ПРОГРАМА ЗА **ПАРЛАМЕНТАРНА ПОДДРШКА**
PROGRAMI PËR **MBËSHTETJE PARLAMENTARE**
PARLIAMENT SUPPORT PROGRAMME

Краток документ за јавна политика бр.22/2020

-

Празни дискусии или говори засновани на јасна оправданост: Компаративна анализа на нивото на аргументираност на дискусиите во парламентите на Северна Македонија, Словенија и Европскиот Парламент

Автори: Александра Јовевска Ѓорѓевиќ и Сара Јанеска

-

мај 2020

NDI NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE

СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

IDSCS

Центар за Управување со Промени

Оваа публикација е изготвена во рамките на Програмата за парламентарна поддршка (ПСП), која е поддржан од Швајцарската агенција за развој и соработка (СДЦ) преку Швајцарска Амбасада во Република Северна Македонија. ПСП се спроведува од Националниот демократски институт (НДИ), Институт за демократија „Социетас Цивилис" – Скопје (ИДСЦС) и Центарот за управување со промени (ЦУП). Содржината на публикацијата на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на СДЦ.

Содржина

Вовед 1

I. Преглед на литература: Аргументираност на дебатите на пратениците во парламентите 2

Мерење на квалитетот на дебата во парламентите 2

Степен на аргументираност на излагањата на пратениците во Европскиот Парламент 2

Степен на аргументираност на излагањата на пратениците во Парламентот на Република Словенија 3

II. Аргументираност на дебатите на пратениците во Парламентот на Република Северна Македонија 4

Степен на (не)аргументираност на излагањата на пратениците од последниот парламентарен состав (2016 – 2020) 4

Перцепцијата на граѓаните за степенот на аргументираност на парламентарните дебати 5

III. Каде стои аргументираноста на дискусиите во Парламентот на Република Северна Македонија во споредба со другите парламенти? 6

Заклучок и препораки 7

Библиографија 8

Вовед

Одлуките во Парламентот се донесуваат преку парламентарните дебати. Секоја година, пратениците поминуваат огромен број часови во расправа во Парламентот, дискутирајќи за предложени закони, извештаи и излагања на други државни и владини претставници. Сите дебати се однесуваат на теми кои се од национално или меѓународно значење, а одлуките кои се донесуваат директно го обликуваат животот на граѓаните и меѓународната позиција на државата.

Вклучувањето на пратениците во парламентарните расправи е со цел да се подобри квалитетот на законите преку аргументирана дебата за целисходноста на законските решенија. Парламентарната дебата се одвива низ процес на одбрана или побивање на одредени реторички позиции, при што пратениците целат да ги убедат своите колеги во ставовите кои ги застапуваат. Од тие причини, расправите треба да бидат засновани на аргументи и докази кои пратениците ги изнесуваат како поткрепа на своите говори, а со цел одлуката да биде пошироко донесена од информирано и убедено мнозинство.

Целта на оваа анализа е да го прикаже нивото на аргументираност на дискусиите на пратениците од последниот пратенички состав (2016 – 2020) на Парламентот на Република Северна Македонија. Нивото на аргументација во македонскиот Парламент, дополнително ќе биде споредено со нивото на аргументираност на дебатата во Европскиот Парламент и во Парламентот на Република Словенија. Овие два парламента, се одбрани како референтни институции во кои според анализата на дебатата се спроведува слична методологија, како и поради тоа што истите се дел од аспирациите на Северна Македонија за влез во Европската Унија (ЕУ) во смисла на функционални институтции. На овој начин, ќе се даде приказ каде стои аргументираноста на дебатата во нашиот Парламент во однос на парламентарното тело на ЕУ, но и во однос на Парламентот на Словенија, како членка на ЕУ од регионот, со која имаме значајни сличности од историски и политички аспект.

I. Преглед на литература: Аргументираност на дебатите на пратениците во парламентите

Мерење на квалитетот на дебата во парламентите

Поради тежината на одлуките кои се носат преку дебати на пратениците, Стенберген и соработниците имаат развиено инструмент, именуван како *Индекс на квалитет на дебата* (ИКД), кој дава финална оценка за севкупниот квалитет на дискусија во парламентите. Овој Индекс предвидува следење на повеќе индикатори кои даваат оценка на начинот и нивото во изнесувањето на позициите, како и во дебатното однесување на самите пратеници. Дел од индикаторите кои се следат преку ИКД се нивото на аргументираност, прекинувања за време на излагањата, односот кон другите учесници во дебатата, опфатот на образложението и други.[1]

ИКД е аплициран повеќе пати на различни парламенти, меѓу кои Европскиот Парламент и парламентите на Република Северна Македонија и Република Словенија. Нивото на аргументираност, односно образложението и поткрепата на изнесените ставови на пратениците, што како индикатор е покриено со ИКД анализите на овие три држави, е издвоено како предмет на интерес на оваа анализа.

Степен на аргументираност на излагањата на пратениците во Европскиот Парламент

Со цел да го прикажат квалитетот на дебатата помеѓу пратениците во Европскиот Парламент, Лорд и Тамваки, го прилагодуваат ИКД, и го аплицираат на 32 од вкупно 84 пленарни дебати кои Европскиот Парламент ги одржал на 6 теми, во периодот 2004-09.[2]

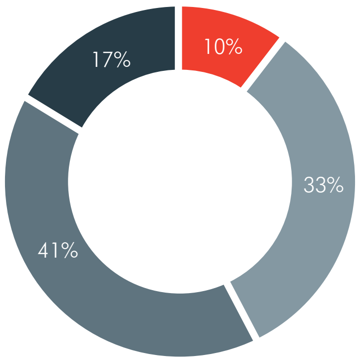
Во однос на нивото на аргументираност во излагањата на пратениците, како еден од индикаторите кои биле следени, авторите во својата анализа нотирале дека мнозинство од говорите на пратениците, вклучуваат еден или два аргументи во кои експлицитно се наведуваа причините за преземените позиции. Имено, тоа било случај во 58% од говорите на европратениците. Од друга страна во 43% од излагањата, била регистрирана слаба аргументираност или немало аргументираност воопшто, од кои во 10% немало никаква аргументација, додека во 33% аргументацијата била слаба (Графикон 1)[3].

---

1 Steenbergen, Marco R., et al. "Measuring political deliberation: A discourse quality index." *Comparative European Politics 1.1* (2003).

2 Lord, Christopher, and Dionysia Tamvaki. "The politics of justification? Applying the 'Discourse Quality Index'to the study of the European Parliament." *European Political Science Review* 5.1 (2013).

Графикон 1. Степен на аргументираност на дискусиите во Европскиот Парламент



Лорд и Тамваки, дополнително забележуваат дека со ваквите резултати, Европскиот Парламент е во линија со нивото на аргументираност во излагањата на пратениците во националните парламенти, како што се англискиот и германскиот парламент. Сепак, тие нотираат и дека споредено со Парламентот на Швајцарија, каде нивото на квалитет на аргументираност со еден или повеќе аргументи достигнуваат 80%, има значителен простор за унапредување на излагањата во Европскиот Парламент. Оваа разлика во аргументацијата на дискусиите помеѓу Европскиот Парламент и Парламентот на Швајцарија, авторите ја оправдуваат и со фактот дека, во споредба со пратениците од швајцарскиот парламент, европратениците, работат во посложено опкружување, каде разновидноста на јазикот, политичката култура и видот на националните демократии од каде доаѓаат, делуваат ограничувачки во излагањата и аргументацијата.[3]

Степен на аргументираност на излагањата на пратениците во Парламентот на Република Словенија

Адаптација на ИКД имаат извршено и Кухар и Петровиќ, и го аплицираат на дебатите во словенечкиот парламент кои се однесуваат на *Семејниот законик* за периодот 2009–2011 година.[4]

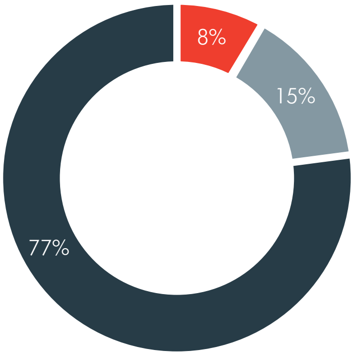
Меѓу другото, анализирајќи го и степенот на аргументација во изјавите на пратениците, Кухар и Петровиќ, заклучиле дека 77% од изјавите на пратениците содржат барем еден аргумент со кој ја објаснуваат својата позиција. Од друга страна, 23% од говорите биле слабо аргументирани (15%) или не биле аргументирани воопшто (8%, графикон 2).[5]

Ваквото ниво на аргументација во словенечкиот парламент е прилично блиско со нивото во Парламентот на Швајцарија за кој Лорд и Тамваки забележуваат дека е на самиот врв кога станува збор за аргументирана дискусија.[6] Оттука, може да се заклучи дека пратениците во Словенија употребуваат значително поголем број аргументи во своите излагања, споредено со своите колеги во Европскиот Парламент.

---

3 Ibid
4 Kuhar, Metka, and Andraž Petrovčič. "The Quality of Parliamentary Deliberation: The Case of the Family Code Debates in the Slovenian Parliament." Javnost-The Public 24.1 (2017).
5 Ibid
6 Lord, Christopher, and Dionysia Tamvaki. "The politics of justification? Applying the 'Discourse Quality Index'to the study of the European Parliament." European Political Science Review 5.1 (2013).

Графикон 2. Степен на аргументираност на излагањата на пратениците во Парламентот на Република Словенија



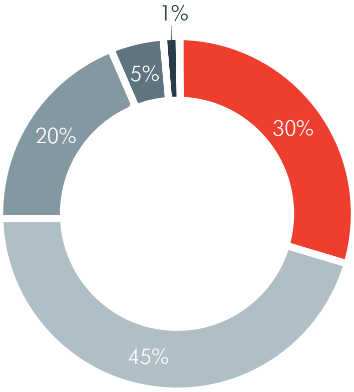
II. Аргументираност на дебатите на пратениците во Парламентот на Република Северна Македонија

Степен на (не)аргументираност на излагањата на пратениците од последниот парламентарен состав (2016 – 2020)

Институт за демократија го следи квалитетот на дебатата во Парламентот на Република Северна Македонија преку ИКД од 2014 година. Мониторингот се фокусира на дискусиите кои се однесуваат на точки од собранискиот дневен ред кои спаѓаат во областите на владеење на правото, човековите права и демократијата. Во оваа насока, се набљудуваат оние собраниски работни тела и пленарни седници во чиј делокруг влегуваат споменатите области.

Врз основа на добиените резултати од мониторинг на дебатите на последниот парламентарен состав, во периодот 2017 -2019, може да се заклучи дека говорите на пратениците биле генерално слабо или воопшто не биле аргументирани. Имено, тоа е случај во околу 75% од нивните излагања во набљудуваниот период. Подетално, може да се забележи дека излагањата во кои не се изнесуваа никаков аргумент, просечно се движи околу 30% додека излагањата во кои пратениците понудиле образложение на своите позиции кое не е доволно да се смета за еден целосен аргумент се движи околу 45%. Пратениците изнеле еден или повеќе аргументи, во 26% од своите обраќања во Парламентот. (Графикон 3)[8].

Графикон 3.[8] Степен на аргументираност на дискусиите во Парламентот на Република Северна Македонија (2016 – 2020)



[8] Просечни вредности за периодот 2017 – 2019, добиени од извештаите:
ИДСЦС. „Извештај од набљудувањето на квалитетот на дебатата во Собранието, мај – авг 2017" (2017)
ИДСЦС. „ Извештај од набљудувањето на квалитетот на дебатата во Собранието, сеп - дек 2017" (2018)
ИДСЦС. „ Извештај од набљудувањето на квалитетот на дебатата во Собранието, јан – јун 2018" (2018)
ИДСЦС. „Извештај од набљудувањето на квалитетот на дебатата во Собранието, јул – дек 2018" (2019)
ИДСЦС. „ Извештај од набљудувањето на квалитетот на дебатата во Собранието, јан – јун 2019" (2019)
ИДСЦС. „Извештај од набљудувањето на квалитетот на дебатата во Собранието, јул – дек 2019" (2020)

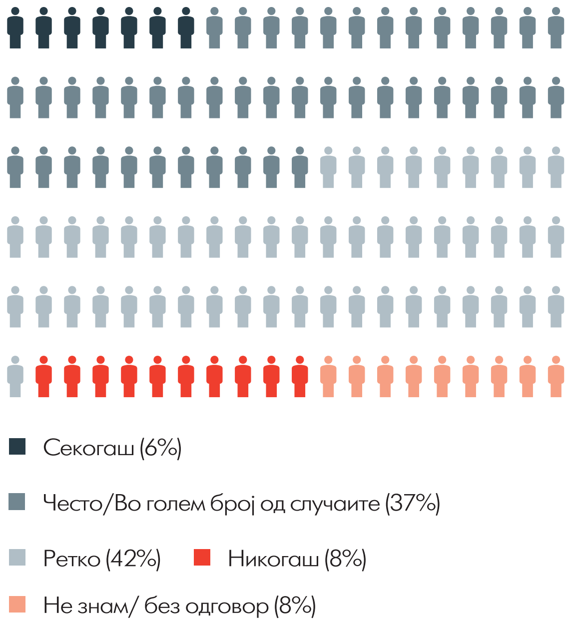
Перцепцијата на граѓаните за степенот на аргументираност на парламентарните дебати

Демократските процеси ги поттикнуваат граѓаните да формираат мислења во однос на значаен број прашања од политичката сфера во државата. Перцепциите на граѓаните се моќни инструменти на промени, кои создаваат дополнителен притисок врз политичките институции, ги обликуваат изборните резултати и водат до избор или смена на владеачки структури.

ИДСЦС во периодот 2009 – 2019, во континуитет ја следи и перцепцијата на граѓаните за работата на Парламентот. Едно од прашањата во анкетите е поврзано токму со мислењето на граѓаните за тоа колку пратениците се служат со аргументи и образложенија во своите излагања.

Имено, резултатите укажуваат на тоа дека перцепцијата на граѓаните во однос на оваа тема е во линија со тоа колку пратениците реално користат аргументи во своите говори. Околу половина од граѓаните константно имаат негативна перцепција, односно сметаат дека пратениците од последниот пратенички состав ретко или никогаш не користат аргументи во своите излагања. Од друга страна, процентот на граѓани кои сметаат дека пратениците често или секогаш се повикуваат на аргументи при изнесување на своите позиции е околу 42% (Графикон 4).[9]

Графикон 4. Колку често се користат аргументити во дебатата помеѓу пратениците во Собранието? (%)



---

[9] Просечни вредности за периодот 2018 – 2020, добиени од извештаите:
ИДСЦС. „ Резултати од теренска анкета за перцепциите на граѓаните за работата на Собранието" (2018)
ИДСЦС. „ Резултати од теренска анкета за перцепциите на граѓаните за работата на Собранието (2019)
ИДСЦС. „Резултати од теренска анкета за перцепциите на граѓаните за работата на Собранието" (2020)

III. Каде стои аргументираноста на дискусиите во Парламентот на Република Северна Македонија во споредба со другите парламенти?

–

Компаративната анализа во однос на степенот на аргументираност на дискусиите на пратениците во Европскиот Парламент и парламентите на Словенија и Северна Македонија, забележува дека нивото на аргументираност на излагањата на пратениците во Северна Македонија, е значително пониско.

Процентот на говори во кои пратениците понудиле барем едно целосно оправдување на својата позиција во Северна Македонија е 26%, што е за 32 процентни поени пониско споредено со просекот во Европскиот Парламент (58%), односно 51 процентен поен пониско во однос на просекот во Република Словенија (77%). Соодветно, значителна разлика е забележлива и во процентот на говори на пратениците во кои не е употребен ниту еден аргумент како поткрепа на излагањето. Процентот на вакви излагања во Европскиот Парламент и Парламентот на Словенија, е речиси ист и изнесува 10% односно 8% соодветно. Од друга страна, оваа ситуација е забележана во скоро една третина од говорите во Парламентот на Северна Македонија (30%), односно е за околу 20 процентни поени повисоко во однос на Европскиот Парламент и Парламентот на Словенија (Графикон 5).

Графикон 5. Степен на аргументираност на дискусиите во парламентите на: (%)

Заклучок и препораки

Културата на дебатирање на пратениците во нашата држава, поткрепена со јасни и цврсти аргументи со кои директно се поддржува застапуваниот став, е на значително ниско ниво. Доминантен број од дискусиите кои се одвивале меѓу пратениците од последниот парламентарен состав на Република Северна Македонија, во периодот 2017 -2019, се слабо аргументирани или не се аргументирани воопшто. Со други зборови, најголем дел од позициите кои пратениците ги застапувале во Парламентот, не биле засновани на докази и во однос на нив не биле понудени соодветни образложенија. Ваквата состојба, објективно е восприемена и од страна на граѓаните, мнозинството од кои реално го процениле ниското ниво на аргументираност во излагањата на пратениците, оценувајќи дека тие ретко или никогаш не користат аргументи во своите говори.[9]

Ваквата состојба го позиционира Парламентот на Северна Македонија, далеку под просекот на Европскиот Парламент и Парламентот на Словенија. Процентот на говори во кои македонските пратеници понудиле барем едно образложение на својот став, е двапати понизок во однос на процентот кај европратениците и дури трипати понизок во однос на словенечките пратеници.

Соодветно на ова, процентот на излагања на македонските пратеници во кои не нудат соодветна аргументација со која би ја поддржале својата позиција е дупло поголем во однос на нивните колеги од Европскиот Парламент, односно трипати поголем споредено со нивните колеги од Парламентот на Словенија.

Од овие причини, **неопходно е зголемување на квалитетот на дебатата и нивото на аргументираност на говорите на пратениците во Парламентот на Северна Македонија.** За постигнување на оваа цел, на пратениците им стојат на располагање неколку алатки, но исто така потребно е и воведување на дополнителни механизми и практики.

Зголемување на информираноста и знаењата за темите кои се предмет на дискусија, како и подобрување на дебатните и ораторските вештини на пратениците значително можат да придонесат кон поквалитетна дебата во Собранието. Парламентарниот Институт (ПИ) кој функционира во рамките на Собранието, нуди услуги со кои може да се адресираат овие потреби на пратениците. Имено, ПИ врши истражувачки работи на теми од интерес на пратениците како и едукација и обуки во специфични области. Од овие причини, потребно е поголемо и поефективно искористување на услугите на ПИ од страна на пратениците.

Собранието треба да биде вклучено во процесот на Проценка на влијанието на регулативата (ПВР), преку што значително би се зголемиле квалитетот и аргументираноста на дискусиите. ПВР придонесува кон

---

9 Просечни вредности за периодот 2018 – 2020, добиени од извештаите:
ИДСЦС. „ Резултати од теренска анкета за перцепциите на граѓаните за работата на Собранието“ (2018)
ИДСЦС. „ Резултати од теренска анкета за перцепциите на граѓаните за работата на Собранието (2019)
ИДСЦС. „Резултати од теренска анкета за перцепциите на граѓаните за работата на Собранието“ (2020)

подобрување на квалитетот на одлучување за регулативите, обезбедувајќи информации за ефектите и последиците од новите регулаторни мерки, и врши проценка и следење на постоечките регулативи. Оваа алатка се користи од страна на Владата, како доминантен предлагач на законски решенија во државата, но не и од страна на Собранието. Од овие причини, Собранието е ставено во улога на евалуатор на владините предлози, но е генерално недоследно во оваа улога, бидејќи аргументацијата на пратенците е недоволно фокусирана на содржината на предложените регулативи или дискусијата е слабо аргументирана.[10] Оттука, примена на ПВР во Собранието и активно практикување на ПВР од пратениците како предлагачи на законски решенија, ќе овозможи поаргументирана дискусија и носење на информирани одлуки.[11]

Пратениците не треба да ги злоупотребуваат скратената постапка за разгледување на предлог-законите и европското знаменце. Скратената или итна постапка го намалува времето за дебата, предвидува пократки рокови за завршување на дискусијата, а во некои случаи се гласа без дискусија. Ограничување на дискусијата во Собарнието е предвидено и за регулативата кај која е употребено европското знаменце, со кое се означува хармонизација на закон со легислативата на Европската Унија.[12] Злоупотребата на овие ограничувања на дебатата меѓу пратениците негативно се одразува врз нејзиниот квалитет, го ускратува правото на говор на пратениците и ги лишува од донесување на информирана одлука. Ваквата злоупотреба неизбежно резултира со избрзани и неподобни законски решенија.

---

[10] Димески, Јане, „Рововска дебата – анализа на квалитетот на дискусијата во Собранието јуни 2014 – мај 2015", ИДСЦС, (2015), достапно на https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2009/08/rovovska-debata-mk.pdf

[11] Близнаковски, Јован „Компаративни добри практики на примена на ПВР и можност за нивна имплементација во Македонија", ИДСЦС, (2017), достапно на: https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/

[12] Димитриевски, Деан „Донесување на закон по скратена или по итна постапка" Парламентарен институт, (2017) достапно на: https://www.sobranie.mk/content/PI/

Библиографија

Steenbergen, Marco R., et al. “Measuring political deliberation: A discourse quality index.” *Comparative European Politics* 1.1 (2003).

Lord, Christopher, and Dionysia Tamvaki. “The politics of justification? Applying the ‘Discourse Quality Index’to the study of the European Parliament.” *European Political Science Review 5.1* (2013).

Kuhar, Metka, and Andraž Petrovčič. “The Quality of Parliamentary Deliberation: The Case of the Family Code Debates in the Slovenian Parliament.” *Javnost-The Public 24.1* (2017).

ИДСЦС.„Извештај од набљудувањето на квалитетот на дебатата во Собранието, мај – авг 2017“ (2017)

ИДСЦС. „ Извештај од набљудувањето на квалитетот на дебатата во Собранието, сеп - дек 2017“ (2018)

ИДСЦС. „ Извештај од набљудувањето на квалитетот на дебатата во Собранието, јан – јун 2018“ (2018)

ИДСЦС. „Извештај од набљудувањето на квалитетот на дебатата во Собранието, јул – дек 2018“ (2019)

ИДСЦС. „ Извештај од набљудувањето на квалитетот на дебатата во Собранието, јан – јун 2019“ (2019)

ИДСЦС. „Извештај од набљудувањето на квалитетот на дебатата во Собранието, јул – дек 2019“ (2020)

ИДСЦС. „ Резултати од теренска анкета за перцепциите на граѓаните за работата на Собранието“ (2018)

ИДСЦС. „ Резултати од теренска анкета за перцепциите на граѓаните за работата на Собранието“ (2019)

ИДСЦС. „Резултати од теренска анкета за перцепциите на граѓаните за работата на Собранието“ (2020)

Димески, Јане, „Рововска дебата – анализа на квалитетот на дискусијата во Собранието јуни 2014 – мај 2015“, ИДСЦС, (2015)

Близнаковски, Јован „Компаративни добри практики на примена на ПВР и можност за нивна имплементација во Македонија“, ИДСЦС, (2017)

Димитриевски, Деан „Донесување на закон по скратена или по итна постапка“ Парламентарен институт, (2017)

ПРОГРАМА ЗА **ПАРЛАМЕНТАРНА ПОДДРШКА**
PROGRAMI PËR **MBËSHTETJE PARLAMENTARE**
PARLIAMENT SUPPORT PROGRAMME

Краток документ за јавна политика бр.22/2020

-

Празни дискусии или говори засновани на јасна оправданост: Компаративна анализа на нивото на аргументираност на дискусиите во парламентите на Северна Македонија, Словенија и Европскиот Парламент

Автори: Александра Јовевска Ѓорѓевиќ и Сара Јанеска

-

мај 2020

NDI NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE

СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

IDSCS

Центар за Управување со Промени