



This project is funded  
by the European Union


МРЕЖА

23

# МЕТОДОЛОГИЈА ЗА МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА НА ЈАВНИТЕ ПОЛИТИКИ

ОД ПОГЛАВЈЕТО 23 - ПРАВОСУДСТВО И  
ФУНДАМЕНТАЛНИ ПРАВА ОД  
ЗАКОНОДАВСТВОТО  
НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА





**МЕТОДОЛОГИЈА ЗА  
МОНИТОРИНГ И  
ЕВАЛУАЦИЈА НА  
ЈАВНИТЕ ПОЛИТИКИ  
ОД ПОГЛАВЈЕТО 23  
- ПРАВОСУДСТВО И  
ФУНДАМЕНТАЛНИ ПРАВА  
ОД ЗАКОНОДАВСТВОТО НА  
ЕВРОПСКАТА УНИЈА**

МРЕЖА

23

### Наслов на публикацијата

Методологија за мониторинг и евалуација на јавните политики

### Издавач

Центар за управување со промени

Оваа публикација е изработена во рамките на проектот Мрежа 23.

Во изработка на публикацијата учествуваа:

**Ристе Јуруковски**, Методологија за мониторинг и евалуација на јавните политики

**Ана Ангеловска**, Студија на случај

### За издавачот:

Неда Малеска Сачмароска

### Уредник

Наталија Шикова

### Адаптација за печат

Бригада дизајн

### ИСБН

978-608-65602-7-0

### Тираж

200



Проектот е финансиран  
од Европската Унија

Оваа публикација беше овозможена со поддршка од Европската Унија во рамките на проектот Мрежа 23 кој се имплементираше преку Институтот за европска политика; Центарот за управување со промени и Хелсиншкиот комитет за човекови права. Наведените мислења во оваа публикација се мислења на авторите и не ги одразуваат секогаш мислењата на Европската Унија

# СОДРЖИНА

ВОВЕД.....	3
<b>1. ЗОШТО МЕТОДОЛОГИЈА ЗА МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА НА ЈАВНИТЕ ПОЛИТИКИ?.....</b>	<b>4</b>
1.1 КОНЦЕПТОТ ЗА МОНИТОРИНГ И ЗА ЕВАЛУАЦИЈА НА ЈАВНИТЕ ПОЛИТИКИ.....	4
1.2 КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ ЗАСНОВАНИ НА ДОКАЗИ.....	5
<b>2. МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА.....</b>	<b>6</b>
2.1 ДЕФИНИРАЊЕ НА МОНИТОРИНГОТ И НА ЕВАЛУАЦИЈАТА.....	6
2.1.1 Мониторинг.....	6
2.1.2 Евалуација.....	7
2.2 ПЛАНИРАЊЕ НА МОНИТОРИНГОТ И НА ЕВАЛУАЦИЈАТА.....	8
<b>3. ПРОЦЕСОТ НА МОНИТОРИНГОТ И НА ЕВАЛУАЦИЈАТА.....</b>	<b>10</b>
3.1 РАЗВОЈ НА ИНДИКАТОРИТЕ.....	10
3.1.1 Основни (baseline) индикатори.....	10
3.1.2 Индикатори за изведбата.....	11
3.1.3 Индикатори за процес и индикатори за влијание.....	11
3.2 КРИТЕРИУМИ ЗА МОНИТОРИНГОТ И ЗА ЕВАЛУАЦИЈАТА.....	13
3.2.1 Ефикасност.....	13
3.2.2 Ефективност.....	14
3.2.3 Релевантност.....	14
3.2.4 Влијание.....	14
3.2.5 Одржливост.....	14

3.3	СИСТЕМ ЗА ПРИБИРАЊЕ ИНФОРМАЦИИ.....	15
3.4	СОБИРАЊЕ И ДОКУМЕНТИРАЊЕ ИНФОРМАЦИИ.....	15
3.4.1	Преглед на документацијата.....	15
3.4.2	Директно набљудување.....	16
3.4.3	Прашалници и анкети.....	16
3.4.4	Полу - структурирано интервју.....	17
3.4.5	Фокусни групи.....	18
3.4.6	Дневници.....	19
3.4.7	Студија на случај.....	19
3.5	АНАЛИЗА НА СОБРАНИТЕ ИНФОРМАЦИИ – АЛАТКИ ЗА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА.....	20
3.5.1	Евалуација на процесот.....	20
3.5.2	Евалуација на влијанието.....	21
3.6.	АЛАТКИ ЗА КВАНТИТАТИВЕН ПРИСТАП ВО ЕВАЛУАЦИЈАТА НА ВЛИЈАНИЕТО.....	21
3.6.1	Анализа на трошоците и на придобивките (Cost – Benefit Analysis).....	21
3.6.2	Cost –effectiveness.....	22
<b>4.</b>	<b>УПОТРЕБА НА ЗАКЛУЧОЦИТЕ ОД АНАЛИЗАТА.....</b>	<b>23</b>
<b>5.</b>	<b>ЛИСТА НА РЕФЕРЕНЦИ.....</b>	<b>24</b>
<b>АНЕКС (СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ).....</b>		<b>25</b>
<b>ЛИСТА НА РЕФЕРЕНЦИ ЗА СТУДИЈАТА НА СЛУЧАЈ.....</b>		<b>38</b>

# ВОВЕД

Оваа методологија е подготвена во рамките на проектот „Мрежа 23“ и има за цел да ги постави процесите и да ги посочи методите и алатките за мониторинг и за евалуација на јавните политики од Поглавјето 23 – „Правосудство и фундаментални права од законодавството на Европската Унија“.

Имајќи предвид дека методологијата треба да послужи за практична изработка на мониторинг и на евалуации на конкретни политики, во методологијата се дадени примери од Поглавјето 23. Иако освртот е даден на примери од ова поглавје, цениме дека е потребно да истакнеме дека процесите на мониторинг и на евалуација се универзални активности и се апликативни на сите видови политики, проекти и програми. Со тоа и карактерот на оваа методологија е универзален, што значи дека истите процеси, модели и алатки можат да се применат во кој било контекст на мониторинг и на евалуација.

На крајот од методологијата е даден пример што треба да ја покаже постапката по која се извршува мониторингот и евалуацијата, како и можноста за употреба на алатките. Иако примерот е изработен по реална политика и изворите на информации се постојни, тој во ниту еден момент нема намера да покаже и да даде оценка за резултатите од евалуацијата за таа политика. Примерот има за цел да ја покаже употребата на методологијата и на алатките, и на тој начин практично да ја олесни примената на мониторингот и на евалуацијата.

## За кого е наменета методологијата:

- наменета е за носители и за креатори на јавни политики, за државни службеници вработени во министерствата и во останатите органи на државната управа;
- за претставници на граѓанскиот сектор, за советници и за аналитичари на јавни политики;

- за think- tank организации;
- за поширока група или заедница граѓани, опфатени како засегнати страни, и поради широкото влијание (директно и индиректно) на јавните политики.

## Структура на методологијата:

Методологијата се состои од три поглавја. Иако не е линеарен, процесот на мониторинг и на евалуација сепак е составен од единечни, засебни целини што се изведуваат редоследно, па според содржината и времето кога се изведуваат, се разликуваат следниве три поглавја, т.е. процеси:

- Првото поглавје ги разработува резултатите и целта на мониторингот и на евалуацијата, како и поставеноста во концептот за креирање јавни политики засновани на докази;
- Второто поглавје го дефинира процесот на мониторингот и на евалуацијата и неговото планирање;
- Третото поглавје го разработува целиот процес по фази, со примери за секоја фаза од Поглавјето 23, и ги разграничува евалуацијата на влијанието и евалуацијата на процесот.

Методологијата содржи и анекси за квантификација на евалуацијата на влијанието и на студијата на случај од Поглавјето 23 – „Правосудство и фундаментални права од законодавството на Европската Унија“.

# ЗОШТО МЕТОДОЛОГИЈА ЗА МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА НА ЈАВНИТЕ ПОЛИТИКИ?

## 1.1 КОНЦЕПТОТ НА МОНИТОРИНГ И НА ЕВАЛУАЦИЈА ВО ЈАВНИТЕ ПОЛИТИКИ

Мониторингот и евалуацијата имаат централна улога во креирањето јавни политики засновани на докази. Креирањето јавни политики, како процес има цикличен карактер, и секоја политика е предмет на континуирани промени и подобрувања. Затоа, информациите добиени од мониторингот и од евалуацијата, покрај анализата на состојбата и детерминирањето на проблемите, се неопходни влезни информации за креирање нова, односно за подобрување на постојната јавна политика.

Од друга страна, покрај користењето на информациите добиени од мониторингот и од евалуацијата при креирањето нова, подобрена политика, овој процес има суштинска улога и во следењето на квалитетот на јавната политика и на нејзината функционалност за време на самото спроведување, со цел да се преземат соодветни, навремени мерки за корекција. Овие две придобивки од мониторингот и од евалуацијата, можеби најшироко, но, сепак, најсуштествено ја објаснуваат причината за примена на одредена јавна политика.

Имајќи ги предвид овие придобивки, оваа методологија треба да придонесе во развојот на културата за примена на мониторингот и на евалуацијата при спроведувањето успешен и информиран процес за креирање јавни политики. При тоа, очекуваните резултати од правилната примена на овој процес се - креирање поефикасни и поефективни јавни политики за сите засегнати страни во општеството, унапредување на јавната дебата меѓу носителите и креаторите на јавните политики, од една страна, и останатите засегнати чинители, од друга страна – односно, претставниците на граѓанскиот сектор, советниците и аналитичарите на јавните политики, think - tank организациите и граѓаните.

Со постигнување на овие резултати и со правилна примена на мониторингот и на евалуацијата се очекува да се постигнат следниве цели:

- креирање политики ориентирани кон постигнување видливи резултати;
- прилог од препораки за соодветни техники, методи и алатки што треба да се користат при мониторинг и евалуација на јавните политики, вклучувајќи и практичен пример на мониторинг и евалуација на политиките за заштита на човековите права (Поглавје 23);
- поефикасни и поефективни јавни политики;
- поддршка за носење одлуки засновани на докази – ова посебно се однесува на соодветно буџетско планирање и идентификување национални приоритети;
- транспарентност во јавното трошење и фискална контрола;
- унапредување на демократскиот процес.

Најнакрај, мониторингот и евалуацијата овозможуваат проценка и на квалитетот на влијанието од дејствијата преземени според акциските и стратешките планови. На тој начин се обезбедува преглед на напредокот, идентификување на проблемите при планирањето и / или при спроведувањето на јавната политика, а врз основа на сето тоа се дава и можност за приспособувања.



## 1.2 КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ ЗАСНОВАНИ НА ДОКАЗИ

Информациите произлезени од процесот на мониторинг и на евалуација се основа за системот на одговорност и на известување, за учење од искуства, за презентирање перформанси, а даваат и насока за подобрување на идните активности и политики.

По тие насоки, политиката заснована на докази претставува пристап на креирање политики што овозможува добро носење информирани одлуки преку користење на најдобрите достапни докази. Всушност, доказите пред сè произлегуваат од информациите добиени со мониторинг и со евалуација, но и од други истражувања или од најдобри практики. Сепак, треба да се внимава при користењето на изворите за доказите, бидејќи не се сите извори доволно релевантни.

Затоа, процесот на мониторинг и на евалуација претставува основа на процесот за креирање политики засновани на докази. Тој обезбедува низа алатки што засегнатите страни можат да ги користат за да го подобрат квалитетот, ефикасноста и ефективноста на активностите при спроведувањето на јавната политика. Притоа, можат да се донесат значајни одлуки за алокацијата на ресурсите, за буџетското планирање, а се зголемува и одговорноста кон крајните корисници на политиката, како и транспарентноста во носењето одлуки, особено во однос на буџетските трошења.

Креирањето јавни политики врз основа на информациите и на доказите добиени од процесот на мониторинг и на евалуација ќе ја засилат довербата меѓу владата, граѓанскиот сектор и сите засегнати страни, што во крајна мерка ќе влијае и на унапредување на демократскиот процес. Користењето цврсти докази во процесот на креирање политики открива информации за одредени социјални и економски потреби што можеби и не им биле добро познати на креаторите на политиките, а на тој начин се иницираат политики во насока на адресирање на потребите.

Процесот на креирање јавни политики започнува со идентификување на проблемот и со поставување цели што се очекува да бидат постигнати со спроведувањето на политиката (Дијаграм 1).

Најсоодветното решение се избира од повеќе опции, врз основа на направена евалуација што ќе вклучува и ex ante евалуација на опциите за очекуваните резултати. Резултатите од евалуацијата, како и јавната дебатата и консултациите со засегнатите страни, треба да го дадат изборот на најсоодветната опција која понатаму треба да се преточи во политика. Следува процесот на креирање и на дизајнирање на политиката, а потоа и нејзиното спроведување. На крајот, за да се обезбеди дека спроведувањето тече согласно со поставениот план и дека степенот на исполнување на целите е задоволителен, следува фазата на мониторинг и на евалуација.

Дијаграм 1: Фази во процесот на креирање политики



Дијаграмот покажува дека мониторингот и евалуацијата претставуваат, едновременно – и завршна фаза во процесот на креирање јавни политики, и почетна фаза во креирањето нова, односно подобрување постојна, политика. Од тој аспект, мониторингот и евалуацијата претставуваат неопходна врска за применување на принципот на континуирано подобрување и континуирани промени, што е основа за квалитетот и за напредокот.

# МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА

## 2.1 ДЕФИНИРАЊЕ НА МОНИТОРИНГОТ И ЕВАЛУАЦИЈАТА

Мониторингот и евалуацијата се два, взаемно зависни, паралелни процеса, а се спроведуваат со цел да се добијат сознанија и информации од примената на одредена политика.

Информациите и податоците произлезени од овие процеси претставуваат клучни насоки и докази во стратешкото планирање за тоа - кои политики се најприфатливи и најефикасни, што, пак, овозможува подобрување во процесот на креирање јавни политики.

Ако треба да се направи разлика помеѓу овие два процеса, тоа секако би било - времето во кое се одвиваат, и - што е предметот на овие активности.

Најпрво, евалуацијата се спроведува и пред и по завршувањето на политиката, а мониторингот се врши или за време на спроведувањето на политиката или потоа. Сепак, клучната разлика е дека евалуацијата е насочена кон резултатите, а мониторингот е насочен кон процесот, т.е. –кон постапките и кон активностите.

Во продолжение, двата процеса се опишани детално.

### 2.1.1 Мониторинг

Мониторингот претставува континуиран процес на систематско собирање податоци согласно со утврдени индикатори, со цел - следење на степенот на прогрес (напредок) и на реализацијата на поставените цели и политики.<sup>1</sup>

Потребата од мониторинг се јавува бидејќи спроведувањето на јавните политики трае долго, а јавните политики имаат влијание врз голем број засегнати страни. На успешноста во спроведувањето на јавната политика влијаат многу фактори, чие влијание е комплексно и не секогаш до крај познато во времето кога се дизајнираат јавните политики, па и ефектите од јавните политики можат да бидат исклучително тешки за засегнатите страни. Понатаму, при дизајнирање на политиките, сите фактори не се познати и затоа не можат да бидат земени предвид, а многу од нив во времето кога се спроведува јавната политика се променуваат.

Сите овие аспекти наложуваат мониторинг за време на спроведувањето јавната политика, за да се избегнат продолжените негативни дејствија и за да се преземат мерки за навремена корекција.

<sup>1</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. 2002.

## 2.1.2 Евалуација

За разлика од мониторингот, за евалуацијата постојат повеќе дефиниции, што ја објаснуваат како процес. Сепак, во суштина, евалуацијата претставува збир од истражувачки методи што имаат за цел систематски да ја проценат ефективноста на одредена политика, со цел - нејзино унапредување и подобрување. Една од најсеопфатните дефиниции за евалуација е следната: Евалуацијата претставува методолошка и објективна проценка на спроведувањето и на резултатите од тековна или завршена јавна политика. Намерата е да се утврди релевантноста и исполнувањето на целите, ефикасноста, ефективноста, како и влијанието и одржливоста на јавната политика што е предмет на евалуација.<sup>2</sup>

Најчесто се дефинираат два типа евалуација, што детално ќе бидат предмет на оваа методологијата, а тоа се:

**Евалуација на процесот (формална)** - генерално, се одвива пред и за време на спроведувањето на политиката, со цел да се преземат навремени мерки и да се подобрат перформансите, односно да се одреди под кои услови политиката или проектот подобро ќе се реализираат.

**Евалуација на влијанието (сумарна)** – најчесто се прави по завршување или по имплементација на политиката, и всушност, одговара на прашањето - дали политиката била успешна и колкави се ефектите од неа.

Имајќи ги предвид овие видови евалуација, можеме да заклучиме дека евалуацијата вклучува:

- Преглед на тоа што политиката треба да го постигне – какво поместување имаме намера да направиме? Какво влијание настојуваме да биде постигнато?
- Проценка на напредокот во однос на тоа што сакаме да го постигнеме;
- Преглед на стратегијата (стратешките планови) на институцијата што ја спроведува политиката - дали политиката ефективно го следи стратешкиот план? Дали стратегијата е успешна? Ако не е – зошто?
- Преглед на работата - дали ресурсите се употребени ефективно? Какви биле трошоците? Каква е одржливоста? Какви импликации постојат за различните засегнати страни?

### Ex-ante и Ex-post евалуација

Оваа поделба на евалуација е според времето на изведување во однос на спроведувањето на иницијативата. За Ex-post евалуацијата ќе сèбиде збор и пошироко дојде во текот.

Ex-ante евалуацијата се одвива во делот на процесот од креирање иницијатива кога се разгледуваат и кога се спроведуваат можните опции за спроведување, пред некоја опција да биде селектирана. Иако ex-ante евалуацијата на иницијатива помалку се користи од ex post евалуацијата, сепак нејзината примена и корисност е подеднакво важна. При овој тип на евалуација се користат истражувачките што се всушност засновани на проценка и на истражувањето, за разлика од ex post евалуацијата што ги

користи истражувачките добиени при реализација на иницијативата. Во некои ситуации, евалуацијата на реализирани иницијатива – иницијатива може да се употребува и како ex ante евалуација, чиито резултати ќе се споредат со моменталната состојба на status quo, со цел да се утврди дали треба да се истражува со иницијатива на иницијативата.

Во процесот на креирање јавни иницијатива, употребата на ex ante евалуацијата е во првиот чекор на формулирање на јавната иницијатива, односно кога се утврдуваат истражувањето, кога се идентификуваат проблемите и кога се поставуваат целите на иницијативата. Во оваа фаза се анализираат и се спроведуваат можните опции, а резултатите се користат за формулирање финална опција што ќе се имплементира во наредните фази.

<sup>2</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. 2002.

## 2.2 ПЛАНИРАЊЕ НА МОНИТОРИНГОТ И НА ЕВАЛУАЦИЈАТА

Како што веќе можевме да заклучиме, мониторингот и евалуацијата имаат значајна улога во целокупната реализација на одредена политика, па затоа нивното спроведување треба да биде добро испланирано. Тие треба да се водени од потребата за постигнување на посакуваните резултати и да се насочени кон обезбедување докази и факти што ќе бидат основа во процесот на донесување одлуки.

За да бидат навистина вредни, а оценката на постигнувањата да биде релевантна, мониторингот и евалуацијата мораат да бидат внимателно и квалитетно испланирани и стратешки засновани. Издржана стратегија за мониторинг и за евалуација дава целосен преглед на алатките потребни за прибирање квалитативни и квантитативни податоци, дава опис на нивните слаби и силни страни, а посочува и предлог - кога е соодветно да се користи некој од моделите. Тоа е од причина што за секој модел има различна процедура за негова употреба, секој модел различно е достапен, повеќе или помалку е релевантен, соодветен, доверлив, прецизен и репликативен.

Доброто планирање на политиката, самото по себе не може да ги постигне посакуваните резултати, ако во текот на процесот не се врши соодветен мониторинг и евалуација. Мониторинг и евалуацијата се комплементарни процеси, па оттаму тие треба да се планираат заедно. Актуелните информации за тековните активности ќе се обезбедат преку мониторингот, додека евалуацијата, преку оценка на податоците собрани во текот на мониторингот, ќе даде посуштински информации за ефектот од активностите.

Не постои единствен начин на планирање на мониторингот и на евалуацијата, но секогаш е потребно засегнатите страни (невладини организации, креатори на политики) да развијат засебна рамка, соодветна за мониторинг и за евалуација на политиката. Рамката всушност го претставува планот за мониторинг и за евалуација, што треба да одговори на следнава листа прашања<sup>3</sup>:

<sup>3</sup> <http://web.undp.org/evaluation/handbook/documents/english/pme-handbook.pdf>

### Што треба да се мониторира и евалуира?

1.	Кои активности треба да се мониторираат и евалуираат?	
2.	Кој е одговорен за мониторинг и за евалуација на активностите?	
3.	Кога се планирани активностите за мониторинг и за евалуација?	
4.	Според кои индикатори ќе се прави мониторинг и евалуација?	
5.	Кои методи ќе се користат за мониторинг и за евалуација?	
6.	Кои се потребните ресурси?	
7.	Кои се можните ризици и претпоставки?	

Рамката за мониторинг и за евалуација најчесто може да се подели во три основни компоненти:

- 1. Наративен дел** - треба да ги содржи информациите за тоа како ќе се изведе процесот на мониторинг и на евалуација, и кој ќе биде надлежен за сите активности. Треба да се разгледаат сите постојни капацитети за вршење мониторинг и евалуација, и да се изврши проценка на достапните ресурси - човечки, финансиски и физички капитал. Доколку се утврди потреба од формирање нови капацитети или засилување на постојните, потребно е да се направи соодветен план;
- 2. Очекувани резултати** - ги содржи очекуваните резултати од политиката, односно - од вкупната цел, како и сите резултати што треба да се постигнат, а ќе нè доведат до посакуваната цел;
- 3. Креирање матрица за мониторинг и за евалуација** - треба да послужи за систематски преглед на сите информации и активности потребни за мониторинг и за евалуација. Во една табела треба да бидат презентирани методите на мониторинг и на евалуација, резултатите, ресурсите, индикаторите, ризиците, надлежни за евалуација.

Пример:

ЕВАЛУАЦИЈА НА ВЛИЈАНИЕТО				
Резултат	Индикатор	Податоци	Метод за собирање на информации	Ризици
<b>Јакнење на независноста на судството од политичките влијанија на другите две власти, влијанието на медиумите и граѓанското општество</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- објективни и транспарентни критериуми за избор и за кариера на судии;</li> <li>- засновани на принципот на заслуги, имајќи ги предвид квалификациите, интегритетот, способноста и ефикасноста;</li> <li>- целосно почитување на принципите на родова еднаквост и на правична застапеност;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- законски одредби и процедури за критериумите за избор на судии;</li> <li>- план за потреби и за вработување во судството;</li> <li>- бројка на избрани судии во основните судови и во повисоките инстанции;</li> <li>- образование, квалификација и искуство на избраните судии;</li> <li>- податоци за родовата и за правичната застапеност;</li> <li>- распределба на судиите по судови;</li> <li>- поднесени жалби по однос на одлуките за избор и за именување;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>преглед на документација:</b></li> <li>- национални стратешки документи, национално законодавство, извештаи од меѓународни организации, статистички податоци,</li> <li>- <b>интервјуа</b> со заинтересираните страни;</li> <li>- <b>прашалници и анкети</b> со заинтересираните страни;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- достапност на документи;</li> <li>- недостаток на волја за учество во интервјуа;</li> <li>- непостоење релевантни информации,</li> </ul>
<b>Зголемување на нивото на доверба и на транспарентност на судството</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- зголемен „X“ процент граѓани што наведуваат дека имаат доверба во судскиот систем;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- статистички податоци;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- спроведена анкета за мерење задоволство кај корисниците на судовите;</li> <li>- <b>фокус групи</b> - претставници на граѓанскиот сектор, лица вклучени во судски спорови, новинари, итн.;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- пристрасност во одговорите;</li> <li>- достапност на фокус групите;</li> </ul>
<b>Обезбедување економска независност на судството, како и обезбедување на потребните услови за ефикасна работа на судиите</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- задоволување на годишните буџетски барања во висина од X%;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- законски одредби што се однесуваат на финансирање на судството;</li> <li>- доделени средства од националните буџети;</li> <li>- доделени средства во рамки на странска помош;</li> <li>- податоци за искористени средства;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>преглед на документација;</b></li> <li>- <b>интервју</b> со претставници од: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Судскиот буџетски совет;</li> <li>- Министерството за правда;</li> <li>- Министерството за финансии;</li> <li>- претседатели на судови;</li> <li>- Претседател на Врховниот суд;</li> </ul> </li> <li>- други фактори;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- достапност на документи,</li> <li>- недостаток на волја за учество во интервјуа;</li> <li>- непостоење релевантни информации;</li> </ul>

## ПРОЦЕС НА МОНИТОРИНГ И НА ЕВАЛУАЦИЈА

Иако двата процеса се паралелни еден со друг, односно се одвиваат засебно, сепак нужно е да ги минат следниве – основни фази по кои се спроведуваат:

- развој на индикатори;
- утврдување критериуми за мониторинг и за евалуација;
- поставување систем за прибирање информации во однос на индикаторите;
- собирање и документирање на информациите;
- анализа на информациите;
- употреба на информациите;

Во натамошниот дел од текстов секоја фаза ќе биде објаснета одделно.

### 3.1 РАЗВОЈ НА ИНДИКАТОРИ

За да бидат мониторингот и евалуацијата изводливи и успешни, најнапред е потребно да се воспостават индикатори. Утврдувањето на индикаторите не е исклучиво поврзано со самиот процес на мониторингот и на евалуацијата, туку индикаторите се поставуваат пред спроведувањето на самата политика. На некој начин, индикаторите се воспоставуваат при самото дизајнирање на политиката, така што тие претставуваат очекувања за успешноста на политиката.

Индикаторите се мерливи или воочливи / очигледни показатели дека нешто е направено или дека нешто е постигнато. Тие се есенцијален дел, појдовна точка на процесот на мониторингот и на евалуацијата, бидејќи укажуваат - што треба да се мери и/или да се мониторира подоцна.

Потребно е индикаторите да бидат рано утврдени, за да може веднаш да се започне со собирањето на информациите. За да се мониторира ефективноста, ефикасноста, влијанието и другите критериуми, потребно е индикаторите да се развијат. Тоа најдобро може да се направи преку определена шема, опишана подолу во текстов, објаснета преку конкретниот пример од Студијата на случајот за мониторингот и за евалуацијата на политиките за независноста на судството.

#### 3.1.1 Основни (baseline) индикатори

Основните (*baseline*) индикатори претставуваат податоци за актуелната состојба, пред да биде започната примената на политиката. Тоа се информациите врз кои се заснова анализата на политиката. Почетната состојба, покрај за анализа, служи и за одредување на насоката и за мерење на интензитетот на промената, бидејќи е многу тешко да се мери влијанието ако се немаат податоци за претходната состојба.

Основните индикатори се темелат на основни податоци, релевантни за нивно мерењето. Постојат различни нивоа на основни податоци:

- општи информации за состојбата, често достапни како официјални статистики, но ако работата се одвива во одредено географско место, тогаш се потребни податоци за тоа географско место; ако не постојат официјални статистики, тогаш е потребно податоците да се приберат самостојно;
- специфични информации се добиваат кога влијанието импактот се мери преку примерок - тогаш информациите се потребни токму за тој примерок; наречени се специфични информации бидејќи истите не важат за пошироката состојба, како што е случајот со општите информации; во случај кога се работи за индивидуи, тогаш се потребни податоци токму за тие индивидуи, пред да се почне да се работи со нив.

### 3.1.2 Индикатори за изведбата

Индикаторите за изведбата претставуваат мерки за влезните информации, за процесите, за резултатите и за влијанието од јавните политики, од проектите, од програмите или од стратегиите. Тие се корисни за воспоставување цели на изведбата и за проценка на прогресот во однос на достигнувањето на јавната политика. Овие индикатори овозможуваат идентификување на проблемот преку систем за навремено предупредување, со цел - преземање корективни активности. Едновремено претставуваат и индикатори што укажуваат на потребата од длабинска евалуација.

Индикаторите за изведбата се ефективни средства за мерење на напредокот во однос на поставените цели, но тие можат да имаат и многу недостатоци. Типични недостатоци и грешки што може да се појават се: погрешно и неточно дефинирање, воспоставување премногу индикатори, или, пак, поставување индикатори за кои не може да се обезбедат податоци за верификација, односно за проверка.

Сите овие податоци треба да се обезбедат пред да се почне со примената на јавната политика, затоа што е невозможно состојбата да се врати назад на самиот почеток, па да се добијат основните податоци за тоа - од кога работата е започната, а состојбата променета. Но, ако тоа се случи, постои можност за контрола, во смисла

на добивање информации од оние што биле вклучени од почетокот - дали се сеќаваат на претходната ситуација?

Ако се направи пропуст, на пример - не се постават основните индикатори и не се утврди кои се важните основни податоци за почетокот, тогаш е потребно да се врати работата - наназад. Рековме - овие податоци можат да се добијат од разговори со одредени лица, а може да се прегледаат и извештаи или записници, и други, слични пишани извори.

Кога нема основни информации, тогаш можен начин да се направи разумна споредба е и преку воспоставување групи на контрола. Групите на контрола се единици врз кои политиката нема влијание, но по структура и по содржина се многу слични на оние со кои се работи. Ова се презема во краен случај, доколку не постојат други јасни критериуми врз основа на кои може да се направи споредба.

### 3.1.3 Индикатори за процес и индикатори за влијание

Оваа поделба е исклучително значајна од аспект на нивната употреба при оценката на влијанието. Индикаторите за процесот покажуваат дали активностите што сме ги планирале се правилно спроведени, а индикаторите за влијанието покажуваат дали е постигнат крајниот ефект што сме го очекувале.

Исклучително е значајно поставувањето на овие два вида индикатори уште пред спроведувањето на политиките, бидејќи со нив мериме дали сме го постигнале очекуваниот ефект, и во колкава мера. Понатаму, доколку ефектот не е постигнат, дали причината е несоодветното спроведување на политиките, т.е. дали процесот не бил доследно спроведен, или, пак, едноставно - претпоставките за очекуваните резултати од политиката не се постигнале бидејќи политиката што (која) е спроведена - не е соодветна. Во тој случај, треба да работиме на креирање (на) нова политика, т.е. - (по)натамно изменување и прилагодување на политиката.

### Лоџичка рамка (Причинско последична рамка)

*Од досега кажано, јасно се наметнува имплементационата и правилно поставување на индикаторите. Еден од најупотребуваните методи во праксата е - развој на лоџичка рамка.*

*Лоџичката рамка е метод што помага да се разјаснат специфичните цели на секоја фаза. Лоџичката рамка ја идентификува лоџичката на постојатите, изразена преку следнава низа резултати: влезни информации - процеси - излезни информации - резултати - влијание.*

*Со лоџичката рамка се идентификуваат индикаторите за извештај на секоја фаза од оваа низа и притоа помага да се направи оценка на напредокот во секој од нив, со што би се увидела потребата од преземање корективна акција.*

*Лоџичката рамка придонесува и за подобрување на квалитетот на постојатите, преку барањето да се прецизираат јасни специфични цели, употреба на индикатори за напредокот и процена на ризиците. Со тоа, постојатите е објективна база за преглед на активностите, за мониторинг и за евалуација. Самата нејзина природа налага да се ажурира за време на спроведувањето на постојатите, ошто во спроведувањето се сменат ситничка алатка која не ја рефлектира и не ја зема предвид измените услови.*

**Пример:** Лоџичка рамка за развој на индикатори

### Идентификување на проблемот

За да може да се измери влијанието, потребно е да се идентификува проблемот, односно да се обезбедат податоци за состојбата што постоела пред да се започне со спроведувањето на соодветната политика. Во однос на конкретната политика за реформа на правосудниот систем, потребно е да се лоцираат слабостите што довеле до поставување на целите, бидејќи тие ќе помогнат при процесот на евалуација да се оцени - дали преземените мерки и активности го дале очекуваниот резултат, односно, дали и во која мерка е исполнета целта. За таа цел, потребно е да се утврди дали податоците за претходната состојба се јавно достапни и релевантни. Основните индикатори можат да се најдат во Стратегија за реформа на правосудниот систем (2004 г. -2009 г.), но и во извештаи што биле подготвувани од страна на бројни и добро информирани набљудувачи, за процена на состојбата во делот на правосудството во Република Македонија.

### Развој на визија – посакувана слика за проблематичната област

Потребно е од изворите со кои располагаме да ја утврдиме целта што сме сакале да ја оствариме, конкретно преку спроведената политиката за зголемување на независноста на судството, и дали оваа цел била соодветно поставена. За да се идентификуваат целите што требало да се постигнат, како извори можат да се искористат националните акти и стратешките документи што се однесуваат на ова прашање, потоа општите цели поставени во нив, како и целите утврдени во европските и во меѓународните мерки и стандарди. Така на пример, како критериуми по кои се мери независноста на судството, покрај оние наведени во Стратегијата, се укажува на потребата од адресирање на следниве прашања:

- Јакнење на независноста на судството од политичките влијанија на другите две власти, од влијанијата на медиумите и на граѓанското општество, преку редифинирање на статусот на судиите, вклучувајќи ги и постапките за нивна селекција и избор, редифинирање на системот за разрешување и за унапредување, системот за плати, обезбедување на сигурност на мандатот и неменливост;
- Потребата од обезбедување на континуирана едукација на судиите, со цел да се обезбеди подобар квалитет;
- Почитување на принципот на внатрешна независност на судијата, односно - во процесот на одлучување, судиите треба да бидат независни и непристрасни;
- Отчетност на судиите, преку објективни критериуми за оценка на нивната работа и објективни критериуми за водење на дисциплинските постапки, како и транспарентност на нивната работа;
- Зголемување на нивото на доверба и на транспарентност на судството;
- Обезбедување економска независност на судството, како и обезбедување на потребните услови за ефикасна работа на судиите.



## Развој на индикаторите на влијание

Развојот на изведбата – посакуваната слика за проблематичната област, ги дава индикаторите на изведбата, односно, води кон знаците што покажуваат дека визијата е постигната. Во продолжение, наведени се примери за индикатори што овозможуваат да се покаже дека посакуваната цел е постигната:

- Уставни и законски гаранции за задолжителна одвоеност на законодавната, на извршната и на судската власт;
- Постои Совет за самоуправување на судии, што има развиено регулаторна рамка за раководење со судството;
- Постојат објективни и мерливи критериуми за следење и за оценување на работата на судиите, што не ја фаворизираат продуктивноста пред квалитетот, туку го земаат предвид обемот на работата и комплексноста на предметите.

## Развој на индикаторите на процесот

Ги опфаќаат мерки те што овозможуваат да се измери како да се постигнат резултатите. Во продолжение, дадени се примери за индикаторите на процесот:

- Добиени позитивни мислења од релевантни меѓународни организации, по однос на правната рамка за одвоеност на законодавната, на извршната и на судската власт, по однос на законските одредби и процедури за избор и за именување на судии, како и по однос на критериумите за оценување на судиите, за дисциплинската одговорност, за разрешување, итн.
- Донесена / доуредена правна рамка за: одвоеност на законодавната, на извршната и на судската власт; законските одредби и процедури за избор и за именување на судии; критериумите за оценување на судиите, на дисциплинската одговорност, на разрешувањето, итн.;
- Намален број на случаи на коментирање судски одлуки, по начин на кој се нарушува независноста или довербата во судството.

## 3.2 КРИТЕРИУМИ ЗА МОНИТОРИНГ И ЗА ЕВАЛУАЦИЈА

Кога ќе се воспостават индикаторите, потребно е тие да се анализираат од аспект што ќе биде споредлив и ќе овозможи универзални критериуми за евалуација. Воспоставувањето на критериуми за евалуација е неопходно за успешно следење и за презентирање на добиените резултати. Критериумите се конзистентен и стандардизиран пристап што кој ќе овозможи правилна споредба и анализа на резултатите.

Според ОЕЦД, постојат пет основни критериума за евалуација: ефикасност, ефективност, влијание, релевантност и одржливост. Во зависност од предметот на евалуацијата и од целите, некои критериуми ќе имаат поголемо значење, а други помало. Според предметот на евалуацијата, може да се применат и дополнителни критериуми.

### 3.2.1 Ефикасност

Ефикасноста е еден од основните критериуми. Тој ја мери економската оправданост на одредена политика или активност, односно - врската помеѓу влезните ресурси и директниот резултат. Основен е бидејќи во многу случаи времето, парите во однос на интензитетот на влијанието, се многу важен фактор во оценката на успешноста на некоја политика.

Евалуацијата на ефикасноста треба да ги оцени квантитативните и квалитативните влезни информации и резултати. При евалуација на ефикасноста потребно е да се направи споредба со алтернативни пристапи што ќе го дадат истиот резултат, со цел да се види дали е искористен најефикасниот пристап. Притоа, треба да се земат предвид следниве аспекти:

- Дали влезните ресурси се алоцирани за да дадат најнизок можен трошок?
- Дали активностите се спроведени на соодветен начин?
- Дали индиректните трошоци се сведени на минимум?
- Дали во текот на имплементацијата на политиката се спречени или се решени конфликтите?

- Дали резултатите се постигнати во планираниот период и во рамките на планираниот буџет?

### 3.2.2 Ефективност

Ефективноста е мерка за степенот до кој резултатите од активностите влијаат врз исполнување на поставените цели на политиката. Ќе се смета дека активностите се ефективни ако имаат значителен придонес во постигнувањето на посакуваните цели. Иако ефикасноста и ефективноста се последователни, сепак, позитивната оценка за едниот критериум не значи автоматски дека и другиот критериум е позитивно оценет. Оценката на ефектите од преземената политика овозможува да се претпостави каков би бил крајниот резултат ако активностите или политиката воопшто не се имплементира. Тогаш ќе се добие и појасна слика за нето-ефектите од политиките, посебно онаму каде што резултатите не се веднаш видливи.

При оценката на ефективноста треба да ги знаеме следниве чекори:

- Мерење на ефектите - споредбено со ситуацијата пред да се имплементира политиката;
- Повторно пишување на промените / ефектите, како резултат на преземената политика;
- Оценка на ефектите во согласност со поставените цели;

### 3.2.3 Релевантност

Критериумите за евалуација треба да се релевантни, односно да бидат конзистентни со поставените цели, со приоритетите и со политиките. Во основа, потребно е да има логичка врска помеѓу ефектите од преземените активности / политики и нивното влијание врз поставените цели.

### 3.2.4 Влијание

ОЕЦД го дефинира влијанието како збир на сите позитивни или негативни промени (ефекти) што произлегуваат како резултат на одредена политика, и имаат влијание директно или индиректно, посакувано или непосакувано. Во таа насока, влијанието се мери од аспект на сите можни економски, политички, социјални, еколошки, технолошки ефекти на локално, национално или на регионално ниво.

### 3.2.5 Одржливост

Критериумот на одржливост се однесува на тоа - дали придобивките и ефектите од одредена политика ќе продолжат и по имплементација на политиката, односно - дали ефектите од таа политика ќе дадат долгорочни придобивки за крајните корисници. Одржливоста е многу значаен критериум, бидејќи доколку ефектите се еднократни, во тој случај не би требало да се продолжи со примената на таа политика, т.е. треба да се изнајде нова политика што ќе дава континуирани резултати.

### Развој на индикаторите за ефективност

Во продолжение се излистани примери за индикатори што треба да ни овозможат да оцениме со која бројка, односно состојба ќе бидеме задоволни:

- Најредокиот на независноста на судството, напишан во повеќе извештаи од Советот на Европа, од Европската комисија, во извештаи на Стратејата дејариментирани на САД, итн.;
- Повеќе од половина од членовите на Судскиот совет се избрани од страна на судиите во сите инстанции, и со почитување на плурализмот во судството;
- Одлуките на Судскиот совет се аргументирани, и редовно и систематски се објавуваат на веб-страницата;

- Зголемување на фиксниот процент за судскиот буџет во износ од  $x$  % од БДП;

**Развој на индикаторите за ефикасноста** - (Колку пати ќе постоиме, колку време ќе ни биде потребно, колку луѓе ќе ангажираме, итн).

- Средствата што ќе се издвојат за реформата на судството, да не бидат високи од  $X$ ;
- Бројот на судиите да не го надминува просекот утврден од страна на Советот на Европа (20,6 на 100.000 жители);
- Крајкорочните мерки да се реализираат во рок не подолго од 2 години;
- Среднорочните мерки да се реализираат во рок од 3 до 5 години;
- Долгорочните мерки да се реализираат во рок од 5 до 7 години.

### 3.3 СИСТЕМ ЗА ПРИБИРАЊЕ ИНФОРМАЦИИ

Воспоставувањето систем за прибирање информации е неопходен елемент за успешно спроведување мониторинг, бидејќи овозможува навремено, организирано и унифицирано прибирање информации. Системот претставува алатка со која ќе се дефинира - кој треба да се вклучи во креирањето на систем за мониторинг и за евалуација, и на кој начин. Исто така, таа алатка може да се користи за определување соодветен примерок што ќе послужи за прибирање на податоците. Освен што овој систем укажува кои за-сегнати страни да се вклучат, тој предвидува проценка на нивните интереси, на нивната поврзаност со политиката и на начинот на кој треба врз нив да се врши мониторинг и евалуација.

Постојат повеќе причини зошто одредени засегнати страни треба да бидат вклучени во евалуацијата. Можеби е потребно тие да бидат вклучени поради нивната улога во спроведувањето на политиката; бидејќи се претставници на некоја заедница или на подгрупа од целната група; имаат есенцијални информации или вештини за процесот; имаат моќ, и слично.

Партиципацијата не значи само вклучување на сите во сите фази во секое време, туку значи внимателно да се размисли, како да се обезбеди различни интереси да бидат претставени во различни фази и во различни форуми во процесот на мониторинг и на евалуација.

Понатаму, системот предвидува воспоставување временската рамка за прибирање на сите потребни информации, идентификување на надлежните за прибирање и за сортирање на информациите, кои/ј се релевантните извори на информации, како и утврдување на потребните и на достапните капацитети и ресурси за собирање информации. Во оваа фаза треба да се дефинираат и методите што ќе се користат за прибирање информации, како и можните ризици при собирање и документирање на информациите.

Доколку во оваа фаза се утврди дека постои јаз помеѓу потребните и достапните капацитети за прибирање информации, или некои/ј други критични точки, потребно е тие веднаш да се адресираат со цел да се избегнат поголеми проблеми во натамошниот процес, и да се овозможи ефективен мониторинг и евалуација.

### 3.4 СОБИРАЊЕ И ДОКУМЕНТИРАЊЕ ИНФОРМАЦИИ

Откако се поставени индикаторите, поставен е системот за прибирање информации, прибрани се основните податоци, оттогаш може да се пристапи кон прибирање на информациите потребни за мониторинг и за евалуација. За тоа постојат мноштво методи. Секој од нив има свои специфики, позитивни и негативни страни, а тимот што го спроведува проектот треба да одлучи кои/ј методи ќе ги примени. Најдобро е да се направи комбинација од повеќе методи за да бидат наодите порелевантни, а со тоа и научените лекции ќе бидат повалидни и поприменливи.

Подолу во текстот е даден опис на клучните методи за прибирање информации за мониторинг и за евалуација, посочена е нивната примена и податоците што веројатно ќе ги обезбедат.

#### 3.4.1 Преглед на документацијата

Целта на овој метод е преку преглед на документацијата во писмен, електронски, фотографски или во видео запис - да се разбере текот, изведбата и влијанието на политиката. Овој метод може да обезбеди основни информации за областа од значење за политиката, или, пак, за одреден индикатор.

За да биде овој метод корисен мора однапред да се јасни очекувањата. Откако документацијата ќе се прибере, потребно е да се провери нејзината доверливост. Доколку се појави недостаток на информации, тие мораат да се покријат со докази и да се појаснат.

Прегледот на документацијата може да биде замена за утврдувањето на основните индикатори и за утврдувањето на исполнувањето на индикаторите на изведбата. Ограничувања постојат во однос на тоа дека овој метод се врши само врз достапната документација, но и поради тоа што неговата успешност зависи од тоа како и од кого таа документација е презентирана, како е чувана и каков е нејзиниот квалитет.

Покрај официјалните документи од институциите и податоците обезбедени со јавниот пристап до информации, како документација можат да послужат и меѓународните извештаи, оценувачките мисии, извештаите од специјализирани агенции и организации, и слично.

### 3.4.2 Директно набљудување

Со употреба на овој метод - преку набљудување се добиваат корисни и навремени информации. Со тоа се помага да се донесат одлуки чија цел е подобрување на изведбата или добивање сознанија што ќе служат како хипотеза за пофокусирана студија. Од перспективата на мониторингот и на евалуацијата, овој метод е критичен за дополнување на собраните податоци, може да се употреби за да се разбере контекстот во кој се тие собрани, а може да помогне и во објаснувањето на резултатите.

За да биде овој метод успешен, најнапред е потребно да се утврди концептуалната рамка и насоките во однос на тоа што треба да се набљудува. Секако, потребно е да се избере набљудувач или група набљудувачи. Клучни информатори се членовите на заедницата што постојано живеат и работат во областа каде што се спроведува политиката. Тие треба да имаат вештини за набљудување. Но, освен локалното население, информатори можат да бидат и луѓето што живеат надвор од заедницата, а вршат посета на терен, иако ним ќе им треба повеќе време за да дознаат што е навистина значајно. Од друга страна, пак, тие може да забележат работи што мештаните не ги забележуваат, или, пак, ги земаат здраво за готово.

Директното набљудување е наједноставен и најчесто запоставуван метод во однос на сите други методи. Тој е вообичаен истражувачки метод за општествени прашања и процеси. Луѓето набљудуваат автоматски, но тоа може да се направи поефективно и повалидно, ако неговата употреба се структурира. Информациите што можат да се соберат на овој начин, не би можеле да се соберат на друг начин. Притоа, многу може да се научи преку набљудување на она што луѓето го прават, на нивните меѓусебни врски и на врските со заедницата. Добиените одговори можат да се проверат со вкрстени прашања. Секако, постои ограничување, а тоа се стереотипите и предрасудите што ги има набљудувачот, но и набљудувањето кон набљудувачот. Стереотипите и предрасудите никогаш не можат да се елиминираат целосно, па оттаму, директната опсервација, како систематски метод за мониторинг и за евалуација, мора да биде комплементарен и дополнителен на другите методи.

### 3.4.3 Прашалници и анкети

Целта на овој метод е добивање податоци од голем број луѓе, на структуриран начин, според одредени прашања што кои овозможуваат статистичка анализа. Од перспективата на мониторингот и на евалуацијата, прашалниците и анкетите формираат основа за многу студии, бидејќи тие овозможуваат фокусирано собирање податоци за специфични изведби, преку прашања или индикатори од примерокот.

Секако, потребно е да се одлучи какви податоци се потребни и како да се спроведе истражувањето. Прашалниците се формулари со прашања, што се употребуваат за прибирање податоци од испитаниците. Анкетата е поопширна и таа може да вклучува подолги прашалници, или, пак, едно или две прашања. Таа вклучува истражување каде што истражувачите ги донесуваат своите заклучоци лице в лице, преку интервју, преку телефон, преку пошта, или преку е-маил.

Бидејќи е многу обемно и скапо да се направи анкета на сите засегнати од кои се потребни информации, оваа алатка се применува на одредена група (примерок). Примерокот треба да одговара и да ги претставува карактеристиките и структурата на сите засегнати во процесот. За да се добијат порелевантни и поточни резултати од анкетата, што ќе ги претставуваат ставовите на сите засегнати страни, потребно е да се одбере и соодветен репрезентативен примерок.

Посебнојат неколку вида избирање рејрезентативен примерок за анкетирање, од кои наједноставниот е - просит случаен примерок, каде што сите засегајати во процесот имаат еднаква веројатност да бидат избрани. Вториот, просит систематски начин, е преку поделба во групи (сериуми) на сите засегајати во процесот, според различни карактеристики, при што се земаат рејрезентативни примероци од секоја група. Систематски примерок рејрезентативен примерок од просити, случајни примероци, избрани како примероци од секоја сериум. Големината на примерокот може да биде пропорционална на големината на сериумот, или, пак, сразмерна со ситноста на варијабилноста на набљудуваната карактеристика.

Третиот вид рејрезентативен примерок е - примерок на целини и повеќекратен примерок, што се користат кога имаме голема група на засегајати ситрани во процесот, а не можеме точно да ги идентификуваме. Во насока на креирање соодветен рејрезентативен примерок, се земаат одделни групи елементи, односно целини, што се веќе формирани во рамките на целата група засегајати ситрани. Питоа, по случаен избор се избираат одреден број групи што го креираат рејрезентативниот примерок на одредена/избрана целина. Случајот кога со примерокот ги офаќаме сите единици на избраниите целини, се нарекува - просит примерок на одредени/избрани целини. Доколку со примерокот не се офаќаат сите елементи на избраниите целини, туку само еден дел од нив, тогаш се формира - повеќекратен примерок. Четвртиот вид е - систематски примерок, што рејрезентативен систематски метод каде што изборот на елементите е направен по систематски ред. За оваа цел, потребно е да имаме листа на сите единици одредени од реден број, при што, по случаен избор се одредува кој ќе биде првиот елемент, а секој нареден елемент ќе се одбира според одреден интервал.

Прашалниците и анкетите можат да бидат едноставни или многу комплицирани. Тие можат да содржат специфичен облик на затворени прашања со „да / не“ одговори, прашања со повеќе одговори, или, пак, да вклучуваат отворени прашања, како што е, на пример, полу-структурираното интервју. Прашањата со даден избор се добри за прибирање податоци што потоа ќе се анализираат статистички. Прашањата со можност за слободни одговори можат да бидат мошне добри за да се дознае за чувствата, или, пак, за ставовите на луѓето.

Како и да е, за да бидат одговорите употребливи, прашањата мораат да бидат добро структурирани или формулирани. Тие треба да бидат формулирани за да одговорот на информацијата која е потребна за оценка на индикаторите.

Чести грешки што се појавуваат се - избор на преголем примерок, се поставуваат премногу прашања, или примерокот не е рејрезентативен. Тогаш анализата станува многу комплицирана, одзема премногу време и ја губи својата корисност.

Добрите вештини за интервјуирање се исто така многу значајни. Ако стилот на интервјуирање е многу структуриран, или, пак, нефлексибилен, тогаш тоа може да пречи на отвореноста на испитаниците. Прашањата не треба да се премногу долги или премногу комплицирани. Тие можат да се постават индивидуално, анонимно или на група. Ако се поставуваат на група, тогаш не треба да се фокусираат на работи што зафаќаат од сферата на приватното, туку на работи што ѝ се заеднички на групата.

### 3.4.4 Полу - структурирано интервју

Овој метод се употребува за да се соберат информации од прва рака од индивидуа, или, пак, од мала група, преку серија прашања водечки за разговорот, но и преку оставање доволно простор за нови прашања што можат да произлезат како резултат на дискусијата. Од перспективата на мониторингот и на евалуацијата, полу - структурираните интервјуа се клучни за длабинско разбирање на квалитативните проблеми. Со тоа што интервјуата се отворени (но, со одредени насоки зададени однапред), тие се корисни за проценка на непланирано влијание (позитивно или негативно), на мислења за релевантноста и за квалитетот на политиките.

За да биде овој метод успешен, најнапред треба да се дефинира целта и да се утврди кои информации се потребни, како и да се направи листа за потребните работи. Прашањата треба да бидат поставени, при што интервјуираните ќе можат преку дискусија да ги изразат своите ставови. Исто така, потребно е однапред да се знае кој ќе биде интервјуиран, колкумина се потребни во рамките на примерокот, и дали интервјуто ќе се води индивидуално или во група. Ако се спроведува групно интервју со повеќе од еден интервјуиран, тогаш е добро интервјуираните да се запознаат со текот на постапката и со нејзината динамика.

Интервјуто треба да го води искусно лице што ја разбира темата, има вештини што ја охрабруваат дискусијата и може да ги приобележи добрите одговори. Тоа лице треба да е добар слушател и добар соговорник.

Во насока на формулирање релевантни и значајни прашања, полу- структурираните интервјуа најчесто се проследени со претходна подготовка преку процес на набљудување како и преку неформални и неструктурирани интервјуа, со цел оној што го прави интервјето да биде добро запознаен со темата на интерес и да може да формулира и да поставува соодветни прашања. Прашањата треба да бидат структурирани на начин што ќе бара детални одговори, наместо потврдни и одречни изјави. Најчесто полу- структурираните интервјуа ги водат две лица, од кои едното го води интервјето, а другото прибележува детално, вклучително и цитати. Интервјуата можат и да бидат снимани, но тоа може да резултира со резервираност на интервјуираните. Прашањата треба претходно да се тестираат за да се утврди дали се соодветни и доволно прецизни, а одговорите што ќе се добијат да можат добро да се анализираат. Прашањата што се користат при полу- структурирано интервју се најчесто од отворен тип, со цел да му се овозможи на интервјуираниот слобода во изразувањето на своите ставови, без притоа да се понудат можни одговори на поставеното прашање.

Полу- структурираните интервјуа, посебно групните, можат да се употребуваат во комбинација со други методи, како на пример – визуелни методи, а се употребуваат за да се добијат квалитативни информации што не можат да се добијат преку структурирани прашалници, но, на полу – структурирани интервјуа не може да се спроведат статистички анализи. Информациите добиени со одговор на отворени прашања многу тешко може да се синтетизираат за да се добијат јасни резултати. Тешко е да се одржат испитаниците фокусирани, а тешко е да се споредуваат различни одговори. Оттаму, многу е важно да се земаат прецизни белешки. Исклучително важно е да се користи едноставен јазик, за да можат сите испитаници да разберат, а при групни интервјуа треба да се настојува да се избегне конфликтот во групата, што може да настане поради политички, културни или, пак, поради контроверзни прашања што мора однапред да се предвидат. Бројот на прашањата и времетраењето на полу- структурираното интервју тешко се утврдуваат однапред, бидејќи зависат од дискусијата што може да се развие во текот на интервјето. Сепак, постои разумна рамка од 60 до 90 минути, што треба да е прифатливо за да се овозможи доволно ниво на концентрација од двете страни.

### 3.4.5 Фокусни групи

Преку фокусните групи се собираат информации на групна дискусија, за да се разјаснат одредени детали, или за да се добијат мислења за одредено прашање од мала група избрани луѓе што имаат различни или заеднички гледишта. Фокусните групи се добри за да се изврши оценка на политиките, за да се процени квалитет на политиките или пак за да се идентификуваат областите каде што е постигнат напредок.

Најнапред, треба да се определат учесниците (најдобро - четири до осум учесника), а во зависност од целта може да се работи со хетерогена, или, пак, со хомогена група. Ако групата не е доволно хомогена, може да се појават големи несогласувања меѓу членовите. Ако, пак, групата е хомогена, тогаш може нецелосно да ја претставува избраната заедницата. Оттаму, групата мора внимателно да се избере. Во случај да се работи со хомогена група, тогаш добро е да се работи со повеќе хомогени групи, но тие меѓусебно да се разликуваат. На групата треба да ѝ се постави исто прашање, а за него да се дискутира во однапред определено време (еден час, до максимум два часа). Структурата на водењето на фокусната група предвидува неколку важни чекори:

- Дискусијата (состанокот) на фокусната група почнува со најава и со воведно обраќање на интервјуерот што треба да ја објасни целта на фокусната група, да ги охрабри учесниците слободно да го искажат своето мислење, и да ги каже правилата по кои треба да се води дискусијата;
- Потоа се претставуваат учесниците, но тоа не е задолжително, а тие можат и да му поставуваат прашања на интервјуерот;
- Суштинскиот дел на дискусијата почнува со поставување на прашањата и на темите за дискусија. Прашањата што се поставуваат во рамките на фокусната група се - отворени прашања, што им даваат простор на учесниците да искажат мислење. Воведниот дел и прашањата треба да се испланирани така што ќе овозможат двострана комуникација и поголема вклученост на учесниците. Крајот на дискусијата треба да биде проследен со сумирање и со идентификување на клучните забелешки, на одговорите и на темите на разговорот.



Дискусијата ја води интервјуер, што треба да има добри вештини за водење дискусија во група, минимално да интервенира, толку колку да овозможи сите да го изразат своето мислење. Во текот на дискусијата потребно е да се нотираат детални забелешки, или да се снима целата дискусија. Затоа, освен интервјуерот, потребно е уште едно лице што ќе прибележува.

Еден од начините за да се обезбеди дека податоците се релевантни е да се продолжи со одржување фокусни групи, сè додека одговорите не почнат да се повторуваат.

Ако е добро воден, овој метод може да даде детални информации. Исто така, на овој начин може да се набљудува групата за да се добијат сознанија за однесувањата, за ставовите и за чувствата. Методот дава можност на брз и на едноставен начин да се соберат многу клучни информации, а воедно е многу поефтин од формалните анкети и истражувања.

### 3.4.6 Дневници

Дневникот е дел од групата методи што се занимаваат со промените што настанале со текот на одредено време. Негова цел е да се забележат настани, факти, реакции и мислења во текот на одреден период. Корисен е за бележење детали, што инаку можат да бидат пропуштени, а би можеле да го објаснат контекстот во кој се случила промената. Дневникот може да се користи за да се насочи вниманието кон специфични прашања за изведбата, или кон одредени индикатори.

За да биде овој метод успешен, а процесот на евалуацијата - оптимален, дневникот треба да се води од најраната фаза на спроведувањето на политиката. Треба да се определи формата на дневникот, и лице што ќе го води. Дневниците можат да бидат повеќе или помалку структурирани, да се базираат на општи теми или пак на конкретни индикатори. Можат да се користат при дискусији за да се споредат забелешките и да се идентификуваат промените, посебно оние промени за кои е потребна акција. Собирањето потребни податоци за дневникот може да се одвива преку други методи, погоре опишани како структурирани интервјуа, анкети/прашалници, фокусни групи, набљудување, и слично.

Форма на дневник е и - процесната документација, што вклучува детален опис на процесите, настаните и на проблемите што се случиле во текот на траењето на јавната политика. Дневниците се едноставен и достапен метод, и добри се за само-евалуација. Тие можат да дадат вредни сознанија, но клучна е вештината за пишување на оној што ги води, како и дисциплината за внимателно бележење.

### 3.4.7 Студија на случај

Цел на оваа алатка е да се документа животна историја или животна секвенца во одреден временски период, што се однесува на одредено лице, на локација, на домаќинство, или, пак, на група, за да се добијат сознанија за влијанието од политиката. Сознанијата од примената на оваа алатка покажуваат како крајните корисници и засегнатите страни се справуваат со промената, и зошто промената се случува на специфичен начин, а од примената на алатката може да се научи и за очекувањата на засегнатите страни и за пречките во однос на нивните идни планови. При спроведувањето на мониторингот и на евалуацијата, студиите на случај им даваат реална димензија на податоците и овозможуваат длабинско разбирање на контекстот и на човечкиот фактор, зад воопштените или зад сумираните податоци што можат да се соберат на други начини.

За да биде оваа алатка успешна, треба однапред да се дефинира целта и да се идентификува предметот на студијата на случај. Потребно е да се утврди како ќе се приберат податоците (преку интервју, документи, биофизички мерења, и слично). Доколку податоците се прибираат преку интервју, интервјуерот мора да има добри комуникациски способности, а интервјуата можеби ќе биде потребно да се повторат повеќепати.

Предноста на оваа алатка е тоа што овозможува да се соберат многу детали за специфична тема. Потребата за студија на случај може да нарасне по истражување за кое се утврдило дека е потребна подлабинска анализа. Студиите на случај даваат интересна перспектива што не може поинаку да се добие, а овој метод е особено вреден во комплексни ситуации со многу варијабли што се во интеракција, и каде што исходите и влијанијата варираат меѓу различната популација.

Сепак, генерално, студиите на случај не се сметаат за репрезентативни, па е добро да се комбинираат со други методи што вклучуваат истражување врз поголеми примероци, како на пример анкети или прашалници.

### 3.5 АНАЛИЗА НА СОБРАНИТЕ ИНФОРМАЦИИ – АЛАТКИ ЗА КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА

Овој процес ја вклучува конкретната анализа, т.е. - евалуацијата. Квалитетот на изведбата на претходните фази треба да обезбеди дека сите податоци што се собрани, се во контекст на индикаторите, на резултатот и на целта за која е спроведена политиката. Понатаму, треба да се покаже дека се собрани релевантни податоци што ја одразуваат реалната состојба во државата или на подрачјето, на целната група, на засегнатите страни за кои е наменета политиката.

Во зависност од тоа кој од двата вида евалуации е предмет на анализа, односно - за која евалуација, всушност, се собрани податоците, може да стане збор за - евалуација на процесот, и за - евалуација на влијанието.

#### 3.5.1 Евалуација на процесот

Евалуацијата на процесот се фокусира на оперативниот дел од спроведувањето на политиката, односно - проценува дали начинот на имплементација на политиката е во согласност со планираниот дизајн за развој и за работа. За разлика од евалуацијата на влијанието, трошоците и временската рамка за спроведување на оваа евалуација се релативно помали, а пак резултатите/ информациите добиени од оваа евалуација можат во голема мерка да се искористат за подобрување на имплементацијата на политиката.

Процесната евалуација го користи ex-post пристапот на евалуација, базиран на иницијално поставените цели, на индикаторите во рамката за мониторингот и за евалуацијата на политиката. Целта е - да се спореди и да се утврди дали постои разлика меѓу планираните и реализирани резултати и целите од политиката, да се дадат насоки за натамошно подобрување на имплементацијата, како и да се утврди кои се научените лекции за иден развој и за спроведување на политиките.

Анализата на процесот за спроведување на јавната политика ќе придонесе за подобрување на перформансите на активностите, при што се очекува активно учество од страна на сите засегнати страни преку давање сугестии и препораки за тоа - како може политиката подобро да се имплементира.

Евалуацијата на процесот е важна поради следните аспекти:

- Ги идентификува најдобрите можни решенија што ќе се користат како најдобри практики;
- Помага во интерпретацијата на добиените резултати од евалуацијата на влијанието - ако евалуацијата на влијанието покаже дека некоја политика не ги постигнала очекуваните ефекти, тогаш евалуацијата на процесот може да ги најде причините и објаснувањето за добиените резултати;
- Помага подобро да се разбере политичкиот и институционалниот контекст на политиката - зошто понекогаш се креира политика што не е најефикасна, но е политички оправдана;
- Добиените сознанија од овој вид евалуација се користат во насока на подобрување на политиката;

Во рамките на спроведувањето на евалуација на процесот најчесто се извршуваат следниве активности:

- Проценка на степенот до кој политиката е во согласност со иницијално поставената логичка рамка на очекуваните резултати, како и подготовка на ревизија на рамката (моделот);
- Работилници наменети за засегнатите страни и за крајните корисници на јавната политика, што имаат за цел да ги разгледаат сите коментари и препораки за тоа како се одвива и што се случува со имплементацијата на јавната политика;
- Анкети и интервјуа со крајните корисници, за да се дознае нивното мислење за јавната политика;
- Анализа на документите поврзани со одредена политика.



### 3.5.2 Евалуација на влијанието

Евалуацијата на влијанието претставува системска идентификација на ефектите - позитивни или негативни, планирани или непланирани, предизвикани од определена активност поврзана со имплементација на одредена јавна политика, на програма или на проект, во споредба со состојба на статус кво. Евалуацијата на влијанието дава одговор на прашањето за причинско - последичната врска од одредена јавна политика, односно покажува - кој е ефектот од одредена промена врз крајниот резултат. Покрај тоа што ја идентификува причинската врска меѓу одредена активност и крајниот резултат, овој метод на евалуација дава и резултати за ефективноста на јавната политика.

Генерално, овој метод дава значајни информации за тоа која политика е во функција на целите, но и како, под кои услови, за кој трошок и за кои засегнати страни одредена политика е функционална. При спроведување на евалуацијата на влијанието мора да се евалуира и тековната состојба, односно - каков би бил резултатот кога конкретната политика не би се спроведувала, а треба да се и направи соодветна споредба меѓу тие два крајни ефекта. Фокусот при креирање на јавните политики се повеќе е насочен кон примена на докази што претставуваат одговор на барањата и на потребите на сите засегнати страни, а евалуацијата на влијанието дава солидна основа за информирано носење одлуки.

Евалуацијата на влијанието помага подобро да се разбере опсегот до кој активностите направиле промена, како и да се утврди дали трошоците за определена активност се оправдани. Врз основа на тоа, може да се извлечат заклучоци и лекции како да се подобрат идните активности. Исто така, евалуацијата на влијанието дава одговор на најзначајните прашања: До кој степен е направена промена? Какви се резултатите? Како да се подобриме?

Евалуацијата оди подалеку од идејата: **што треба да се гознае?**, кон идејата - **зошто е иошребно да се знае?**

Евалуацијата на влијанието е тесно поврзана со процесот на мониторинг и на евалуација, и не би требало да се врши независно. Ако мониторингот и ex-ante евалуацијата обезбедуваат информации за целите на политиката, за начинот на креирање и за спроведување, како и мерки за потенцијалните и за актуелните ефекти од интервенцијата

врз крајните корисници, тогаш евалуацијата на влијанието дава точна проценка за тоа дали крајните корисници навистина имаат придобивки од политиката, а не од други фактори.

Најдобрата евалуација е комбинација на сите овие пристапи и алатки. Некои од алатките што може да се користат при евалуацијата на импактот ќе се разгледаат подолу во текстот, но нивната употреба зависи од тоа која политика е предмет на евалуација. Сепак, мора да се напомене дека евалуацијата на влијанието и евалуацијата на процесот се комплементарни процеси, и не треба да претставуваат замена еден за друг. Информациите што ќе се добијат од евалуацијата на процесот донекаде се и неопходни при утврдување на резултатите од влијанието. Бидејќи евалуацијата на влијанието е процес за кој треба подолго време и значителни ресурси, тој се аплицира селективно, но е препорачлив при донесување и при спроведување политики од стратешко значење.

## 3.6 АЛАТКИ ЗА КВАНТИТАТИВЕН ПРИСТАП ВО ЕВАЛУАЦИЈАТА НА ВЛИЈАНИЕТО

### 3.6.1 Анализа на трошоците и на придобивките (Cost – Benefit Analysis)

Целта на овој метод е обезбедување форма преку која ќе се пресмета опсегот на трошоците и на придобивките што се однесуваат на одлуката, за да се избегнат активностите што се скапи, а имаат малку придобивки. Стандардната употреба на овој метод е да се процени политиката, преку споредба на вистински мерки за трошоците и за придобивките во однос на оние што се предложени при нејзиното дизајнирање. Друга употреба е - да се пресметаат трошоците и придобивките од елементите на политиката, како што се специфичните активности или индикаторите.

Најдобро е овој метод да го реализира искусен економист или експерт за ваков вид анализа, бидејќи методот подразбира употреба на различни формули за пресметка на трошоците и на придобивките во текот на траењето на политиката.

Ако е изведена правилно, оваа анализа има неколку придобивки. Таа овозможува сеопфатна рамка за систематско поврзување на трошоците и на придобивките. Таа им овозможува на вклучените страни да размислат за деталите, и дава јасен преглед за протокот на пари. Но, оваа анализа исто така е и многу критикувана, бидејќи е тешко на прецизен и на пресметлив начин да се сумираат сите потенцијални трошоци и придобивки. Одредени трошоци и придобивки е многу тешко да се мерат, како што се: нематеријалните, нефинансиските социјални трошоци и трошоците од животната средина, а посебно оние што имаат долгорочни ефекти или ефекти во неизвесна иднина, како и придобивките што временски треба да се појават многу подоцна. Оттаму, оваа анализа мора да биде изведена внимателно, од страна на искусни економисти и информатичари, за добро да се предвидат можните опции, како и поради математичката комплексност на методот.

### 3.6.2 Cost –effectiveness

Cost-effectiveness анализата претставува економска алатка за оценка на трошоците и на ефектите од повеќе алтернативни опции поврзани со достигнување на иста или на слична посакувана цел. Иако блиска до Cost-benefit анализата, оваа алатка се користи за пресметка на алтернативните ефекти коишто е тешко да се дефинираат или да се пресметаат во монетарни единици, па оттаму се искажуваат во физички единици. *Cost-effectiveness* анализата на конкретна политика се изразува преку пресметка на односот на потребните ресурси/ трошоци и постигнатите ефекти.

## УПОТРЕБА НА ЗАКЛУЧОЦИТЕ ОД АНАЛИЗАТА

Последната фаза во процесот на мониторингот и на евалуацијата се однесува на анализата и на употребата на добиените резултати, како основа за унапредување на политиките, за зајакнување на перформансите на тековни и на идни политики, а пред сè за унапредување на процесот на учење. Во процесот на креирање политики базирани на докази, мониторингот и евалуацијата имаат стратешка улога. Мониторингот и евалуацијата претставуваат мошне важен извор на докази и на факти што се користат за подобрување на јавните политики, како и за промовирање транспарентност при креирање јавни политики. Информациите што се добиваат од овој процес можат да го подобрат квалитетот на владините одлуки, и ефективноста на нејзиното работење.

Јавните политики имаат за цел да ги адресираат проблемите, потребите и барањата на граѓаните, а преку доказите и преку резултатите од мониторингот и од евалуацијата може да се одберат поефикасните и поефективните политики, но, и да се унапредат постојните. Во таа насока, и буџетската политика ќе биде поефикасна и во поддршка на националните приоритети. Сепак, резултатите од мониторингот и од евалуацијата се применливи и влијателни само доколку постои цврста волја за нивна употреба во креирањето политики.

## ЛИСТА НА РЕФЕРЕНЦИ

1. Bridging the gap: The role of monitoring and evaluation in evidence-based policy making. Published by UNICEF in partnership with the World Bank, IDEAS, DevInfo and MICS, 2008
2. Methods for Monitoring and Evaluation, Managing for Impact in Rural Development, A Guide for Project M&E, International Fund for Agricultural Development <http://www.ifad.org/evaluation/guide/>
3. Monitoring & Evaluation, Some Tools, Methods and Approaches, The International Bank for Reconstruction, The World Bank, 2004 [http://siteresources.worldbank.org/EXT/VACAPDEV/Resources/4585672-1251481378590/MandE\\_tools\\_methods\\_approaches.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXT/VACAPDEV/Resources/4585672-1251481378590/MandE_tools_methods_approaches.pdf)
4. Monitoring and Evaluation Guidelines, Choosing Methods and Tools for data collection, United Nations Food Project, Office of Evaluation and Monitoring [http://www.focusintl.com/RBM015-mekb\\_module\\_7.pdf](http://www.focusintl.com/RBM015-mekb_module_7.pdf)
5. Monitoring and Evaluation, Word Alliance for Citizens Participation, Civicus <http://civicus.org/index.php/en/resources/toolkits/228-monitoring-and-evaluation>
6. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. 2002.
7. Paul Gertler et al., (2010), 'Impact Evaluation in Practice', World Bank, USA
8. Shahidur Khandker et al., (2009) 'Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices', World Bank, USA
9. Проф. Д-р Славе Ристески (1999) Статистика за бизнис и економија: Економски факултет - Скопје
10. The World Bank, Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches, 2002 (<http://www.worldbank.org/ieg/ecd/tools>)



# СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ

## Поглавје 23

### ПРАВОСУДСТВО И ФУНДАМЕНТАЛНИ ПРАВА

МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА НА СПРОВЕДЕНИТЕ  
ПОЛИТИКИ ВО ДЕЛОТ НА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ПОГОЛЕМА  
НЕЗАВИСНОСТ НА СУДСВОТО

## 1. ЦЕЛТА НА СТУДИЈАТА НА СЛУЧАЈ

Заради појаснување на практичната примена на Методологијата за мониторинг и за евалуација, како студија на случај ќе биде разработена областа на судството, односно алатките потребни за да се мониторираат и да се оценат политиките што биле преземени за обезбедување поголема независност и непристрасност на судството. Мерењето и евалуацијата на постигнатите резултати во однос на независноста, непристрасноста и на ефикасноста на судството сметаме дека е оправдано да биде простудирано како случај, имајќи предвид дека почнувајќи од 2004 година, еден од главните фокуси на властите во Република Македонија е реформата на правосудството. Со оглед на фактот дека имплементацијата на Стратегијата за реформа на судскиот систем е формално завршена, а досега не е развиена нова системска стратегија за секторот на правосудството, студијата на случај би била добра можност да се оценат ефектите од досегашната реформа и постигнатите резултати, а следствено на тоа да се идентификуваат идните потреби.

Целта на оваа студија не е да направи мониторинг и евалуација на спроведената политика и нејзиното влијание во областа на независноста и на непристрасноста на судството, односно - да оцени дали се постигнати институционалните и структурните услови за поголема независност. Таа има за цел - по пат на симулација, да објасни како ќе се применат алатките и методите, односно, да го постави методолошкиот пристап за оценка на ефектите од реформите во судството, преку поставување на визијата/резултатот што требало да се постигне, преку индикаторите за мерење на резултатите, и преку посочување на системот на собирање податоци во однос на индикаторите и алатките што стојат на располагање за прибирање и за документирање на податоците.

## 2. РАМКА ЗА РАЗВОЈ НА ИНДИКАТОРИТЕ

### 2.1 Утврдување на основните (baseline) индикатори

За да може да се измери влијанието, потребно е да се идентификува причината/проблемот што го мотивирал спроведувањето на политиката, односно, треба да се обезбедат податоци за состојбата што постоела пред да се започне со имплементацијата на соодветната политика за реформа на судскиот систем. Потребно е да се лоцираат слабостите што довеле до поставување на целите, бидејќи тие ќе помогнат при процесот на евалуација да се оцени дали преземените мерки и активности го дале очекуваниот резултат, односно, дали и во која мера е исполнета целта. Оттаму, потребно е да се утврди дали податоците за претходната состојба се јавно достапни и релевантни. Генерални информации за состојбата можат да се најдат во Стратегијата за реформа на правосудниот систем (2004 г. – 2009 г.), но и во извештаите што биле подготвувани за проценка на состојбата во делот на правосудство во Република Македонија, од страна на бројни и добро информирани набљудувачи. Така на пример, во горенаведената Стратегија, како идентификувани слабости на системот се наведуваат: недостапноста до правдата, непостоењето детални критериуми за финансирање на судовите, несоодветна подготвеност на човечките ресурси, недоволна координација меѓу Врховниот суд, Републичкиот судски совет и Министерството за правда, уставните и законските решенија што овозможуваат политички влијанија, непостоење систем на континуирана едукација за судиите, појави на нестручност и на корумпираност, недоволно развиена комуникација со јавноста, и др..

### 2.2 Развој на визија - посакувана слика за проблематичната област

Утврдувањето на состојбата што постоела пред преземањето на политиката, овозможува да се идентификуваат проблемите, и соодветно на тоа, да се развие визијата што сакаме да ја постигнеме. Потребно е од изворите со коишто располагаме да ја утврдиме целта што сме сакале да ја оствариме преку спроведената политика за зголемување на независноста на судството, односно - дали оваа цел била соодветно поставена. За да се идентификуваат целите што требало да се постигнат, како извори можат да се искористат националните акти и стратешките документи што се однесуваат на ова прашање, како и

општите цели поставени во тие документи. Тука пред сè се мисли на Стратегијата за реформа на правосудниот систем, од 2004 година, како и на секторската - Стратегија за ИКТ, што го опфаќа периодот од 2007 година до 2009 година. Ако се погледне Стратегијата за реформа на правосудниот систем, тогаш како цели во однос на независноста на судството можат да се издвојат следниве:

- Јакнење на независноста на судството од политичките влијанија на другите две власти (надворешна независност), преку редефинирање на статусот на судиите, вклучувајќи ги и постапките за нивна селекција и избор, системот на разрешување и унапредување, и системот на плати;
- Потребата од обезбедување континуирана едукација на судиите, со цел да се обезбеди подобар квалитет;
- Соодветното финансирање.

При идентификацијата на национално поставените цели, важно е да се утврди дали тие биле соодветно поставени во однос на квалитетот на влијанието што сме сакале да го постигнеме, односно, дали - така како што се поставени, целите би довеле до вистински посакуваната промена и до решавање на проблемот заради кој била спроведена политиката. Дополнително, потребно е да се оцени и нивната соодветност и релевантност во однос на промените што настанувале во текот на имплементација на политиката. Соодветноста на национално поставените цели треба да се оцени преку утврдување на нивната сообразност со целите утврдени во европските и во меѓународните мерки и стандарди. Во услови на процес на европска интеграција, тоа е важно имајќи предвид дека со влегувањето во сила на Договорот од Лисабон, овие критериуми се дел од основните вредности на ЕУ (чл. 2 од ДЕУ). Самата ЕУ е „заедница заснована на закон“ (Европскиот суд на правдата), начелата за независност и за непристрасност на судството не само што се заеднички за земјите-членки, туку исто така се основачки начела на самата ЕУ и на дел од нејзиното примарно законодавство. Овие стандарди се интегрирани во корпусот на акти опфатени со Поглавјето 23 во делот на правосудството, и преку нивната соодветна имплементација ќе се мери капацитетот на земјите кандидати за прифаќање на правото на

Унијата.<sup>1</sup> Корисно е да се консултираат и упатствата, индикаторите воспоставени од страна на Европската комисија за ефикасноста на судството.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Европската повелба за фундаменталните права; Европската конвенција за заштита на човековите права и фундаментални слободи, и соодветната судска практика на Европскиот суд за човекови права во Стразбур; Препораката CM/Rec (2010)12 од Комитетот на министрите на земјите-членки за - Судска независност, ефикасност и одговорности, донесена од Комитетот на министри на 17 ноември 2010 год. на 1098-от состанок на замениците на министри; Препораката (1994)12 донесена од Комитетот на министри на Советот на Европа од 13 октомври 1994 год., и нејзиниот меморандум за објаснување на Независноста, ефикасноста и улогата на судии; Препораката Rec(2000)19, донесена од Комитетот на министрите на Советот на Европа од 6 октомври 2000 год., за - Улогата на јавниот обвинител во системот за кривична правда; Извештајот за европските стандарди, што се однесува на независноста на судскиот систем: Дел I – независност на судиите, извештај донесен од страна на Комисијата во Венеција на нејзината 82-ра пленарна седница, во Венеција на 12-13 март 2010 год.; Извештајот за европските стандарди, што се однесува на независноста на судскиот систем: Дел II – Обвинителска служба, извештај донесен од страна на Комисијата во Венеција на нејзината 85-та пленарна седница, во Венеција, на 17-18 декември 2010 год; Мислењето бр. 1 од Советодавниот совет на европските судии (СЕСЕ), за да го насочи вниманието на Комитетот на министрите на Советот на Европа кон стандардите во врска со Независноста на судството и неразрешливоста на судиите; Мислењето бр. 3 на Советодавниот совет на европските судии (СЕСЕ) за да го насочи вниманието на Комитетот на министрите на Советот на Европа кон Начелата и правилата со кои се регулира професионалното однесување на судиите, посебно етиката, несоодветното однесување и непристрасноста; Мислењето бр. 4 од Советодавниот совет на европските судии (СЕСЕ) за да го насочи вниманието на Комитетот на министрите на Советот на Европа кон Соодветна почетна обука и обука во текот на службата за судии на национално и на европско ниво; Мислењето бр. 10 на Советодавниот совет на европските судии (СЕСЕ), за да го насочи вниманието на Комитетот на министрите на Советот на Европа кон Советот за судство во служба на општеството; Мислењето бр. 11 (2008) на Советодавниот совет на европските судии (СЕСЕ), за да го насочи вниманието на Комитетот на министрите на Советот на Европа кон Квалитетот на судските одлуки; Европската повелба за статусот на судиите, донесена на состанокот на учесниците од европските земји и на двете меѓународни здруженија на судиите во Стразбур, на 8-10 јули 1998 год.; Основни начела за независност на судството на Обединетите нации, одобрено од Резолуцијата 40/146 од 13 декември 1985 год. на Генералното собрание на Обединетите нации; Начелата за судското однесување од Бангалор, ноември 2002 год., одобрени од Економскиот и социјален совет на Обединетите нации во 2006 год. [ECOSOC 2006/23]; Насоките од Будимпешта, донесени во Будимпешта на 31 мај 2005 год. од Конференцијата за општи обвинители на Европа.

<sup>2</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp).

Доколку се направи анализа на горенаведените мерки и стандарди, може да се извлече поширока листа критериуми во однос на обезбедувањето на независноста и на непристрасноста на судството. На пример, како критериуми по кои се мери независноста на судството, покрај наведените во Стратегијата, се посочуваат и оние што произлегуваат од потребата да се адресираат следниве прашања:

- Во делот на надворешната независност, потребно е да се обезбеди не само независност од законодавната и од извршната власт, туку и од влијанието на медиумите и на граѓанското општество;
- Почитување на принципот на внатрешна независност на судијата, односно - во процесот на одлучување, судиите треба да бидат независни и непристрасни, да дејствуваат без никакви рестрикции, без влијание, без притисок, без закани, без директно или индиректно мешање во одлуките, од страна на која било власт, вклучувајќи ја и судската;
- Обезбедување сигурност на мандатот и неменливост;
- Обезбедување родова рамнотежа и правична застапеност во судството;
- Отчетност на судиите, преку објективни критериуми за оцена на нивната работа и преку дисциплинските постапки, како и транспарентност на нивната работа;
- Зголемување на нивото на доверба и на транспарентност на судството;
- Соодветното финансирање би требало да биде согледано од поширок аспект - како обезбедување економска независност на судството, обезбедување на потребните услови за ефикасна работа на судиите преку алоцирање адекватни средства, ресурси, простории, опрема, информации, обезбедување на нивната безбедност.

## 2.3 Поставување на индикаторите

Откако е утврдена визијата што сме сакале да ја постигнеме, потребно е да се определат индикаторите што ќе овозможат да се измери дали мерките што биле преземени довеле до зајакнување на независноста и на непристрасноста на судството.

Важно е да се посочи дека - во однос на независноста на судството не постојат универзално прифатени индикатори. Некои фактори се порелевантни за одредени правни системи и судски структури отколку за други (на пример, почетната обука за судиите, оценувањето на судиите). Сепак, имајќи предвид дека меѓународните документи и инструменти од оваа област се од клучно значење за подготовка на националните законодавства во многу земји, а во едно влијаат и врз пристапот што земјите го преземаат во однос на реформата на правосудството, потребно е да се посочи дека при поставувањето на индикаторите, потребно е да се тргне од овие инструменти (горенаведените, но и - Индексот за судски реформи на Американското здружение за владеење на правото, извештаите на Европската комисија за ефикасност на судството (ЦЕПЕЈ), Проектот за правосудство во светот (World Justice Project), Индексот за перцепција за корупцијата, итн.). Дел од основните принципи, што овие инструменти ги поставуваат за да се мери независноста на судството, се преклопуваат па оттука, потребно е да се избере група релевантни индикатори што би биле најсоодветни за македонскиот контекст. За потребите на студијата на случај, направена е анализа на горенаведените инструменти, и во однос на горенаведените цели (визијата) групирани се повеќе индикатори. Секој од наведените индикатори придонесува на некаков начин кон реализацијата на горенаведените цели, но, потребно е да се направи обид тие да се класифицираат согласно со најрелевантните принципи на коишто се однесуваат, со цел да се подвлече нивната посебна важност во однос на одделните сегменти на независното судство, односно, да се постават на начин што ќе овозможи мерење на влијанието, на процесот, на ефектот и на ефективноста.



## 2.4 Развој на индикаторите на влијанието

Развојот на визијата – посакуваната слика за проблематичната област, ги дава индикаторите на влијанието, односно води кон знаците што покажуваат дека визијата е постигната. Во продолжение, наведени се примери на индикатори што овозможуваат да се покаже дека посакуваната цел е постигната:

- Уставни и законски гаранции за задолжителна одвоеност на законодавната, на извршната и на судската власт;
- Постои - Совет за самоуправање на судиите, што има развиено регулаторска рамка за раководење со судството;
- Постојат објективни и транспарентни критериуми за избор и за кариера на судиите, засновани врз принципот на заслуги, а имајќи ги предвид квалификациите, интегритетот, способноста и ефикасноста, и целосно почитувајќи ги принципите на родова еднаквост и на правична застапеност;
- Мандатот на судиите е гарантиран, тие уживаат право на имунитет и можат да формираат и да членуваат во независни судски здруженија;
- Постојат објективни и мерливи критериуми за следење и за оценување на работата на судиите, што не ја фаворизираат продуктивноста пред квалитетот, го земаат предвид обемот на работата и комплексноста на предметите;
- Обезбедена е почетна и континуирана обука за судиите во согласност со меѓународни програми, курикулуми и судска практика на ЕСЧП;
- Објективни и претходно утврдени критериуми за управување со судството, посебно во однос на распределбата на предмети;
- Судската власт влијае во однос на одлуките за буџетот и за контрола над доделените средства;
- Судиите располагаат со соодветни ресурси и со услови за работа;

- Постојат и се почитуваат - етички кодекс и етички принципи, спроведена е обука за етички кодекс и за постоење и примена на правила за судир на интереси;
- Воспоставени се критериуми за дисциплинска одговорност, како и постапка водена од независно или од судско тело;
- Подобрена е перцепцијата кај јавноста за судовите како независни, непристрасни и одговорни.

## 2.5 Индикатори на процесот

Ги опфаќаат мерките што овозможуваат да се измери како да се постигнат резултатите. Во продолжение, дадени се примери за индикаторите на процесот:

- Добиени позитивни мислења од релевантни меѓународни организации по однос на правната рамка за одвоеноста на законодавната, на извршната и на судската власт, потоа - за законските одредби и процедури за избор и за именување на судии, за критериумите за оценување на судиите, за дисциплинската одговорност, за разрешувањето, итн.;
- Донесена/доуредена правна рамка за одвоеноста на законодавната, на извршната и на судската власт, потоа – за законските одредби и процедури за избор и за именување на судии, за критериумите за оценување на судиите, за дисциплинската одговорност, за разрешувањето, итн.;
- Изјави од страна на Судскиот совет за заштита од влијание на надворешни/внатрешни фактори врз поединечни судии;
- Досие на случаите во кои има конечен исход на постапките (санкции), во однос на случаите на гонења на лица што вршат незаконско влијание врз судството;
- Намален број случаи на коментирање судски одлуки по начин на којшто се нарушува независноста или довербата во судството;

- Уставно или законски воспоставен - Судски совет, во кој мнозинството на членовите го избираат судиите од сопствените редови;
  - Избор на судии на начин преку кој се проверува нивната лична и професионална соодветност, а воедно почитувајќи ја родовата и правичната застапеност;
  - Учество на здруженијата на судиите во креирањето на политиката за судството, во соработката со властите надлежни за подготовка на правните прописи од областа на судството;
  - Судиите да имаат можност да го изразат своето мислење во однос на спроведената евалуација, и да се жалат пред независно тело во однос на спроведеното оценување;
  - Извештаи од спроведено оценување, преку кои се обезбедуваат значајни информации за корекција на работата на судиите и/или за подобрување на квалитетот на судскиот систем во целина;
  - Донесена - Стратегија за развој на човечките ресурси;
  - Судиите да добиваат повисоки плати во споредба со другите професии, да имаат соодветни работни услови, вклучувајќи и соодветен број стручни соработници, простории, ИТ опрема, пристап до правото и до судската практика, и да имаат обезбедено соодветна безбедност на работното место;
  - Државата да обезбедува финансиска поддршка за соодветна континуирана обука за судиите во согласност со меѓународни програми, курикулуми и судската практика на ЕСЧП;
  - Формирана и оперативна институција што обезбедува почетна и континуирана обука за судии и за судски соработници;
  - Слушателите на почетната обука во Академијата за судии и за јавни обвинители се избираат согласно со утврдени критериуми, засновани врз принципот на заслуги, а имајќи ги предвид квалификациите, интегритетот, способноста и квалитетот;
  - Донесени правила за неспојливост на функции, за судир на интереси, како и информирање на фелата за овие правила;
  - Постојат детални правила за (ограничување на) пристапот до дисциплинското досие за засегнатиот судија и трети лица, обврска за дисциплинските комисии да донесуваат аргументиран и јавен извештај (со наодите од истрагата и од предложените мерки), да го применуваат принципот на сразмерност при одлучувањето - дали, и која санкција ќе биде изречена, да се утврдува разумен рок за бришење на дисциплинската санкција од досието на судијата, да се формира посебно тело (судска инспекција) што ќе ги истражува дисциплинските предмети;
  - Јавно известување од процеси (освен во исклучителни случаи утврдени со закон), слободен пристап до информациите за работењето на судовите, вклучувајќи ги и судските одлуки со образложенијата, како и извештаите поврзани со управувањето со правдата; информациите да се навремени, достапни на веб-страниците, лесно да се пребаруваат, итн...
- Развој на индикаторите за ефективноста - Во продолжение, прикажана е листа со примери на индикатори што треба да ни овозможат да оцениме со која бројка, односно со која состојба ќе бидеме задоволни:**
- Напредокот на независноста на судството, нотиран во повеќе извештаи на Советот на Европа, на Европската комисија, извештаи на Стејт депарментот на САД, итн.;
  - Повеќе од половина од членовите на Судскиот совет се избрани од страна на судиите во сите инстанции и со почитување на плурализмот во судството;
  - Одлуките на судскиот совет се аргументирани и редовно и систематски се објавуваат на веб-страницата;
  - Во основните судови, бројот на судии од редот на припадниците

на помалите етнички заедници е зголемен за „X %“.<sup>3</sup>

- Избрани X слушатели на почетната обука во Академијата за судии и за јавни обвинители (оваа бројка треба да кореспондира со утврдените потреби за вработување во судството);
- Избор и именување на сите кандидати што ја завршиле Академијата за судии и за јавни обвинители;
- Спроведени X обуки за судиите за ЕКЧП, за судската пракса на ЕСЧП, за правните системи на државите членки на ЕУ, за пресудите на Врховниот суд на Р.М., за примената на новите законски решенија, за учење странски јазици, за студиски посети, итн.;
- Спроведени X обуки за судиите на децентрализирано ниво;
- Задоволување на годишните буџетски барања во висина од X %.<sup>4</sup>
- Зголемување на фиксниот процент за буџетот во износ од X % од БДП;
- Зголемување за X % на средствата што се издвојуваат од буџетот за инвестиција во компјутерска опрема, за софтвер, за опрема, за обуки, итн.;
- Утврден процент за платата на судиите, повисока од просечната плата за X %;
- X број на судски стручни соработници;
- Оценети сите судии од основните, од апелационите судови и од Врховниот суд, како и претседателите на судовите;
- Од страна на претседателите на судовите, организирани X состаноци за размена на гледишта во однос на определен правен

<sup>3</sup> Точната бројка би требало да се изведе од спроведената евалуација. Во студијата се користи - „X“, за да се означат потребите за утврдување на методите и на алатките што треба да се користат;

<sup>4</sup> Во моментот се задоволуваат околу 60%, што не кореспондира со барањата;

предмет, споделување и дисеминација на „добри практики“ меѓу судиите по однос на нивната судска практика, и утврдување на приоритетите и на целите што треба да се постигнат;

- Идентификувани X области за подобрување на судската работа на одреден судија;
- Спроведени X обуки за корекција на судската работата на одреден судија;
- Зголемен број на судии задоволни од процесот на оценување, како и зголемен број на судии што изјавуваат дека процесот на оценување го зголемува чувството на одговорност на судијата поединец;
- Земени предвид X мислења на Здружението на судиите, во однос на правните прописи од областа на судството, на стратегии, итн.;
- Објавени X пресуди, согласно со индексите според кои се класифицирани; пресудите можат да се пребаруваат по тема или по релевантна правна одредба;
- Назначени лица одговорни за односи со јавноста во X: основни судови, апелациони судови, Врховниот суд, Судскиот совет;
- Отворени и оперативни X канцеларии за односи со јавноста; канцелариите се поставени на видливи и достапни локации; постојат соодветни формулари, итн.;
- Зголемен број пресуди објавени на веб-страниците на судовите, со јасни образложенија, со повикување на судската пракса на ЕСЧП;
- За X % намален процентот на судии што сметаат дека постојат надворешни вмешувања и влијаат врз начинот на управување со правдата;
- За X % намален процентот на граѓани што сметаат дека постојат надворешни вмешувања и влијаат врз начинот на управување со правдата;

- За X % зголемен процент на граѓани што наведуваат дека имаат доверба во судскиот систем;
- За X % зголемување на процентот на судиите што сметаат дека Судскиот совет ја исполнил својата функција соодветно, и дејствувал независно.

**Развој на индикаторите за ефикасноста - (Колку пари ќе потрошиме, колку време, колку луѓе ќе ангажираме, итн.):**

- Средствата што ќе се издвојат за реформата на судството да не бидат повисоки од X;
- Бројот на судиите да не го надминува просекот утврден од страната на Советот на Европа (20,6 на 100.000 жители).<sup>5</sup>
- Краткорочните мерки да се реализираат во рок не подолг од 2 години;
- Среднорочните мерки да се реализираат во рок од 3 до 5 години;
- Долгорочните мерки да се реализираат во рок од 5 до 7 години.

<sup>5</sup> Бројката е земена од просекот утврден во рамките на Советот на Европа. Таа може да не биде релевантна за македонскиот контекст;

### 3. ПРИБИРАЊЕ ПОДАТОЦИ И НИВНА АНАЛИЗА

Откако ќе се постават индикаторите, потребно е да се соберат податоци што ќе овозможат да се измери/докаже нивната реализација.

Значајно е да се подвлече дека во делот на независноста, потребно е да се обезбеди сеопфатен пристап, односно - комбинација на квантитативни и на квалитативни податоци.

Квантитативните податоци овозможуваат да се потврди напредокот со конкретни бројки, да се измери направениот напредок, да се обезбеди компаративна анализа по години, по региони, по земји, итн... Во однос на независноста на судството, примери за квантитативни податоци се следниве: статистички податоци за избрани и за именувани судии, број за разрешени судии, број за поведени дисциплински постапки, број за избрани судии во прв степен од редот на Академијата за судии и за јавни обвинители, податоци за решени предмети, податоци за заостанати предмети, број спроведени обуки, времетраење на постапките, итн...

Во овој случај, квалитативните податоци се важни бидејќи можат да ни покажат како се чувствуваат засегнатите страни во однос на направените промени, како се спроведени промените, со каков квалитет, можат да се извлечат препораки за иднина, итн.. Примери за квалитативни податоци се следниве: податоци за образованието, за квалификација и за искуството на избраните судии; основите поради кои биле разрешени судиите и во каква постапка; колку време траел процесот на избор на судиите од редот на АСЈО - дали сите судии се избрани и доколку не се, кои се причините за тоа; анализа на комплексноста на предметите; судовите каде што се наоѓа најголемиот застој; на која област ѝ припаѓаат предметите; причините за застојот; од која област судиите имаат најмногу потреба од обука, итн...

Следствено на ова, за да се обезбедат порелевантни наоди во оваа област, потребно е да се направи комбинација од повеќе методи за собирање податоци, прикажани во Методологијата.

Процесот на собирање податоци/докажување вклучува: **преглед на документацијата**, односно - анализа на достапните национални документи, закони, стратегии, акциски планови, статистички податоци, извештаи, видео записи, итн.. Преку овој метод можеме да обезбедиме

основни информации за областа од значење, односно - каква била претходната состојба, кои активности се имплементирале, на каков начин се имплементирале. Слабата страна на овие извори на информации е што тие не се секогаш јавно достапни (на пример: податоците за работата на судовите, критериумите по кои е направен избор/разрешување на судиите, извештаите од направен избор, оценувањето на судиите, итн.), или, пак, не се подготвуваат на начин што би овозможил нивна соодветна анализа (не се ажурираат навремено, податоците се единствено дескриптивни, итн.). Воедно, за овие податоци (посебно за статистичките), потребно е да се провери дали се релевантни и дали се подготвени на начин што ќе овозможи континуирано следење и компаративна анализа.

Не е доволно да се потпираме единствено на податоците што се добиваат од националните извори. За да може да се направи споредба на постигнатиот напредок, податоците треба да се споредуваат со главните трендови што постојат во Европа, во однос на развојот на судскиот систем и на реформските процеси. Оттука, се препорачува да се користат и методолошките елементи за анализа и за споредби на ЕКЕС (Европска комисија за ефикасност на судството)<sup>6</sup>, податоците на земјите членки на ЕУ, и посебно стандардите поставени во препораките од Советот на Европа.

Посебно значајни извори на информации можат да се обезбедат преку извештаите на релевантните меѓународни организации што го мониторираат напредокот на земјата во делот на правосудството (индекси за ефикасноста на судскиот систем на ЕКЕС, годишните извештаи на Европската комисија за остварен напредок на Република Македонија, Групата држави за борба против корупцијата - ГРЕКО, извештаите во рамките на проектите спроведени од страна на меѓународната донаторска заедница, како - УСАИД, ОБСЕ, ИПА, итн.).

Имајќи предвид дека независноста на судството многу често се поврзува и со перцепцијата кај различните заинтересирани страни, односно со информации за тоа како се чувствуваат одредени лица во однос на дадената ситуација, во оваа област значајни квалитативни и навремени податоци можат и треба да се добијат и преку други методи, како: **анализа на ставовите и на перцепциите на засегнатите страни, прашалници и анкети, набљудување, фокус групи**, итн... Овие методи, посебно треба да се користат за собирање податоци што се однесуваат

на: транспарентноста во работењето на судството, мерењата за задоволство од судството, мислењето на судската фела по однос на нејзиното влијание во креирањето на политиките во делот на судството, нејзиното влијание во утврдувањето на буџетот за судството, критериумите за именување и за избор на судиите, критериумите за оценување на судиите, дисциплинските постапки, квалитетот на постапките, мислењето на правните професионалци, итн.. Во однос на независноста на судството, потребно е да се осмислат повеќе групи прашања. Така, покрај обликот на затворени прашања со „да/не“ одговори, во оваа област посебно е значајно да се формулираат прашања со повеќе одговори, така што испитаниците ќе се повикаат да дадат повеќе детали, со цел да се идентификуваат проблемите, или да се утврдат областите што треба да се подобрат. При тоа, прашањата можат да се поставуваат индивидуално, на група, но и анонимно, со цел да се обезбеди непристрасност на одговорите, како и да се одбегне резервираност во одговорите.

За да биде процесот сеопфатен, при мониторингот и евалуацијата потребно е да се обезбеди комбинација на наведените пристапи. И покрај тоа што ниту еден заклучок за проблемот, за неговата причина или за негово решение нема да гарантира потполн консензус, повеќето од наодите и препораките ќе треба да се засноваат врз мнозинското размислување на соговорниците, разгледувано од аспект на претходно наведената документација, на извештаите, на збирот од статистичките податоци, итн...

Во однос на прибирањето податоци, потребно е да се обезбеди дека ќе бидат вклучени што поголем број засегнати страни, како: претставници од Министерството за правда, од Министерството за финансии, претседателот и членовите на Судскиот Совет, претседателот на Врховниот суд, претседателите на апелационите судови, претседателите на основните судови, судии поединци, членови на судската администрација, претседателот и членовите на Здружението на судиите, претседателот и членовите од Управниот суд, од Вишиот управен суд, претседателот и членовите на Адвокатската комора, претседателот и членовите на Здружението на судската администрација, директорот и вработените во Академијата за судии и јавни обвинители, претставници на Судскиот буџетски совет, претставници на граѓанскиот сектор.

Подолу се дадени неколку примери по однос на податоците и на методите за прибирање информации во зависност од индикаторот.

<sup>6</sup> CEPEJ-European Commission for the efficiency of justice

Индикатор	Вид индикатор	Податоци	Метод за собирање информации
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Објективни и транспарентни критериуми за избор и за кариера на судиите, засновани на принципот на заслуги, а имајќи ги предвид квалификациите, интегритетот, способноста и ефикасноста, и целосно почитувајќи ги принципите на родова еднаквост и на правична застапеност;</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Индикатор на импакт;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Законски одредби и процедури за критериумите за избор на судии;</li> <li>- план за потреби и за вработување во судство;</li> <li>- број на избрани судии во основните судови и во повисоките инстанции;</li> <li>- образование, квалификација и искуство на избраните судии;</li> <li>- податоци за родовата и за правичната застапеност;</li> <li>- распределба на судиите по судови;</li> <li>- поднесени жалби по однос на одлуките за избор и за именување;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Преглед на документацијата:</b> Стратегија за реформа на правосудниот систем; Акциски план за имплементација на стратегијата; Законот за судовите; Законот за Судскиот совет; Препораките од Советот на Европа и најдобрите европски практики; Извештаите на ЕК за остварениот напредок; Извештаите од спроведените проекти во рамките на ИПА, УСАИД, ОБСЕ; Извештаите од спроведените оценувачки мисии; Статистичките податоци за избраните и за именуваните судии; Статистичките податоци за родовата и за правичната застапеност; Извештаите на Судскиот совет од спроведените постапки за избор и за именување судии;</li> <li>- <b>Интервјуа со засегнатите страни</b> (судиите што аплицирале на огласот, дипломираните кандидати од АСЈО, итн.).</li> <li>- <b>Прашалници и анкети</b>, со: правните професионалци, членовите на Судскиот совет, директорот на АСЈО, меѓународни експерти, претставници на меѓународни институции во Македонија, итн..</li> <li>- <b>Набљудување на седниците на Судскиот совет и на Советот за реформа на правосудството.</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Судиите имаат можност да го изразат своето мислење за спроведените активности и за евалуацијата на овие активности, како и да се жалат во однос на спроведеното оценување пред независно тело.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Индикатор на процес;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Законски одредби за оценување на судии-</li> <li>- Бројка на оценети судии</li> <li>- Бројка на судии кои се оценети со „се истакнува“, „задоволува“, „не задоволува“;</li> <li>- Ревизија на процес на оценувањето од страна на Судски совет и исходот од истата;</li> <li>- Преглед на критериуми согласно кое е спроведено оценувањето;</li> <li>- Примери/формулари на спроведено оценување</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Преглед на документација:</b> Закон за судски совет; Закон за судови; Правилници за оценување; Методологија за комплексност на предмети; Препораки на Совет на Европа и најдобрите европски практики; судска пракса на ЕСПЧ; Извештаи на ЕК за остварен напредок; извештаи од спроведени проекти во рамки на ИПА, УСАИД, ОБСЕ; извештаи од спроведени оценски мисии; Статистички податоци за спроведено оценување;</li> <li>- <b>Прашалници и анкети</b> за испитување на мислењето на судиите;</li> <li>- <b>Интервјуа со засегнати страни</b> (судиите, членови на Судски совет; претставници на граѓански сектор, меѓународни експерти итн.)</li> <li>- <b>Анкети и прашалници</b> кај правни професионалци</li> </ul>

Индикатор	Вид индикатор	Податоци	Метод за собирање информации
- Судиите располагаат со повисоки плати во споредба со другите професии, соодветни работни услови, вклучувајќи и соодветен број на стручни соработници, простории, ИТ опрема, пристап до правото и судска пракса и имаат обезбедно соодветна безбедност на работа.	- Индикатор на процес	- Податоци за платите на судиите; - Податоци за исплатената просечна плата во земјата; - Компаративни податоци за земјите од регионот и за земјите членки на ЕУ; - Стратешки план за судството; - Податоци за капиталните расходи; - Податоци за ИТ опремата, за веб-конекцијата, за развиените бази на податоци, за системите на статистичките податоци, за електронската евиденција, итн.. - Стратегија или документи за управување со човечките ресурси; - Податоци за искористените средства во рамките на националниот буџет и на странската помош.	- <b>Преглед на документација</b> (Законот за судскиот буџет; побарувањата на Судскиот буџетски совет; Планот за капиталните расходи; Стратешкиот план на судската власт;) - <b>Интервјуа со засегнатите страни</b> (судиите, судската администрација, претставниците од Судскиот совет, претседателите на судовите, Судскиот буџетски совет, Министерството за правда, Министерството за финансии, итн.)
- X% зголемен процент граѓани што наведуваат дека имаат доверба во судскиот систем;	- Индикатор на ефективноста;	- Статистички податоци;	- Спроведена <b>анкета</b> за мерење на задоволството на корисниците на судовите; - <b>Фокусни групи</b> - претставници на граѓански сектор;
- Задоволување на годишните буџетски барања во висина од X%;	- Индикатор на ефективноста;	- Законски одредби што се однесуваат на финансирањето на судството; - Средства доделени од националните буџети; - Средства доделени во рамките на странската помош; - Податоци за искористените средства;	- <b>Преглед на документација</b> (Законот за судскиот буџет; побарувањата на Судскиот буџетски совет; Планот за капиталните расходи; Стратешкиот план на судската власт); - <b>Интервју со засегнатите страни</b> претставници од: Судскиот буџетски совет, Министерството за правда, Министерството за финансии; претседателите на судовите; претседателот на Врховниот суд, итн..
- Објавени се X пресуди, согласно со индексите според коишто се класифицирани; можат да се пребаруваат по тема или по релевантна правна одредба;		- Содржината на пресудите;	- <b>Преглед на документација</b> - преглед на веб-страниците на судовите; анализа на содржината на пресудите; - <b>Интервју со претставниците</b> на: Судскиот совет, Врховниот суд, претставниците на Министерството за правда, претставниците на граѓанскиот сектор, правните професионалци, итн..

## 4. ЕВАЛУАЦИЈА

И покрај тоа што на самиот почеток беше наведено дека целта на оваа студија не е да ја направи евалуацијата на спроведената политика во делот на независноста на судството, потребно е да се подвлече дека во конкретниов случај ќе се примени евалуацијата на влијанието, односно, ќе треба да се даде одговор за ефектот што е предизвикан со спроведената политика, но и да се извлечат заклучоци и препораки за тоа - како да се подобрат идните активности.

## 5. МАТРИЦА ЗА МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА

Во продолжение, даден е пример за матрица за мониторинг и за евалуација, односно, даден е преглед на сите информации и на активностите што се потребни за мониторинг и за евалуација. Во табелата подолу, даден е пример за матрица за мониторинг и за евалуација, односно, креирана е табела во која се наведени примери за методот на евалуација, потоа резултатите, индикаторите и податоците што треба да се соберат, а посочени се и методите и ризиците.



## ЕВАЛУАЦИЈА НА ВЛИЈАНИЕТО

Резултат	Индикатор	Податоци	Метод за собирање информации	Ризици
Јакнење на независноста на судството од политичките влијанија на другите две власти, од влијанието на медиумите и од влијанието на граѓанското општество;	<ul style="list-style-type: none"> <li>- објективни и транспарентни критериуми за избор и за кариера на судиите, засновани врз принципот на заслуги, а имајќи ги предвид квалификациите, интегритетот, способноста и ефикасноста, и целосно почитувајќи ги принципите на родовата еднаквост и на правичната застапеност;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- законски одредби и процедури за критериумите за избор на судии;</li> <li>- план за потреби и за вработување во судството;</li> <li>- број на избрани судии во основните судови и во повисоките инстанции;</li> <li>- образование, квалификација и искуство на избраните судии;</li> <li>- податоци за родовата и за правичната застапеност;</li> <li>- распределба на судиите по судови;</li> <li>- поднесени жалби по однос на одлуките за избор и за именување;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>преглед на документација:</b></li> <li>- национални стратешки документи; - национално законодавство;</li> <li>- извештаи на меѓународни организации;</li> <li>- статистички податоци,</li> <li>- <b>интервјуа</b> со заинтересирани страни;</li> <li>- <b>прашалници и анкети</b> со заинтересирани страни;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- недостапност на документи;</li> <li>- недостаток на волја за учество во интервјуа;</li> <li>- непостоење релевантни и ажурирани информации;</li> </ul>
Зголемување на нивото на довербата и на транспарентноста на судството;	<ul style="list-style-type: none"> <li>- X % зголемен процент на граѓани што наведуваат дека имаат доверба во судскиот систем;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Статистички податоци;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Спроведена анкета за мерење на задоволството на корисниците на судовите;</li> <li>- <b>Фокусни групи</b></li> <li>- претставници на граѓанскиот сектор;</li> <li>- лица вклучени во судски спорови;</li> <li>- новинари, итн.;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- пристрасност во одговорите;</li> <li>- недостапност на фокусните групи;</li> <li>- недостаток на волја за учество во анкета;</li> <li>- пристрасност во одговорите;</li> </ul>
Обезбедување економска независност на судството, како и обезбедување на потребните услови за ефикасна работа на судиите;	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Задоволување на годишните буџетски барања во висина од X %;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- законски одредби што се однесуваат на финансирањето на судството;</li> <li>- средства доделени од националните буџети;</li> <li>- средства доделени во рамките на странската помош;</li> <li>- податоци за искористените средства;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Преглед на документација</b></li> <li>- <b>интервју</b> со претставници од:</li> <li>- Судскиот буџетски совет;</li> <li>- Министерството за правда;</li> <li>- Министерството за финансии;</li> <li>- претседателите на судовите;</li> <li>- претседателот на Врховниот суд, итн.;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- недостапност на документи;</li> <li>- недостаток на волја за учество во интервјуа;</li> <li>- непостоење релевантни информации;</li> <li>- пристрасност во одговорите;</li> </ul>



## ЛИСТА НА РЕФЕРЕНЦИ ЗА СТУДИЈАТА НА СЛУЧАЈ

1. Charter of Fundamental Rights of the European Union (2010/C 83/02), Official Journal of the European Union, C 83/289 from 30.3.2010  
  
Европска конвенција за заштита на човековите права и фундаментални слободи, [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_MKD.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MKD.pdf)
2. Recommendation CM/Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities (adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098 meeting of the Ministers' Deputies );  
  
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>
3. Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers to member states on the independence, efficiency and role of judges (adopted by the Committee of Ministers on 13 October 1994)  
  
[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(94\)12&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(94)12&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)
4. Recommendation Rec (2000) 19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice sector (adopted by the Committee of Ministers on 6 October 2000 at the 724th meeting of the Ministers' Deputies)  
  
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=376859>
5. Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12-13 March 2010)  
  
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)004.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)004.aspx)
6. Report on the European Standards as regard the Independence of the Judicial System: Part II- the Prosecution Service- Adopted by the Venice Commission- at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010)  
  
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)040.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)040.aspx)
7. Мислење бр. 1 (2001) на Советодавниот совет на европските судии (CCEC) за Комитетот на министри при Советот на Европа за стандардите кои се однесуваат на независноста и неменливоста на судиите;  
  
[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2001\)OP1&Language=lanMacedonian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2001)OP1&Language=lanMacedonian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3)
8. Мислењето бр.3 на Советодавниот совет на европските судии (CCEC) за Комитетот на министрите на Советот на Европа за принципите и правилата за професионалното поведение на судиите, етиката, несоодветното однесување и непристрасноста;

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=335827&SecMode=1&Doid=1104204&Usage=2>

9. Мислењето бр. 4 од Советодавниот совет на европските судии (CCEC) за Комитетот на министри на Советот на Европа за соодветна почетна обука и континуирана обука на судии на национално и на европско ниво;

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2003\)OP4&Language=lanMacedonian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2003)OP4&Language=lanMacedonian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3)

10. Мислењето бр. 10 (2007) на Советодавниот совет на европските судии (CCEC) за Комитетот на министри на Советот на Европа за прашањето на Судскиот совет во служба на општеството;

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2007\)OP10&Language=lanMacedonian&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2007)OP10&Language=lanMacedonian&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

11. Мислењето бр. 11 (2008) на Советодавниот совет на европските судии (CCEC) за Комитетот на министрите на Советот на Европа во врска со квалитетот на судските одлуки;

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2008\)OP11&Language=lanMacedonian&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2008)OP11&Language=lanMacedonian&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

12. European Charter on Statute of Judges, DAJ/DOC (98) 23

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf)

13. Basic Principles on the Independence of the Judiciary, adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6th September 1985 and endorsed by the General Assembly resolutions 40/32 of 29 November and 40/146 of 13 December 1985;

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>

The Bangalore Principles of Judicial Conduct 2002, [http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial\\_group/Bangalore\\_principles.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf)

14. European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors “The Budapest Guidelines”, adopted by the Conference of Prosecutors General of Europe on 31 May 2005,

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Budapest\\_guidelines\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Budapest_guidelines_EN.pdf)

15. CEPEJ-European Commission for the efficiency of justice

[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp).





