

# КАКО СЕ ДОНЕСЕ БУЏЕТОТ ЗА 2015?

## ПОГЛЕД КОН ДЕБАТАТА ВО СОБРАНИЕТО

Краток документ за јавна политика

Миша Поповиќ

### РЕЗИМЕ

Во услови на бојкот од вкупно 38 пратеници (од вкупно 123) главното прашање кое се отвора е флексибилноста на Деловникот за работа на Собранието која треба да биде во функција на јавниот интерес. Поради бојкотот на СДСМ и ДПА, времето кое беше алоцирано за опозицијата во дебатата за Буџетот 2015 година беше ограничено според бројот на пратеници кои го прифатија мандатот. Меѓутоа, јавниот интерес е во Собранието да биде изразен опозицискиот став онолку колку што опозицијата добила поддршка од гласачите. Јавниот интерес делумно би бил задоволен доколку присутните опозиционери добиле поголема минутажа.

Оттука, начинот на кој се одредува минутажата за говор во Деловникот мора да биде флексибилен и да биде повеќе базиран на распоредот на гласови од изборите отколку врзан со пратеници. Тоа не само што надоместува за јавниот интерес во услови на бојкот, туку, во нормални услови на работење, овозможува повеќе време за активните пратеници кои би го пополниле ослободениот простор кој го оставаат помалку активните.

Меѓутоа, вкупното временско ограничување на пленарната дебата од 10 дена не овозможува сите пратеници да го искористат максимално дозволеното време за дискусија, доколку сите се јават за збор. Деловникот треба да се измени во делот каде се предвидува максимален број на денови за дискусија. Истовремено, треба да се отвори дебата дали времето од вкупно 30 минути е доволно секој од пратениците да може да се произнесе по предлогот за Буџет, како најважен годишен акт кој го носи Собранието.

„Дијалогот на глуви“ е сериозен проблем во дебатата во Собранието. Говорите на пратениците најчесто немаат референца кон аргументите на соговорниците, ниту пак се случува да ја променат позицијата поради силен аргумент од другата страна. Ова тело треба да претставува форум каде се среќаваат мнозинството и опозицијата и разменуваат идеи, аргументи, критики и препораки. Во таа смисла, политичкиот процес на таквата размена треба да резултира и со прилагодување во некоја мера.

## ВОВЕД

Буџетот на Република Македонија е најважниот акт по кој Собранието одлучува на годишно ниво. Тој ги одредува приоритетите за општествениот развој, зајакнувањето на институциите, образованието, здравството итн. Токму оваа функција на Буџетот со која се одредуваат приоритетите, односно некоја област или институција добива повеќе, а друга помалку, го прави исклучително политички акт.

Оттука, во системот на поделба на власта, улогата на Собранието е да го преиспита предлогот на Буџет кој го доставува Владата и со измени да го усогласи со јавниот интерес. Според тоа, важно е да се види на кој начин пратениците дискутираат за Буџетот и колку ги користат можностите предвидени со Деловникот за да ја исполнат оваа своја улога.

Оваа анализа како студија на случај го зема носењето на Буџетот за 2015 година, кој во Собранието беше дискутиран во септември и октомври 2014 година. Анализата се потпира на истражување на Институтот за демократија „Социетас цивилис“ од Скопје, кој ја набљудуваше собраниската дебата во рамки на проектот „Собранието под лупа“.<sup>1</sup> Анализата покрива четири делови. Најпрво почнува со структурата на говори поврзани со расправата за Буџетот, потоа го анализира степенот на образложение и спремноста да се промени мислењето поради подобар аргумент. Анализата завршува со преглед на искористеноста на времето кое, според Деловникот, е дозволено за расправа.

---

<sup>1</sup> Повеќе информации за проектот може да се најдат на: <http://idscs.org.mk/mk/tekovni-proekti/sobranieto-pod-lupa>

## КРАТКА БЕЛЕШКА ЗА ПОЛИТИЧКИОТ КОНТЕКСТ И МЕТОДОЛОГИЈАТА

Уште од почетокот на пратеничкиот состав 2014-2018 година, избраните претставници на коалицијата предводена од СДСМ<sup>2</sup> го бојкотираат парламентот под наводите дека постоеле изборни нерегуларности. Од тие мандати, во Собранието седнаа три пратенички, што вклучувајќи ги седумте претставници на ДПА<sup>3</sup> сочинуваат вкупно 10 опозициски места во законодавниот дом. Меѓутоа, во периодот што се однесува на носење на Буџетот за 2015, работата на Собранието беше дополнително бојкотирана од пратениците на ДПА. Тоа значи дека во процедурата за носење на Буџетот на Република Македонија, вкупно учествуваа три опозициски пратеници, наспроти 82 пратеници на парламентарното мнозинство.

Во однос на методологијата, набљудувањето не вклучи една расправа на Законодавно-правната комисија и Комисијата за култура во врска со предлог Буџетот за 2015 година. Оттука резултатите треба да се земат само како индикативни. Ова особено се однесува на последната секција во која се анализира времетраењето на дискусијата.

## СТРУКТУРА НА ГОВОРИ

Според инструментот за набљудување на дебатата во Собранието, забележани се вкупно 82 посебни говори на пратениците во две тела на

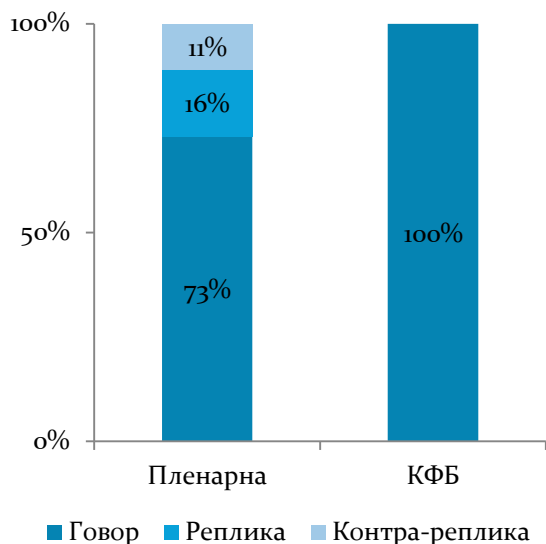
---

<sup>2</sup> Социјал-демократски сојуз на Македонија

<sup>3</sup> Демократска партија на Албанците

законодавниот дом.<sup>4</sup> Од нив, 82% биле индивидуални говори, 11% реплики и 7% контрареплики. Од нив, 32% биле говори во Комисијата за финансирање и Буџет (КФБ), а остатокот на пленарна седница.

### Структура на говори според тела на Собрание



Како што се гледа од приказот, дебатата на пленарната седница е сведена на вкупно 27% од говорите а воопшто немало интеракција помеѓу пратениците на комисијата седница. Ова сугерира дека дебатата околу Буџетот за 2015 отсутствувала односно, имајќи предвид важноста на документот – била сведена на минимум. Особено загрижува тоа што во комисијата расправа отсутствува дебата бидејќи идејата позади целата процедура е во рамки на ова тело да се изработат главните заклучоци според кои ќе дебатираат пратениците.

Од вкупниот број искази по предлог Буџетот за 2015 година, 76% биле на пратеници од ВМРО-ДПМНЕ,<sup>5</sup> 7% на СП<sup>6</sup>,

<sup>4</sup> Пленарна расправа и расправа во Комисијата за финансирање и Буџет.

<sup>5</sup> ВМРО-Демократска партија за македонско национално единство

<sup>6</sup> Социјалистичка партија

по 6% за ЛДП<sup>7</sup> и независните пратенички, 4% на ДУИ<sup>8</sup> и 1% на ДС.<sup>9</sup> Со ова, барем на ниво на број на говори, се забележуваат определени диспропорции во тоа колку секоја од партиите посветила внимание на дебатата за Буџетот.

Така, со 24% од присутниот состав на Собранието, ДУИ со своите 4% од вкупниот број на говори, значително помалку дебатираше за парламентот во споредба со претставниците на СП и ДС како партии во парламентарното мнозинство. Од друга страна, со вкупно 12% од говорите, а застапеност во домот од 4%, опозицијата учествувала значително повеќе.

## СТЕПЕН НА ОБРАЗЛОЖЕНИЕ

Покрај бројот на говори и нивната структура, потребно е да се види и во колкава мера дебатата користела аргументи. Набљудувањето на дебатата покажа дека во 77% од говорите се употребиле 2 или повеќе аргументи, кај 5% употребен е еден аргумент, кај 11% немало аргументи, а во 7% немало целосна аргументација.

Аргументираната расправа во Собранието е претпоставка за заштита на јавниот интерес. Користењето на аргументи, од една страна, значи состојба во која спротивставените страни во Собранието дебатираат со докази. Таквата состојба ја зајакнува политиката базирана врз докази, како основа за добро управување и одбрана од арбитражно носење закони. Од друга страна, аргументираната расправа ја зајакнува позицијата на Собранието во однос на Владата – улогата на законодавниот дом е проверка и скрутинизирање на тоа што пристигнува како предлог. Во системот на

<sup>7</sup> Либерално-демократска партија

<sup>8</sup> Демократска унија за интеграција

<sup>9</sup> Демократски сојуз

„брани и кочници“, како метод на поделбата на власт кој обезбедува слободно и демократско уредување, клучна е токму оваа улога на Собранието – постојано преиспитување на тоа што го прави и предлага Владата. Ако ваквиот начин на работа на Собранието е важен за секој предлог на закон или усвојување на отчет кој владини институции го доставуваат до Собранието, тогаш тоа е особено важно за најважниот годишен документ – Буџетот како основа за функционирање и развој а институциите и општеството.

Оттука, се отвара прашањето колкаво може да биде учеството на говори во кои не се содржи ниту еден аргумент. Резултатите покажуваат дека обемот на аргументи се намалува со различните типови на говор. Дури 81% од самостојните говори содржеле два или повеќе аргументи, а ова се намалува кај репликите и контрарепликите. Ваквото намалување е разбирливо. Сепак, доколку се направи конзервативна проценка, 7% од вкупниот број на говори биле самостојни, а не содржеле ниту еден аргумент. Доколку се направи проекција на вкупните

расходи предвидени со Буџетот, тоа би значело дека за околу 206 милиони евра (7% од Буџетот) немало говор во парламентот во кој се употребил аргумент за позицијата.

Гледано според бројот на аргументи, кај 79% од говорите на припадниците на парламентарното мнозинство имало два или повеќе аргументи, додека истото било случај кај 60% од припадниците на опозицијата.

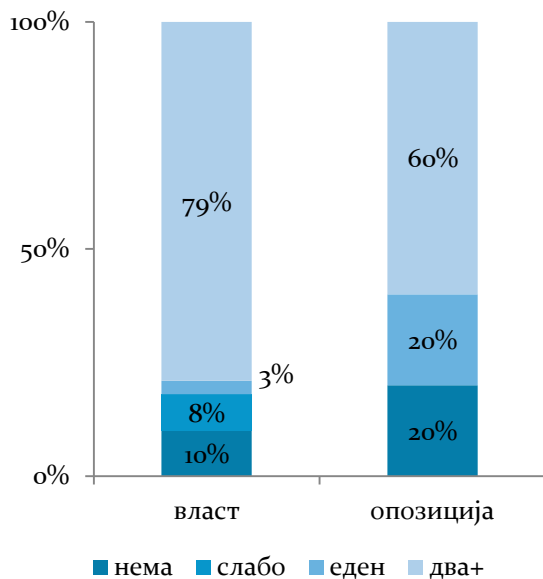
## СИЛА НА ПОДОБАР АРГУМЕНТ

Развиена дебата во Собранието претпоставува отвореност на соговорниците да ја прифатат валидноста на туѓите аргументи. Уште повеќе, да ја прилагодат својата позиција доколку соговорникот претстави посилни аргументи. Отсуството на таквата отвореност значи дека дебатата во законодавното тело станува „дијалог на глуви“ соговорници кои еднострано ги застапуваат партиските стојалишта.

Набљудувањето на дебатата за носење на Буџетот за 2015 покажува дека кај 79% од говорите не постоеле референци на претходно изнесени аргументи. Кај 2% од говорите имало признавање на аргументите но без промена на позицијата додека кај 18% од случаите немало ниту признавање ниту промена.

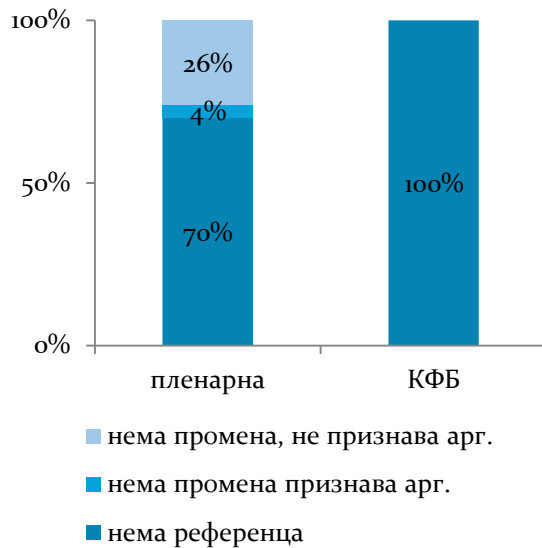
Онаму каде се претпоставува дека најмногу треба да се испитуваат аргументите по повод носењето на Буџетот, односно комисиската расправа, набљудувањето забележало дека не постоела никаква референца кон аргументите на другата страна. Според тоа, дебатата била сведена на „глува“ расправа во која само се изнесувале аргументи без притоа да се развива дискусија во која излагањата ќе се

**Број на употребени аргументи според власт/опозиција**



надоврзуваат на тоа што соговорниците го кажуваат. Истовремено на пленарната расправа дури 70% од говорите не содржеле референца на претходно кажаните аргументи. Кај 4% од говорите постоело признавање на аргументот, но без промена на позицијата на пратеничката. Во останатиот дел од говорите (26%) немало ниту промена ниту признавање на одговорите.

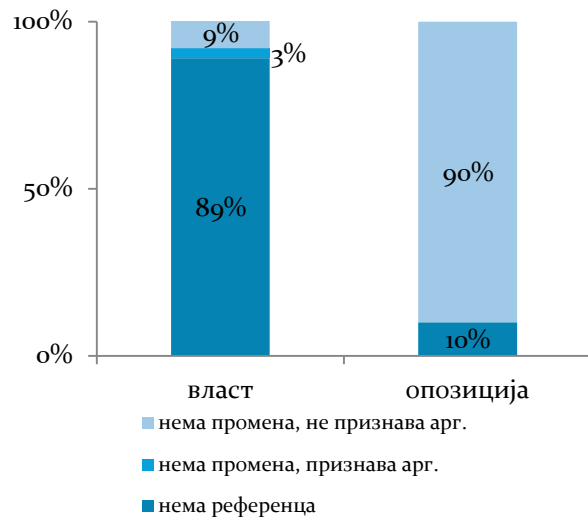
### Сила на подобар аргумент според собраниско тело



Односот на соговорниците исто така се разликува според тоа дали припаѓаат на парламентарното мнозинство или опозицијата. Кај 10% од говорите на опозицијата не постоела референца кон претходно изнесените аргументи, додека кај власта таквата пракса зафаќа 89% од говорите.

Резултатите покажуваат висок степен на отсуство на интеракција во дебатата околу Буџетот за 2015 година. Дискусијата била сведена на паралелни разговори кои во ниту еден момент не се „допираат“ за да разменат, односно изменат позиција на соговорниците.

### Сила на подобар аргумент според власт/опозиција



## ВРЕМЕ ПОМИНАТО ДИСКУТИРАЈЌИ ГО БУЏЕТОТ

Како еден од најважните годишни закони кои го засегаат општеството, времето кое пратениците го употребуваат дискутирајќи го Буџетот е индикатор за значењето кое му го посветуваат. Буџетот претставува финансиска основа за спроведувањето на политиките во зададената година. Алокацијата на ресурси за одредена област е суштината на политиката како поле преку кое ограничените ресурси се распоредуваат. Оттука, Собранието како претставнички дом има значајна улога, па застапувајќи го јавниот интерес, треба да биде способно детално да ги дебатира владините планови за наредната година, да ги ревидира и скрутинизира. Освен капацитетот на пратениците да ги дебатираат владините буџетски планови, клучно е да се посвети доволно време за, поедноставено кажано, секој денар на даночните обврзници кој извршната власт сака да го потроши.

Бидејќи набљудувањето не вклучи две комисијски расправи за предлог

Буџетот, следните податоци се однесуваат само на пленарната расправа.

Набљудувањето на расправата за Буџетот од 2015 покажа дека во 56 говори на пленарната седница, за кои е забележано времето на излагање, потрошени се вкупно 578 минути за дискусија. Најкраткиот говор траел помалку од една минута а најдолгиот 20 минути. Во просек пратениците зборувале 10 минути што е 10 минути помалку од максималната минутажа дозволена со Деловникот за работа на Собранието.<sup>10 11</sup> Тоа значи дека пратениците во просек искористиле 50% од времето кое им било доделено за дебатирање на Буџетот како најважен акт кој Собранието редовно го носи. Збор зеле 43 пратеници од вкупно 85, кои во тој период не го бојкотирале претставничкиот дом, односно 51% од присутните пратеници.

Тргувајќи од Деловникот на пленарната седница секој од пратениците има вкупно 30 минути за исказ.<sup>12</sup> Вкупното време употребено на пленарната седница, распоредено на 85 активни пратеници во тој период значи искористено време од 7 минути. Највисока искористеност има пратеничката на ЛДП со вкупна минутажа од 22 минути а најниска искористеност има кај ДУИ, каде вкупната минутажа распоредена на бројот на пратеници изнесува 2 минути.

<sup>10</sup> Членови 180а и 180б од Деловникот.

<sup>11</sup> Калкулацијата ги игнорира деловничките разлики помеѓу координатор на пратеничка група и обичен пратеник и пресметува според загарантираното време од 20 минути.

<sup>12</sup> Член 180б: 20 минути за општ претрес и 10 минути за амандманска расправа.

Минутажа и искористеност на пленарна седница				
	број на пратеници	вкупно време (мин.)	време по мандат	% на искористеност
к. ВМРО-ДПМНЕ и ГРОМ	62	489	8	26%
независни	2	26	13	44%
ДУИ	20	41	2	7%
ЛДП	1	22	22	74%
Вкупно	85	578	7	23%

Со искористеност на времето од 23% по пратеник, Собранието не искористило ниту една четвртина од времето предвидено со Деловникот. Имајќи ја предвид важноста на Буџетот за политичкиот живот и општествениот развој, се чини дека Собранието не ја исполнило својата функција на преиспитување на предлог Буџетот, а со тоа и својата улога во системот на поделба на власт преку „проверка и урамнотежување“.

## ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Заклучок: Во услови на бојкот од вкупно 38 пратеници (од вкупно 123) главното прашање кое се отвора е флексибилноста на Деловникот за работа на Собранието која треба да биде во функција на јавниот интерес. Поради бојкотот на СДСМ и ДПА, времето кое е алоцирано на опозицијата како коректив на власта беше ограничено според бројот на пратеници кои го прифатија мандатот. Меѓутоа, јавниот интерес е во Собранието да биде изразен опозицискиот став онолку колку што опозицијата добила поддршка од гласачите без разлика дали Собранието го бојкотира одреден дел од претставниците. Во услови кога волјата на опозициските гласачи неможела да биде изразена преку гласање во Собранието, јавниот интерес делумно би бил задоволен доколку присутните опозиционери добиле

поголема минутажа. Оттука, несоодветно е минутажата да биде деловнички одредена според пратеник, туку според распоредот на сили помеѓу парламентарното мнозинство и опозицијата.

**Препорака:** Начинот на кој се одредува минутажата за говор во Деловникот мора да биде флексибилен и да биде повеќе базиран на распоредот на гласови од изборите отколку врзан со пратеници. Тоа ќе го направи Деловникот отпорен на бојкоти во иднина бидејќи ќе надоместува време на парламентарната опозиција кое е одземено поради бојкот на пратеници. Додадена вредност, надвор од дискусијата за бојкот, е дека таквото одредување на минутажата им го доделува времето кое помалку активните пратеници не го користат на оние што се повеќе активни.

**Заклучок:** Меѓутоа, дури и сите 85 пратеници да ги искористиле своите 30 минути на пленарната седница, тоа значи 43 часа дискусија. Ако сметаме осум часовен работен ден, тие би ги исцрпиле петте денови кои се дозволени за дискусија според Деловникот.<sup>13</sup> Тоа, теоретски, ги остава останатите 38 пратеници без право на збор.

**Препорака:** Деловникот треба да се измени во делот каде се предвидува максимален број на денови за дискусија. Истовремено, треба да се отвори дебата дали времето од вкупно 30 минути е доволно секој од пратениците да може да се произнесе по предлогот за Буџет и со тоа ја исполни својата должност како претставник на граѓаните.

**Заклучок:** „Дијалогот на глуви“ е сериозен проблем во дебатата во

Собранието. Говорите на пратениците најчесто немаат референца на претходно кажаните аргументи, а во ниту еден случај пратеник не ја променил својата позиција поради силен аргумент од другата страна. Ова тело треба да претставува форум каде се среќаваат мнозинството и опозицијата и разменуваат идеи, аргументи, критики и препораки. Во таа смисла, политичкиот процес на таквата размена треба да резултира и со прилагодување во некоја мера.

**Препорака:** Патениците треба поодговорно да ја земат својата претставничка улога и да развијат дебата базирана на аргументи и меѓусебно прилагодување. Улогата на пратеникот не е да биде некритичен претставник на сопствената партија туку навистина да учествува во дебата со спротивната страна, а во исто време да врши контрола и скрутинизирање на предлог Буџетот.

---

<sup>13</sup> Работниот ден на седниците може да трае и подолго, меѓутоа 8 часови е земено како основа за илустрацијата.