

Законодателната активност на депутатите от парламентарните мнозинства по отношение на икономическата политика (2001-2013)

Магдалена Каснакова

Legislative activity of members of Parliament (MPs) from parliamentary majorities in terms of economic policy (2001-2013): This report presents the legislative activity of MPs of parliamentary majorities in three successive governments in economic policy (2001-2013). The term "parliamentary majority" has been introduced as the operational concept on the basis of available scientific literature in Bulgarian and analysis of its practical use. In this report, the parliamentary majority includes MPs from the parliamentary groups formed by parliamentary political parties, supporting the government. The empirical data, available on the official website of the National Assembly of the Republic of Bulgaria, are systematized and presented in tabular form to summarize the results of the conducted study. The survey covers a total of nineteen basic laws that regulate economic issues and are valid for the three successive Bulgarian governments.

Key words: *parliamentary majority, government, legislative activity, economic policy.*

ДЕФИНИЦИЯ ЗА ПАРЛАМЕНТАРНО МНОЗИНСТВО

Проф. Георги Карасимеонов [1] използва терминът "парламентарно мнозинство" по отношение на политическите партии с доминиращ брой народни представители в Народното събрание (НС). В този смисъл, правителството може да бъде подкрепено от относително или абсолютно (стабилно) парламентарно мнозинство. Според доц. Румяна Коларова [2], парламентарното мнозинство е един от властовите ресурси на министър – председателят, като този политически инструмент е до голяма степен зависим от партийната дисциплина. Терминът „парламентарно мнозинство“ няма директен превод и употреба на английски език. По смисъл, близък е преводът на термините: "a majority of parliamentary groups in Parliament", "governing majority in Parliament", "a majority government" и "political parties in government with a parliamentary majority". В едно изследване на The European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission) за ролята на опозицията в демократичното общество, е използван терминът "a parliamentary majority" [3]. При парламентарната система, правителството често има подкрепата на парламентарното мнозинство (a parliamentary majority), обикновено състоящо се от управляваща партия или партии (в случай на правителствена коалиция).

Оперативното понятие за „парламентарно мнозинство“ в настоящия доклад е до голяма степен изградено върху интерпретация на Правилника за организацията и дейността на НС (ПОДНС) [4]. Под парламентарно мнозинство, авторът разбира: народните представители от парламентарните групи, образувани от парламентарно представените политически партии, подкрепящи правителството. В ПОДНС е разписано, че депутатите и Министерският съвет (МС) имат право да внасят законопроекти, т.е. имат право на законодателна инициатива. Предвид по-сложната процедура за одобряване на законопроект от МС, би могло да се допусне, че по-бързи промени се инициират по канала законодателна инициатива на народен представител от парламентарното мнозинство. Когато законопроект се внася от ресорен министър, е необходимо да бъдат изпълнени по-стриктни условия (необходимост всеки проект да минава съгласувателна процедура с останалите министерства, необходимост от 10-дневен срок за съгласуване, както и че законопроектът трябва да се внесе заедно с доклад и пр. Според ПОДНС и Законът за нормативните актове (ЗНА) процедурите за законодателна инициатива на народните представители се осъществяват по-бързо и при много слаба степен на формалност в сравнение с тези на правителството. При законодателната инициатива на народните представители не е въведено задължително обществено обсъждане, както и не е ясно уредено изискването към депутатите да мотивират

вносяните законопроекти, подобно на изискванията за законопроектите на правителството [5].

ЗАКОНОДАТЕЛНА АКТИВНОСТ НА ДЕПУТАТИТЕ ОТ ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ МНОЗИНСТВА ПО ОТНОШЕНИЕ НА ИКОНОМИЧЕСКАТА ПОЛИТИКА (2001-2013)

В хода на изследването, са анализирани следните значими закони, които правно регламентират икономическата политика в страната: Закон за туризма (ЗТ), Закон за занаятите (ЗЗ), Закон за безмитната търговия (ЗБТ), Закон за сделките с компенсаторни инструменти (ЗСКИ), Закон за техническите изисквания към продуктите (ЗТИП), Закон за публичното предлагане на ценни книжа (ЗППЦК), Закон за концесиите (ЗК), Закон за защита на конкуренцията (ЗЗК), Закон за обществените поръчки (ЗОП), Закон за защита на потребителите (ЗЗП), Закон за ДДС (ЗДДС), Закон за експортното застраховане (ЗЕЗ), Закон за браншовите организации (ЗБО), Закон за приватизация и следприватизационен контрол (ЗПСК), Закон за малките и средни предприятия (ЗМСП), Закон за чуждестранните инвестиции (ЗЧИ), Закон за енергетиката (ЗЕ), Закон за енергийната ефективност (ЗЕЕ) и Търговския закон (ТЗ). По-долу в текста, в таблица 1 са систематизирани наличните емпирични данни и като индикатори са изведени значими закони в икономическата сфера, чиято промяна повлиява съществено икономическата политика. Използвана е двустепенна алтернативна скала „да – не“ за отсъствие/ наличие на значима иницирана промяна в следствие на качествен анализ. С „х“ е отбелязано отсъствието на текст на законопроекта в архива на НС, което възпрепятства анализа.

Таблица 1. Законодателни инициативи на МС, депутати от парламентарните мнозинства и опозиция като брой за период 2001-2013 (само в икономическата сфера):

Индик-р	МС	Вносител МС	Вносител Депутат от парламент. мнозинство	Вносител Опозиция	Значими промени, иницирани от МС	Значими промени, иницирани от парламент. мнозинство
ЗТ	85	2	1		да	не
	86	3	1	1	да	да
	87	2			не	
ЗЗ	85		2	1		не
	86		1	1		да
	87	1		1	да	
ЗБТ	85	1			да	
	86	2		1	да	
	87			2		
ЗСКИ	85	2	1		да	да
	86	1			не	
	87					
ЗТИП	85	2	1		не	не
	86	1			да	
	87	1			да	
ЗППЦК	85	2			да	
	86	3			да	
	87	2			да	
ЗК	85		2			да
	86	2		2	да	
	87		1		да	х

ЗЗК	85	1	1		да	да
	86	1	1		да	х
	87	1	1	2	не	не
ЗОП	85	2	2	3	да	да
	86	3	4	1	да	да
	87	3	1	2	да	х
ЗЗП	85	1			да	
	86	2		1	не	
	87	1	1	2	не	да
ЗДДС	85	5	3	7	да	да
	86	7	5	12	да	да
	87	6	1	9	да	да
ЗЕЗ	85	2	1		да	да
	86	1			да	
	87	0				
ЗБО	85			2		
	86					
	87	1			да	
ЗПСПК	85	5	7	3	да	да
	86	5	2	3	да	х
	87	6	4	2	да	да
ЗМСП	85	1	1	1	да	да
	86	1			да	
	87	0				
ЗЧИ	85	2			да	
	86	2			да	
	87	1			да	
ЗЕ	85	2	4	3	да	да
	86	2	1	11	да	х
	87	3	4	5	да	да
ЗЕЕ	85	1	2		да	да
	86	2	1	3	да	х
	87	1			да	
ТЗ	85	2	1	2	да	да
	86	4	2	1	да	Да
	87	4	2	4	да	Да

Източник: Раздел Законопроекти на Народното събрание на Република България, архив: <http://www.parliament.bg/bg/bills>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В хода на изследването са идентифицирани най-общо два вида законопроекти:

а/ първият вид законопроекти представляват силен интерес и провокират законодателната активност на депутатите от парламентарното мнозинство: ЗОП, ЗДДС, ЗПСПК, ЗЕ и ТЗ.

б/ вторият вид законопроекти не представляват значим интерес за законодателна инициатива с вносител депутат/ група депутати от парламентарното мнозинство (в някои случаи изобщо няма инициатива от депутат от

парламентарното мнозинство): ЗТ, ЗЗ, ЗБТ, ЗТИП, ЗППЦК, ЗК, ЗЗК, ЗЗП, ЗЕЗ, ЗМСП, ЗЧИ/ЗНИ и ЗЕЕ.

По-голямата част от законодателните инициативи принадлежат на МС, но те често са в отговор на необходимостта от синхронизация с Европейското законодателство, което е особено силно застъпено в мотивите към законопроектите. Интересен случай са законопроектите с вносител депутати от различните парламентарни групи, които съставляват парламентарното мнозинство. Такива примери са: Проектът за ЗТ на Юнал Тасим (ДПС) и Валери Димитров (НДСВ); Проектът за ЗСКИ на Валери Димитров и Ралица Агайн (НДСВ) и Юнал Тасим (ДПС); Проектът за ЗОП на Йордан Цонев (ДПС), Йордан Митев (НДСВ) и Петър Кънев (КБ); Проектът за ЗПСПК на Йордан Цонев (ДПС), Йордан Митев (КБ) и Петър Кънев (НДСВ); Проектът за ЗПСПК на Петя Гегова, Марина Дикова и Олимпи Кътев (НДСВ); Проектът за ЗПСПК Йордан Цонев (ДПС), Пламен Ранчев (КБ) и Йордан Митев (НДСВ); Проект за ЗЕ, който е съвместно внесен от Трифон Митев (КБ), Петър Мръзцов (КБ), Никола Проданов (КБ), Костадин Кобаков (КБ), Иван Иванов (КБ), Иван Гризанов (КБ), Иван Гороломов (КБ), Златко Златев (КБ), Борис Николов (КБ), Александър Паунов (КБ), Ариф Агуш (ДПС), Татяна Калканова (НДСВ), Пламен Панайотов (НДСВ), Петя Гегова (НДСВ), Николай Свиначков (НДСВ), Кръстанка Шаклиян (НДСВ), Йордан Костадинов (НДСВ), Илко Димитров (НДСВ), Борислав Великов (НДСВ) и Йордан Величков (партия Атака в ролята ѝ на опозиция). В 39-то НС е внесен съвместен проект от Юлиана Дончева (НДСВ) и депутат от опозицията (Асен Гагаузов от БСП). В 41-то НС също има внесен Законопроект, иницииран съвместно от депутати от парламентарното мнозинство и от опозицията Валентин Николов (ГЕРБ), Диан Червенкондев (ГЕРБ) и Мартин Димитров (Синята коалиция), както и съвместен Законопроект на Мартин Димитров (Синята коалиция) и Диан Червенкондев (ГЕРБ). Но този „смесен тип“ законопроекти на парламентарното мнозинство и опозицията са по-скоро изключение.

Засечена е тенденция при всяко следващо правителство (от трите последователни правителства в периода 2001- 2013 г.) да намалява общият брой на внесените законопроекти от депутати от парламентарното мнозинство в икономическата сфера. В цифрово отношение тази тенденция е съответно: при 85-то правителство – 29 на брой, при 86-то правителство – 18 на брой и при 87-то правителство – 15 на брой. Най-висока законодателна активност имат депутатите от парламентарното мнозинство при 85-то правителство, т.е. депутатите от НДСВ.

Съществуват закони, подобно на ЗППЦК, при които законодателните инициативи за промяна идват само от МС и при трите мандата, което може да се обясни с факта, че това е сфера, подлежаща на пълна хармонизация със законодателството на ЕС (всички промени са инициирани с основен мотив прилагането на дадена Директива). От друга страна, има закони, които представляват интерес за трите типа участници в законодателния процес: МС, депутати от парламентарните мнозинства и опозиция. ЗОП е сред интензивно променяните закони, като всички инициирани законопроекти водят до значими промени. Поради липса на налична информация в архива на НС, в настоящото изследване не са изложени промените, инициирани от депутати от 87-то правителство. Интерес представлява Законопроекта на Димитър Ламбовски (НДСВ), в който са разписани особено остри мотиви, срещани по-скоро в текстовете на законопроекти с вносител опозицията. Законодателният интерес към ЗЗП се засилва непосредствено преди членството и в годините, последвали членството. Поради необходимостта от пълна хармонизация със законодателството на ЕС, ЗДДС е в повечето случаи обект на промени в хода на приемането на нови или изменянето на действащи директиви. Особено активна е опозицията и в трите парламента, която инициира средно по 9 законопроекти за промяна и/или изменение. Най-много, 5 на брой, законодателни инициативи от парламентарното мнозинство са при 86-то

правителство. ЗПСПК е обект на инициативи от всички страни като е значително променян в годините. Промените са в голяма степен в отговор на правителствени цели, а не с оглед на необходима хармонизация. Прави впечатление законодателната активност на депутатите от парламентарното мнозинство в 85-то правителство, където има общо 7 на брой законопроекта. ЗЕ предизвиква двойно повече инициативи от страна на депутатите от парламентарното мнозинство, отколкото от МС. Интересен момент при разглеждане законодателната активност на депутатите от парламентарните мнозинства, е че тук се забелязват общи инициативи с депутати от опозицията. Законодателните инициативи на депутати от парламентарното мнозинство разкриват интерес към промяната на ТЗ: при 85-то правителство – Мирослав Севлиевски (НДСВ); при 86-то правителство – Михаил Миков и гр. н. пр. (КБ), както и съвместно Добромир Гущеров, Стоян Витанов и Евтим Костадинов (КБ); при 87-то правителство – Емил Радев и гр.н.пр. (ГЕРБ), както и съвместно Емил Радев, Красимир Ципов и Фани Христова (ГЕРБ). Засича се тенденция редица инициативи да са с вносители депутати от КБ, което разкрива засилен интерес към ТЗ. Опозицията, отново в лицето на КБ, е особено активна в 41-то НС. При 86-то и при 87-то правителство има по четири инициативи на МС за промяна, в по-голямата част като отговор на необходимостта от въвеждане на директиви.

В заключение, може да се констатира, че депутатите от парламентарните мнозинства в повечето случаи допълват правната логика на законите, които са съществено променяни/ изменени от МС. Единствено при депутатите от 85-то правителство се наблюдават известни отклонения от правителствената политика, но това може да се обясни и с факта, че към датата на мандата на това правителство, България не е член на Европейския съюз и не прилага стриктно европейските изисквания в законодателството.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Карасимеонов, Г. Партийната система в България. Рекламна къща Nik, С.,
[2] Бойко Борисов избра млади министри, за да обяснява грешките им с младостта, интервю с Румяна Коларова, Информационен портал "Смолян днес", 10.07.2010:

<http://www.smolyandnes.com/dots-rumyana-kolarova-boyko-borisov-izbra-mladi-ministri-za-da-obyasnyava-greshkite-im-s-vazrastta>

[3] Nussberger, A. Özbudun, E. F. Sejersted, The role of the opposition in a democratic parliament, The European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission), 15.10.2010:

http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfCooperacao_en_us/anexo/CDLAD2010025e.pdf

[4] Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, Народно събрание на Република България,
<http://www.parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations>

[5] Раздел Законопроекти на Народното събрание на Република България, архив: <http://www.parliament.bg/bg/bills>

За контакти:

Докторант Магдалена Искренова Каснакова, Катедра "Политология", Софийски университет „Св. Климент Охридски“, GSM: 0885025943, e-mail: m.kasnakova@gmail.com

Докладът е рецензиран.