

## ПРАТЕНИЧКИ ПРАШАЊА

# Мерка за надзор врз извршната власт или платформа за пофлаби?

Сапа Јанеска, [janeska.sara@gmail.com](mailto:janeska.sara@gmail.com)

### Содржина

I. Вовед.....	1
I. Наоди од анализата на квалитетот на дебатата .....	2
II. Однос кон надворешните учесници во дискусијата .....	6
III. Заклучок: Надзорната функција повторно меѓу најзаповеставените во Собранието .....	9

Оваа публикација е изготвена со помош на Швајцарската агенција за поддршка и развој.

Содржината на публикацијата е одговорност единствено на Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје (ИДСЦС) и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Швајцарската агенција за поддршка и развој

## I. Вовед

Невозможно е со сигурност да тврдиме од каде е потеклото на пратеничките прашања како алатка за надзор, а уште помлаку кога прв пат истата се користеше. Но, се смета дека првото регистрирано пратеничко прашање било побарано во Домот на лордовите. Користењето на прашања за поттикнување на дебата беше прилично невообичаена практика сè додека не влезе во 19 век како “Question Time” или времето за прашања. Со почеста употреба на пратеничките прашања, се утврди дека пратеничките прашања се начин за извлекување на информации од страна на Владата и е начин на кој Собранието може да врши надзор над работата на извршната власт.

Македонија, следејќи го трендот на западните демократии, со Устав ги воведува пратеничките прашања како задолжителни. Според член 68 став 17 на Уставот на Република Македонија, Собранието на Република Македонија врши политичка контрола и надзор над Владата и над другите носители на јавни функции што се одговорни пред Собранието. Контролата над работата на Владата, Собранието ја врши на три начина: преку правото да го донесува буџетот, **преку инструментите за вршење контрола над работата на Владата (пратенички прашања, интерпелација)** и преку поведување постапка за изгласување на недоверба на Владата. Преку последните два инструмента Собранието врши политичка контрола врз работата на Владата како извршен орган.<sup>1</sup> *Една од поважните алатки за контрола која и стои на располагање на Собранието и пратениците се пратеничките прашања. Според член 37 став 1 на Деловникот на Собранието на РМ, пратеникот има право на претседателот на Владата на Република Македонија (Влада), на член на Владата и на други носители на јавни функции кои се одговорни пред Собранието да им постави прашање што се однесува на нивната работа или на работи од нивната надлежност. Пратенички прашања се можност за пратениците да ги испитуваат владините функционери за прашања за кои се одговорни, додека должност на владините функционери е да одговараат.*

Во 2018та година Собранието **не ги одржа** сите пленарни седници предвидени за поставување на пратенички прашања, кои задолжително се свикуваат секој месец, последниот четврток во месецот. **Според Деловникот на Собранието, на седницата задолжително присуствуваат претседателот и членовите на Владата и други носители на јавни функции за кои е најавено дека ќе им се постави прашање.**

Тоа што е важно за седниците на пратенички прашања е присуството на опозицијата на седниците. Важноста на присуството на опозицијата се утврдува и со член 40 став 2 од Деловникот кој вели дека редоследот на поставување на пратенички прашања го утврдува претседателот на Собранието во договор со координаторите на пратеничките групи, **на начин кој ќе обезбеди сооднос два спрема еден во корист на пратениците од пратеничките групи во опозиција и на пратениците во опозиција кои не се организирани во пратеничка група.**

Во 2018та година, опозицијата беше присутна на **седум од десет** одржани седници за поставување пратенички прашања. Бојкотирањето на Собранието, генерално, но особено бојкотирањето на седниците за пратенички прашања придонесува кон намалена надзорна функција на Собранието, која е една од трите столба за успешна законодавна власт, и зачувување на системот на спреги и контрола меѓу властите.

---

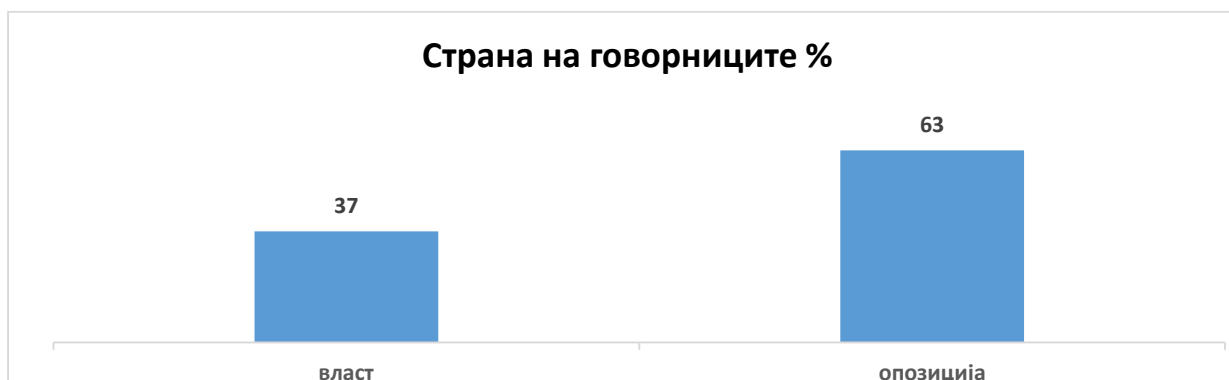
<sup>1</sup>Собрание на република македонија, Парламентарен Институт, <https://goo.gl/V9nSDN>

## I. Наоди од анализата на квалитетот на дебатата

Во 2018та година во Собранието се одржаа десет седници посветени на пратенички прашања. Од тие десет седници, најголемата опозициска партија беше присутна на само седум.

Дискусијата беше анализирана според Индексот за квалитет на дебата (DQI), метод кој Институт за демократија (ИДСЦС) го користи од 2014 година во анализата на дискусијата во Собранието. Со овој метод беа анализирани сите 546 дискусии на десетте набљудувани седници. Од нив, 293 беа на пратеници од Собранието, а 253 на надворешни членови, односно на министри од Владата, директори на јавни претпријатија и други институции.

Според тоа колку пратениците учествуваа во дискусијата со поставување прашања за владините претставници, произлегува дека 37% од прашањата беа поставени од страна на мнозинството, додека 63% од страна на опозицијата.



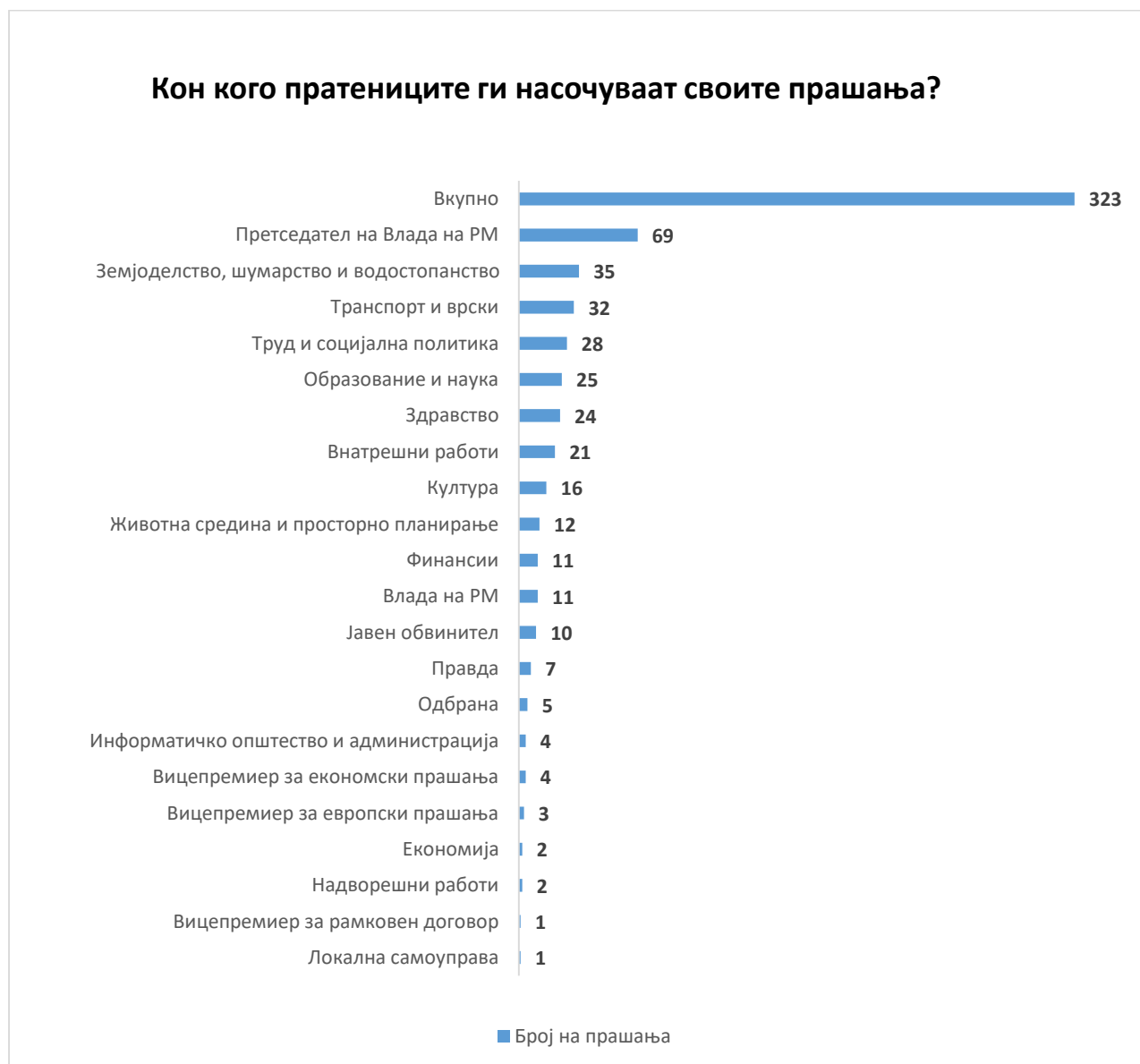
Графикон 1

Најактивни пратеници во поставување на пратенички прашања, односно пратеници кои најдолго се задржале на собраниската говорница се Панчо Минов со 80 минути, Владимир Ѓорчев со 79 минути и Трајчо Димков со 54 минути. Според тоа колку пати се јавиле за збор, најактивни се пратениците Панчо Минов и Владимир Ѓорчев, кои се јавиле за збор 16 пати.



Графикон 2

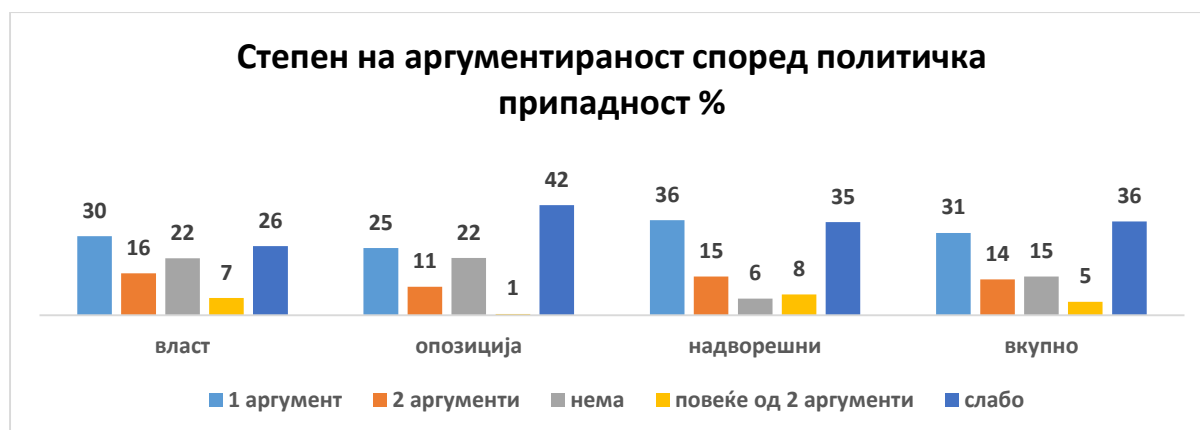
Анализирано според тоа кон кого пратениците ги насочуваат своите прашања, може да се забележи дека од вкупно поставени 323 прашања, **најголемиот број се насочени кон Претседателот на Владата - 69**. По Претседателот на Владата, пратениците најмногу барале отчет од работењето на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Министерството за транспорт и врски, со упатени 35, односно 32 прашања. Пратениците најмалку се осврнале на работата на **Министерството за локална самоуправа и Министерството за економија**, кон кои упатиле само по **1 прашање**, и Министерството за надворешни работи кон кое упатиле 2 прашња.



**Графикон 3**

Ако се анализира според степенот на аргументираност на дебатата произлегува дека најчесто **дискусијата е слабо аргументирана**, односно **образложението на позициите на пратениците е недоволно за да се смета како еден целосен аргумент (36%)**, додека пак во 31% од дискусијата беше користен **само еден аргумент**.

Доколку се разгледува според политичката припадност на говорниците, во 25% од дискусиите на опозициските пратеници е лоциран еден аргумент, во 11% два, додека повеќе од два аргументи се користени во само 1% од дискусијата. Образложението на опозиционерите во 42% е означено како слабо. **Нешто повисоко ниво на аргументација на своите одговори имаа надворешните претставници, односно владините министри.** Во 36% од нивните дискусии е лоциран еден аргумент, во 15% се лоцирани два аргументи, а во 8% се лоцирани повеќе од два аргументи. 35% од дискусиите се со слабо образложение, додека во 6% немаа ниту еден аргумент. Дискусиите на владеачкото мнозинство се карактеризираат со посилна аргументација во споредба со опозицијата. Секако треба да се има предвид дека на првите три седници не беа присутни пратениците од опозицијата, давајќи му простор на мнозинството да ги образложува своите ставови поекстензивно и аргументирано и без предизвикот да бидат соочени со контра-аргументи. Во нивните дискусии еден аргумент е лоциран во 30% од случаите, а два и повеќе од два аргументи во 23%. 26% од дискусијата се карактеризира со слабо образложение. Пратениците од владеачкото мнозинство и пратениците од опозицијата во 22% од нивните дискусии немаа никакво образложение.



**Графикон 4**

Во однос на тоа како говорниците ги разменуваа ставовите и аргументите во дискусиите, забележливо е дека **најголемиот дел од дискусијата (46%) се карактеризира со соодветно адресирање на аргументите на другиот**. Во 19% од случаите говорниците одговараа делумно и селективно, притоа често извртувајќи ја суштината на аргументите. Во 5% од случаите говорниците целосно ги игнорираа аргументите упатени до нив.

Дискусијата на надворешните учесници се карактеризира со соодветно адресирање на аргументите (74%), додека во 22% од случаите надворешните учесници одговараа делумно и селективно. Импресивно е тоа што владините функционири ниту еднаш не ги игнорираа аргументите на пратениците, иако во 2% од случаите се забележува извртување на истите.

Анализирано според политичката припадност на говорниците произлегува дека опозициските пратеници во 19% од нивните дискусии соодветно адресираат аргументи, додека пак владините пратеници тоа го направија во 26%. Делумно адресирање, извртување или игнорирање на аргументите е забележано во 23% од дискусиите на опозицијата и 8% од дискусиите на власта.

Пратениците на опозицијата ги игнорираа аргументите во 12%, додека пак не ги игнорираа аргументите, но ги извртуваа во 2% од нивните говори. Ваквите случаи кај пратениците од власта се забележуваат во минимален процент (3%).

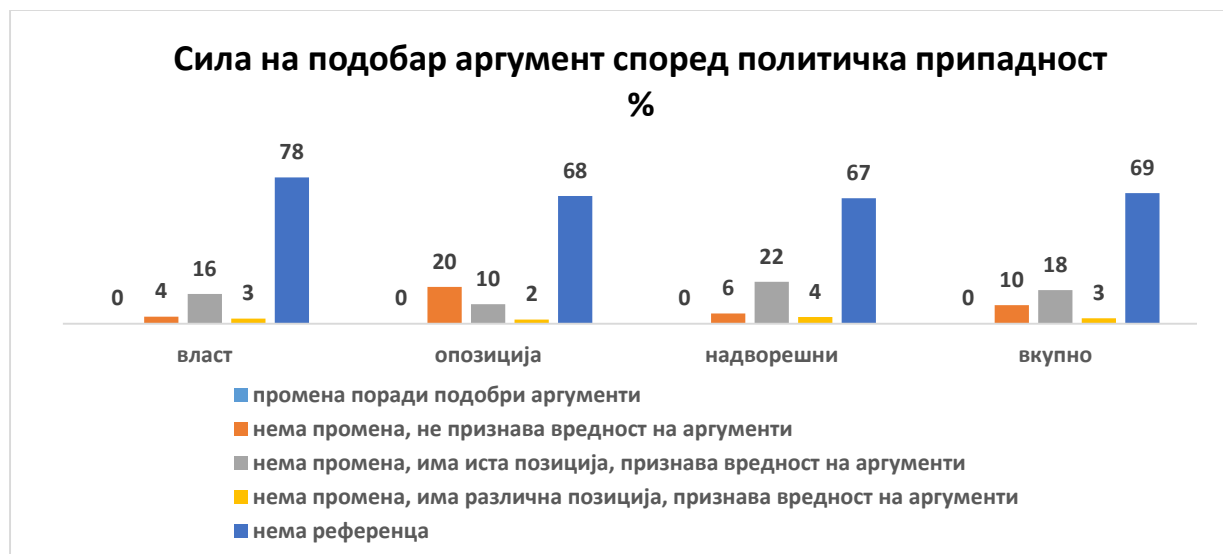


**Графикон 5**

Промената на ставот поради подобри аргументи и на седница на пратенички прашања не се случи. Ниту пратениците, но ни владините функционери не сметаа дека аргументите на другиот се доволно убедливи за да го променат својот став.

Пратениците и министрите во најголем дел (18%) ја признаа вредноста на аргументите на нивните соговорници, но сепак не ја променија својата позиција. Во 10% од случаите, вредноста на аргументите на другиот не беше признаена. Во 3% од случаите, говорници од различна позиција, ја прифатија вредноста на аргументот на сопартијците. Во 69% од дискусиите пратениците и министрите немаа референца кон аргументите на другиот, што значи дека пратениците и владините претставници најчесто одлучија да не се осврнат кон аргументите на соговорниците.

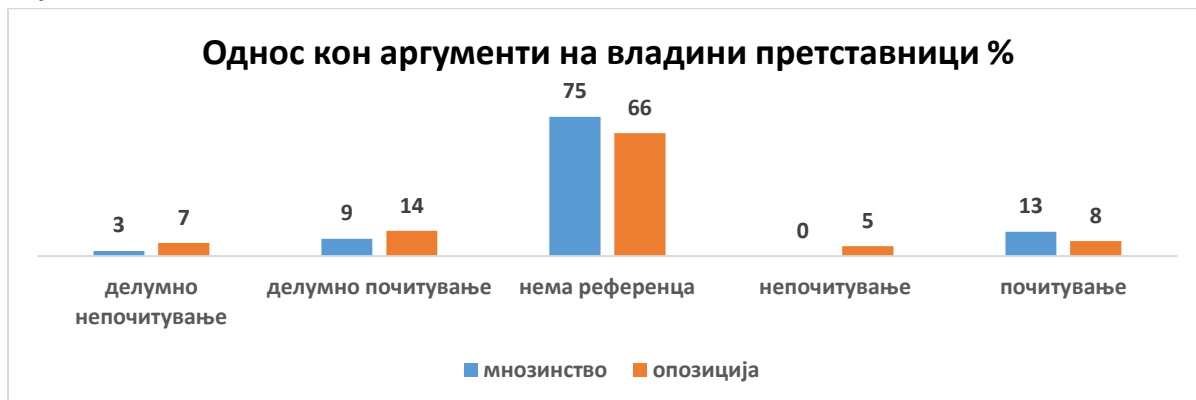
Ако се гледа според политичката припадност, пратениците од опозицијата во 20% од дискусиите истовремено не го менуваа ставот и не ги признаваа аргументите на другиот, додека мозинството тоа го направи во 4% од случаите.



**Графикон 6**

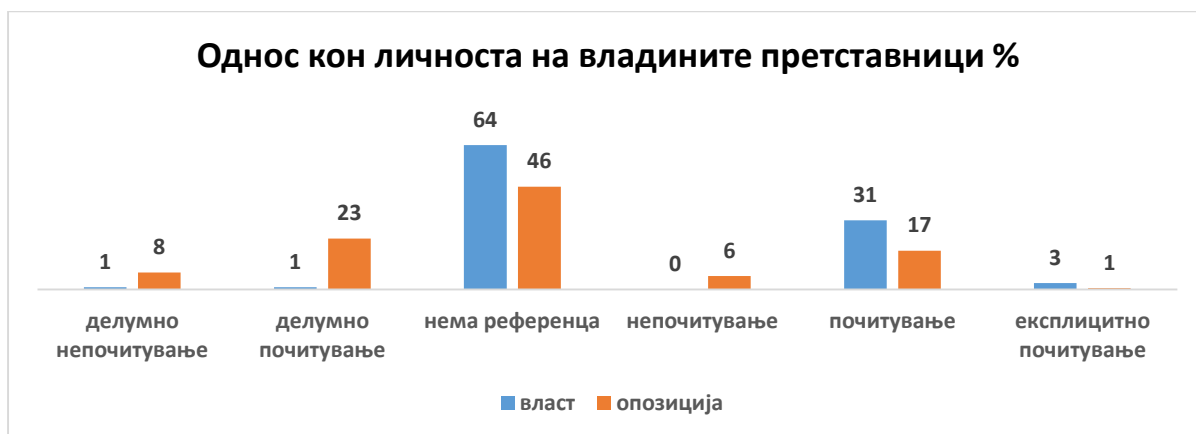
## II. Однос кон надворешните учесници во дискусијата

Во однос на тоа како пратениците се однесуваа кон аргументите на владините претставници, и од власта (75%) и од опозицијата (66%) најчесто немаа референца. Тоа значи дека пратениците најчесто поставуваат прашање, а потоа не се осврнуваат кон вредноста на аргументите кои владините претставници ќе ги дадат во одговорот. **Опозицијата во 12% од случаите покажа непочитување или делумно непочитување, додека во 22% од случаите покажа почитување или делумно почитување. Пратениците од парламентарното мнозинство делумно непочитување покажа во 3% од случаите, додека почитување или делумно почитување покажа во 22% од случаите.**



Графикон 7

Во однос за тоа како пратениците се однесуваа кон личноста на владините функционери, тие најчесто немаа референца (власт-64%, опозиција-46%). Тоа што е очекувано, е тоа што мнозинството во 3% од случаите покажа експлицитно почитување кон владините претставници, а опозиција тоа го направи во 1% од дискусиите. Исто така, опозицијата покажа целосно или делумно непочитување во 14% од случаите, додека власта тоа го направи во 1% од случаите. **Опозицијата покажа почитување или делумно почитување во 40% од случаите, додека власта тоа го направи 32% од дискусиите.**



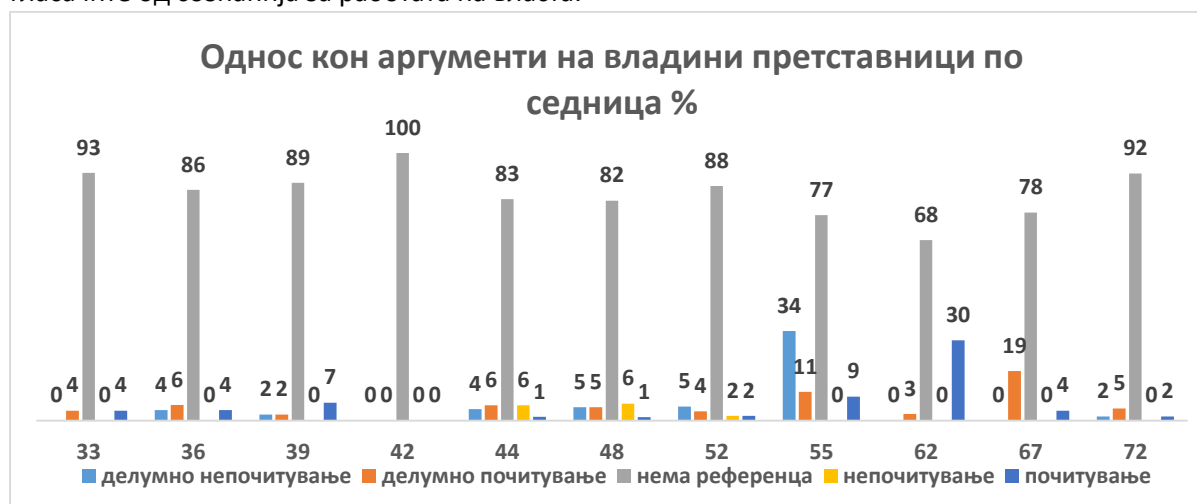
Графикон 8

Анализирајќи ги податоците според тоа каков однос имале пратениците за време на поставување на дополнителни пратенички прашања, произлегува дека **почитување или делумно почитување имало во 38% од дискусијата, додека непочитување или делумно непочитување имало во 16% од случаите.** Во 46% од дискусијата немало референца. **Односот на претставниците на граѓаните кон владините претставници во дискусијата е важен од аспект на одржување на ниво на дискусија во која и двете страни ќе бидат во можност да ја исполнуваат нивната должност на надзор од една страна, и отчетност од другата.**



**Графикон 9**

Анализирајќи според тоа каков однос имаа пратениците кон аргументите на надворешните учесници, произлегува дека на седниците на кои опозицијата не била присутна, **пратениците од власта одлучиле најчесто да не поставуваат дополнително прашање или во нивните излагања немало никаква референца кон аргументите на владините претставници.** Од досегашното набљудување најчеста забелешка е дека владините претставници не се осврнуваат суштински кон аргументите кои им ги упатуваат пратеници од други партии или кога се осврнуваат тие најчесто го извртуваат или пренасочуваат нивното значење. Ваков однос е карактеристичен и од страна на пратениците од мнозинството кон владините функционери на седниците на кои отсутствуваше опозицијата. **Учеството на опозицијата во Собранието, иако нужно, не значи и непочитување на другиот.** Дофрлувања како што е следното “Сега се обраќам до господинот тендер министер односно министерот за здравство”, претставуваат непочитување кое оневозможува рационална размена на аргументи и информации за работата на министрите со што ограниченото време на седницата за прашања се троши бесполезно и ја лишува јавноста и гласачите од сознанија за работата на власта.



**Графикон 9**



## За време на набљудувањето се забележа некоректен однос и кон личноста на владини претставници:

---

Во минатиот период ве нарекуваа предавници под претпоставка. Луѓето се сомневаа, а вие ги демантиравте. Едните продолжија да ве нарекуваат предавници, а другите ви веруваа. А денес, кога вашето предавство е верифицирано и потпишано со потпис од проколнатата рака, веќе нема место за сомнеж или за двоумење. Вие денес сте несомнени предавници. Само слепци или крајно тенденциозни луѓе, користољупци, не можат да го видат ова ваше предавство. Вие, во историјата ќе влезете како лажни лидери, како безрбетници што го предадоа светото народно име, Македонија, за материјална корист и за троа власт. Ќе бидете запишани како коте од руља или како Јуда во сеќавањето на македонскиот народ каде и да се наоѓа овој голем по доблест народ, што вие го сведовте на стока и го продавате кило месо жива мера.

Луѓето се чудат можно ли е до толку да се лаже? **Но, психопатологијата и книжевноста го лоцирале и обработиле овој тип на психопати.** Баронот Минхаузенд Феликс Кру или пак Коста Бендер се такви екстраординарни лажливци што влегле во историјата како модели за чудење. Сега кон полека се придодава името на нашиот лажен премиер кој се што кажа досега излажа. А, сега по ова најново велепредавство лажно го претставува како триумф, триумф на лагата, триумф на егоизмот и глупоста и сето тоа завиткано во целофанот на лагата. **Па зар има човек што му верува на овој лажливец?** Како излегоа пред тоа гласањата, има. Кој е спремен да го продава и најсветото и најскапоценото за човека. Овој лажливец е достоин да влезе во Гинисовата книга на рекордите, како најголем лажго на сите времиња. Во контекст на ова ќе поставам прашање: **Господине Заев, кога се колневате во вашите претци и кога тврдевате дека нема да го смените името и уставот на оваа држава а после кажавте обратно. Што мислевте? – Крсто Јовановски**

## И кон личноста на пратениците од страна на владините претставници:

---

-Колку и да е под превезот некој да не се препознае, апсолутно јасно е дека ги упативте спрема мене сите овие вулгарни зборови, зборови на навреда, зборови на понижувања и нека ви е на чест. Но, еве вака под превезот никој да не се познае јас ќе кажам дека сета ваша ништавност и ништозност која што ја имате поврзувајќи се со мене и личниот и приватниот живот во Струмица, само потврдува за каква личност се работи и каков карактер сте всушност вие. **Заради коцка и комари од мене имате зимано пари и сте биле благодарни заради тоа, заради тоа што веројатно спиевте по коцкарници, бевте срам и ја напуштивте Струмица и се вративте на друго место. И, денеска вие покажувате патриотизам? Заштита на национализам?**

-А, **вие можете да пукнете** ако сакате што не го решивте ова прашање. И од тука произлегува целиот ваш непокриен антагонизам кој што го ширите и го врежувате во овој наш народ. –Зоран Заев

---

### III. Заклучок: Надзорната функција повторно меѓу најзаповеставените во Собранието

За успешно да се искористи алатката пратенички прашања, таа треба да биде искористена од сите пратеници, и од власта и од опозицијата со цел да се контролира власта или најмалку да се добијат повеќе длабински информации за нејзината работа. Од друга страна, владините преставници треба да го почитуваат Деловникот и **задолжително да присуствуваат на седниците на кои е најавено дека ќе им се постави прашање.**

**Често препораките за подобрување на ситуацијата во Собранието со однесуваат на политичка волја од сите страни да ја подобрат работата на Собранието, додека овој пат тоа се однесува на една од најзаповеставените функции на Собранието: надзорот врз работата на извршната власт.**

Според “Предлогот за итни демократски реформи”,<sup>2</sup> подготвен од група граѓански организации и експерти во јули, 2017г. потребно е воведување на седница за пратенички прашања што ќе се одржува двапати месечно и продолжување на времето за поставување пратенички прашања. Ова може да се постигне со промена на член 39 став 1 од Деловникот на Собранието на РМ.

Пратениците со бојкот на седниците за поставување пратенички прашања, пратениците со пофалби за своите владини сопартиски и пратениците кои не се подготвени да поставуваат прашања за контрола на работата на Владата повторно, ја пропуштаат можноста да ја исконтролираат работата на функционерите од владата, но и да истапи кон исполнување на нејзините надлежности во ситстемот на спреги и контрола. Со тоа се пропушта можноста да се укаже на слабости и сериозни недоследности и низ критички осврт да се даде шанса за подобрување на работата, или да се побара одговорност од Владините функционери. Со тоа се пропушта можноста за создавање на притисок кон поефикасно користење на парите обезбедени од граѓаните за општото добро.

Извршувањето на надзорната функција на Собранието подразбира контрола врз работата на Владата во целост, односно барање на отчетност од работата на сите Владини министерства. Во таа смисла, насочувањето на пратеничките прашања кон работата на поедини министерства придонесува кон нецелосно и селективно вршење на надзор врз работата на Владата, притоа дозволувајќи работата на одредени институции да остане речиси без никаков надзор.

Еден насока кон која може да се вложи од страната на Собранието е со обуки за реторички вештини на пратениците. Целта на овие обуки би била максимална искористеност на времето кое го имаат на располагање пратениците за поставување прашања. Со подобри реторички вештини, пратениците би можеле поефикасно и пофокусирано да поставуваат прашања за извлекување на информации од владини претставници. Обуките, исто така би биле во насока на тоа пратениците да бидат поконструктивни, со тоа што би користеле помалку навредлив говор кон соговорниците, и повеќе би се фокусирале на аргументите на другиот за време на нивните обраќања.

---

<sup>2</sup> Предлогот за итни демократски реформи, Група на граѓански организации, [https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2017/07/Blueprint\\_2017\\_MK-01.pdf](https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2017/07/Blueprint_2017_MK-01.pdf)