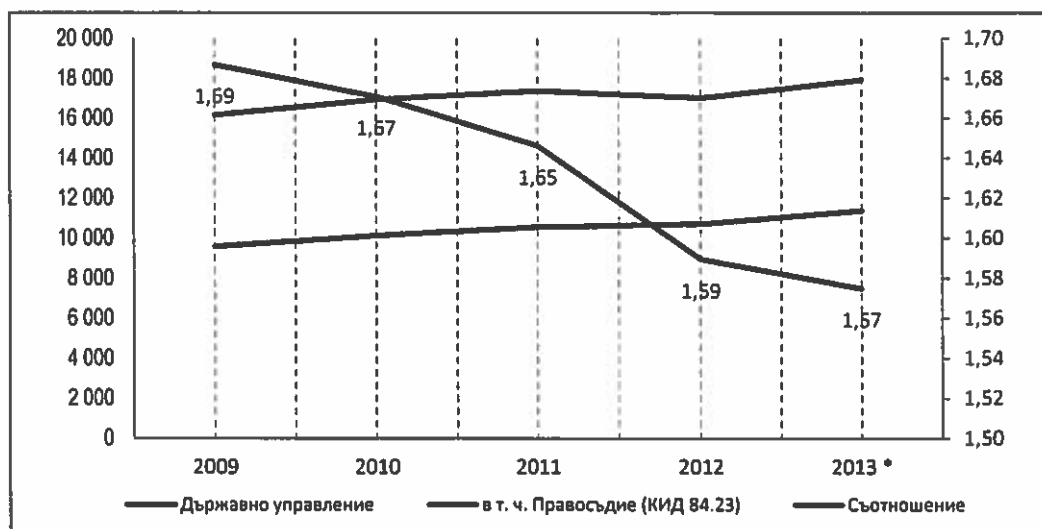
Видно от Таблица 1 през първо тримесечие на 2014 година СРЗ в съдебната система е 1 546 лева, което е спад с 11,5% на база СРЗ за 2013 година. За същия период СРЗ в бюджетната сфера е 825 лева, което е ръст на база средногодишна РЗ от 7,3%. По този начин, **ръста на СРЗ в съдебната система изостава от този СРЗ за бюджетната сфера**, с което се променя и визираното в Закона за съдебната власт съотношение между тях (1,87).

В по-широк план и в допълнение на горното могат да бъдат приведени сравнителни данни за динамиката в заплащането на заетите в държавното управление и съдебната система (вж. Фигура 1)

Видно от фигурата е, че средногодишната работна заплата на лицата, по трудово и служебно правоотношение в държавното управление и в правосъдието нарастват в номинално изражение (вж. също и Приложения 1 и 2):

- **Налице са разлики по отношение на темпа на нарастване: за сектора на държавното управление нарастването общо за периода е 18,7%, докато за сектор правосъдие този темп е 10,8%.**
- За периода 2009 – 2013 г. средногодишният ръст на СРЗ в сектор държавно управление е 4,4% докато в правосъдната система той е 2,6%;

- Различията в темповете на нарастване на заплащането обуславят и низходящ тренд на съотношението между двете категории заети за периода 2009 – 2013 г. – от 1,69 през 2009 г. на 1,57 през 2013 г.;



**Фигура 1.** Съотношения между средногодишната работна заплата на лицата, по трудово и служебно правоотношение в държавното управление и правосъдието  
Източник: НСИ, 2014

- Съотношението между средно месечната заплата на сектор правосъдие и ДУ (вж. Приложение 2) на тримесечна основа за 2013 г. намалява от 1,61 на 1,53, а към средната заплата за страната – от 1,89 на 1,77 (с вкл. годишни премии);

### Бюджетна рамка

Необходимостта от исканата корекция произтича и общата бюджетна рамка на съдебната власт. Видно от Таблица 2 е протичащият процес на реструктуриране на бюджета.

**Таблица 2.** Бюджет на съдебната власт за периода 2009 – 2013 г. (в хил. лв.)

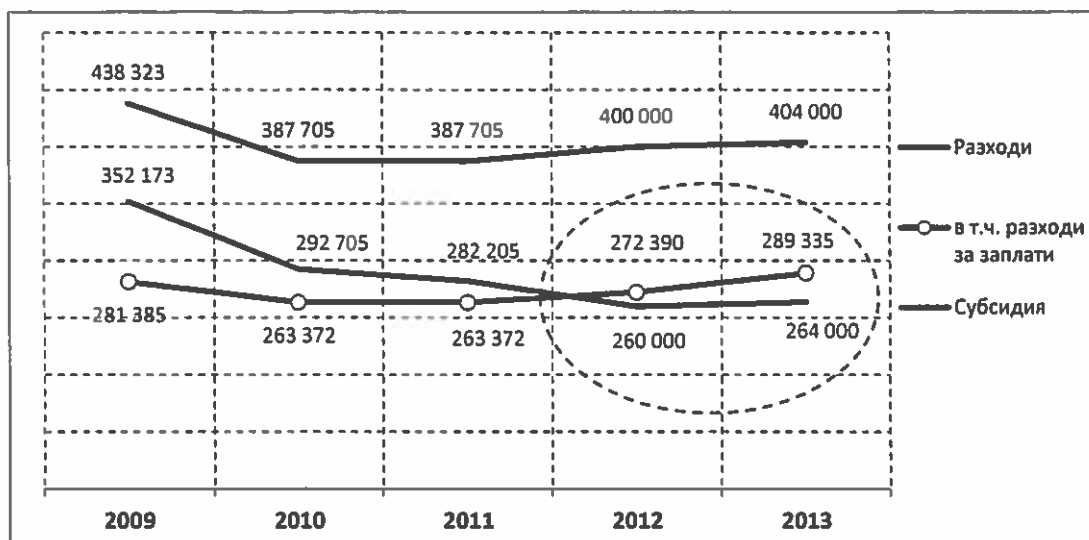
Показатели	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Разлика спрямо 2009
Приходи	86 150	95 000	105 500	140 000	140 000	140 000	+ 53 850
Субсидия	352 173	292 705	282 205	260 000	264 000	294 000	- 58 173
Разходи	438 323	387 705	387 705	400 000	404 000	434 000	

Източник: ВСС, 2014

- За нито една година от разглеждания период номиналните разходи по бюджета на съдебната власт не достигат равнището от 2009 година;
- Налице ясно очертана тенденция на ръст на приходите – на база 2009 година 53 850 000 лева, като през последните три години равнището на приходите е постоянно, т.е. достигнат е таван на собствените приходи;
- Паралелно с очертания процес се наблюдава свиване на субсидията с 58 173 000 лева на база 2009 година, т.е. за целия период собствените приходи компенсират намалението на размера на субсидията;
- В резултат на горното съдебната власт финансира дейността си все повече за сметка на собствените си приходи. Показателно за това е промяната в съотношението „субсидия – приходи“: от 4,09 през 2009 г. на 1,89 през 2013 г.;
- Постигнатият през последните три години таван (предел) на собствените приходи индикира изчерпани възможности за компенсиране на субсидията при съществуващото равнище на таксите.

При тази бюджетна рамка структурата и динамиката на основните бюджетни показатели за периода (вж. Приложение 3 и Фигура 2) дава основание за следните изводи:

- Делът на разходите за заплати (§1) от общите бюджетни разходи е относително постоянен (64,2% през 2009 година и 66,7% през 2013 година);
- Притеснителна е констатацията, че като абсолютна сума разходите за заплати в последните две години надвишават общия размер на субсидията (Фигура 2 ясно илюстрира това критично съотношение). Данните са показателни (вж. Приложение 3, ред 7) – ако през 2009 г. субсидията е била достатъчна да покрие разходите за заплати и другите възнаграждения за персонала, то през 2012 и 2013 г. дефицитът само по отношение на заплатите е съответно 12 390 хил.лв. и 25 335 хил.лв.
- Ако към това се добавят и осигурителните плащания на персонала (§5), то съотношението дефицитите спрямо субсидията за последните три години надвишават 100 000 хил. лв. годишно;



Фигура 2. Динамика на основни бюджетни показатели: субсидия, бюджетни разходи и разходи за заплати (в хил.лева)

Източник: ВСС, 2014

Очевидно е, че публичното финансиране не гарантира заплащането на съдебната власт, която разчита на собствени приходи. За периода 2009 – 2013 година приходите нарастват с 62,5% (13% средногодишно), докато субсидията намалява с 25% (или 7% средно на година). Тези данни основателно поставят въпроса за независимостта на съдебната власт.

### 3 Международни сравнителни аспекти на заплащането на труда на заетите в съдебната система

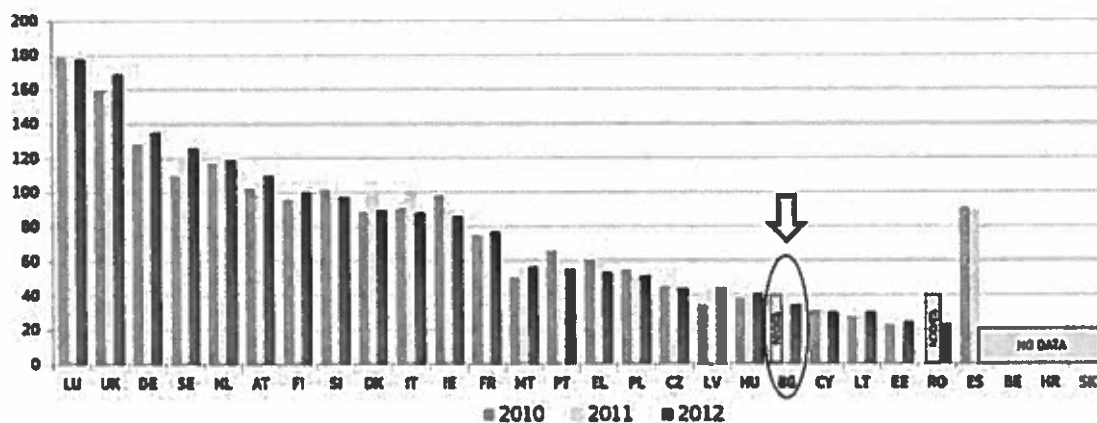
#### Бюджет на съдебната власт: рамка на заплащането

Установена е статистически значима корелационна зависимост ( $r = 66\%$ ) на база човек от населението между БВП и публичните средства за съдебната система<sup>1</sup> (вж. Приложение 4). По тази причина страните с по-висок БВП на глава от населението отделят повече средства за функциониране на съдебната система - между 70-140 € на човек. Най-нисък е размерът на отделените средства за съдебната власт в страни като Армения, Грузия, Албания (под 10 евро). България попада в една група с Латвия, Румъния, Литва, Естония, Босна

<sup>1</sup> European Judicial Systems, Ed. 2012 (2010 data), Efficiency and Quality of Justice, An Overview, 2012, p. 59-60, from CEPEJ [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp)

и Херцеговина, Малта, в които общите разходи са в диапазона между 20-30 € на глава от населението годишно.

Публичният бюджет за съдебната власт (съдилища, прокуратура и правна помощ) у нас на човек от населението за 2012 г. е 29,46 €, което е значително по-ниско от средната за ЕС стойност – 62,22€ и под медианната стойност за ЕС – 47,43€<sup>2</sup> (вж. Фигура 3 и Приложение 6).



Фигура 3. Публични разходи за съдебната власт (в EUR/човек от населението)

Източник: The 2014 EU Justice Scoreboard, p.22

Международната статистика показва също така, че:

- Публичните разходи за съдебната власт в Европа за периода 2008 – 2010 г. нарастват с 6%. От 36 европейски страни (вж. Приложение 7), 23 са увеличили средствата за съдебната власт - най-голямо е увеличението в Гърция – 73,4%, а най-малко в България – 1,1%<sup>3</sup>;
- Съществуват значителни различия по отношение на разходите за съдебна помощ между страни с различни съдебни системи: Великобритания – 3551 € на случай; Ирландия и Австрия над 1 000€ на случай; Германия, Словения, Италия и др. - между 500€ и 1 000€; Монако, Португалия и Франция – между 300€ и 500€. България попада в група страни с най-нисък размер на тези средства - под 100€ на случай (заедно с Молдова, Унгария, Азербайджан и др.)<sup>4</sup>;

<sup>2</sup> Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States. Facts and figures from the CEPEJ 2012-2014 evaluation exercise. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), Strasbourg, 14 March 2014 CEPEJ(2014)4final, p.322

<sup>3</sup> European Judicial Systems, Ed. 2012 (2010 data), Efficiency and Quality of Justice, An Overview, 2012, p.8

<sup>4</sup> European Judicial Systems, Ed. 2012 (2010 data), Efficiency and Quality of Justice, An Overview, 2012, p.10-11

- В структурата на приходите средно за Европа 22,3% (за 2010 г.) се осигуряват от такси. У нас те са 29,9%, докато в страни като Швеция, Унгария, Белгия, Испания, Италия и др. относителният дял на таксите в бюджета на съдебната система варира от 0,5% до 7,4%. Тези данни потвърждават направения извод за преструктурирането на бюджета на съдебната власт у нас.

Видно е, че европейската практика е основана на различни източници на финансиране с цел балансиране на финансовата тежест между данъкоплатците/бюджета и потребителите на правни услуги. В контекста на това страни, където е силно подкрепен от държавата института на правната помощ може да се очаква по-значим дял на таксите в приходната част на бюджета на съдебната власт. Данните показват, че у нас този баланс е **нарушен**: от една страна, най-ниски публични разходи за правна помощ и по-висок средния за ЕС относителен дял на таксите в бюджета, от друга страна.

#### **Заплащането в съдебната власт: общ преглед**

Съобразно общите Европейски договорености (Препоръка R (94) 12) възнаграждението на магистратите е гарантирано от Закона и осигурявано от държавата. То следва да бъде съизмеримо с тежестта на техните отговорности и престиж на професията<sup>5</sup>. Освен, че се обвързва с независимостта, ефикасността и обществена значимост на професията (съобразно Решение - ССЖЕ's Opinion N°1 (2001) par. 61), равнището на възнаграждението трябва да гарантира свобода действията и защита от натиск върху техните решения и в по-общ план върху тяхното поведение.

Европейска тенденция е нарастването на заплатите на магистратите да е в степен значително по-висока от нарастването на средната брутна работна заплата в съответната страна. Съотношението между заплатата на съдия / прокурор от Върховен съд или ВАС и националната средна брутна заплата е индикатор, с който се показват различията между страните като се елиминират различия, основани на възраст, трудов стаж, начини на развитие на кариерата и т.н.<sup>6</sup>

В контекста на горното и съобразно общата бюджетна рамка на съответните страни, заплатите на заетите в съдебната власт показват следните по-важни тенденции и съотношения (вж. Таблицы 3 и 4):

<sup>5</sup> Evaluation Report on European Judicial Systems (completed version), 2012, p. 260

<sup>6</sup> European Judicial Systems, Ed. 2012 (2010 data), Efficiency and Quality of Justice, An Overview, 2012, p.30



- Брутната годишна работна заплата на съдии и прокурори в началото на кариерата нараства за разглеждания период с 40%, а на висшите магистрати с 26,3%;
- В следствие на това нарастване, брутната годишна РЗ на съдиите в началото на кариерата към 2010 г. е 22,2% от средната за младшите съдии в Европа, а през 2012 г. тя достига 31,5%. Това съотношение за прокурорите в началото на кариерата е съответно: 31,1% и 39,8%.

Таблица 3. Брутни годишни работни заплати: съдии (2010 – 2012 г., в €)

България спрямо ЕС	2010		2012	
	в началото на кариерата	висши съдии	в началото на кариерата	висши съдии
България	10 230	22 177	14 345	28 019
Средно за ЕС	46 056	86 616	45 578	88 218
Максимална РЗ	150 106	264 000	122 512	197 272
Минимална РЗ	3 220	4 756	14 345	28 019

Източник: Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States. 2014, p.155 – 156  
Evaluation Report on European Judicial Systems (completed version), 2012, p. 261

Таблица 4. Брутни годишни работни заплати: прокурори (2010 – 2012 г., в €)

България спрямо ЕС	2010		2012	
	в началото на кариерата	висши прокурори	в началото на кариерата	висши прокурори
България	10 230	22 177	14 345	28 019
средно за ЕС	32 831	58 539	36 017	71 783
Максимална РЗ	106 718	163 788	72 426	179 747
Минимална РЗ	2 707	3 512	14 345	23 742

Източник: Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States. 2014, p.155 – 156  
Evaluation Report on European Judicial Systems (completed version), 2012, p. 261

- Видното от данните към 2012 г. заплатите начинаещите магистрати в България, както и на висшите съдии фиксират минимума за страните от Европа. Брутната годишна РЗ на висшите прокурори е с 18% над него;
- Диференциацията в заплащането на магистратите в началото на кариерата и на висшите магистрати намалява. Видно при съдиите то е съответно 2,17 и 1,95, като по този начин се доближаваме до средното за Европа съотношение - 1,94 (2012 г.);
- Заплащане на младшите съдии у нас през 2010 г. е едва 6,8% от максималната брутна годишна РЗ на съдиите в началото на кариерата в

Европа, а за 2012 г. – респективно - 11,7%. Подобна е картината и за прокурорите в началото на кариерата си те получават съответно 10% и 20% от максималните в Европа заплати за съответните длъжности;

#### 4 Резултати от дейността на съдебната система в контекста на заплащането на труда

---

Добре функциониращата съдебна система е важно условие за устойчив растеж и постигане на социална стабилност. Параметрите на добре функциониращата съдебна система се определят по три основни критерия: *ефективност, качество и независимост*. Последният доклад на ЕК (Европейската комисия за ефективност на правосъдието - СЕРЕЈ), представя сравними данни за правосъдните системи на страните членки на ЕС в тези три аспекта. За получаването на обща картина на ефективността на правосъдните системи се използва индикаторна рамка, която включва следните по-важни показатели:

- за **ефективност** – продължителност на делата, коефициент на приключване на делата, продължителност на съдебните производства, брой на неприключилите (висящи) дела и др.;
- за **качество** – квалификация и обучение, мониторинг и оценка на дейността, бюджет, човешки ресурси, използване на информационни и комуникационни технологии и др.;
- за **независимост** - правни гаранции за защита на структурната независимост на съдебната власт, възприемане на независимостта на съдебната система (субективни оценки и обществени очаквания) и др.

Посочените индикатори са ключов елемент от усилията за подобряване на управлението на съдебната система. Те позволяват: (а) обективно оценяване на резултатите от дейността, (б) получаване на сравнима картина в международен план, (в) осъществяване на текущ мониторинг и (г) прозрачност на системата. **На основата на посочените индикатори следва да се оценява и разходната ефективност на съдебната система като цяло и отделни нейни структурни звена.**

### Оценка на ефективността

Съобразно международно приетата методика на ЕС за оценка на ефективността от дейността на съдебната система в Таблица 5 са посочени основни наблюдавани общи индикатори за резултатите от нея.

Данните показват, че обемът на работата в съдебната система видимо нараства за периода (2011 е пикова година). Броят на постъпилите през годината дела към 2012 година достига 580 249, което е ръст спрямо 2009 година от 10,6% или 2,5% на средно годишно. Подобна е тенденцията и за показателя „свършени през годината дела“- ръст спрямо 2009 г. от 10,7% и 2,5% на годишна база. Следва да се отбележи, че (по данни от вътрешната статистическа система на ВСС) 83% от всички свършени дела се разрешават в рамките на законово установения срок от три месеца, като 85% от тях са със съдебен акт по същество.

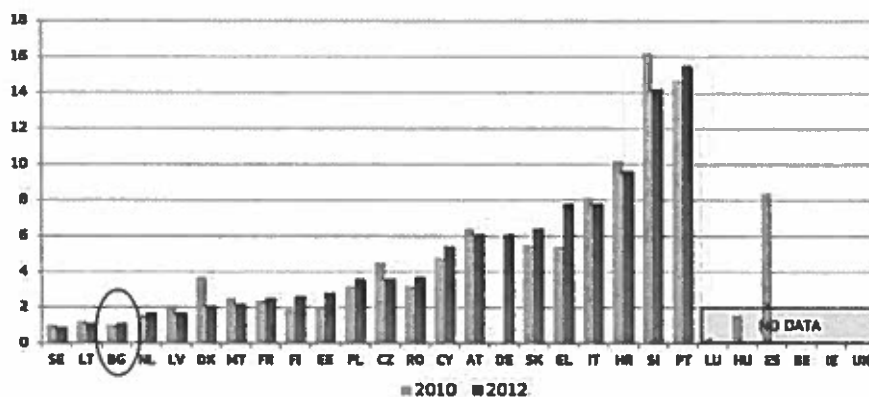
Таблица 5. Основни показатели за дейността на съдебната система

Показатели		2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Постъпили през годината (Incoming cases)	Брой	100 000	110 000	120 000	130 000	140 000
Свършени дела през годината (Resolved Cases)	Брой	100 000	110 000	120 000	130 000	140 000
Висящи в края на периода (Pending Cases)	Брой	100 000	110 000	120 000	130 000	140 000
Клирънс (Clearance Rate)	□	100%	100%	100%	100%	100%
Оборот на делата (Case Turnover Ratio)	Коефѝ	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Disposition Time (Време за приключване / диспозитив)	Дни	100	100	100	100	100

Забележка: Данните не включват обема на делата разглеждани във върховните съдилища

Източник: Собствени изчисления по данни на ВСС

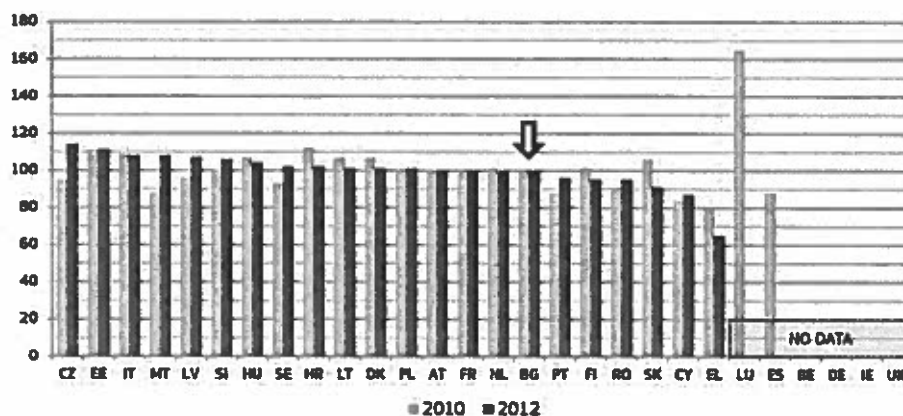
С 3,2% на годишна база нараства и броят на висящите дела в края на периода. Същевременно в международен сравнителен план по показателя „висящи дела на 100 000 души население“ данните отреждат на България водещото трето място в ЕС по справяне с този проблем (вж. Фигура 4).



Фигура 4. Висящи дела (граждански, търговски и административни дела) (Във инстанции/на 100 души население)  
Източник: The 2014 EU Justice Scoreboard, p.12

Трите обемни показателя определят ключовите съотношения, по които се съди за ефективността на съдебната система:

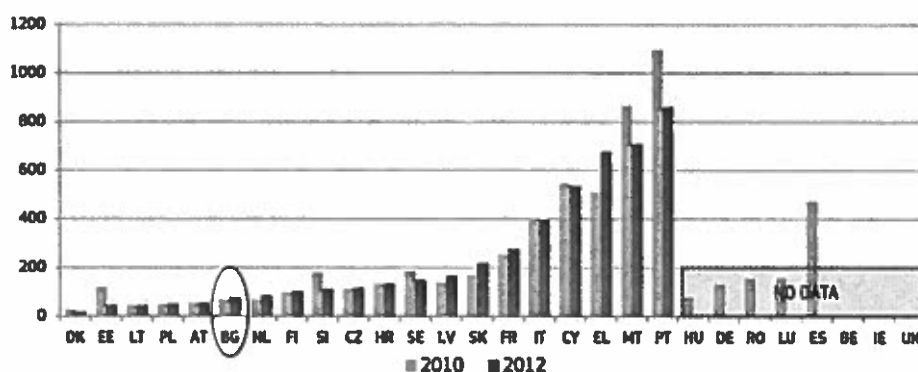
**Клирънсът** е показател, който измерва производителността на системата като съотношение между броя на постъпилите и броя на приключилите през годината дела (в процент). Стандартната интерпретация на показателя е, че стойности близки до 100 показват капацитет на системата да не задържа делата, а над 100 – индикират способност на системата да „изчиства“ висящи дела. Видно от таблицата е **високият капацитет на съдебната система** – за разглеждания период клирънса е в диапазона между 99,5% и 101,08%. В сравнителен международен план (вж. Фигура 5) българската съдебна система може да бъде оценена позитивно по този показател;



Фигура 5. Производителност на съдебната система (клирънс на делата) (Във инстанции/%)  
Източник: The 2014 EU Justice Scoreboard, 2014, p.10

**Оборотът на делата** е показател, който измерва интензивна ефективност на работата - като съотношение между броя на свършените дела към броя на висящите. Стандартната интерпретация на този показател е, че високите му стойности говорят за по-висока интензивност на работата и позволяват да се сравняват различните съдилища и съдебни системи като се елиминира влиянието на екстензивната компонента (ресурсите). В контекста на равнището и динамиката на обемните показатели, **показателят оборот на делата също може да бъде оценен позитивно – срещу едно висящо в края на периода дело стоят пет свършени дела;**

**Времето за приключване** измерва „скоростта“ на работата и формално се получава като съотношение на общият брой на дните в годината към оборота на делата, измерено в дни. Определящ стойността на този показател е оборотът на делата, видно от неговата стандартна интерпретация: колкото по-висок е оборотът на делата, толкова времето за тяхното приключване е по-кратко. Данните в Таблица 5 показват висока ефективност на работата – стойностите се движат около 70 дни. Реалното място, което ни отрежда този показател в сравнителен международен план е престижно: 6-то от 26 страни, предоставили на ЕК данни за оценка на ефективността на съдебните системи (вж. Фигура 6).



Фигура 6. Време, необходимо за решаване на граждански, търговски и административни дела (1-ва инстанция/дни)

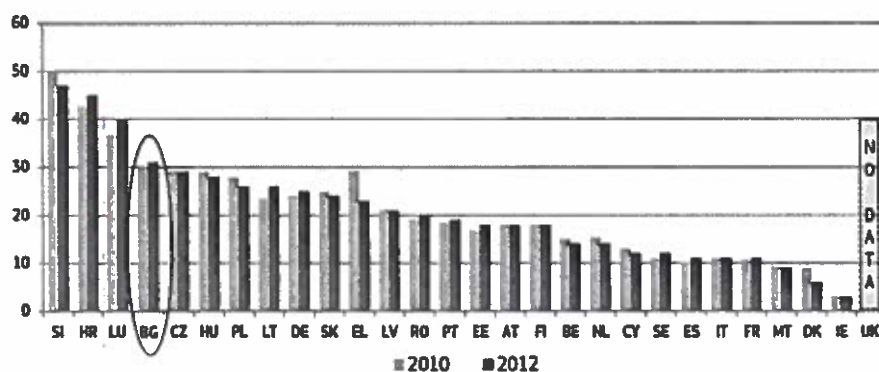
Източник: The 2014 EU Justice Scoreboard, 2014, p.3

### Оценка на качеството

В контекста на международните анализи и сравнения качеството на правосъдните системи на различните страни се оценява основно чрез тяхната факторна (ресурсна) осигуреност. От тази гл.т. оценките за нашата съдебна система не са така категорично еднозначни (позитивни), както чрез показателите за резултати (ефективност). Стандартният подход е в тази група да се анализират и оценят всички видове ресурси – материални, финансови,

кадрови и информационни. Доколкото финансирането беше разгледано по-горе, тук се фокусираме върху кадровото и информационното осигуряване.

**Кадровият потенциал** на системата измерен чрез показателя „съдии на 100 000 души население“ показва добро равнище на осигуряване. През периода 2010 – 2012 г. броят на съдиите нараства минимално (с 1%) и достига до 2239 души. Това равнище осигурява 31 съдии на 100 000 души население, което е значително над средната за ЕС стойност (19 на 100 000 души). Подборът на магистрати в системата се осъществява прецизно и съобразно установените процедури.



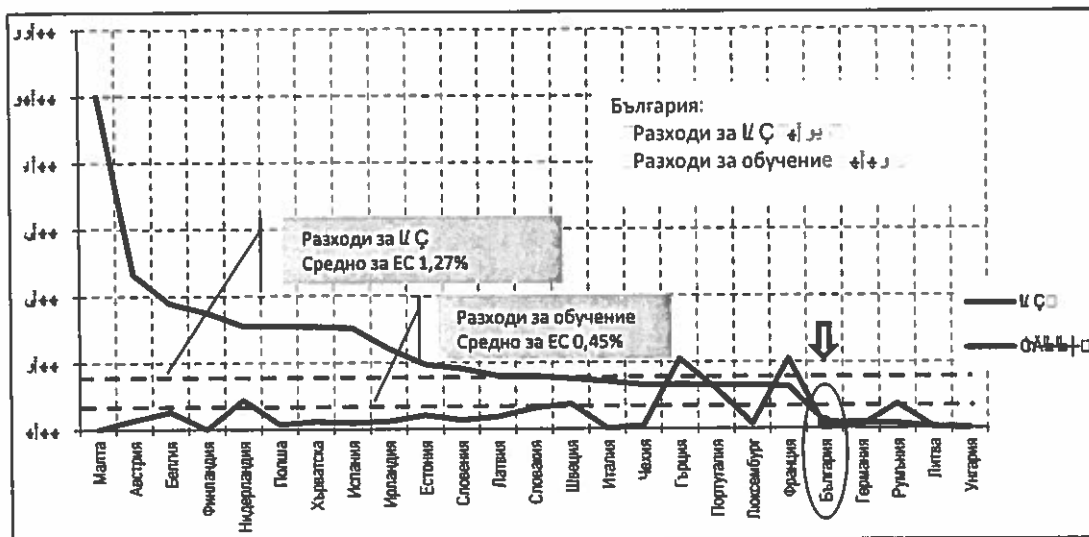
Фигура 7. Съдии на 100 000 души от населението

Източник: The 2014 EU Justice Scoreboard, p.23

Проблемна област със значителен потенциал за увеличаване на капацитета и качеството на съдебната система е обучението в т.ч. развитие на алтернативни форми и система за поддържане на перманентно обучение. Този проблем изисква финансово осигуряване не само на индивидуално равнище, но и като публичен ангажимент на държавата. Очевидно недостатъчните ресурси в това отношение дават отпечатък и към 2012 г. по показателите „форми на задължително обучение“ и „участие в непрекъснато обучение по право на ЕС или по законодателство на друга държава-членка“ България заема незавидни позиции. В почти 1/3 от държавите-членки на ЕС делът на съдиите, включени във формите на непрекъснато обучение е над 50%, докато у нас той е под 20% (вж. Приложение 9, фигури „а“ и „б“).

**Използването на съвременни информационни технологии** в работата на съдебната система е значим фактор, който има за резултат повишаване на производителността и качеството. Паралелно с подобряване на технологичната осигуреност за периода 2010 – 2012 г. (вж. Приложение 11) нарастват и резултатите от дейността (вж. по-горе). Международните сравнения оценяват техническата осигуреност на 3,5 по 4 степенна скала или на 16 място от 28 наблюдавани страни.

В общата структура на бюджетните разходи на съдебната власт средно за Европейските страни относителния дял на разходите за ИТ е 1,27%, а за квалификация – 0,45%. Както е видно от фигура 8 България и по двата показателя е значително под посочените средни стойности, съответно 0,18% и 0,01%. Това са и минимални за Европа стойности.



Фигура 8. Относителен дял на разходите за ИТ и обучение в националните бюджети на съдебната власт, за 2012 г.

Източник: Собствени изчисления по данни от Европейския съюз за 2012 г.

## 5 Независимост на съдебната система: доверие и обществена оценка

Гарантирането на независимостта на съдебната система е фундаментален фактор който има пряко отношение към икономическия растеж и подобряването на бизнес-средата в дългосрочен план. По-конкретно, тя е определяща при оценката на риска за бизнеса, в т.ч. и за чуждестранните инвестиции, за ефективната борба срещу корупцията и за сигурността на гражданите. Наблюдаваните в международните сравнения показатели са следните:

- Гарантии по отношение на преместването на съдии без тяхно съгласие;
- Гарантии по отношение на уволнението на съдиите;
- Разпределението на делата;
- Оттегляне и отвод на съдиите;
- Заплаха за независимостта на съдиите.

Според анализите на Световният икономически форум (2013-2014) България заема 123 място от 148 страни по оценка, изразяваща „възприеманата независимост“ на съдебната власт (вж. Приложение 11). От 28-те Европейски страни в 13 тази оценка се влошава, в т.ч. в страни като: Холандия (7-ма позиция), Германия (13), Люксембург (18), Австрия (30), Малта (39), Кипър (47), Полша (54), Литва (63), Италия (70), Естония (72), Словения (76) и Словакия (133). Посоченият показател се интерпретира и като оценка на доверието в съдебната власт в съответните страни. Видно от този анализ е несъответствието между тази оценка за независимостта/доверието и резултатите за ефективността и качеството на съдебната власт в България в докладите на ЕК за ефективността на правосъдието. Очевидно отразяването на работата на съдебната власт в страната не е достатъчно фокусирано върху напредъка, показан в тези изследвания. Това поставя пред съдебната власт задачата за успешна медиация с цел обективно отразяване на резултатите от нейната дейност. В противен случай е налице риск от изкривена обществена оценка, която „лимитира“ възможностите за достойно и справедливо заплащане на заетите в сектора. Заплащането трябва да съответства на мястото на съдебната система в ценностната система на обществото. Заплащането е само един от елементите на обществената оценка и от тази гл.т. следва да се очертае по-обща картина, която включва както равнището на заплащане, така и допълнителни икономически и социални облаги: данъчни облекчения, специални пенсии, квартири, допълнителни финансови облаги (вж. Таблица 6).

Таблица 6 Брутни икономически и социални ползи на заетите (към 2012 г.)

Равнища на заплащане	Допълнителни облаги	Данъчни облекчения, специални пенсии, квартири, допълнителни финансови облаги	
		да	не
<b>Високо</b> 65 000 € - 124 999 €		Кипър	Ирландия, Дания, Нидерландия, Люксембург,
<b>Средно</b> 30 000 € - 64 999 €		Белгия, Малта, Естония, Гърция,	Финландия, Италия, Швеция, Австрия, Испания, Франция, Словения, Хърватска,
<b>Ниско</b> 14 345 € - 29 999 €		Словакия, Португалия, Чехия, Румъния, Полша, Латвия, Литва, Унгария	България

Забележка: Групиранката по заплащане е на база годишни заплати за съдии в началото на кариерата

Източник: Матрицата е съставена по (C) i F o m C l s a i C b u t o z i r i J A R C S t

U a s L s n ( C S t p. 155, 158



Съставената матрица, групира страните по два критерия – (1) равнище на заплащане (за съдии в началото на кариерата ) и (2) допълнителни облаги, и в разкрива следните закономерности:

- Страните с високо равнище на заплащане (РЗ) като правило не практикуват предоставяне на допълнителни финансови и материални облаги (изключение е Кипър);
- Страните със средно равнище на заплащане прилагат балансиран подход като допълнителните облаги са използван инструмент за компенсиране в страни, които са предимно в долната част на тази група (Естония, Гърция);
- Страните с ниско равнище на заплащане компенсират това с развита система на допълнителни финансови и материални облаги като по-голямата част от тях използват като предпочитан инструмент „финансови бонуси“ (Чехия, Унгария, Латвия, Португалия, Румъния, Словакия) и специални пенсии (Литва, Латвия, Полша, Румъния, Словакия), и по-рядко жилища (Румъния, Португалия);
- Особена е позицията на България: тя е единствената страна в ЕС, която съчетава ниско заплащане (минимално за сектора на Правосъдието в ЕС) и липса на допълнителни материални и финансови облаги.

## 6 Обобщение: „разходи – резултати“

---

Заплащането е въпрос, който следва да се решава не само в краткосрочен, но и в дългосрочен план и който предполага обобщаваща обективна оценка за ключови страни от дейността на съдебната власт. Икономическият подход предполага това да стане в координатната система „разходи-резултати“, за което този анализ предоставя необходимите емпирични данни в национален и международен план за периода 2010-2013 година. Оценка за това могат да се групират в две посоки – „позитивни“ и „негативни“.

### Позитивни оценки:

- Съществува законова регламентация (ЗСВ) на равнището на заплащането в съдебната система, както и вътрешни правила за формиране на максималните основни месечни заплати на заетите (съотношения);
- Производителността на съдебната система, измерена чрез клирънс показва, че системата има висок капацитет и способност да изчиства висящи дела;

- Налице е висока интензивност на работата, оценена чрез показателя оборот на делата - на едно висящо дело се падат пет свършени;
- В резултат на това съдебната система показва висока ефективност на работата (едно от най-бързите съдебни производства в ЕС);
- Добро равнище на кадрово осигуряване на системата (значително над средното за ЕС стойности), при обективна система за подбор, назначаване и санкциониране;
- Налице са резултати за подобряване на техническата осигуреност, което подпомага ефективното функциониране на съдебната власт.

#### **Негативни оценки:**

- В условия на низходящ тренд на бюджетните разходи и редуциране на субсидията, публичното финансиране у нас не гарантира заплащането на съдебна власт. Изчерпани са възможностите за компенсиране на субсидията при съществуващото равнище на таксите;
- Публичният бюджет за съдебната власт (на човек от населението) в България е двукратно по-нисък от средната за ЕС стойност;
- Нарастването на СРЗ за съдебната система у нас изостава от ръста на СРЗ за бюджетната сфера (както и от ръста на заплащането в сектор държавно управление), с което се променя и визираното в Закона за съдебната власт съотношение между тях;
- Заплатите на начинаещите магистрати в България, както и на висшите съдии са най-ниските спрямо всички европейски страни;
- Липса на система за перманентно обучение и публична финансова подкрепа за това;
- Лоша медиация и необективно отразяване на резултатите от дейността на съдебната власт;
- Липса на допълнителни облаги (финансови и нефинансови) при условията на най-ниско в сравнителен план заплащане.

**В обобщение, налице е ярко изразено несъответствие между очевидно подобрените резултати от дейността на съдебната система, нейното публично финансиране и равнище на заплащане на заетите в сектора. Наложеният медиен образ за дейността на съдебната власт в противоречие с обективните и международно сравними оценки допълнително усложняват провеждането на рационални публични политики, които да гарантира устойчивостта на функционирането и независимостта на съдебната власт.**

**Източници**

1. Корупция и антикорупция в България (2012 – 2013 г.). Policy Brief No. 43, ноември 2013;
2. Институционална статистика на НСИ и ВСС;
3. Стратегия за превенция и противодействие на корупцията в съдебната система. Приета с протокол № 12 от заседание на ВСС, проведено на 28.03.2013;
4. Съвет на Европа. Комитет на министрите. Препоръка № R (94) 12 на Комитета на министрите на държавите-членки относно независимостта, ефикасността и ролята на съдиите. (Приета от Комитета на министрите на 13 октомври 1994 г. на 518-ото заседание на заместник-министрите)
5. Choi, Gulati, Posner. *Are Judges Overpaid? A Skeptical Response to the Judicial Salary Debate* // *Journal of Legal Analysis*, Winter, 2009: Vol. 1, Number 1;
6. Evaluation Report on European Judicial Systems (completed version). Ed. 2012 (2010 data), Efficiency and Quality of Justice, An Overview, 2012
7. European Judicial Systems, Ed. 2012 (2010 data), Efficiency and Quality of Justice, An Overview, 2012;
8. Report from the Commission to the European Parliament and Council. On Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism. SWD(2014) 36 final;
9. Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States. Facts and figures from the CEPEJ 2012-2014 evaluation exercise. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), Strasbourg, 14 March 2014 CEPEJ(2014)4final;
10. The 2014 EU Justice Scoreboard, European Commission - Directorate-General for Justice, European Union, 2014;
11. The Global Competitiveness Report 2013–2014. Full Data Edition. World Economic Forum, 2013.

■

## Приложение 1

Таблица: Средна годишна заплата на наетите лица по трудово и служебно правоотношение по икономически дейности през 2009-2013 г.

Икономически дейности	2009	2010	2011	2012	2013 *
<b>Общо</b>	<b>7 309</b>	<b>7 777</b>	<b>8 230</b>	<b>8 773</b>	<b>9 690</b>
Селско, горско и рибно стопанство	5 275	5 750	6 354	7 172	8 076
Добивна промишленост	11 254	12 335	13 804	14 843	15 031
Преработваща промишленост	6 137	6 601	6 980	7 420	8 012
Пр-во и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива	15 685	16 651	17 600	18 552	18 446
Дост. на води; канализационни услуги, управление на отпадъци и възстановяване	7 294	7 654	7 965	8 110	8 676
Строителство	6 766	7 042	7 283	7 662	7 809
Търговия; ремонт на автомобили и мотоциклети	6 103	6 523	7 040	7 672	9 380
Транспорт, складиране и пощи	7 756	8 222	8 641	8 878	9 322
Хотелиерство и ресторантьорство	4 454	4 562	4 995	5 526	6 434
Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения	15 641	16 729	18 771	20 362	22 108
Финансови и застрахователни дейности	15 410	16 206	17 180	17 429	18 188
Операции с недвижими имоти	7 630	7 875	8 130	8 822	10 688
Професионални дейности и научни изследвания	10 292	10 520	11 159	12 396	14 883
Административни и спомагателни дейности	4 632	5 080	5 483	5 726	6 431
<b>Държавно управление</b>	<b>9 588</b>	<b>10 141</b>	<b>10 554</b>	<b>10 713</b>	<b>11 381</b>
<b>в т. ч. Правосъдие (КИД 84.23)</b>	<b>16 173</b>	<b>16 944</b>	<b>17 374</b>	<b>17 028</b>	<b>17 925</b>
Образование	7 835	8 258	8 376	8 638	9 572
Хуманно здравеопазване и социална работа	7 763	7 961	8 238	8 929	9 923
Култура, спорт и развлечения	6 338	6 669	6 967	7 632	7 707
Други дейности	5 184	5 417	5 675	6 000	6 962
<b>Съотношение „правосъдие – държавно управление“</b>	<b>1,69</b>	<b>1,67</b>	<b>1,65</b>	<b>1,59</b>	<b>1,57</b>

\* предварителни данни

Източник: НСИ, 2014

## Приложение 2

Таблица: Средна месечна заплата на наетите лица по трудово и служебно правоотношение през 2013 г.

Икономически дейности	Тримесечия на 2013 година				IV вкл. годи шни премии
	I	II	III	IV	
Общо	778	799	791	828	867
Селско, горско и рибно стопанство	645	683	695	693	702
Добивна промишленост	1250	1199	1212	1274	1336
Преработваща промишленост	645	664	667	678	695
Пр-во и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива	1578	1524	1505	1522	1564
Дост. на води; канализационни услуги, упр-е на отпадъци и възстановяване	698	713	710	743	766
Строителство	604	653	652	670	683
Търговия; ремонт на автомобили и мотоциклети	732	768	757	779	855
Транспорт, складиране и пощи	759	779	772	777	796
Хотелиерство и ресторантьорство	523	540	539	546	555
Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения	1822	1790	1860	1846	1962
Финансови и застрахователни дейности	1447	1526	1456	1517	1643
Операции с недвижими имоти	910	887	864	902	934
Професионални дейности и научни изследвания	1208	1230	1203	1252	1326
Административни и спомагателни дейности	526	534	534	554	569
Държавно управление (ДУ)	914	944	935	977	1000
в т. ч. Правосъдие (КИД 84.23)	1473	1485	1485	1487	1533
Образование	723	777	764	876	926
Хуманно здравеопазване и социална работа	791	819	814	869	888
Култура, спорт и развлечения	668	651	633	688	721
Други дейности	555	592	543	569	627
Съотношение „Правосъдие – ДУ“	1,61	1,57	1,59	1,52	1,53
Съотношение „Правосъдие – Общо за страната“	1,89	1,86	1,88	1,80	1,77

Забележка: \*Предварителни данни

Източник: НСИ, 2014

## Приложение 3

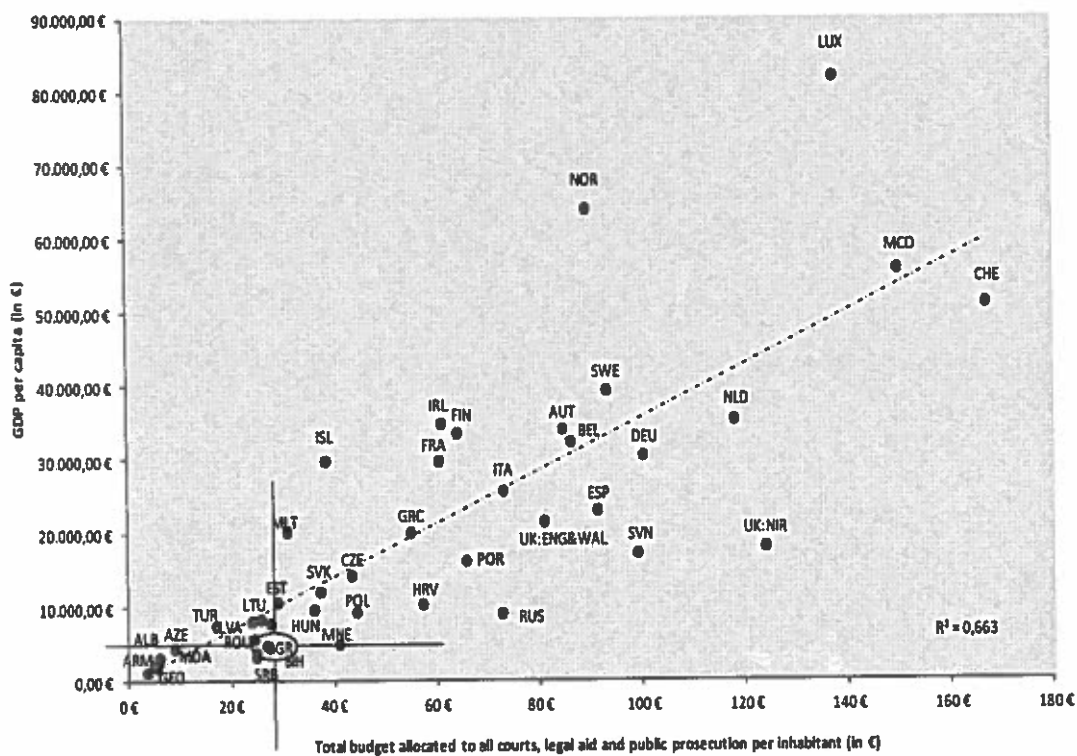
**Таблица: Бюджет на съдебната власт (в хил. лева)**

№	Показатели	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Приходи	86 150	95 000	105 500	140 000	140 000	140 000
2	Разходи, в т.ч.	438 323	387 705	387 705	400 000	404 000	434 000
3	- разходи за заплати (& 1)	281 385	263 372	263 372	272 390	289 335	292 431
4	- други възнаграждения... (& 2)	24 515	19 407	20 000	27 203	27 286	27 061
5	- осигурителни вноски... (& 5)	66 596	64 596	64 335	70 141	77 495	81 892
6	Субсидия	352 173	292 705	282 205	260 000	264 000	294 000
7	Покриване на разходите за РЗ (р.6- р.3)	70 788	29 333	18 833	-12 390	-25 335	1 569
8	Покриване на трудовите разходи и осигурителни плащания (р.6- р.3-р.4-р.5)	-20 323	-54 670	-65 502	-109 734	-130 116	-107 384

Източник: ВСС, 2014

Приложение 4

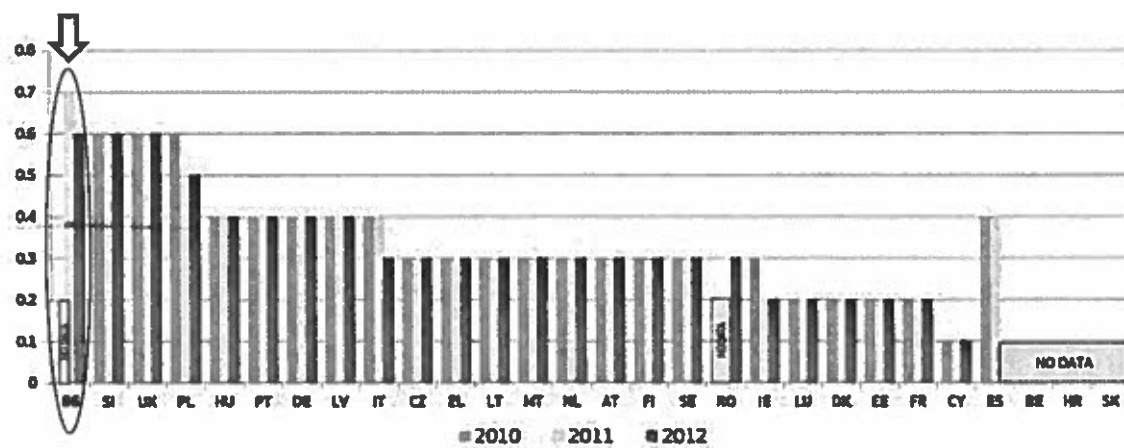
Figure 2.36 Correlation between the GDP per capita and the total budget (courts, legal aid and public prosecution) in 2010 (Q3, Q6, Q12, Q13)



Фигура: Корелация между БВП на човек от населението и общите бюджетни разходи за съдебната власт (за съдилища, прокуратура, правна помощ) за 2010 г.

Източник: European Judicial Systems, Ed. 2012 (2010 data), Efficiency and Quality of Justice, An Overview, 2012, p. 59-60, ([http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepei/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepei/evaluation/default_en.asp))

Приложение 5



Фигура: Бюджетни разходи за съдебната система (в %/БВП)

Източник: The 2014 EU Justice Scoreboard, p.23



## Приложение 6

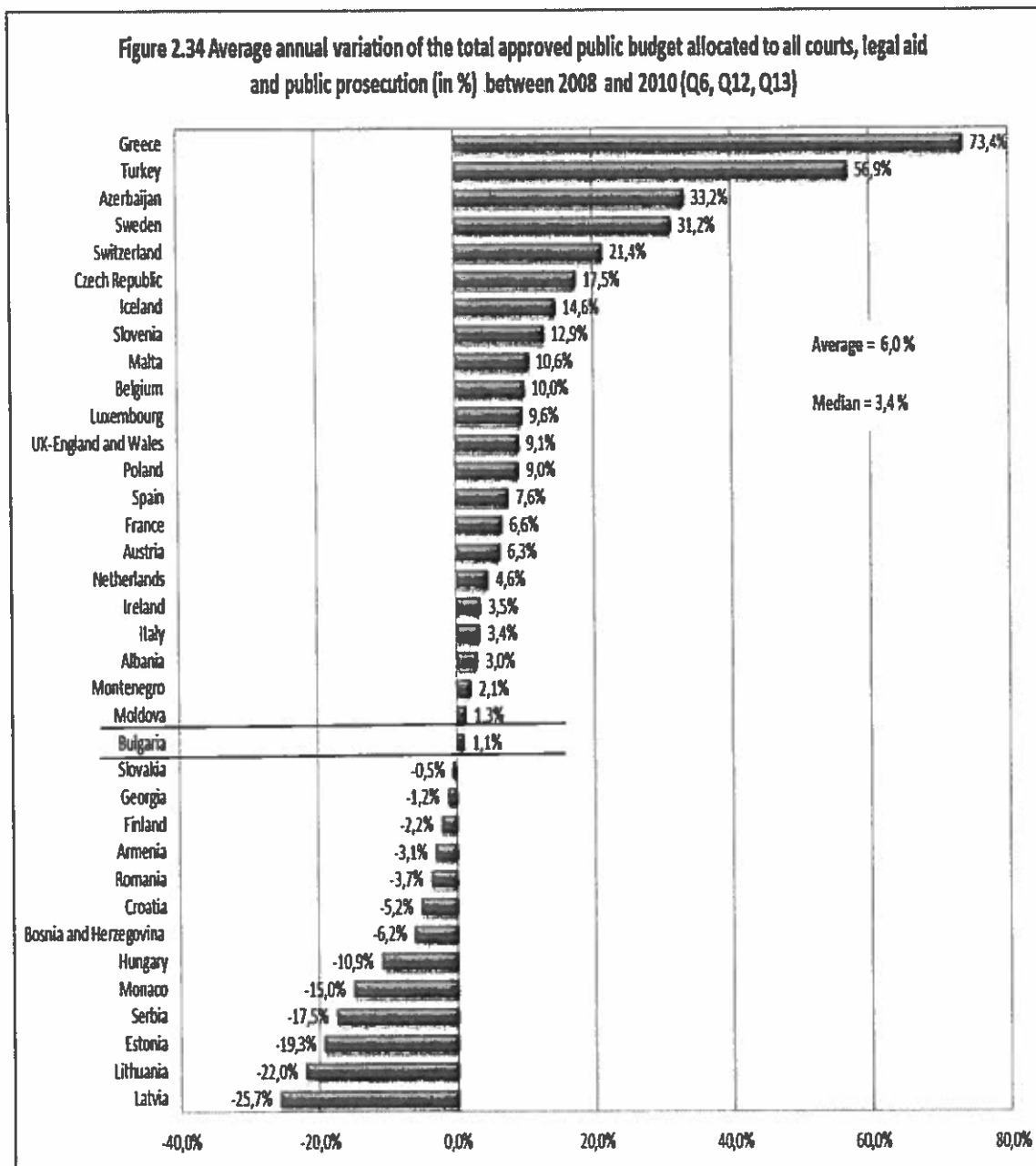
Таблица: Публични разходи за съдебната власт (разпределени за съдилища, прокуратура, правна помощ) за 2012 г. в €

Table 1.1 Public budget allocated to courts, legal aid and public prosecution in 2012, in € (Q6, Q12, Q13)

States	Total annual approved public budget allocated to all courts with neither prosecution nor legal aid	Total annual approved public budget allocated to legal aid	Total annual approved public budget allocated to the public prosecution system	Total annual approved public budget allocated to all courts, public prosecution and legal aid	Total annual approved public budget allocated to all courts with neither prosecution nor legal aid, per capita	Total annual approved public budget allocated to all courts including prosecution and legal aid, per capita
Austria	NA	19 000 000	NA	770 790 000	NA	91,20
Belgium	NA	87 024 000	NA	998 125 000	NA	89,42
Bulgaria	124 911 954	5 811 015	83 876 607	214 599 576	17,15	29,46
Croatia	156 601 458	166 632	42 040 323	198 808 413	36,74	46,65
Cyprus	30 611 480	NA	17 971 759	NA	35,35	NA
Czech Republic	370 751 152	24 142 835	84 706 722	479 600 709	35,28	45,64
Denmark	243 294 736	83 643 048	NA	NA	43,43	NA
Estonia	29 728 350	2 857 850	9 256 322	41 842 522	23,11	32,52
Finland	249 704 356	67 697 000	45 312 000	362 713 356	46,01	66,84
France	NA	367 180 000	NA	4 014 305 137	NA	61,21
Germany	8 302 304 846	344 535 431	523 346 503	9 170 186 780	103,48	114,29
Greece	NA	8 300 000	NA	450 970 924	NA	40,77
Hungary	325 687 695	907 974	125 851 993	452 447 662	32,87	45,66
Ireland	107 090 000	83 159 000	40 528 000	230 777 000	23,33	50,27
Italy	2 986 521 397	153 454 322	1 435 025 477	4 575 001 196	50,04	76,65
Latvia	44 494 921	962 294	20 495 958	65 953 173	21,76	32,25
Lithuania	53 138 612	4 543 826	26 101 135	83 783 573	17,69	27,89
Luxembourg	NA	3 500 000	NA	77 236 940	NA	147,12
Malta	11 527 427	49 500	1 828 559	13 405 486	27,36	31,81
Netherlands	983 764 000	483 000 000	636 924 000	2 103 688 000	58,63	125,38
Poland	1 379 338 000	24 107 000	424 128 567	1 827 573 567	35,80	47,43
Portugal	453 077 390	55 184 100	97 551 326	605 812 816	43,20	57,77
Romania	324 611 610	7 958 050	148 321 292	480 890 952	15,24	22,57
Slovakia	152 715 786	1 771 287	69 947 692	224 434 765	28,22	41,48
Slovenia	165 060 055	6 741 620	18 198 295	189 999 970	80,17	92,29
Spain	1 241 560 960	36 890 711	211 352 960	1 489 804 631	26,99	32,38
Sweden	637 246 965	236 399 146	144 485 809	1 018 131 920	66,69	106,54
Average	835 170 143	81 114 871	200 345 300	1 205 635 363	39,48	62,22
Median	246 499 546	21 553 500	83 876 607	452 447 662	35,32	47,43
Maximum	8 302 304 846	483 000 000	1 435 025 477	9 170 186 780	103,48	147,12
Minimum	11 527 427	49 500	1 828 559	13 405 486	15,24	22,57

Източник: Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States. Strasbourg, 14 March 2014 CEPEJ(2014)4final, p. 18

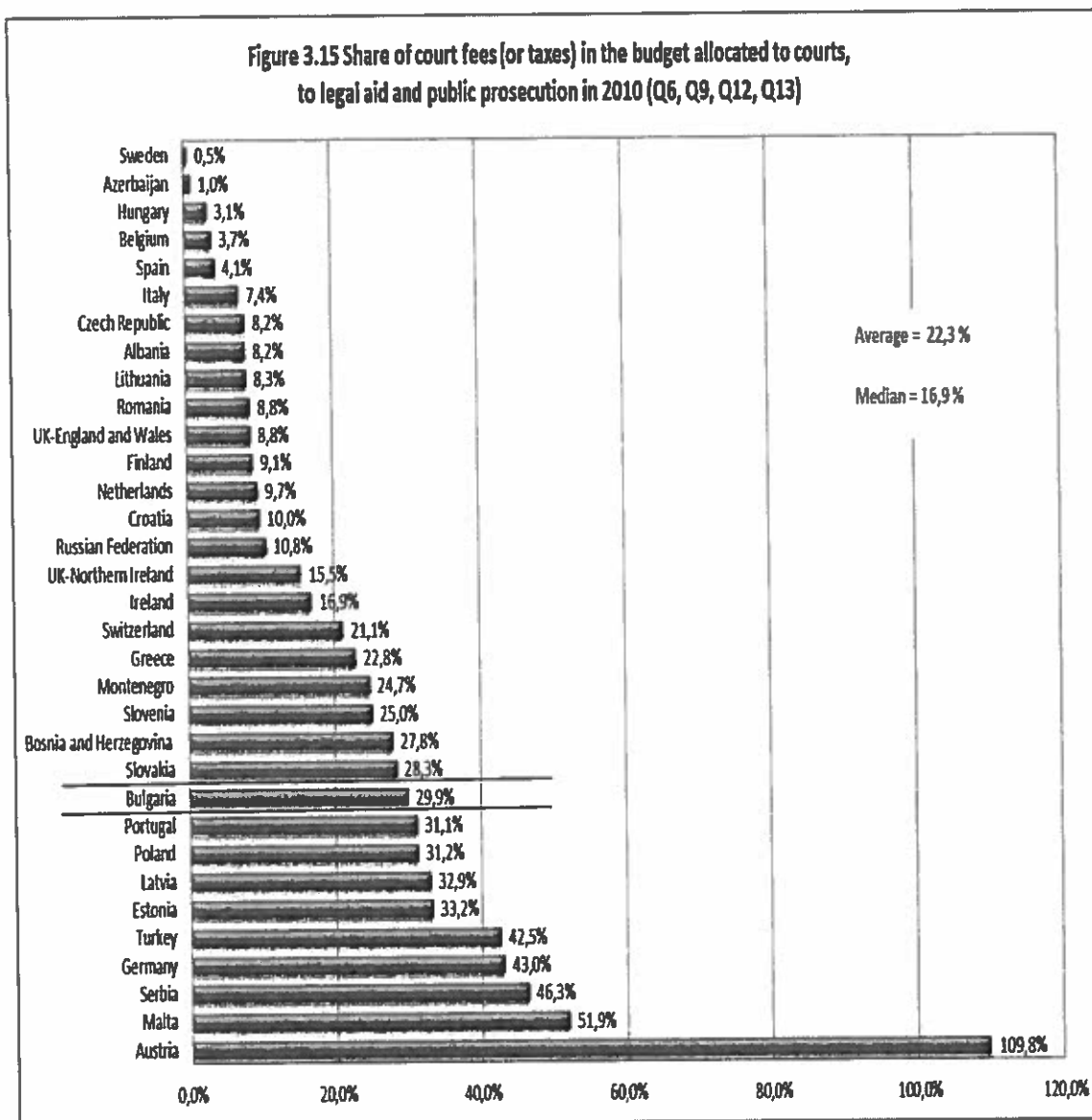
Приложение 7



**Фигура: Средногодишна вариация на бюджета за съдебната власт (за съдилища, прокуратура, правна помощ) за периода 2008-2010 г.**

Източник: European Judicial Systems, Ed. 2012 (2010 data), Efficiency and Quality of Justice, An Overview, 2012, p.8

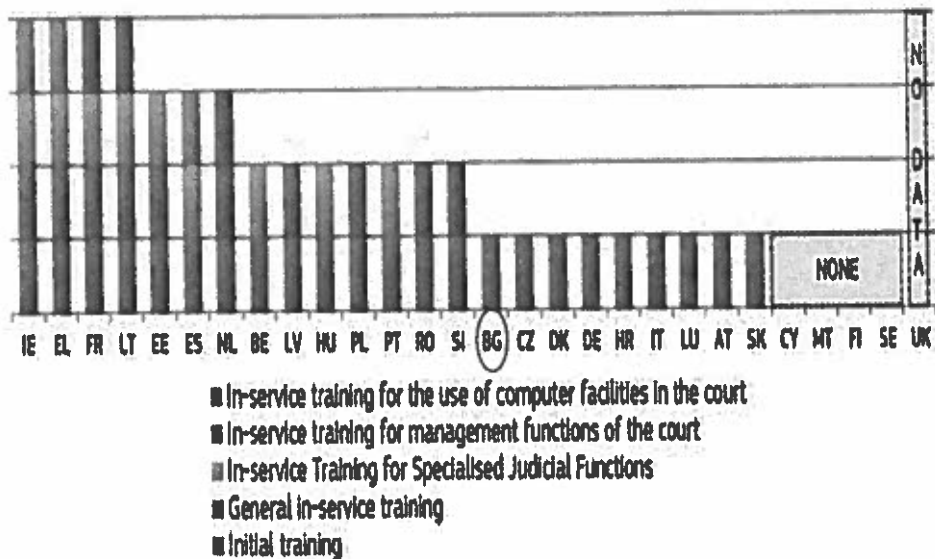
Приложение 8



**Фигура:** Относителен дял на съдебните такси в бюджетите на съдебната власт (за съдилища, прокуратура, правна помощ) през 2010 г.

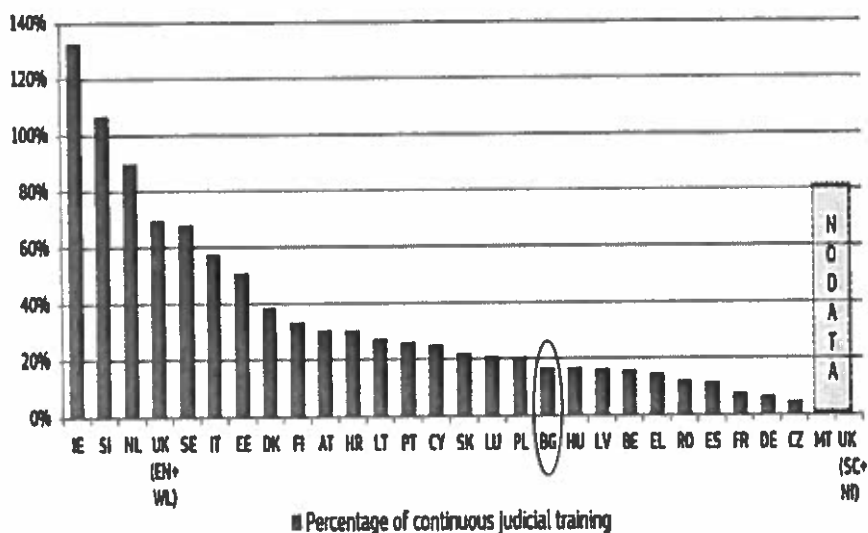
Източник: European Judicial Systems, Ed. 2012 (2010 data), Efficiency and Quality of Justice, An Overview, 2012, p.12

Приложение 9



Фигура (а). Задължително обучение за съдии

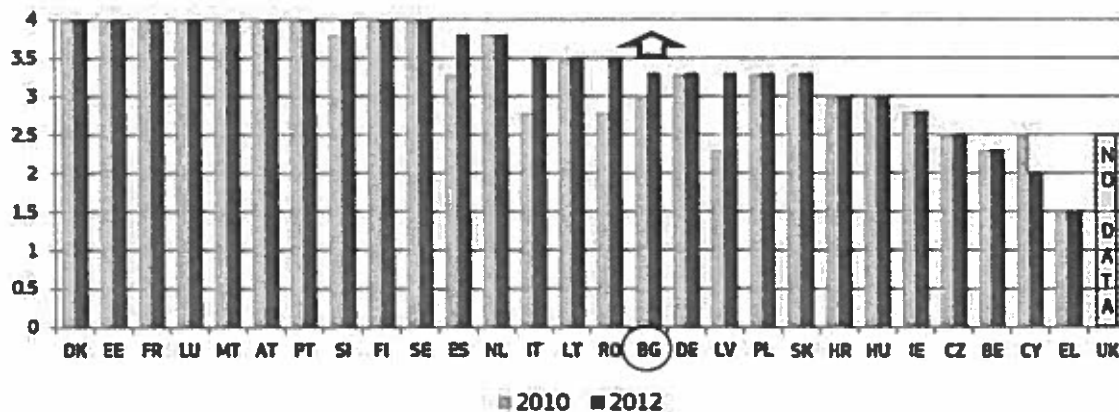
Източник: The 2014 EU Justice Scoreboard, p.21



Фигура (б). Участие на съдии в непрекъснато обучение по право на ЕС или по законодателството на друга държава-членка (в % от всички)

Източник: The 2014 EU Justice Scoreboard, p.21

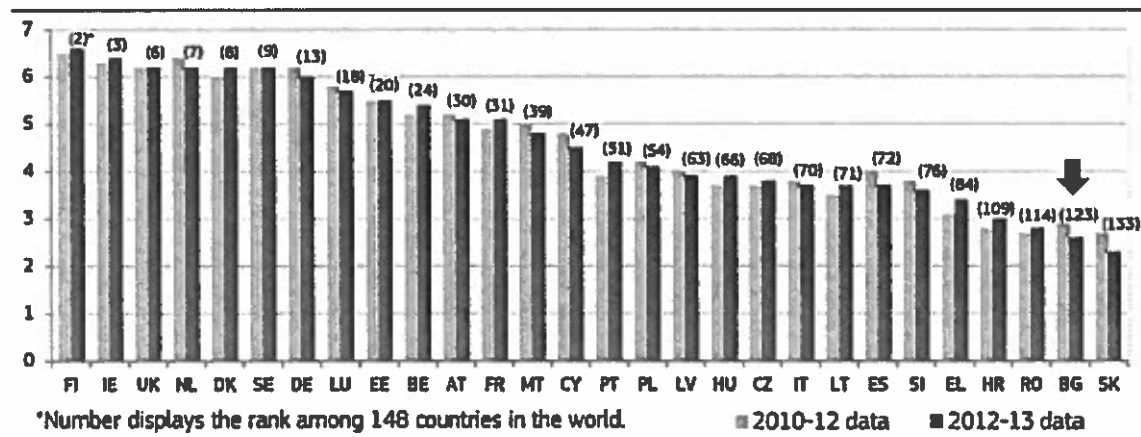
## Приложение 10



Фигура. Информационни и комуникационни системи за регистрация и управление на делата (в скала от 0-4)

Източник: The 2014 EU Justice Scoreboard, p.18

## Приложение 11



Фигура. Възприемане на съдебната независимост

Източник: The 2014 EU Justice Scoreboard, p.26