

АНАЛИЗ НА ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ В ПЕРИОДА 2010-2015 Г.

Пресконференция, 18 април 2016 г.

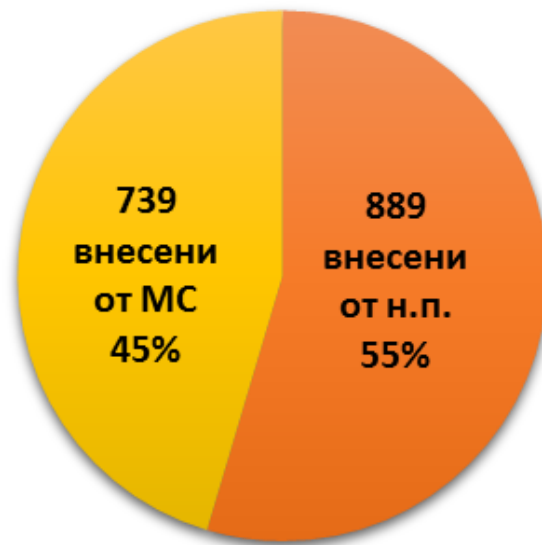


За изследването

- 📌 **Източници:** Официален сайт на НС, Официален раздел на ДВ; Информационни правни системи Apis, Ciela и Lacorda;
- 📌 **Цел:** Да бъдат открити определени тенденции в законотворчеството в България и да се очертаят статистическите и юридически изводи, които да провокират промени в посока повишаване ефективността на законодателния процес.
- 📌 **Структура:** Освен върху общата статистика за законодателната дейност по години, **анализът се фокусира и върху няколко тематични групи закони**, които са от ключово значение за развитието на икономиката и обществото:
 - ✓ Администрация и процесуални закони
 - ✓ Данъчно-осигурително законодателство
 - ✓ Трудово законодателство
 - ✓ Правосъдие и обществен ред
 - ✓ Секторни закони
 - ✓ Бизнес среда

Всяка от тематичните области е разгледана по години, направени са общи изводи и препоръки.

Обобщени данни



271

2,1

Внесени

132

1

Приети

Средно на година

Средно на ден
(при 130 р.дни за н.п.)

- Внесени общо **1628 проекта** на нови закони, закони за изменение и/или допълнение, и за отмяна на закони.
- 51.35 % законодателен брак** (проекти, отхвърлени на някой от етапите)

Тематично разпределение на приетите законопроекти (вкл. за изм. и/или доп.)

Приети проекти на нови закони и на закона за изменение и/или допълнение на закони



- Най-много са приетите законопроекти (вкл. за изм. и/или доп.) в сферата на **правосъдието, сигурността и обществения ред** (101 бр.), следвани от **финансовото и данъчното законодателство** (88 бр.)
- Най-ниска е законодателната активност в сферата на **културата** (4 бр.) и **държавното управление** (9 бр.).

ИЗЦЯЛО НОВИ закони, разпределени по теми

Нови закони



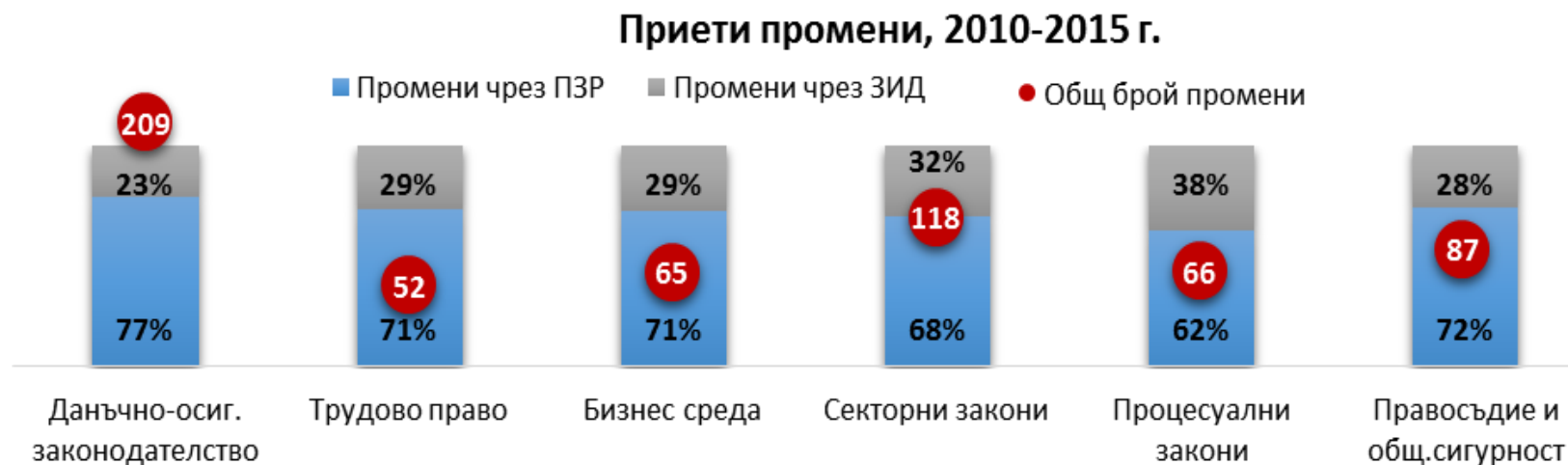
- ⚠ За 6 години са приети 47 изцяло нови закони, като в тази бройка не са включени законите за бюджетите на РБ, ДОО и НЗОК, както и ратификациите и денонсирането на международни правни норми и споразумения.
- ⚠ Най-голяма част от новото законодателство е в сферата на финансите и данъчното облагане (15 бр.) и в областта на правосъдието и обществения ред (11 бр.).
- ⚠ Най-малко нови закони (3 бр.) са свързани с образованието и младежките политики.
- ⚠ Сред новите закони са 3 бр. Закон за Сметната палата (2010, 2014 и 2015 г.) и 2 бр. Изборен кодекс (2011 и 2014 г.)

Най-често променяни закони

◆ Най-много приети законопроекти (вкл. за изм. и/или доп.):

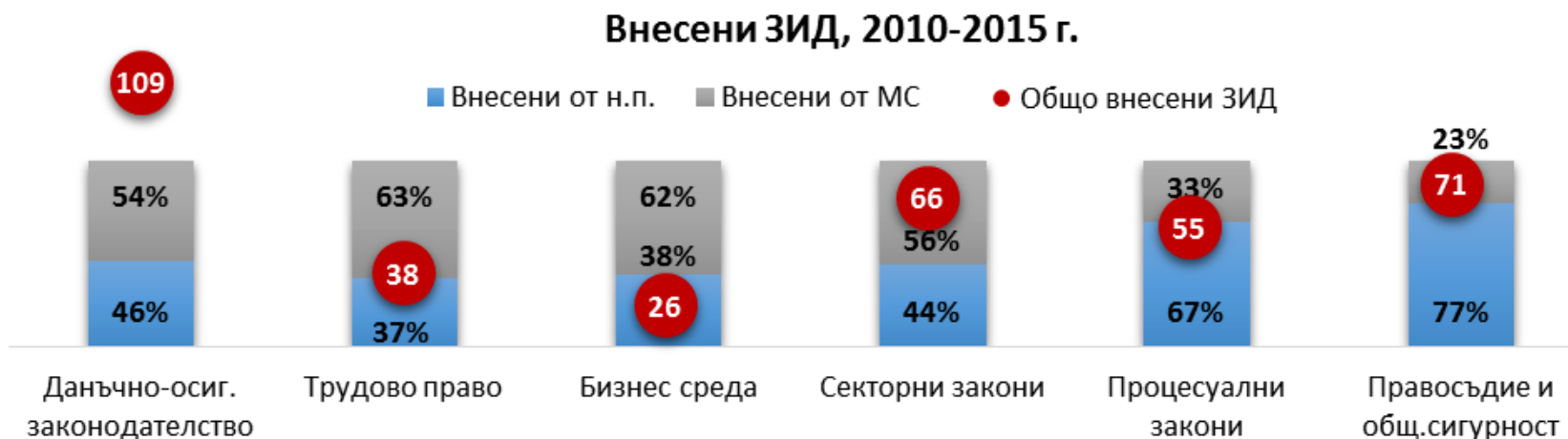
- ✓ **12 бр.:** Закон за енергетиката
- ✓ **10 бр.:** Кодекс на труда
- ✓ **9 бр.:** Закон за обществените поръчки
- ✓ **По 8 бр.:** Наказателен кодекс, Наказателно-процесуален кодекс, Данъчно-осигурителен процесуален кодекс и законите за автомобилните превози, за ДДС и за приватизация и следприватизационен контрол.
- ✓ **По 7 бр.:** Граждански процесуален кодекс и законите за гражданското въздухоплаване и за собствеността и ползването на земеделските земи;
- ✓ **По 6 бр.:** Кодекс за социално осигуряване и законите за акцизите и данъчните складове, за висшето образование, за електронните съобщения, за здравното осигуряване, за корпоративното подоходно облагане, за пътищата, за рибарството и аквакултурите, за Търговския регистър, за физическото възпитание и спорта, за Министерството на вътрешните работи и за хазарта;
- ✓ **По 5 бр.:** Изборен кодекс, Кодекс за застраховането, Кодекс на търговското корабоплаване и законите за движението по пътищата, за защита на личните данни, за лечебните заведения, за насърчаване на заетостта, за водите и за управление на отпадъците;

Приети законодателни промени, вкл. чрез ПЗР на др. закони



- ◆ **Най-много промени са направени в сферата на данъчно-осигурителното законодателство**, а относително по-ниска е активността при процесуалните закони, трудовото законодателство и законодателството, регулиращо бизнес средата.
- ◆ **По-голямата част от промените (72%) са осъществени чрез ПЗР на други закони, а не чрез ЗИД на променяния закон.** Най-често това се отнася отново до промените в данъчно-осигурителното законодателство (77%).

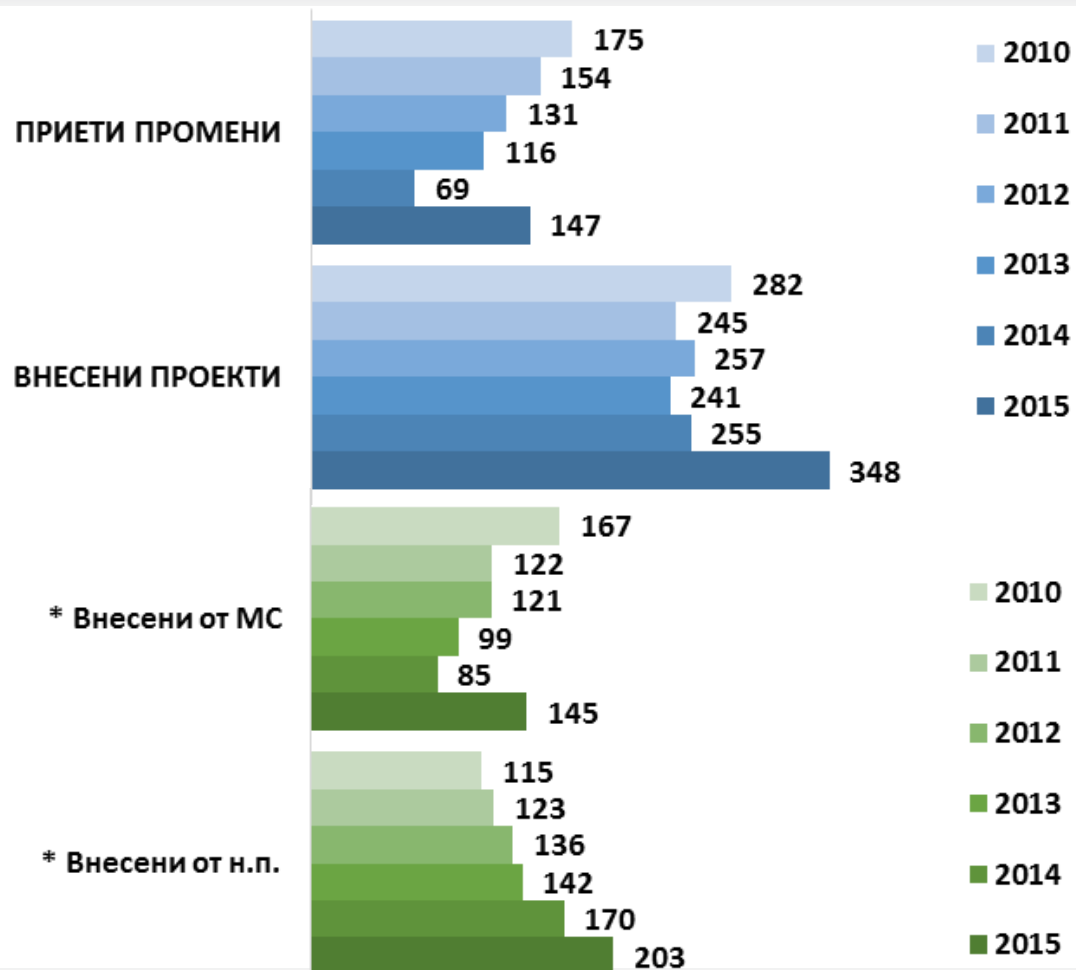
Внесени законопроекти по видове вносители



- ❖ При данъчно-осигурителното законодателство, трудовото право и законите в сферата на икономиката **инициативата е основно на МС.**
- ❖ Най-ниска е законодателната активност на МС в сферата на правосъдието и обществената сигурност.
- ❖ Умерена е и правителствената активност по отношение на процесуалните закони.

СТАТИСТИКА ПО ГОДИНИ

по вносител и степен на приемане



- Най-висока законодателна активност през разглеждания 6-годишен период е отчетена през 2015 г.
- Наблюдава се закономерност във втората година от управленския мандат законодателната активност да е най-висока, като това в по-голяма степен се отнася до Министерския съвет като вносител на законопроекти;
- През 2013 и 2014 г. е най-малък делът на внесените от МС законопроекти, но трябва да се отбележи, че през тези две години България имаше служебни правителства за период от по около 3 месеца годишно - в тези периоди Народното събрание не функционира, а самите правителства нямат право на законодателна инициатива.

СТАТИСТИКА ПО ГОДИНИ по тематични области

Приети промени в законодателството



- ⚡ **Най-бурна законодателна дейност през 2015 г.**, основно в частта на данъчно-осигурителното законодателство и на секторните закони.
- ⚡ Изключително висока е активността в сферата на **данъчното законодателство през бурната в политически план 2013 г.**, когато имаше служебно правителство и предсрочни парламентарни избори.
- ⚡ 2013-а държи и рекорда по промени в сферата на **правосъдието и обществената сигурност**.
- ⚡ Заслужава да бъде отбелязана и високата активност по отношение **трудовото законодателство през 2014 г.** – отново година на парламентарни избори и служебен кабинет.

ИЗВОДИ



ИЗВОД 1: Ниска ефективност на законодателния процес

Налице е голям обем „законодателен брак“. Над половината внесени в НС проекти биват отхвърлени на някоя от фазите на законодателния процес, а почти една-четвърт от тях изобщо не стигат до обсъждане.

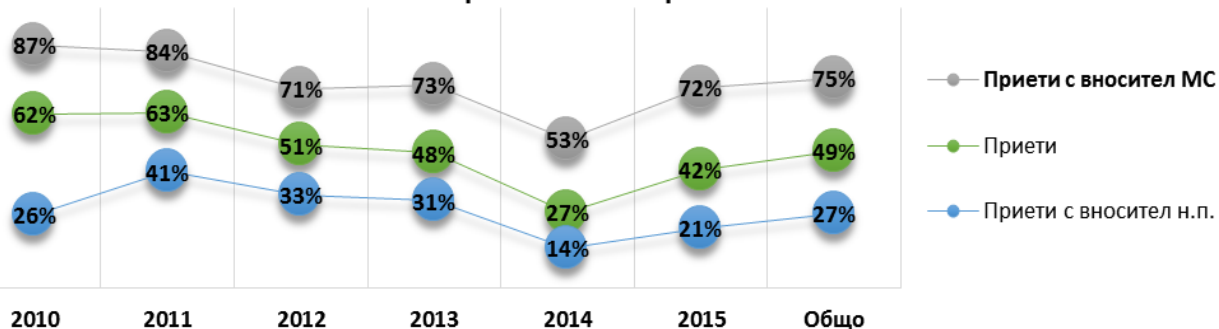


Най-ефективна е била работата на НС през 2010-2011 г., когато над 60% от внесените законопроекти са преминали успешно през второ четене в пленарна зала и са влезли в сила. Това са и годините с най-малко неразгледани и/или оттеглени законопроекти, което също е знак за ефективност.

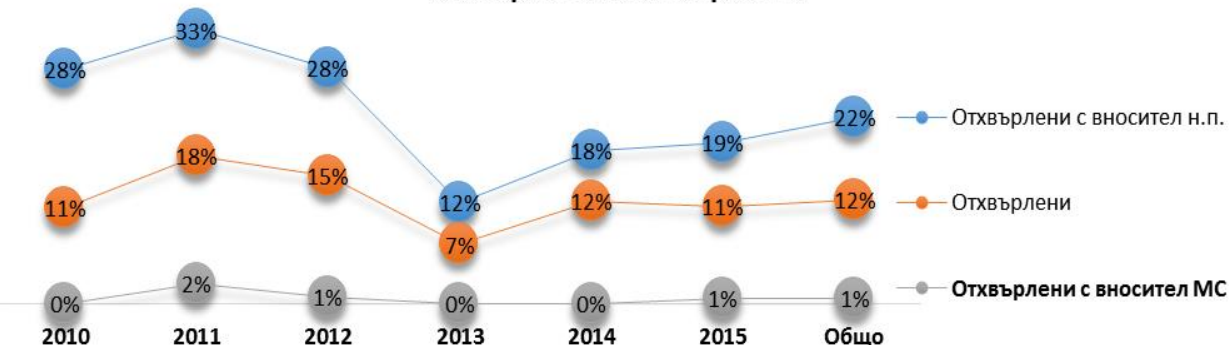
На обратния полюс е била работата на народните представители през 2014 г., когато едва 27% от внесените проекти са станали законодателен факт. Същата година се наблюдава и най-голям дял на неразгледаните и/или оттеглени проекти.

ИЗВОД 2: Нееднаква успеваемост, според вносителя

Приети законопроекти



Отхвърлени законопроекти

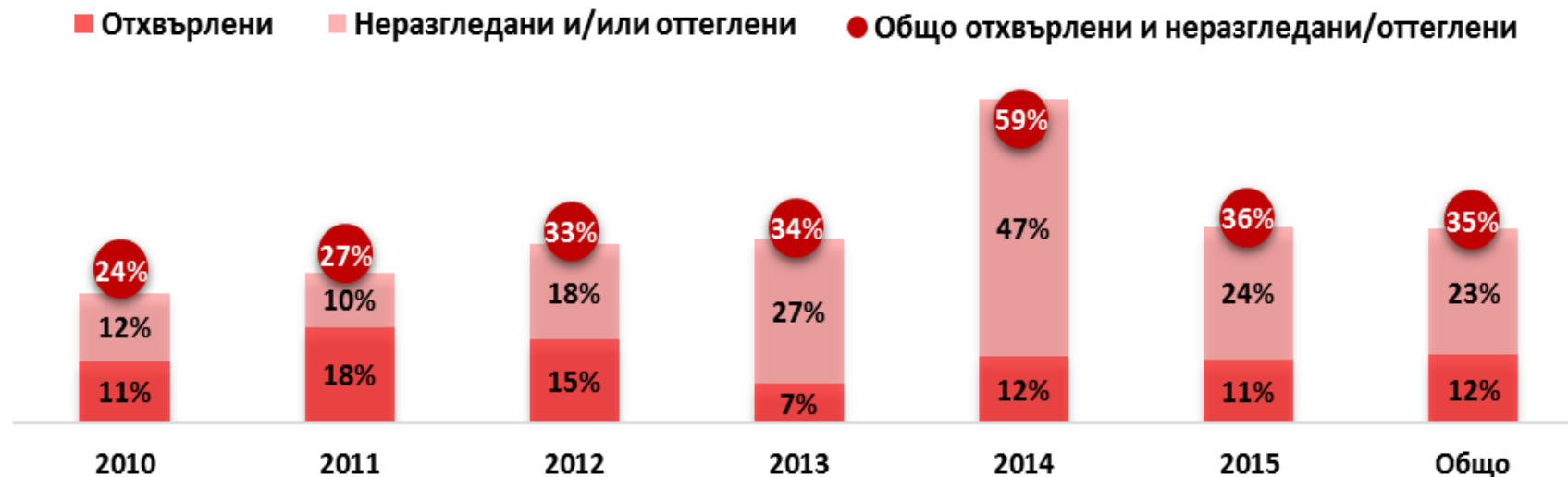


При средна норма на успеваемост 49%, проектите с вносител МС имат потенциал да бъдат приети в 75% от случаите.

Вероятността внесен от МС законопроект да не бъде приет е почти нулева, но всяко пето (22%) предложение на народен представител или група народни представители бива отхвърлено.

Най-висок процент (18%) отхвърлени законопроекти има през 2011 г., вкл. една-трета (33%) от депутатските предложения.

ИЗВОД 3: Неизпълнение на изискването за задължително разглеждане



- ❖ Неразгледаните законопроекта са 374, което представлява почти 1/4 от общия брой на проектите.
- ❖ Впечатляващо висок е делът (47%) на неразгледаните и/или оттеглени проекти през 2014 г.
- ❖ Неразглеждането на законопроекта, независимо от техния вносител, е порочна и противоконституционна практика на Народното събрание, тъй като по същество, това е отказ от основната му функция – законодателната.

ИЗВОД 4: Липса на системен подход

- ◆ Разгледаният период е “хаотичен” и “несистематичен”. Липсва последователност на законодателния процес и адекватно планиране на законодателната дейност в съответствие със стратегическите цели (доколкото ги има) и заявените политики.
- ◆ Постоянните нормативни промени показват **липса на обвързаност между заявените приоритети и съответните закони.**
- ◆ Като цяло, законодателната дейност не отговаря на предизвикателствата на времето и очакванията на обществото. Налице е **силно разминаване между обществения и политическия дневен ред.** Докато обществото извежда на преден план проблемите, свързани с демографията, здравеопазването, образованието, правосъдието и обществения ред, то законодателната активност в тези сфери е относително най-слаба, за сметка на законотворчество в областта на бизнес процесите и регулациите, а твърде често и в сферата на откровено лобистките промени в нормативната база.



Има ли законодателството като последица по-стабилен ред, предвидимост, ясни правила, справедливост, защита и т.н.?

ИЗВОД 5: Нестабилност на законодателството

- ❖ **Факт:** Налице е прекалено честото и противоречиво въвеждане, изменение, допълване и/или отмяна на едни и същи разпоредби в кратък интервал от време
- ❖ **Основна причина за нормативната нестабилност:** Изработването на нормативни актове почти никога не се основава на цялостна концепция, на дългосрочна визия за това защо и какво законодателство следва да бъде изработено, какви обществени отношения и проблеми трябва да бъдат решени и т.н.
- ❖ **Резултат:** Непредвидима среда за осъществяване на стопанска и каквато и да е друга дейност, вкл. предпоставка е за отлив на инвестиции, създаване и поддържане на работни места, осигуряване на социална сигурност и икономическа стабилност.



ИЗВОД 6: Некачествено законодателство

Освен честите промени в законодателството, за неговото качество може да се съди и по огромния брой решения на КС, ВАС и ВКС относно законосъобразността на едно или друго законодателно решение:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Общо
Решения на КС за обявяване за противоконституционни на разпоредби на НА	6	9	7	5	5	3	35
Тълкувателни решения на ВКС, в т.ч.:	9	11	24	25	18	3	90
Наказателна колегия	2	2	3	6	6	3	22
Гражданска колегия	3	6	13	10	6	0	38
Търговска колегия	2	0	1	0	1	0	4
Гражданска и търговска колегии	2	3	7	9	5	0	26
Тълкувателни решения на ВАС	7	5	2	3	3	0	20
Тълкувателни решения на ВАС и ВКС	0	0	0	0	2	0	2
Общо решения на КС, ВКС и ВАС:	22	25	33	33	28	6	147

ИЗВОД 7: Въвеждане на неприложимо законодателство

- ❖ Не са малко случаите на приемане на сложно и неразбираемо законодателство, подлежащо на допълнително „тълкуване“, което затруднява ефективното му прилагане и е предпоставка за корупционни практики сред контролиращите органи.
- ❖ Подобни нормативни актове се приемат най-често вследствие на транспониране на европейски норми, които обикновено се преписват 1:1 или дори биват завишени, без да се отчита националният контекст



ИЗВОД 8: Неизпълнение на изискването за обществено обсъждане

- ❖ Съгласно Закона за нормативните актове (ЗНА), ресорните министерства имат задължението да публикуват и подлагат на обществено обсъждане всички законопроекти преди внасянето им в МС за одобрение и последващо внасяне в НС. Често обаче това нормативно изискване **не се спазва**, с което пряко се нарушават принципите, прокламирани в чл. 26, ал.1 от ЗНА за **обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност**.
- ❖ Често задължителното съгласуване на законопроекти с НСТС се заобикаля чрез внасяне на проекти за промени от народни представители, вместо от Министерския съвет. Тази „къса писта“ е предпочитан начин за бързо прокарване на най-често **лобистки или от популистки характер промени**.
- ❖ В процеса на консултиране на законопроектите с гражданското общество **няма обратна връзка** относно съобразяването с направените препоръки, а това демотивира и отблъсква неправителствения сектор от участие в диалога



ИЗВОД 9: Неспазване на изискването за оценка на въздействието

Закон за нормативните актове (ЗНА):

чл.28. (1) Проектът на нормативен акт, заедно с мотивите и доклада към него, се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган.

(2) Мотивите, съответно докладът, съдържат: 1. причините, които налагат приемането; 2. целите, които се поставят; 3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; 4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; 5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

Чл.17. (1) След влизане в сила на нормативния акт се проверяват резултатите от неговото прилагане.

(2) Въз основа на проверката, ако е необходимо, се предлага отменяване, изменение или допълнение на нормативния акт.

❖ **Тези изисквания на ЗНА категорично не се спазват.** В изключително редки случаи вносителите на проект включат в мотивировката си конкретни измерения относно влиянието на внасяния от тях законопроект, но практически няма законопроекти с пълноценна оценка на икономическото въздействие и необходимите за приложението им финансови ресурси и/или резултати.

❖ **Нито един нормативен акт не е подложен на последваща оценка на въздействието,** в изпълнение на чл. 17 от ЗНА.

ПРЕПОРЪКИ

Целесъобразно е да бъдат предприети законодателни промени, уреждащи по-прецизно материята относно:

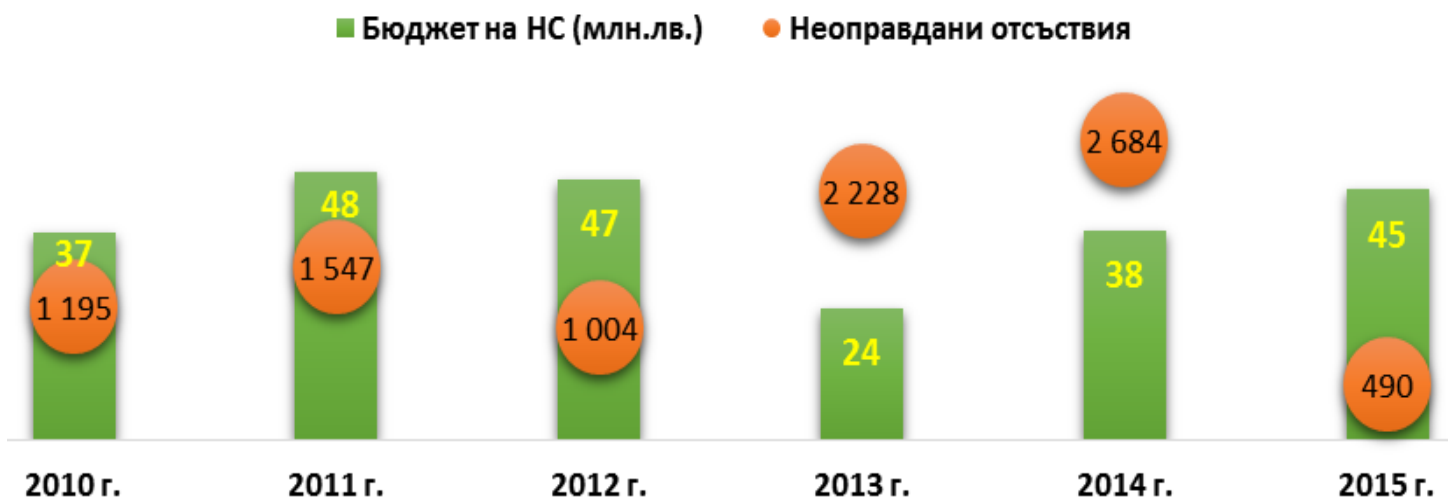
- **санкциите** при нарушение на Закона за нормативните актове;
- **общественото обсъждане** на предлаганите промени;
- **мотивирането** на предлаганите промени и извършването на предварителна и последваща оценка на въздействието;
- **сроковете** за внасяне, обсъждане, влизане в сила и последваща оценка на въздействието на законодателството;



Парламентаризмът в числа...



Бюджет на Народното събрание



През 2015 г. бюджетът на НС е с 21% по-голям от този през 2010 г.

43-то ОНС

- ◆ **538 извънщатни сътрудници (към н.п., ПГ и ПК), т.е. по 2,24 сътрудници на 1 депутат.**
 - ✓ С максимален брой сътрудници (по 10) са комисиите по икономическа политика, регионална политика, здравеопазване, транспорт, култура и медии, и по европейски въпроси и контрол на еврофондовете;
 - ✓ С най-малко сътрудници (по един) са комисиите по енергетика, по труда и социалната политика и по борба с корупцията, а Комисията по вероизповеданията и правата на човека няма нито един сътрудник.
 - ✓ С максимален брой сътрудници (по 10) са парламентарните групи на ГЕРБ, РБ и БСП, а с най-малко сътрудници (6 бр.) е ПГ на ДПС.
 - ✓ 358 са сътрудниците към отделни народни представители, което прави по 1,5 сътрудници на един н.п.

Парламентаризмът в света

Държава	Население (млн. души)	Бр. депутати	Бр. жители на 1 депутат	Бр. работни дни в годината
България	7,2	240	30 000	130
Естония	1,3	101	13 000	120
Румъния	20	469	43 000	<i>n.a.</i>
Великобритания	65	1410	46 000	142
Германия	80	622	130 000	<i>n.a.</i>
Япония	127	722	175 000	130

Парламентаризмът в света

Държава	Среден брой приети закони годишно в периода 2010-2015 г.
България	137
Естония	60
Великобритания*	31,5

* Статистиката на законодателната дейност във Великобритания се води от 1800 г.

31,5 е средногодишният брой приемани законопроекта в периода 2010-2015 г., но за целия период от 1800 г. досега средногодишно във Великобритания са приемани **20,5** законопроекта.

За 215 години (от 1800 г. досега) са приети общо 4401 закона, а у нас само **за 6 години** са приети 792. При тези темпове на законодателна активност, за период от 215 г. България трябва да приеме **29 500** закона.

БЛАГОДАРИМ ЗА ВНИМАНИЕТО!

