



ПРОГРАМА ЗА ПАРЛАМЕНТАРНА ПОДДРШКА  
PROGRAMI PËR MBËSHITETJE PARLAMENTARE  
PARLIAMENT SUPPORT PROGRAMME

Краток документ за јавна политика бр.57/2020

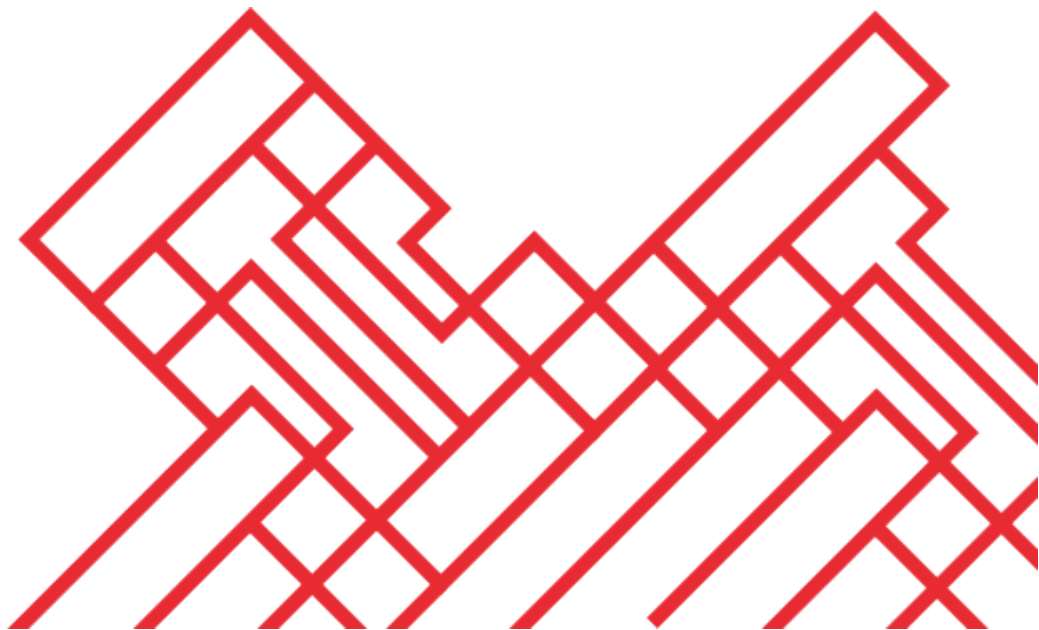
-

# Квалитет на дебата во Собранието: Надзорна расправа за случајот Еуростандард банка

Автор: Перо Јовановски

-

декември 2020





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.



# 1. Вовед

---

Политичката контрола и надзорот над Владата и над другите носители на јавни функции е една од уставно одредените надлежности на Собранието. Еден од механизмите за остварување на оваа надлежност се надзорните расправи преку кои се контролира работата на Владата, односно имплементацијата на донесените закони, како и ефектот на владините функционери и службениците во извршувањето на законските мандати.<sup>1</sup> Преку овие расправи, пратениците добиваат информации и стручни мислења во врска со работата на извршната власт и на органите на државната управа. И покрај тоа што преку ова алатка Собранието може да собере значителни информации за работата на извршната власт, истата многу ретко се практикува.

На 13 ноември 2020, во Собранието на Северна Македонија беше организирана

надзорна расправа која се однесуваше на утврдувањето на причините и извршувањето на законите во постапката за доведување до стечај на Еуростандард банка, како и за извршувањето на законите од страна на надлежните институции. Институт за демократија, преку Индексот на квалитет на дебата<sup>2</sup>, го следеше квалитетот на дебатата во оваа надзорна расправа, и даде оценка на начинот и нивото во изнесувањето на позициите, како и во дебатното однесувањето на самите учесници. Оваа анализа се однесува на резултатите добиени од ова набљудување, прво се фокусира на тоа како надзорните расправи се регулирани во Собранието на С.Македонија, за потоа поопширно да го оценува квалитетот на дискусијата во надзорната расправа, односот на учесниците во дебатата, како и на која насока се движеше истата.

---

<sup>1</sup> НДИ. „Процес на јавни расправи: Водич за пратеници и собраниска служба“. (2011). Достапен на: [https://www.ndi.org/sites/default/files/Service\\_and\\_Accountability-MAK.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/Service_and_Accountability-MAK.pdf)

<sup>2</sup> Адаптиран ИКД, кој се темели на инструментот за оценка за севкупниот квалитет на дискусија во парламентите, развиен од Стенберген; Steenbergen, Marco R., et al. "Measuring political deliberation: A discourse quality index." *Comparative European Politics* 1.1 (2003).

## 2. Регулација на надзорна расправа во Република Северна Македонија

---

Надзорната расправа ја организира и спроведува матично работно тело на Собранието, и на истата може да присуствуваат овластени претставници на Владата, држаните органи, или лица кои може да дадат релеватни информации за проблематиката која е цел на дискусијата. Лицата кои се поканети се уредно поканети од страна на Собранието односно од страна на Претседателот на матичното тело, и имаат обрвска да присуствуваат на надзорната расправа.<sup>3</sup>

За надзорната расправа да биде организирана, иницијатива покренува еден член на матичното работно тело или пак надзорна расправа може да се одржи и доколку 15 пратеници во писмена форма го побараат истото преку претседателот

на Собранието до претседателот на работното тело, тогаш претседателот на работното тело е должен веднаш да свика нејзино одржување. На надзорната расправа лицата кои се повикани најпрвин им се дава збор да дадат свое мислење односно излагање за темата која се повикани а потоа пратеници им поставуваат прашања на овластените претставници, но исклучиво прашања кои се тема на расправата а пак тие должни се да дадат одговори на поставените прашања од страна на пратениците. На крајот од надзорната расправа, работното тело доставува извештај за одржаната надзорна расправа, и релеватни суштински излагања, потоа работното тело има можност да предложи одредени заклучоци и да ги достави до Владата.

---

<sup>3</sup> Закон за Собранието на Република Македонија. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/content/Zakon%20za%20Sobranie/ZAKON%20ZA%20SOBRANIETO%20NA%20RM.pdf>

## 3. Надзорна расправа за случајот Еуростандард банка

### 3.1. Стечај на Еуростандард банка

Во август 2020 година, Народна Банка на Република Северна Македонија донесе одлука<sup>4</sup> со која и се одзема дозволата за работа на Еуростандард банка АД Скопје и на банката и е доделен стечаен управник, со што започнува стејачна постапка. Причините за оваа одлука се неисполнување на услови за работа, како што се наведува во образложението на „Народна банка“ за затварањето на банката. Гувернерот на НБ на Република Северна Македонија изјави дека на одземањето на дозволата за работа претходело исцрпување на сите можности и мерки за зачувување на банката да не оди во стечај, но мерките не дале придонес.<sup>5</sup>

Со затварањето на Еуростандард банка клиентите на банката како физички така и правни

лица останаа без своите трансакциски сметки и штедни влогови. Од друга страна, останале неисплатени и кредити на задолжени физички и правни лица. Оваа одлука наиде на негативни коментари од страна на клиентите на банката. Оштетените граѓани се најдоа непријатно затекнати во целата ситуација и бараа расчистување на случајот. Покрај клиентите на банката засегнат од затварањето на банката е и најголемиот акционер Трифун Костоски, кој за затварањето на банката наведе дека е „неправедно и неприфатливо.“<sup>6</sup> Околу затворањето на банката се појавија многу прашања и дилеми, особено во однос на тоа дали можеше да се спречи стечајната постапка, дали НБРСМ ги искористила сите механизми, со тоа што случајот беше и тема на дневно политички обвинувања помеѓу власта и опозицијата.

<sup>4</sup> Народна банка на Република Северна Македонија. „Информации за физичките и правните лица коишто биле клиенти на „Еуростандард Банка“ АД Скопје“ (2020). Достапно на: <https://www.nbrm.mk/ns-newsarticle-soopstenie-nb-fod-12082020-2.nsrpx>

<sup>5</sup> Дојче Веле. „По трагата на парите – која е вистината за пропаѓањето на Еуростандард банка“ (2020). Достапно на: <https://www.dw.com/по-трагата-на-парите-која-е-вистината-за-пропаѓањето-на-еуростандард-банка/a-55597101>

<sup>6</sup> Митровска, С. МИА. „Правдата за стечајот на „Евростандард Банка“ ќе ја барам надвор од земјата“. (2020). Достапно на: <https://mia.mk/kostovski-pravdata-za-stecha-ot-na-eurostandard-banka-e-a-baram-nadvor-od-zem-ata/>

### 3.2. Надзорна расправа на тема: „Утврдување на причините и извршувањето на законите во постапката за доведување до стечај на Еуростандард банка АД Скопје”

На ден 13 ноември 2020 година, Комисијата за финансирање и буџет во Собранието на Северна Македонија, организираше надзорна расправа на тема „Утврдување на причините и извршувањето на законите во постапката за доведување до стечај на Еуростандард банка АД Скопје.“ Целта на оваа надзорна расправа беше да се добијат конкретни и релевантни информации и стручни мислења во врска со спроведувањето на политиките и извршувањето на законите во овој случај, да се утврдат причините за доведувањето до стечај на банката и да се донесат соодветни заклучоци. Дополнително, оваа надзорна расправа е значајна и во однос на зачувувањето на монетарната и финансиската стабилност на државата и заштитата на стабилноста, сигурноста и функционалноста на банкарскиот систем, како и во однос на тоа во иднина превентивно да се спречат вакви или слични случувања.

На надзорната расправа, покрај членовите на Комисијата за финансирање и буџет и други пратеници, беа поканети и надворешни учесници во улога на сведоци, кои дадоа усни искази и одговараа на поставените прашања од страна на пратениците. Така, во таа улога

се најдоа: гувернерката на Народната банка, Анита Ангеловска-Бежоска; јавниот обвинител Љубомир Јовески; министерот за финансии, Фатмир Бесими; директорот на Управата за финансиска полиција, Арафат Муареми; директорот на Управата за финансиско разузнавање Блажо Трендафилов; Академик Абдулменаф Беџети; Професор Никола Поповски член на МБПР; професор Глигор Бишев член на Македонската банкарска асоцијација; Трифун Костовски, мнозински акционер во Еуростандард банка и Оливера Клинчарова, член на иницијативниот одбор на Здружението на оштетени физички и правни лица „Правда за штедачи.“<sup>7</sup> Од сите поканети, само назначениот стечаен управник на Еуростандард банка АД Скопје, Душко Тодевски не присуствуваше на надзорната расправа, за што не дал соодветно објаснување.

По одржувањето на надзорна расправа, Комисијата за финансирање и буџет ќе закаже продолжение на надзорната расправа на која ќе се разгледуваат сите дадени искази од страна на повиканите сведоци и писмено доставените одговори од страна на сведоците, како и дополнително доставени материјали од релевантни институции и информации. Доколку комисијата одлучи дека има потреба од дополнителни информации ќе покани и други сведоци. На продолжението на надзорната расправа ќе се донесат заклучоци и ќе се одлучува за нивно понатамошно усвојување.

---

<sup>7</sup> Собрание на Р. С. Македонија. „Надзорна расправа за Еуростандард Банка“ (2020). Достапно на: [https://www.sobranie.mk/2020-2024-aktivnosti-ns\\_article-nadzorna-rasprava-na-komisijata-za-finansiranje-i-budzet-za-eurostandard-banka.nsp](https://www.sobranie.mk/2020-2024-aktivnosti-ns_article-nadzorna-rasprava-na-komisijata-za-finansiranje-i-budzet-za-eurostandard-banka.nsp)



### 3.3. Анализа на квалитет на дебата

Поканетите сведоци најпрвин даваа исказ во врска со случајот, а потоа им беа поставувани прашања од страна на пратениците. Во дискусијата учествуваа вкупно 56 учесници, а бројот на надворешни претставници кои учествуваа во дискусијата, беше еднаков на бројот на пратеници, односно 26 надворешни претставници во улога на сведоци и 26 пратеници. Во текот на целата надзорната расправа немаше ограничувања на говорот на учесниците ниту прекини во нивните излагања. Во однос на полот на учесниците во дискусијата, 18% беа жени, додека 82% беа мажи.

## Степен на аргументираност на дискусијата

—

Во поглед на степен на аргументација на говорниците на надзорната расправа, од анализираниите дискусии на пратениците и надворешните претставници, генерално преовладува слаба аргументација во нивните говори, и тоа дури во 82% од нивните говори. Значителен дел од прашањата кои беа поставени од страна на пратениците беа во форма на тези и обвинувања кон надворешните учесници, на што поканетите сведоци дадоа претежно

слабо аргументирани одговори, без детални објаснувања. Оваа значи дека говорниците не понудија образложение на своите позиции и тези на ниво кое е доволно да се смета за еден целосен аргумент, додека во 16% од говорите немале аргументи, односно образложението на говорниците не било доволно поткрепено со факти за да се смета дека дискутирале аргументирано. Соодветна аргументација бележиме само во 2% од говорите.

Графикон 1. Слабо аргументирана дискусија



## Опфат на образложение

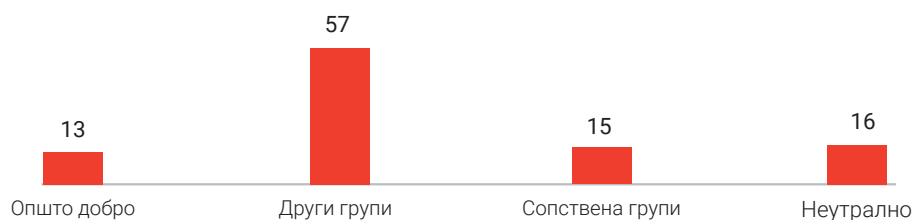
—

Говорниците во својот говор односно во содржината на образложенијата кои беа изнесени на надзорната расправа во највисок процент, односно 57% од говорниците застапуваа интереси на група во која не припаѓаат, поточно за тие што се непосредно засегнати од затварањето на банката, клиентите на банката, физички и правни лица, штедачите, вработените и сл.

За неутрално или во неутрална корист бележиме 16% од говорите, за сопствена група во која и тие самите припаѓаат или застапуваат сопствени интереси бележиме 15% односно во излагањата на најголемиот акционер на банката и од пратеник кој лично е засегнат од затварањето на Еуростандард банка, од причина што неговата партија е како правно лице клиент на истата банка, додека најмалиот процент, односно во 13% од говорите бележиме осврнување кон општото добро.

**Графикон 2.** Во дискусијата најмногу застапени интересите на најзасегнатите (клиентите на банката, физички и правни лица, штедачите, вработените и сл.)

**Опфат на образложение (%)**

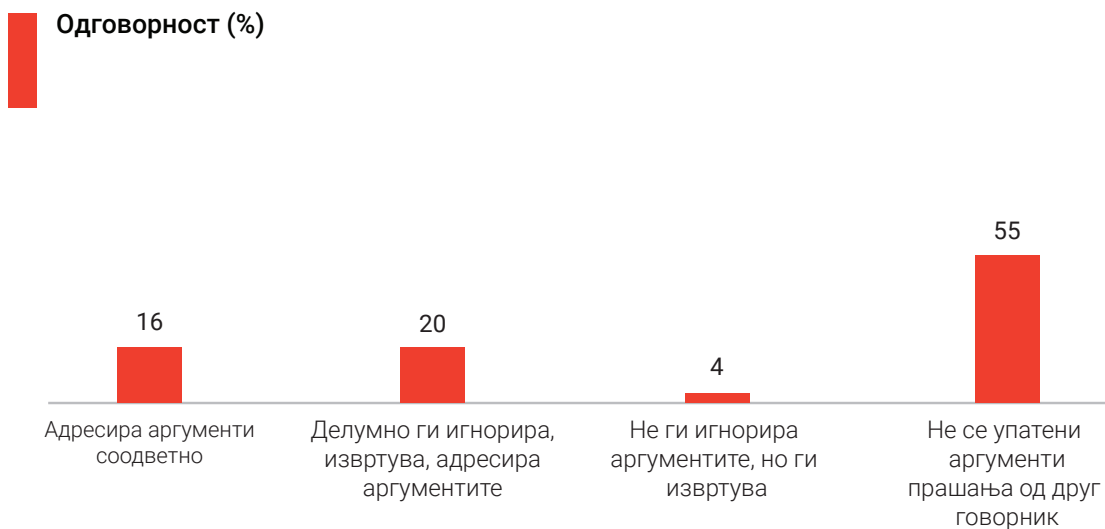


## Одговорност

Во однос на тоа како пратениците одговараат на упатени аргументи од страна на други говорници, произлегува дека во 55% од дискусиите не се упатени аргументи и прашања од друг соговорник. Ваквата ситуација највеќе се должи од тоа што во надзорната расправа поголем дел од анализираниите говори се поставувани прашања од страна на пратениците, односно две до три последователни излагања со

поставување на прашања и адресирани до надворешните претставници. Во 21% од дискусијата говорниците ги адресираа аргументите на другите учесници соодветно, од друга страна слично на ова, во 20% од говорите имаше делумно игнорирање, извртување и адресирање на аргументите, а пак во само 4% од случаите аргументите не беа игнорирани, но истите беа извртени.

**Графикон 3.** Говорниците ги адресира соодветно аргументите на другите во 21% од дискусијата

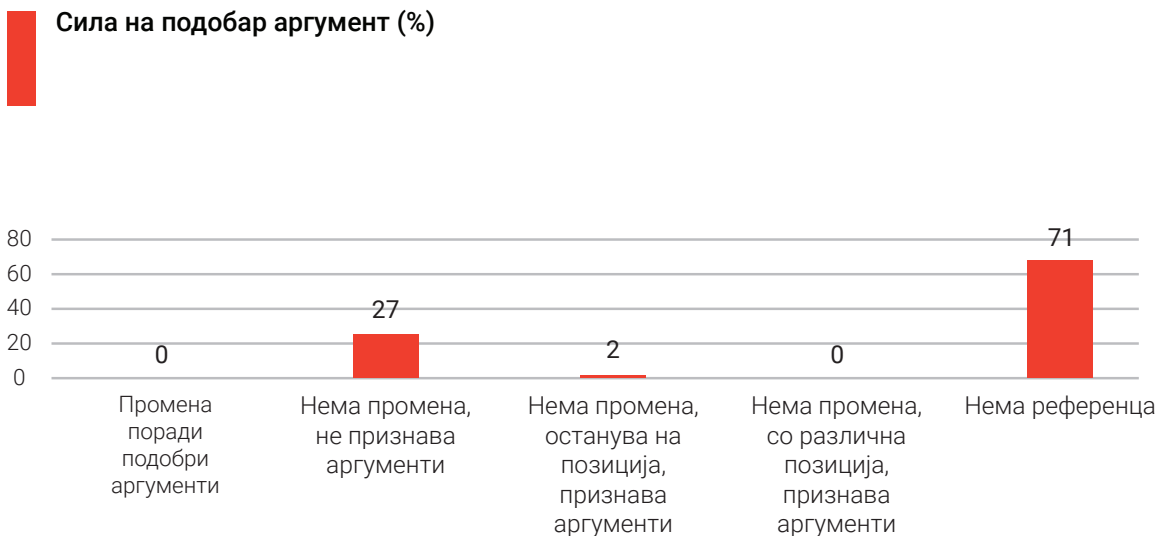


## Сила на подobar аргумент

Во 71% од дискусиите не е забележана никаква референца за квалитетот на аргументите на другите говорници, од причина што тие засебно, во поединечни области им ги поставуваа прашањата на сведоците кои беа поканети, за нивната област по која се поканети и не ги поврзуваа со други аргументи во нивната дискусија. Мал број од нив се осврнуваа на

другите аргументи и позиции, па само во 27% од дискусиите кај говорниците немаше промена на нивните ставови. На крај, во само 2% од дискусијата се забележува дека говорниците немаа промена во своите ставови од причина што припаѓаат на иста политичка партија, па им ги признаваа аргументите на другите говорници, односно сопратици.

Графикон 4. Во најголем дел од дискусијата говорниците не се осврнуваа кон аргументите на другите



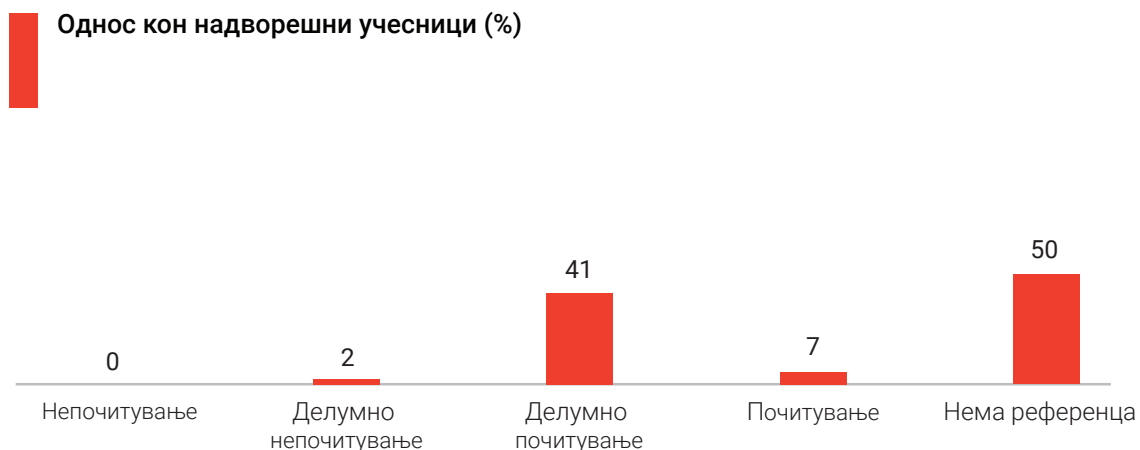
## Однос кон надворешни учесници

Елементот на надворешни учесници е суштински важен во надзорните расправи, односно нивното присуство е важно за одржување на расправата за да ги искажат нивните ставови. Така и оваа надзорна расправа се водеше во коректна атмосфера, без прекини, без ограничувања и на истата присуствуваа сите поканети надворешни претставници, освен еден.

Кога станува збор за односот на пратениците кон надворешни учесници, овој однос ја отсликува парламентарната култура на пратениците. Така во 50% од нивните говори, пратениците не ги референцирале надворешните учесници присутни

на надзорната расправа и во своите излагања не изградија никаков однос кон нив. Во 41% од говорите пратениците имаа искажано делумна почит кон надворешните учесници или барем некаков изграден однос кон нив. Во само 7% од дискусијата пратеници изречито изразиле почит во нивниот говор кон надворешните учесници, што укажува на релативно ниска дебатна култура. Додекаво 2% од дискусијата се забележува и делумно непочитување на надворешните учесници, каде пратениците додека поставуваа прашања во нивниот говор изразија делумно непочитување кон нив.

Графикон 5. Пратениците не изградија однос кон личноста на надворешните учесници во дискусијата



## Однос кон аргументи на надворешни учесници

Дискусијата на надзорната расправа генерално беше слабо аргументирана, како од пратениците така и од надворешните учесници. Во поглед на однос на пратениците кон изразените аргументи, во најголем процент, односно во 89% од дискусијата, пратениците не ги референцирале воопшто аргументите на надворешните учесници.

Во 5% од говорите пратениците изразија делумно непочитување, а нешто помал процент се бележи во делумно почитување 4%. Слично, почит кон аргументите на надворешните учесници се бележи во само 2% од дискусијата.

**Графикон 6.** Во најголемиот дел од дискусијата пратениците не изградија однос кон аргументите на надворешните учесници во дискусијата



## 4. Заклучок

Генерално, оваа надзорната расправа на тема „Утврдување на причините и извршувањето на законите во постапката за доведување до стечај на Еуростандард банка АД Скопје“ се водеше во коректна атмосфера, без прекини, без ограничувања и на истата присуствуваа сите поканети надворешни претставници, освен еден. **Од друга страна, квалитетот на дебатата на учесниците, може да се оцени како слаб.**

Значителен дел од прашањата кои беа поставени од страна на пратениците беа во форма на тези и обвинувања кон надворешните учесници, на што поканетите сведоци дадоа претежно слабо аргументирани одговори, без детални објаснувања. **Учесниците во дискусијата претежно слабо ги поткрепија своите излагања со аргументи.**

Мнозинството од учесниците со своите говори ги застапуваа интересите на луѓето кои се засегнати од случајот, односно интересите на

клиентите на банката – физички и правни лица, вработените и други. Во најголем дел од дискусиите во надзорната расправа, не беа упатени аргументи и прашања од друг соговорник, додека во другите случаи односот кон нив беше речиси еднакво поделен, односно 21% беа адресирани соодветно, а од друга страна кај 20% беше забележано делумно игнорирање, извртување и адресирање на аргументите. Во над две третини од дискусиите на учесниците, не е забележана никаква референца за квалитетот на аргументите на другите говорници, додека во 27% од дискусиите учесниците не ги менуваат своите ставови, и не ги признаваат аргументите на другите учесници. Кога станува збор за односот на пратениците кон личноста на надворешни учесници, може да се констатира дека половина не се осврнале кон надворешните учесници, додека 48% искажале делумна или целосна почит кон нивната личност.



## 5. Препораки

—

Со цел да се подобри квалитетот и тежината на надзорната расправа како една од алатките за надзор на Собранието над извршната власт, потребно е да се направи измена во законската регулатива во однос на неколку сегменти. Една од измените треба да биде во насока на **обезбедување поредовно практикување на овој механизам за надзор, како и усвојување на план за надзорни расправи на годишно ниво.**

Понатаму, потребни се и **измени со кои ќе се обезбедило на задолжително присуство на поканетите сведоци на расправите, и предвидување на соодветни санкции доколку отсуството не е соодветно образложено.** На овој начин, би се гарантирало сведочењето на сите релевантни страни во конкретните

случаи, што би обезбедило донесување на поинформирани заклучоци и постапување од страна на Собранието.

Неопходно е и зголемување на квалитетот на дебатата и нивото на аргументираност на говорите на пратениците. Ова може да се постигне преку зголемување на информираноста и знаењата за темите кои се предмет на дискусија, како и подобрување на дебатните и ораторските вештини на пратениците. **Парламентарниот Институт (ПИ) кој функционира во рамките на Собранието, нуди услуги со кои може да се адресираат овие потреби на пратениците и оттука потребно е поголемо и поефективно искористување на услугите на ПИ од страна на пратениците.**



ПРОГРАМА ЗА ПАРЛАМЕНТАРНА ПОДДРШКА  
PROGRAMI PËR MBËSHITETJE PARLAMENTARE  
PARLIAMENT SUPPORT PROGRAMME

Краток документ за јавна политика бр.57/2020

Квалитет на дебата  
во Собранието:  
Надзорна расправа за случајот  
Еуростандард банка

Автор: Перо Јовановски

декември 2020