АНАЛИЗА НА ТРОШОЦИТЕ И ПРИДОБИВКИТЕ

За обезбедувањето на трите постојни модалитети за правна помош и услуги во **РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Здружение за еманципација, солидарност и еднаквост на жените - ЕСЕ

За издавачот:
Јасминка Фришчиќ,
Извршна Директорка на ЕСЕ

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ЕМАНЦИПАЦИЈА,
СОЛИДАРНОСТ И ЕДНАКВОСТ НА ЖЕНИТЕ
www.esem.org.mk

Подготовката и издавањето на оваа анализа е поддржано од
Фондација Отворено општество - Македонија

FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

ДЕЛ I

Основна анализа

ДЕЛ I

Содржина

Листа на кратенки 3
Вовед 4
Методологија 5
Структура на извештајот 6
Преглед на литературата 7
Студија од Јужна Африка за советодавни канцеларии во заедницата 7
Моделирање одржливи, основни правни услуги со растечки обем и опфат 8
Утврдување вредност на правната помош во предмети од семејното право во Австралија 10
Потребата за правна помош 11
Искуства со правни проблеми во Македонија 11
Видови проблеми за кои е потребна правна помош 12
Проценување на потребата за бесплатна правна помош 13
Сегашниот систем за бесплатна правна помош во Македонија 15
Закон за бесплатна правна помош 15
Кои лица се опфатени? 15
Кои правни проблеми се опфатени? 16
Измените на законот од 2009 година до денес 16
Овластени здруженија и претходна правна помош 17
Тековно функционирање на Законот за бесплатна правна помош 17
Поднесување барања за бесплатна правна помош 17
Решенија по поднесени барања за бесплатна правна помош 20
Буџет за бесплатна правна помош 20
Распределени и потрошени средства од буџетот на Министерството за правда 20
Надоместување на адвокатите и здруженијата 21
Трошоци кои не се покриени од ЗБПП 22
Утврдување цена на чинење за услугите што ги обезбедуваат овластените здруженија 22
Вообичаени случаи: Избор 25
Вообичаени случаи: Младински културен центар, Битола 26
Утврдување цена на чинење за бесплатна правна помош вон ЗБПП 26
Вообичаени случаи: Рома СОС 28
Утврдување цена на чинење за параправни услуги 30
Трошоци и придобивки 34
Широка дефиниција на трошоци и придобивки по модалитет 34
Бесплатна правна помош според ЗБПП 34
Детална рамка за трошоци и придобивки за сите модалитети на бесплатна правна помош 36
Предизвици 39
Заклучок 41
Библиографија 42

Листа на кратенки

СКЗ	Советодавна канцеларија во заедницата
ЦДРИМ	Центар за демократски развој и иницијативи
ГО	Граѓанска организација
ЕХО	Едукативна и хуманитарна организација
ФООМ	Фондација Отворено општество – Македонија
ЗБПП	Закон за бесплатна правна помош
МКД	Македонски денар
МЗМП	Македонско здружение на млади правници
НРЦ	Национален ромски центар
ДОО	Фондации Отворено општество
УСД	Американски долар
МКЦ	Младински културен центар

Вовед

Пристапот до правда е широк концепт кој се однесува на начините преку кои граѓаните можат да добијат правни информации и правни услуги и да ги решат своите спорови. Тој подразбира пристап до судски постапки, правна помош и вонправни механизми за решавање конфликти. Ефективниот пристап до правда не се однесува само на намалени трошоци, пристап до адвокати и до судови, напротив, станува збор за широк термин кој генерално се однесува на ефективноста на правниот систем во задоволувањето на потребите на граѓаните поврзани со решавање на нивните спорови.

За граѓаните да бидат во можност да бараат и да добијат пристап до правда, тие мора да бидат правно зајакнати. Правното зајакнување претставува способност на луѓето да го разберат и самите да го користат правото. Тоа им овозможува на сиромашните и на другите маргинализирани групи да остварат правда и да ги реализираат нивните основни потреби. Со други зборови, пристапот до правда и правното зајакнување можат да помогнат во преточување на правните гаранции – де јуре еднаквост – во реалноста и во секојдневниот живот на граѓаните, односно де факто еднаквост.

Ограничениот пристап до правда и правно незајакнатите заедници/граѓани резултираат во бројни ограничувања и прекршувања на законски загарантираните права и слободи. Освен тоа, тоа води до помала продуктивност, пониски приходи, помалку можности за вработување, итн. Неодамна, државите членки на Обединетите нации се договорија за Целта за одржлив развој бр. 16.3: „Унапредување на владеењето на правото на национално и на меѓународно ниво, и обезбедување еднаков пристап до правда за сите“ и се обврзаа да вградат иницијативи за пристап до правда и за правно зајакнување во нивните стратегии за економски раст, развој и намалување на сиромаштијата.

На глобално ниво, податоците покажуваат дека 4 милијарди луѓе во светот живеат надвор од заштитата што ја овозможува правото, главно бидејќи се сиромашни или маргинализирани.[1] Постојат голем број недостатоци што треба да се исправат, и на страна на оние кои обезбедуваат и на страна на оние на кои им е потребна правна заштита (корисниците). Некои од овие недостатоци се добро познати: географска раздалеченост и нееднаква застапеност на услуги; социјални односи; трошоци; недоволен број и недоволно различни видови на услуги; и дигитален јаз.

Република Македонија не е исклучок од ваквите состојби. Таа се класифицира како земја со високо средни приходи. Според податоците на Државниот завод за статистика (од Анкетата за приходи и животни услови) во 2015 година стапката на сиромаштија била 21,5%. Ограничениот пристап до правда за сиромашните, Ромите и другите маргинализирани заедници наметнаа воспоставување различни модалитети за обезбедување правна помош. Во моментов постојат три модалитети за обезбедување бесплатна правна помош и услуги во Македонија, односно обезбедување претходна правна помош, параправна помош, и правна помош.

Првиот модалитет обезбедува правна помош и услуги во согласност со важечките законски одредби (Законот за беспатна правна помош - ЗБПП), додека другите два модалитета обезбедуваат специјализирана правна помош и услуги во одредени области и за одредени маргинализирани групи. Само првиот модалитет е финансиски поддржан од државата. Останатите модалитети целосно се поддржани со странска помош од донаторски агенции.

Градејќи случај за институционализација и спроведување на рамки за јавни политики кои ќе одговорат на незадоволените правни потреби на сиромашните и на маргинализираните лица, Фондациите Отворено општество (ФОО) ја иницираа заедничката рамка за правно зајакнување. Заедничката рамка претставува иницијатива со високо приоритетни цели и ограничен временски период чиешто програмирање подразбира придонес од различните единици на

---

1 Статистичките податоци беа цитирани на настанот „Искористување на целите за одржлив развој за инклузивен раст: овозможување пристап до правда за сите“ организиран од страна на Организацијата за економска соработка и развој и Фондациите Отворено општество, во септември 2016 година.

ФОО (програми, фондации и канцеларии за застапување). Република Македонија беше избрана да учествува во оваа иницијатива.

Во согласност со генералната цел на оваа иницијатива, заедничката рамка на Фондацијата Отворено општество – Македонија (ФООМ) за периодот 2016 -2020 година има за цел да создаде и да институционализира одржлива рамка за правно зајакнување во заедницата која ќе се имплементира преку зголемување на обемот и опфатот на различни модалитети за пристап до правда кои ги задоволуваат правните потреби на Ромите, сиромашните, сексуалните работници, лицата кои користат дроги, и другите маргинализирани групи на национално и локално ниво.

Според акцискиот план на заедничката рамка на ФООМ за 2016 година, Здружението ЕСЕ - во соработка со Деби Будлендер – направи анализа на трошоците и придобивките за обезбедувањето на трите постојни модалитети за правна помош и услуги во земјата. Како што е објаснето подолу, студијата претставува обид за утврдување цена на чинење за трите различни форми на правна помош за сиромашните. Притоа, целта не е да се покаже дека една форма на правна помош е подобра од некоја друга. Напротив, целта е да се направи проценка на тековните трошоци за обезбедување услуги, да се нагласи кој ги покрива тековните трошоци, и да се процени кои трошоци треба да ги покрие државата за да обезбеди ефективна бесплатна правна помош. Освен тоа, оваа студија се обидува да ги дефинира придобивките за сите модалитети на бесплатна правна помош. Треба да се забележи дека ова е прв ваков обид во Македонија. Следствено на тоа, сите пречки со кои се соочија и препораките што ги понудија авторите на оваа анализа ќе бидат внимателно забележани и земени предвид во последователните активности кои ќе се спроведуваат следната година (види втор дел од оваа публикација - последователна анализа).

Методологија

Методологијата на студијата вклучи консултирање меѓународна литература за утврдување цена на чинење за правните услуги, релевантни извештаи за Македонија подготвени од Министерството за правда, организации и истражувачи финансирани од ФООМ, пополнување прашалници од организациите финансирани од ФООМ, анализа на податоците од системот за мониторинг на параправната помош, и пресметки врз основа на податоци собрани преку други методи.

Првиот прашалник го пополнија 11 организации финансирани од ФООМ. Тој содржеше прашања поврзани со нивните услуги и работата. Организациите одговараа на прашања од следниве теми:

- видови услуги (или модел);
- други услуги;
- целна група;
- локација на услугите;
- платен персонал;
- ангажирани обезбедувачи;
- волонтери;
- работни часови;
- видови правна помош;
- критериуми;
- наплата;
- број на лица кои добиле помош во 2015 година;
- видови предмети;
- опис на вообичаени случаи: 2 релативно едноставни и 1 еден сложен случај.

Заради поедноставно прикажување на резултатите, организациите беа поделени во три категории според главниот вид услуги што ги обезбедуваат. Трите категории се: овластени здруженија за бесплатна правна помош според ЗБПП (4 организации), неовластени (но, сепак законски!) организации за бесплатна правна помош (3 организации), и организации што обезбедуваат параправна помош (4 организации). Овој извештај прави обид за утврдување цена на чинење за секоја од трите категории услуги. Сепак, во реалноста сликата е посложена бидејќи некои организации обезбедуваат повеќе од еден вид услуги. Ситуацијата на Хелсиншкиот комитет е особено сложена бидејќи оваа организација обезбедува и бесплатна правна помош и претходна правна помош како овластено здружение според ЗБПП. Другите овластени здруженија не обезбедуваат друг вид бесплатна правна помош освен претходна правна помош.

Одговорите на прашалниците преточени во табеларен приказ се дадени во прилог на овој извештај.

Вториот прашалник беше испратен само до овластените здруженија според ЗБПП и оние кои обезбедуваат правна помош. Тој содржеше прашања поврзани со детали за приходите и расходите, персоналот, трошоците за персонал и други трошоци, времето и трошоците кои произлегуваат од трите вообичаени случаи опишани во претходниот прашалник. Три овластени здруженија и две други организации се обидоа да го пополнат вториот прашалник. Сепак, тие не беа во можност да одговорат на сите прашања.

Во текот на истражувањето и анализата, ECE обезбеди помош преку давање одговори на прашања, обезбедување информации и релевантни документи.

Структура на извештајот

Овој извештај е поделен во седум делови:

- Првиот дел дава кус преглед на литературата која се однесува на утврдување цена на чинење за правната помош во другите земји;
- Вториот дел се осврнува на достапните докази за потребата на правна помош во Македонија, и поконкретно потребата на бесплатна правна помош;
- Третиот дел ја опишува бесплатната правна помош, онака како што е регулирана со ЗБПП. Овој дел дава опис на законот, тековното спроведување на законот и средствата од државниот буџет наменети за таа цел, а потоа ги проценува трошоците поврзани со овој модел;
- Четвртиот дел ја опишува и утврдува цена на чинење за бесплатната правна помош што ја обезбедуваат организациите кои не се овластени за обезбедување претходна правна помош според ЗБПП;
- Петтиот дел ги опишува и утврдува цена на чинење за параправните услуги што ги обезбедуваат граѓански организации;
- Во шестиот дел е сместена анализата на трошоците и придобивките, која се потпира на приодите што ги предлага меѓународната литература за ваква анализа која излегува од рамките на директните парични трошоци;
- Во заклучокот се утврдува дека оваа студија ги презема првите чекори кон утврдување цена на чинење за реформиран систем на бесплатна правна помош во Македонија.

Преглед на литературата

Овој дел од извештајот ги нагласува аспектите на активностите за утврдување цена на чинење за правната помош во други земји. Треба да се забележи дека овој дел не дава целосен опис на студиите и нивните наоди. Напротив, тој ги нагласува аспектите што се користеа при развивањето приод за утврдување цена на чинење за оваа студија.

Студија од Јужна Африка за советодавни канцеларии во заедницата

Една неодамнешна јужноафриканска студија направи обид за проценка на трошокот за „стандардизирана" советодавна канцеларија во заедницата (СКЗ) (Совет за истражувања во хуманистички науки, 2014 год). Студијата ги утврдува вкупниот трошок и распределбата на трошокот за плати, хонорари за волонтери и за работилници, закуп на канцелариски простор, транспорт, информатички и комуникациски технологии, трошоци за промоција и други поврзани трошоци, обуки и градење капацитети. За жал, се чини дека податоците за студијата биле собрани преку дискусии во фокус групи со претставници од десет советодавни канцеларии во заедницата, наместо преку стандардизиран прашалник или преку строго дефинирани прашања за секоја организација. Оттука, проценките се помалку веродостојни од што би можеле да бидат.

Интересен аспект од студијата е дека проценката на трошокот, особено во однос на платите, не се базира на тековната ситуација, туку на одговорите дадени на прашањето за „очекувана плата". „Очекување" не е веродостојна мерка. Сепак, овој приод имплицитно го покренува корисното прашање дали моменталните плати на вработените во граѓанските организации се непожелно ниски и дали волонтерите треба да бидат платени. Тоа прашање може да биде релевантно и во Македонија, во случајот на параправниците.

Еден од аспектите во јужноафриканската студија кој може да се разликува од македонската ситуација е фактот дека советодавните канцеларии во заедницата се моделирани како самостојни организации кои обезбедуваат само параправни услуги во заедницата. Прецизно проценување на трошокот ќе биде потешко во случајот на македонските организации, каде услугите за бесплатна правна помош се дел од поголем пакет на услуги. Конкретно, се поставува прашањето кои трошоци ги покриваат режиските трошоци, како што се управување со времето и финансиско управување. Во пополнети прашалници од Македонија обично постои разлика меѓу вкупниот буџет на организацијата и приходите и расходите за бесплатна правна помош. Пресметките дадени подолу се темелат на износот на средства за бесплатна правна помош. Тие може да кријат елемент на вкрстено субвенционирање од генералниот буџет на граѓанските организации и да резултираат во проценки на трошокот кои се пониски од реалните трошоци.

Во однос на придобивките, јужноафриканската студија користи приод кој се нарекува „спремност за прифаќање", при што биле поставени следниве прашања:

? ***Доколку од вас се бара да ги платите услугите што ги добивте денес, и доколку неплаќањето значи дека денес не сте добиле никаква помош, кој е најголемиот износ што сте спремни да го платите?***
[пет опции за можен одговор]

? ***Доколку од вас се бара да платите еднаш на почетокот од годината, што би значело дека можете да ги користите сите услуги што ги обезбедува СКЗ во текот на целата година, кој е најголемиот износ што сте спремни да го платите?***
[пет опции за можен одговор]

Една практична причина зошто ова прашање не се користеше во Македонија е фактот дека вакво прашање налага спроведување анкета меѓу корисниците. Сепак, дури и таквата анкета да беше

можна, овој приод има слабости. Прво, познато е дека хипотетичките прашања („што би направиле?“) повлекуваат неверодостојни одговори кои често не соодветствуваат со фактичката состојба („што правите/направивте?“). Второ, ваквите прашања не ја земаат предвид сиромаштијата. Некои луѓе би рекле дека воопшто не се подготвени да платат за услугите или дека се подготвени да платат само мал износ бидејќи тие едноставно немаат пари за да платат. Сепак, токму луѓето со мали или без никакви средства (пари) се главната целна група на бесплатната правна помош. Уште повеќе, потребата за бесплатна првна помош се јавува поради самиот факт дека тие финансиски не можат да си дозволат правни услуги. Оттука, на услугата не може да ѝ се припише ниска вредност бидејќи луѓето се сиромашни, како што тоа го прави приодот кој се однесува на спремноста да се плати. Исто така, приодот „спремност за плаќање“ не ги отсликува придобивките за другите чинители, вклучително и за владата. На пример, раното обезбедување правни информации и совети може да избегне поголеми трошоци што би настанале доколку конкретниот предмет треба да се проследи низ формалниот правен систем.

Моделирање одржливи, основни правни услуги со растечки обем и опфат

Целта на оваа студија (Партнерство за право и демократија ДОО, 2015 год.) била да развие методологија за проценување на трошокот по единица мерка и да оцени дали основните правни услуги се финансиски достапни во сиромашни земји. Проценките за трошок по единица мерка се од директен интерес за нашата студија затоа што тие можат да се користат, заедно со проценките на потребите, за екстраполација на вкупните потребни средства.

Во студијата, терминот „финансиски одржливи“ се однесува на ситуација во која обезбедувачите на услуги не зависат од донаторски средства, туку приходите што им се потребни за да ги водат сервисите ги добиваат од други чинители (влада, граѓани, профитни инвеститори, итн.). Во случајот на бесплатна правна помош во Македонија, тешко е да се види кои други извори, освен владата (и индиректно, даночните обврзници), можат да обезбедат средства за финансирање на овие услуги, имајќи предвид дека корисниците за кои се наменети овие услуги се сиромашни.

Студијата разгледува пет широки модели – параправници (во Мјанмар, Сиера Леоне и Либерија), микрофинансирање, правни центри во заедницата, хибридни модели, и правни јадра. Ниту еден од овие модели не одговара комплетно на системот за бесплатна правна помош во Македонија. Студијата ги дефинира основните правни услуги кои вклучуваат правен совет, правно описменување на јавноста, правна свест, медијација, алтернативно решавање спорови и/или параправници поддржани со водење судски постапки, застапување за јавни политики и државни акции кои ја зголемуваат достапноста на решавањето спорови. Тие се класифицираат како примарни правни услуги. Формалните судски постапки и застапувањето во судски постапки се класифицираат како секундарни услуги.

Студијата забележува дека разликите помеѓу примарните услуги во здравството и образованието и оние во правната област вклучуваат можни дестимулации за елитите да поддржат примарни правни услуги бидејќи тие може да ја ограничат државната моќ (можеби и моќта на други моќни чинители). Оттука, владата може да биде помалку подготвена да субвенционира правна помош за разлика од субвенционирањето услуги во здравството и образованието.

Иако ниту еден од овие модели целосно не се поклопува со системот за бесплатна правна помош во Македонија, постои поклопување со фокусот на правната помош за решавање граѓански и управни, но не и кривични, проблеми. Студијата забележува дека опфатените прашања во земјите кои биле предмет на анализа обично се однесуваат на семејното право, имотните права, трудовото право, пристапот до услуги (вклучително и во образованието и здравството) и правниот идентитет. Како што може да се види подолу, тоа е слично на правната помош што ја нудат организациите финансирани од ФООМ.

Студијата укажува на потребата да се разберат придобивките од услугите, но самата се фокусира на трошоците. Освен тоа, студијата утврдува дека постојат три категории трошоци – парични, опортуни и нематеријални трошоци, но фокусот го става само на паричните трошоци.

Проценките за трошокот се грубо направени. На пример, студијата го користи годишниот оперативен буџет на една организација, а потоа оваа сума ја дели со бројот на корисници за да изведе трошок по единица мерка. Притоа, овие износи не се понатаму разделени во различни компоненти на трошокот. Самата студија забележува дека едноставното делење со бројот на „клиенти“ дава погрешна слика, бидејќи заложбите за правно описменување можат да опфатат многу поголем број на луѓе за разлика од другите услуги. За либериската организација која е предмет на студијата, цената по предмет изнесува 351 УСД. Оваа цена паѓа на 1,85 УСД по лице, кога во пресметката ќе се вклучи бројот на сензитивизирани или обучени лица. Екстремно големата разлика меѓу двете проценки на трошокот ги прави истите да бидат помалку корисни од што би биле доколку постоеле помали варијации.

Модел на трошок и придобивка за социјални услуги

Студијата на Шалок и Батерворт (2000 год.) дава опис на приод кој ги разгледува трошоците и придобивките за три групи чинители – директните корисници, „даночните обврзници“ (други луѓе во општеството кои не се корисници) и општеството во целина. Таму се користи пример за програма која обезбедува поддршка за вработување лица со попреченост. Освен тоа, студијата ги сугерира прашањата што би ги поставиле трите групи за една таква програма, и тие се дадени во *Табела 1*.

Аналитичка перспектива	**Грижи**	**Пример**
Учесници / корисници	Прашања за еднаквоста	Дали ми се зголемува нето приходот?
Даночни обврзници	Прашања за ефикасноста	Дали лицето ме чини повеќе кога работи или кога не работи?
Општество	Прашања за ефикасноста	Дали постои нето економска придобивка кога лицето е дел од работната сила?

Табела 1. Пример за грижи и прашања на различни категории чинители во врска со трошокот и придобивката

Овој приод истакнува дека она што може да биде трошок за една од трите групи, може да биде придобивка за друга група. Тоа е прикажано во *Табела 2*. Студијата понатаму го развива приодот и доделува вредности за монетарни трошоци и придобивки.

Варијабла на анализата	**Учесници**	**Даночни обврзници**	**Општество**
Монетарни трошоци и придобивки			
Оперативни трошоци		Трошок	Трошок
Заштеди од алтернативни програми		Придобивка	Придобивка
Бруто плати	Придобивка		Придобивка
Доброволно откажани плати	Трошок		Трошок
Дополнителни работни бенефиции	Придобивка		Придобивка
Друго			
Немонетарни придобивки			
Зголемена самостојност	Придобивка		Придобивка
Зголемено независно живеење	Придобивка		Придобивка
Зголемен квалитет на животот	Придобивка		Придобивка

Табела 2. Обработен пример за трошокот и придобивката на различни категории чинители

Во македонскиот случај, различните категории може да ги вклучат (потенцијални) корисниците, граѓанските организации што обезбедуваат услуги, адвокатите, владата (даночните обврзници) и општество.

Утврдување вредност на правната помош во предмети од семејното право во Австралија

Оваа студија (ПрајсватерхаусКуперс, 2009 год.), направена за австралиската влада, се фокусира на „економската“ вредност на правната помош. Сепак, и таа наведува неекономски придобивки, како што се:

- Обезбедување на човеково право;
- Промоција на владеење на правото;
- Зголемена доверба во правичноста и пристапноста на правниот систем;
- Подобри резултати во однос на правичноста и пристапноста на правниот систем;
- подобри резултати за поединците кои имаат пристап до правни информации и до правниот систем;
- Избегнување трошоци за заедницата како резултат од подобрите правни резултати;
- Информации и насоки за да се осигури најсоодветниот пат низ или надвор од правниот систем;
- Алтернативи за решавање проблеми со помали трошоци споредено со судовите; и
- Зголемена ефикасност на правниот систем и судовите.

Генерално, овие придобивки може да се применат и во однос на бесплатната правна помош во Македонија, ако таа е добро дизајнирана и спроведена. За жал, најголем дел од овие неекономски придобивки не можат лесно да се изразат во парична вредност.

Студијата ги споредува трошоците за обезбедување бесплатна правна помош со трошоците што би ги имала владата ако не се обезбедува правна помош. Таа користи примери од семејното право, кои се релевантни и за македонскиот случај до оној степен до кој ЗБПП обезбедува помош за семејни прашања (на пр. поврзани со деца). Случаите за кои се пресметани „индикативни“ придобивки се:

- *индикативни придобивки* – избегнати трошоци поради промена на однесувањето на сторителите на семејно насилство;
- *индикативни придобивки* – избегнати трошоци за грижа надвор од домот (преку формализирање на аранжмани за деца кои живат со нивните баби);
- *индикативни придобивки* – избегнати трошоци за домување и деца кои живеат во сиромаштија (кога семејството не ја исплатило хипотеката).

Нашата студија нема да вклучи детални пресметки како овие, но австралиските случаи се интересни за да се нагласат видовите трошоци кои можат да се избегнат.

Австралиската студија се фокусира на правната помош во судскиот систем и затоа таа не ги вклучува советите или информациите и едукативните услуги како оние што ги обезбедуваат параправниците во Македонија. Исто така, во студијата се забележува и претпоставката дека „овие услуги би имале значајни нето придобивки за правниот систем, особено бидејќи тие обезбедуваат рана интервенција и спречуваат непотребна ескалација на прашањата низ системот“. Фокусот на судовите може да значи и дека австралиската студија не го опфатила пристапот до здравствена заштита, социјална помош и слични услуги, на начин на кој тоа го прави правната помош во Македонија.

Потребата за правна помош

Искуства со правни проблеми во Македонија

Една неодамнешна национална анкета во Македонија го истражува искуството на испитаниците во однос на правни („судски“) проблеми во последните три години (Србјанко и др., 2013 год.). Притоа, таа ја истражува природата на правните проблеми на испитаниците, односно што тие се обиделе да направат во врска со овие проблеми и кои се резултатите од таквите дејства.

Па така, анкетата открива дека речиси половина (49%) од испитаниците имале најмалку еден правен проблем во последните три години, а голем дел од оние кои имале проблеми се соочиле со повеќе од еден проблем во анализираниот период. Најчесто пријавените проблеми се однесуваат на домувањето и имотно правните прашања, на кои отпаѓа околу една четвртина од сите пријавени проблеми. Другите често пријавени проблеми се однесуваат на вработување, заштита на потрошувачи и проблеми поврзани со пари.

Анкетата ги истражува правните потреби на сите Македонци. Сепак, извештајот забележува дека, поради фактот што анкетата била спроведена преку мобилен телефон, голема е веројатноста дека од неа биле исклучени посиромашните и помаргинализирани лица. Анализата на резултатите од анкетата упатува на веројатноста посиромашните лица кои биле анкетирани поретко да пријавуваат правни проблеми со кои се соочиле во последните три години за разлика од испитаниците кои се во подобра материјална положба. Сепак, извештајот упатува на можен заклучок дека таквите резултати веројатно ја одразуваат недоволната свест меѓу посиромашните лица за нивните права.

Веројатноста за пријавување проблеми е поголема кај помладите, пообразованите, лицата кои се економски активни, мажите и жителите во урбани средини за разлика од другите категории испитаници. Како што беше сугерирано погоре, овие шеми би можеле да упатуваат на поголемо знаење за нивните права кај овие групи отколку на фактот дека тие имаат повеќе проблеми. Сепак, постојат одредени проблеми, како што се проблеми поврзани со пристап до владина помош и услуги, исплата за извршена работа и дискриминација, кои лицата со пониско ниво на образование почесто ги пријавуваат. Авторите упатуваат на можноста лицата од обесправени заедници помалку да пријавуваат проблеми кои ја засегаат целата група, како што се лошите услови за живеење, бидејќи нив ги сметаат за колективни, а не за индивидуални проблеми.

Проблемите поврзани со владата, вклучително и проблемите кои се однесуваат на финансиски трансфери, даноци и пристап до информации и услуги, изнесуваат 7,6% од сите пријавени проблеми. Веројатно е дека овој процент би бил повисок доколку анкетата вклучела повеќе посиромашни испитаници, затоа што оваа категорија проблеми е највообичаена меѓу лицата со ниско ниво на образование, кои веројатно се и посиромашни. Категоријата проблеми поврзани со владата не ги опфатила сите проблеми кои ја вклучуваат владата. На пример, дополнителни 3% од испитаниците пријавиле проблеми со полицијата, вклучително и неправичен третман, малтретирање, несоодветен претрес и конфискација.

Две третини од испитаниците кои пријавиле проблеми изјавиле дека преземале чекори за нивно решавање. Од нив, една третина побарале правен совет како да го решат проблемот. Најголем дел побарале совет од семејството, пријателите, колегите и партнерите. Една петтина не биле задоволни од информациите и советите што ги добиле.

Две третини од испитаниците кои побарале совет морале да платат за таквата услуга. Понатаму, една петтина од оние кои имале проблем не направиле ништо околу него бидејќи немале пари. Најмала веројатност за преземање дејство во врска со проблемот има кај посиромашните, помладите, невработените и Албанците. Повеќе од половина од оние кои не преземале никакво дејство, како причина за тоа ја навеле недовербата во достапноста на таква помош.

Испитаниците биле прашани дали го решиле нивниот проблем. Веројатноста дека проблемот бил решен е помала кај оние проблеми во кои другата страна е владата или работодавач, за разлика од проблемите поврзани со приватни организации, членови на семејството, партнери или други лица со кои испитаниците немаат роднински врски. Тоа упатува на поголема веројатност за потреба од помош во случаи каде постои однос на нерамноправност меѓу засегнатото лице и другата страна. Помалку од 10% од испитаниците кои пријавиле проблеми биле вклучени во судски постапки поврзани со проблемот. Авторите на ова истражување сугерираат дека ваквите резултати упатуваат на „скриена“ потенцијална побарувачка за граѓански правен систем.

Видови проблеми за кои е потребна правна помош

Најголем дел од барањата за бесплатна правна помош според ЗБПП што биле одобрени во 2014 година се однесуваат на имотно правни прашања, додека пак предметите поврзани со социјална помош, пензии, социјално и здравствено осигурување, и вработување се помалку на број. Слична ситуација е забележана и во претходниот период 2010-2012 година, кога повеќе од 60% од одобрените барања за бесплатна правна помош биле поврзани со имотно правни прашања.

Видовите предмети за кои се поднесуваат барања за бесплатна правна помош не ја даваат целосната слика за правните проблеми со кои се соочуваат сиромашните Македонци. Причината за ваквата неусогласеност, како што беше дискутирано погоре, е идентификувана во фактот дека ЗБПП обезбедува помош само за одредени претходно специфицирани предмети. Веројатноста луѓето да поднесат барања за бесплатна правна помош за предмети кои не се опфатени со законски специфицираните категории е помала.

Сепак, до одреден степен, бројчената предност на имотно правните проблеми ги одразува наодите од националната анкета (Србјанко и др., 2013 год.) за правните потреби, која утврдила дека имотно правните проблеми се меѓу најчестите проблеми со кои испитаниците се соочиле во последните три години. И покрај тоа, имотно правните проблеми изнесуваат само една четвртина од сите проблеми наведени во истражувањето, наспроти 60% од барањата за бесплатна правна помош. Ова укажува на фактот дека бесплатната правна помош не е достапна за многу други клучни проблеми.

Врз основа на податоците обезбедени за оваа студија, во *Табела 3* е даден преглед на предметите на кои работеле петте организации поддржани од ФООМ, според различните категории правна помош. Во подготовката на оваа класификација, организациите X и У сите предмети ги групирале во една категорија, додека пак организациите А, Б и В дозволиле повеќе од една категорија помош за еден клиент. Оттука, вкупниот број предмети за организациите А, Б и В изнесува повеќе од 100%.

Категориите кои може да се опфатени со ЗБПП се прикажани со закосени букви. Трите организации овластени за обезбедување претходна правна помош според ЗБПП покажуваат поголемо групирање на предметите во категориите опфатени со бесплатната правна помош. Сепак, дури и овие организации работеле на голем број предмети од другите категории, особено на предмети поврзани со социјално осигурување.

Организациите X и У не се овластени здруженија според ЗБПП. За овие организации, најголемиот дел од предметите се наведени во категоријата „друго“. Организацијата X завела 41% од предметите во категоријата кривично право, 17% - управно право, 16% - граѓанско право, и 10% - прекршоци. Организацијата У известила дека 52% од нејзините предмети се однесуваат на социјална заштита.

	Правна помош		Бесплатна правна помош		
Категории	**Х**	**У**	**А**	**Б**	**В**
Социјално осигурување			82%	20%	50%
Имотно правни прашања и домување			*11%*	*25%*	*17%*
Семејни односи	8%		3%	20%	10%
Здравствено осигурување		35%		15%	10%
Семејно насилство				*35%*	*4%*
Работни односи				*5%*	*2%*
Пензиско и инвалидско осигурување			2%	15%	
Заштита на деца и малолетници				10%	8%
Право на азил					
Заштита на жртви на криминал					1%
Дискриминација	2%				1%
Документи за лична идентификација		4%	10%		3%
Здравствена заштита		2%		2%	10%
Друго	90%	59%		30%	

Табела 3. Категории помош што ги обезбедуваат организациите

Проценување на потребата за бесплатна правна помош

Извештајот на Македонското здружение за млади правници (МЗМП) за примената на ЗБПП во 2013 година ги идентификува категориите лица кои имаат потреба од бесплатна правна помош и го проценува бројот на луѓе за секоја категорија. Проценките на МЗМП одат подалеку од категориите кои во моментов добиваат бесплатна правна помош според ЗБПП. Категориите и проценките на МЗМП се следниве:

- Лица кои живеат во сиромаштија и супстандардни услови и кои не можат да ги покријат правните трошоци поврзани со предизвиците во остварувањето на нивните права, и лица кои имаат недоволен пристап до информации за нивните права: ***една третина од населението;***
- Бездомни лица кои имаат потреба од правна помош за да ги решат проблемите што довеле до нивниот статус на бездомници или го попречуваат нивниот пристап до засолништа: ***108 лица;***
- Лица без државјанство кои се соочуваат со предизвици како што се непоседување документи за лична идентификација: ***околу 800 лица;***
- Корисници на правото на социјална заштита кои имаат потреба од помош за остварување комуникација со центрите за социјална заштита и Министерството за труд и социјална политика: ***повеќе од 50.000 лица;***
- Постари лица со мали пензии кои се честопати жртви на имотно правни спорови: ***80.000 лица;***
- Жртви на семејно насилство кои имаат потреба од правна помош во бракоразводни постапки, кривични постапки за (тешки) телесни повреди, привремени мерки за заштита, старателство врз децата, решавање имотно правни односи: ***4.000 лица годишно;***

- Жртви на трговија со луѓе на кои им треба правна заштита од сторителите на кривичното дело: ***помалку од 20 годишно;***
- Баратели на азил, бегалци и мигранти за кои државата е обврзана да обезбеди бесплатна правна помош според ратификуваните меѓународни договори: ***2.637 лица.***

Ако ја користиме бројката за населението од 2013 година кога во државата имало 2,107 милиони жители, и официјалната проценка за стапката на сиромаштија од 30,4% во 2011 година, тогаш потенцијалните корисници само од првата категорија се повеќе од 640.000 лица. Голем број, но не сите, од лицата во другите категории спаѓаат и во категоријата сиромашни лица. Оттука, ние го користиме вкупниот број на сиромашни лица како конзервативна проценка на вкупниот број луѓе кои треба да бидат опфатени со бесплатната правна помош. Оваа проценка станува уште поконзервативна кога од оваа бројка ќе се одземе 17,7% од населението на возраст под 15 години.[2] Ова приспособување се прави поради веројатноста дека проблемите на оваа возрасна група ги преземаат возрасните во име на децата. Според тоа, првата категорија ја сочинуваат 527.155 луѓе.

Не сите сиромашни лица ќе имаат потреба од правна помош секоја година. Спротивно на тоа, на некои луѓе ќе им биде потребна помош повеќе пати во годината. Националното истражување сугерира дека 49% од населението се соочува со најмалку еден правен проблем во период од три години. Овој процент е поголем од проценката дека 3-12% од населението во земјите од ОЕЦД имаат „многу важна“ правна потреба (Партнерство за правен развој, 2015 год.). Разликата се објаснува со фактот дека македонското истражување не било ограничено на „многу важни“ правни потреби.

Просечниот број на проблеми меѓу оние кои имале проблем во Македонија изнесува околу 1,4. Ако оваа бројка се примени на конзервативната проценка од 527.155 луѓе кои треба да бидат опфатени со бесплатната правна помош, се доаѓа до бројка од 361.628 предмети за период од три години, или **120.543 предмети годишно.**

Резимето на направените пресметки е дадено во *Табела 4*. Треба да се забележи дека во оваа и во следните табели, реплицирањето на пресметките со користење на бројките прикажани во табелите можеби нема да ги даде истите резултати затоа што бројките прикажани во табелата се заокружени и ги сокриваат децималите, сепак точните бројки со децимали беа користени за пресметка на резултатите кои во табелата се прикажани како заокружени бројки.

Референца	Показател	Формула	Проценка
А	Население 2013 година		2.107.000
Б	Стапка на сиромаштија		30.4
В	Сиромашно население	А * Б	640.528
Г	Население на возраст 0-14 години		17.7 %
Д	Сиромашни лица на возраст 15+ години	В - (В * Г)	527.155
Ѓ	% на проблеми во последните 3 години		49 %
Е	# на лица со правен проблем во последните 3 години	Д * Ѓ	258.306
Ж	# на проблеми/лице		1.4
З	# на проблеми во 3 години	Е * Ж	361.628
Ѕ	# на проблеми во 1 година	З / 3	120.543

Табела 4. Проценување на годишната потреба за бесплатна правна помош

2 http://www.indexmundi.com/macedonia/age_structure.html, преземено на 4 септември 2016 година.

Сегашниот систем за бесплатна правна помош во Македонија

Закон за бесплатна правна помош

ЗБПП е донесен во декември 2009 година и почна да се применува на 7 јули 2010 година. Република Македонија беше обврзана да развие систем за бесплатна правна помош како еден од условите за станување полноправна членка на Европската Унија. Оттука, ЗБПП беше дел од Националната стратегија за реформа на правосудниот систем од 2004 година.

Кои лица се опфатени?

Не сите сиромашни лица во Македонија имаат право на бесплатна правна помош. Напротив, оваа придобивка е достапна за лица со постојан престој во државата кои се:

- корисници на социјална помош;
- корисници на правото на инвалидски додаток, кои не остваруваат други приходи по основ на заработувачка или приходи од недвижности;
- корисници на најниската пензија, кои живеат во семејна заедница со две или повеќе лица што тие ги издржуваат;
- самохрани родители со едно или повеќе малолетни деца, кои остваруваат право на детски додаток.

Исто така, право на бесплатна правна помош имаат и лица на кои им е признаено правото на азил, внатрешно раселени лица, како и раселени или прогонети странски државјани кои живеат на територијата на Република Македонија.

Терминот „социјална помош" во ЗБПП создава забуна, затоа што тој не соодветствува со термините кои се користат во Законот за социјална заштита. Имено, во Законот за социјална заштита се пропишани 13 различни видови социјална заштита и за нив постојат различни критериуми за добивање помош/заштита. Формите на социјална заштита вклучуваат социјална парична помош и постојана парична помош. Во периодот 2010-2012 година, најголем дел од одобрените барања за бесплатна правна помош биле поврзани со социјална помош, по што следуваат предмети поврзани со постојана парична помош и корисници на најниската пензија. Многу мал број од одобрените барања за бесплатна правна помош се однесуваат на детски и инвалидски додаток.

Терминот „најниска пензија" се однесува на лицата кои го остваруваат најнискиот износ од трите групи пензии. Износот на најниската пензија се разликува според возраста на пензионирањето и времетраењето на работниот однос на корисникот. Во 2014 година, 24.575 луѓе биле регистрирани како корисници на најниската пензија во износ од 7.162 МКД.

Во рамките на горенаведените категории лица кои се квалификуваат за бесплатна правна помош, законот го ограничува користењето на бесплатна правна помош само за лица:

- чиишто месечни приходи во домаќинството не надминуваат 50% од просечната месечна плата исплатена во Република Македонија за претходниот месец, во време на поднесување на барањето за бесплатна правна помош.
  Во јули 2016 година, оваа сума изнесуваше 11.094 МКД
- кои не поседуваат имот чијашто вредност надминува пет просечни месечни плати исплатени во Република Македонија; и
- кои се корисници на социјална помош.

За да го искористат правото на бесплатна правна помош, барателите мора да ги исполнат сите три критериуми од законот.

Критериумот поврзан со поседување имот е најчестата причина за одбивање на барањата за бесплатна правна помош. Во Македонија, имотот вообичаено се наследува и оттука тој не е добар показател за способноста на едно лице да ги покрие тековните правни трошоци. Според истражувањето за правните потреби (Србјанко и др., 2013 год.) помалку од 5% од населението живее во изнајмено живеалиште. Исто така, истражувањето открива дека домувањето и имотно правните проблеми изнесуваат 26% од сите правни проблеми на испитаниците во последните три години. Дополнително ограничувачки фактор за добивање бесплатна правна помош е ниско поставената граница за вредноста на имотот. Имено, во повеќето случаи Законот за социјална заштита пропишува повисока граница за вредноста на имот од онаа утврдена во ЗБПП.

Кои правни проблеми се опфатени?

ЗБПП предвидува одобрување бесплатна правна помош за следниве правни проблеми:

- права од областа на работните односи;
- заштита на деца и малолетници;
- заштита на жртви на семејно насилство;
- заштита на жртви од кривични дела;
- заштита на жртви од трговија со луѓе; и
- имотно-правни прашања.

Како што може да се види од листата дадена погоре, во моментов ЗБПП не ги покрива сите видови предмети. Конкретно, тој не ги покрива предметите кои се однесуваат на социјална заштита и заштита на потрошувачите. Првиот вид предмети (социјална заштита) е меѓу највообичаените проблеми на кои работат организациите финансирани од ФООМ. Вториот вид предмети во исто време се и второрангирани по важност во националното истражување.

Исто така, законот не обезбедува помош во предмети кои се однесуваат на утврдување татковство и алиментација за малолетни деца, како и во бракоразводни постапки кои не вклучуваат семејно насилство. Остварувањето на правото на државјанство и граѓански статус, исто така, не е вклучено во листата проблеми за кои може да се одобри бесплатна правна помош.

Дури и правните проблеми кои се опфатени со ЗБПП не се целосно покриени. На пример, иако домувањето е опфатено со законот, потребно беше Управниот суд да донесе одлука по жалба поднесена против решението на Министерството за правда за исплатата на оштета да биде вклучена во опфатот на правни проблеми поврзани со домувањето за кои се одобрува бесплатна правна помош.

ЗБПП ги покрива областите како што се социјално, здравствено, пензиско или инвалидско осигурување, и работни односи. Сепак, во практика, остварувањето на правото на бесплатната правна помош е неефективно бидејќи поднесувањето барања за остварување на овие права генерално вклучува краен рок од 8, 15 или 30 дена, додека на Министерството за правда му треба подолго време за одобрување бесплатна правна помош. Според министерот за правда, до ноември 2014 година, просечното време за донесување решение по барањата за бесплатна правна помош изнесувало 80 дена, а пред тој период дури и подолго. Една од причините за ваквото одолговлекување е фактот дека подрачните одделенија кои ги разгледуваат барањата мора да соберат информации од најмалку осум различни државни институции.

Измените на законот од 2009 година до денес

Во 2012 година, Министерството за правда започнало процес за изменување и дополнување на законот и формирало работна група во која учествувал претставник од МЗМП. Работната група се

фокусирала на: (1) олеснување на критериумите за добивање бесплатна правна помош; (2) појаснување на правните прашања за кои може да се одобри бесплатна правна помош; (3) подобрување на усогласеноста на законот со други закони; (4) прецизно уредување на трошоците кои се надоместуваат; и (5) јасно дефинирање на претходната правна помош и на улогата на здруженијата кои обезбедуваат ваква помош. Работната група постигнала консензус за потребните измени, но министерот за правда не ги проследил измените и дополнувањата за нивно усвојување.

Законот за правда на децата бил донесен во втората половина од 2013 година. Тој предвидува надомест за адвокатите кои застапуваат деца изложени на ризик и деца сторители на кривични дела и прекршоци да се покрива од ЗБПП и неговиот годишен буџет. Сепак, буџетот за оваа намена во 2014 година бил ист како буџетот за 2013 година.

Другите измени и дополнувања на законот од 2009 година до денес се однесуваат на проширување на опфатот на законот за да ги вклучи барателите на азил и барањето Министерството за правда да воспостави врска со Агенцијата за катастар на недвижности, за да може да ги провери критериумите за одобрување бесплатна правна помош кои се однесуваат на имотот.

Овластени здруженија и претходна правна помош

Според ЗБПП, овластените здруженија и регистрираните адвокати кои ги обезбедуваат законски пропишаните услугите добиваат надомест од државата за извршената работа. Оттука, здруженијата се овластени да обезбедуваат и добиваат надомест само за претходна правна помош. Според членот 6(2) од ЗБПП, претходната правна помош може да биде:

- иницијален правен совет за правото на користење бесплатна правна помош;
- општа правна информација; и
- правна помош за пополнување на барањето за бесплатна правна помош.

Следствено на тоа, претходната правна помош првенствено вклучува обезбедување информации, а не правни совети. Еден од условите за здруженијата да бидат овластени за обезбедување претходна правна помош е тие да вработат правник со положен правосуден испит. Сепак, природата на претходната правна помош не налага таа да мора да се обезбедува од правници кои го положиле правосудниот испит.

Само регистрираните адвокати можат да ги застапуваат корисниците и да подготвуваат пишани поднесоци во судски и управни постапки и за тоа добиваат надомест од државата. Оттука, овластените здруженија служат како филтер или мост за добивање целосна правна помош. Кога за еден предмет се одобрува бесплатна правна помош откако на барателот му била обезбедена претходна правна помош, Министерството за правда му доделува регистриран адвокат. Оттука, системот поттикнува предмети кои се решаваат пред суд, наместо решавање на правните проблеми на друг (честопати поевтин) начин. Системот е неефикасен бидејќи налага новиот адвокат да се запознае со предметот, наместо персоналот од овластеното здружение да продолжи да го води предметот.

Тековно функционирање на Законот за бесплатна правна помош

Поднесување барања за бесплатна правна помош

Табела 5 презентира информации за барањата за бесплатна правна помош поднесени до Министерството за правда откако ЗБПП стапил на сила во јули 2010 година. Податоците се извлечени од годишните извештаи на Министерството за правда. Анализата на податоците е комплицирана поради фактот дека само три опфатени периоди се во должина од 12 месеци, додека другите три период подразбираат временска рамка помала од 12 месеци. Сепак, јасно е дека секоја година освен последната, бројот на одбиени барања е поголем од бројот на одобрени

барања. Соодносот на одбиени наспроти одобрени барања опаднал од 2,3 во 2011 година на 1,2 во 2014 година (Стојановски, 2015 год). Нејасно е дали оваа шема се должи на промената на природата на поднесените барања или пак се должи на поотворениот став на Министерството за правда. Сепак, соодносот од 2014 година е многу различен од оној во соседните земји, каде постои тенденција за едно одбиено барање на секои девет одобрени барања, што претставува соодност од 0,11 (МЗМП, 2013 год.).

Табелата покажува невообичаено голем број на барања поднесени во 2014 година, но овој тренд не продолжува во следните години.

Период	Поднесени барања	Донесени решенија	Одобрени барања	Одбиени барања	Во тек	Повлечени / запрени постапки
07.ЈУЛ.2010 - 24.МАР.2011	118	71	29	42	47	3
25.МАР.2011 - 31.МАР.2012	154	172	64	91	29	17
01.АПР.2012 - 31.МАР.2013	180	196	68	126	13	2
01.АПР.2013 - 31.ДЕК.2013	162	162	75	81	13	8
01.ЈАН.2014 - 31.ДЕК.2014	270	254	114	140	29	11
01.ЈАН.2015 - 31.ДЕК.2015	199	192	113	79	36	7

Table 5. Барања за бесплатна правна помош, 2010-2015 година

Бројот на поднесени барања би можел да биде уште повисок кога информациите за достапноста на бесплатната правна помош би биле подостапни. Но, владата прави мали заложби за промоција на законот, а овластените здруженија немаат право да ги рекламираат нивните услуги. Сепак, во 2014 година, 131 од вкупно 270 барања биле поднесени преку шесте овластени здруженија вклучени во проектот на ФООМ. Без ангажманот на овие организации, ЗБПП би бил уште помалку искористен.

Табела 6 дава преглед на статистички податоци за здруженијата поддржани од ФООМ, за малку подолг период од 19 месеци. Притоа, се забележува дека кај барањата поднесени преку овие здруженија, бројот на одобрени е поголем од бројот на одбиени барања. Во исто време, податоците во табелата покажуваат голем број запрени постапки по барањата, кои главно се однесуваат на баратели на азил.

	Поднесени	Одобрени	Одбиени	Запрени постапки	Во тек
МЗМП	74	9	11	42	10
НРЦ	25	9	11	1	4
ЕХО	30	18	10	1	1
8-ми Септември	1	0	0	0	1
ИЗБОР	14	9	2	3	0
МКЦ	15	6	6	0	3
ВКУПНО	**159**	**51**	**40**	**47**	**19**

Table 6. Барања поднесени преку здруженијата вклучени во проектот, февруари 2014 год. - август 2015 год.

Шесте здруженија поддржани од ФООМ претставуваат две третини од вкупно деветте здруженија овластени за обезбедување претходна правна помош. Деветте организации се распоредени во поголемите градови ширум Македонија (Скопје, Битола, Прилеп, Куманово, Штип, Струмица и Тетово).

Подрачните одделенија на Министерството за правда, исто така, можат да обезбедуваат претходна правна помош под услов да имаат вработено еден правник со положен правосуден испит. Во 2013 година, само 10 од вкупно 33 подрачни одделенија имале вработено правници за извршување на оваа работа. До крајот на 2014 година, три подрачни одделенија (Свети Николе, Велес, Карпош) не го исполнувале овој услов. Тоа претставува подобрување на ситуацијата во 2014 година. Сепак, фактот дека не постои стандардизиран систем за подрачните одделенија да го евидентираат обезбедувањето претходна правна помош значи дека на располагање има многу малку информации за нивниот учинок.

Во текот на 2014 година, речиси половина (15) од вкупно 33 подрачни одделенија немале регистрирано барања, десет подрачни одделенија евидентирале 1 до 9 барања, и други десет евидентирале 10 или повеќе барања. *Табела 7* покажува дека повеќето од десетте региони со најголем број барања се опслужени од овластени здруженија.

Подрачно одделение	Број на барања
Кратово	10
Радовиш	12
Министерство за правда - Скопје	14
Гази Баба - Скопје	16
Кисела Вода - Скопје	16
Битола	19
Штип	20
Струмица	22
Тетово	28
Куманово	35

Табела 7. Подрачни одделенија кои евидентирале 10 или повеќе барања за бесплатна правна помош

Овластените здруженија не поднесуваат барања за бесплатна претходна правна помош во име на сите лица кои се обраќаат до нив за вакви услуги. *Табела 8* ги прикажува сите овластени здруженија во 2014/2015 година, додека во случајот на здруженијата поддржани од ФООМ прикажан е и бројот на луѓе кои се обратиле до нив за добивање бесплатна правна помош. Табелата потврдува дека ФООМ ги поддржува повеќето овластени здруженија. Многу ниската стапка на поднесени барања преку здружението „8-ми Септември" се должи на фактот дека оваа организација беше овластена за бесплатна правна помош дури во 2014 година.

Здружение	Година кога здружението било овластено	Место	Барања
Национален ромски центар	2011	Куманово	**449**
Македонско здружение на млади правници	2011	Скопје	**472**
Рома СОС	2011	Прилеп	
Младински културен центар	2011	Битола	**285**
Мултикултура	2012	Тетово	
Едукативна и хуманитарна организација	2013	Штип	**302**
Избор	2013	Струмица	
Центар за развој и унапредување на јавниот живот	2013	Тетово	**193**
8-ми Септември	2014	Скопје	**127**

Табела 8. Барања за бесплатна правна помош до овластени здруженија, февруари 2014 год.- август 2015 год.

Табела 8 покажува дека од вкупно 472 барања кои ги има примено, МЗМП проследило само 74 барања, додека пак НРЦ поднел 25 барања од вкупно 449 барања адресирани до него. Разликата помеѓу бројот на клиенти кои се обратиле до здруженијата и бројот на лица на кои здруженијата им помогнале да поднесат барање според ЗБПП го одразува фактот дека многу од лицата кои им пристапуваат на здруженијата не ги исполнуваат критериумите за квалификуваност, имаат проблем кој не е опфатен со ЗБПП или го решиле нивниот проблем во вонсудска постапка. Ова прашање е елаборирано подолу.

Решенија по поднесени барања за бесплатна правна помош

Од вкупно 254 решенија донесени од страна на Министерството за правда во 2014 година, 140 се однесувале на одбивање на барањето, а 114 решенија се однесувале на одобрување на барањето за бесплатна правна помош. Постапката била запрена во 7 случаи во кои барателите се повлекле, а во други четири случаи постапката била запрена поради промена на околностите. Во 2014 година, 25 барања биле поднесени од страна на баратели на азил,од кои 24 постапки биле запрени. Па така, бесплатна правна помош му била одобрена само на еден барател на азил.

Клиентите чиишто барања се одбиени можат да покренат управен спор. До септември 2013 година, само 35 лица, односно една десеттина од оние чиишто барања за бесплатна правна помош биле одбиени, покренале управен спор против решението. Ниската стапка на жалби во голема мера се објаснува со трошоците за поднесување жалба. Од вкупно 35 жалби, донесени се 27 судски одлуки, а 13 од нив се однесуваат на отфрлање на решението со кое се одбива барањето за бесплатна правна помош.

Во периодот од јануари 2014 година до март 2015 година, 22 лица покренале управни спорови против решението со кое се одбива барањето за бесплатна правна помош, 16 од овие случаи подразбирале стратегиско водење судски постапки иницирани од здруженијата поддржани од ФООМ и со средства од ФООМ. Фактот што само шест лица самите поднеле тужби првенствено се објаснува со вклучените административни и адвокатски трошоци. Дополнително, просечното време за донесување одлука во управен спор е подолго од 18 месеци.

По одобрување на барање за БПП, Министерството за правда назначува адвокат за предметот. До крајот на 2014 година, во Регистарот на адвокати имало само 262 адвокати кои обезбедуваат бесплатна правна помош од повеќе од 2.000 адвокати во Република Македонија. Малиот број адвокати регистрирани за обезбедување бесплатна правна помош не изненадува ако се знае дека надоместот што тие го добиваат изнесува 70% од нивната редовна тарифа, или само 50% доколку предметот се однесува на деца. Освен тоа, адвокатите можат да поднесат барање за надоместување на нивните услуги само откако ќе заврши предметот, дури и кога судската постапка се одолговлекува неколку години.

Буџет за бесплатна правна помош

Распределени и потрошени средства од буџетот на Министерството за правда

Табела 9 дава приказ на средствата распределени за бесплатна правна помош во буџетот на Министерството за правда за периодот 2010 - 2014 година. Во првите две години, за оваа намена биле распределени поголеми средства, но од 2012 година, овој износ е утврден на 3 милиони МКД.

Година	Номинална вредност (МКД)
2010	12.000.000
2011	6.000.000
2012	3.000.000
2013	3.000.000
2014	3.000.000

Табела 9. Распределени средства за бесплатна правна помош од буџетот на Министерството за правда

Хаџи-Зафиров и Коцевски (2012 год.) прават споредба на распределените средства од буџетот на Министерството за правда со оние во други земји и заклучуваат дека само Албанија издвојува помалку средства од Македонија за финансирање на системот на бесплатна правна помош.

Табела 10 дава приказ на расходите на Министерството за правда за бесплатна правна помош. Податоците се извлечени од годишните извештаи на Министерството за правда. Во овој период, вкупните расходи стабилно и брзо се зголемуваат. Сепак, до 2015 година потрошените средства не изнесуваат ниту една четвртина од вкупно планираните средства. Дополнително, износот што им се исплаќа на овластените здруженија никогаш не надминува повеќе од 5% од вкупните расходи. Во 2014 година, надомест за извршени услуги им бил исплатен на вкупно 37 адвокати. Во просек, надоместот изнесува 20.219 МКД по адвокат. Овој износ е приближно ист колку и вкупниот износ исплатен на овластените здруженија.

Година	Адвокати	Овластени здруженија	Вкупно
07.ЈУЛ.2010 - 24.МАР.2011			
25.МАР.2011 - 31.МАР.2012	30.750		**30.750**
01.АПР.2012 - 31.МАР.2013	212.354	5.800	**218.154**
01.АПР.2013 - 31.ДЕК.2013	395.609	18.000	**414.409**
01.ЈАН.2014 - 31.ДЕК.2014	748.101	22.600	**770.701**
01.ЈАН.2015 - 31.ДЕК.2015	701.310	39.600	**740.910**

Table 10. **Владини расходи за бесплатна правна помош, 2010-2014 година (МКД)**

Надоместување на адвокатите и здруженијата

Надоместот за адвокатите не е ограничен само на предметите кои завршиле со позитивен исход за барателот на бесплатна правна помош. Но, овластените здруженија добиваат надомест само за одобрените предмети кои вклучуваат судски или управни постапки.

Во практика, здруженијата често обезбедуваат претходна правна помош дури и во случаи кога клиентот не ги исполнува критериумите за квалификување. Исто така, тие им помагаат на клиентите да најдат други начини, кои не го вклучуваат судот, за да ги решат нивните проблеми и им помагаат во составување изјави и поднесоци, пополнување формулари, и други поднесоци поврзани со други управни постапки, вклучително и социјална заштита, пензиско, инвалидско и здравствено осигурување. Дополнително, дури и кога здружението може да смета дека клиентите ги исполнуваат критериумите од ЗБПП, нивното барање за надомест најчесто се одбива. До тој момент здружението веќе ја обезбедило услугата и нема друг начин да ги надомести настаните трошоци.

Во последната година, трите организации за бесплатна правна помош обезбедија информации за нивната работа и наведоа дека од владата им бил надоместен износ од само 3.300 МКД, 4.400 МКД и 6.600 МКД, соодветно. Тие изјавија дека добиваат фиксен надомест од 1.100 МКД по одобрен предмет, без разлика на реалните трошоци што настанале. Оттука, овие организации добиле надомест за три, четири и шест предмети, соодветно. Овој надомест не е доволен за да ги покрие трошоците и затоа организациите примарно се потпираат на финансиски средства од ФООМ за да можат да ги обезбедуваат овие услуги. На трите организации, Министерството за финансии им надоместило 0,02%, 1,63% и 3,46%, соодветно, од средствата што биле обезбедени од проектот на ФООМ. За трите организации, просечната месечна плата за потребниот правник со положен правосуден испит изнесува 30.707 МКД. Оттука, надоместот што го исплаќа Министерството за финансии покрива најмногу две месечни плати за правникот.

Трошоци кои не се покриени од ЗБПП

Законот за бесплатна правна помош не ги покрива другите трошоци на граѓаните, на здруженијата кои им помагаат и на адвокатите кои обезбедуваат правната помош. Тој не предвидува надомест на трошоци поврзани со постапката, вклучително и судски такси, надомести за вештаци, трошоци поврзани со обезбедување докази и надомест за преведувачи и толкувачи. Законот не пропишува исклучоци за корисниците на бесплатна правна помош да бидат ослободени од плаќање на овие давачки.

Напротив, другите сродни закони во Македонија ги опфаќаат трошоците поврзани со постапката. На пример, Законот за парнична постапка ги дефинира трошоците како направени издатоци или надомести за адвокати и другите лица. Според Законот за општа управна постапка, трошоците поврзани со постапката вклучуваат патни трошоци на службените лица, издатоци за сведоци, вештаци, толкувачи, увид, огласи, трошоци за присуство, загубено време, издатоци за административни такси, за правно застапување и за стручна помош.

Законот за судски такси ги пропишува административните такси кои треба да се платат во судските предмети. Таксата за поднесување тужба изнесува 480 МКД, додека пак таксата за покренување управно-сметководствен спор (вклучително и комерцијален договор со владата) изнесува 800 МКД. Поднесувањето жалби за обата вида предмети подразбира плаќање такси во износ од 800 МКД и 1.600 МКД, соодветно. Потоа, клиентот мора да плати дополнителни 800 МКД или 1.600 МКД, соодветно, за пресудата. Ако клиентот сака повторување на судската постапка, на пример, врз основа на нови докази кои станале достапни или доколку во процесот се појавил проблем, таксата изнесува 800 МКД. Кога ќе се соберат сите различни такси, еден управно-сметководствен спор чини 4.000 МКД, додека другите судски постапки чинат 2.000 МКД. Повторувањето на овие предмети би чинело 1.280 МКД и 960 МКД, соодветно.

Давачките поврзани со обезбедување докази настануваат во однос на експертски докази поврзани со конкретен предмет. На пример, надоместите за психијатриски вештак се утврдени во износ од 18.000 МКД. Законот за вештачење утврдува 20 различни области во кои се прават вештачења и тие вклучуваат од материјално, сметководствено и финансиско работење, преку медицински вештачења, до последната точка која е дефинирана како „друга експертиза“. Посебен подзаконски акт го пропишува начинот на кој се пресметува наградата за покривање на трошоците во различни области на експертиза/вештачење.

И барањата за заштита на слободи и права гарантирани со Уставот се класифицирани како управни спорови. Во овие случаи клиентите мораат да платат такси во постапката која му претходи на управниот спор, на пример, за добивање разни документи кои се потребни во управните постапки. Овие трошоци се движат од 50 МКД до 500 МКД.

Горенаведените износи на административните и таксите поврзани со обезбедување докази покажуваат дека ваквите трошоци се генерално повисоки од износот кој овластените здруженија го добиваат како надомест за обезбедување претходна правна помош.

Утврдување цена на чинење за услугите што ги обезбедуваат овластените здруженија

Три овластени здруженија обезбедија информации за нивната работа во текот на 2014 година. Како што беше забележано погоре, надоместот на овие здруженија од Министерството за правда е многу мал дел од нивното финансирање. Останатиот дел од трошоците за работа се покриени од страна на ФООМ. Иако услугите што ги обезбедуваат овие здруженија се пропишани со македонскиот закон, без поддршката од ФООМ тие не би биле во можност да ги обезбедуваат услугите.

Само едно од здруженијата обезбеди детален преглед на расходите во буџетот. Кај ова здружение, трошокот за правник со положен правосуден испит изнесува 84% од вкупните расходи, а дополнителни 8% се распределени за закуп на канцелариски простор, 6% за патни за

патни трошоци и 1% за поштенски трошоци. Овој преглед имплицитно сугерира дека здружението ги покрива менаџерските и другите режиски трошоци од други ставки од буџетот.

Со оглед на релативно високиот трошок за правници со положен правосуден испит, здруженијата задолжително не ги вработуваат или не ги ангажираат овие лица со договор на неопределено време. Бројот на исплатени работни часови за правниците изнесувал 84, 124 и 186 часа месечно, соодветно, за трите здруженија. Ако ги приспособиме сите плати да покријат полно работно време од 186 часа месечно, просечната плата за трите здруженија изнесува 44.167 МКД месечно или **530.003 МКД годишно.**

Ако годишниот трошок за правниците за реалните работни часови го поделиме со бројот на услуги годишно, трошокот по услуга изнесува 1.371 МКД, 1.203 МКД и 1.924 МКД, соодветно. Ако овој трошок нагорно го приспособиме под претпоставка дека платата на правниците изнесува 84% од трошоците, тогаш трошокот по услуга се зголемува на 1.633 МКД, 1.432 МКД и 2.291 МКД, соодветно. Просечниот трошок по услуга за сите три здруженија изнесува 1.785 МКД. Резиме на овие пресметки е дадено во *Табела 11*.

Референца	Ставка	Формула	А	Б	В	Просек
А	# на услуги		350	200	200	250
Б	Месечна плата за правник		40.000	20.047	32.074	30.707
В	# на работни часови месечно		186	84	124	
Г	Месечна плата за 186 часа	Б * 186 / В	40.000	44.390	48.111	44.167
Д	Годишна плата за 186 часа	Г * 12	480.000	532.677	577.332	530.003
Ѓ	Годишна плата за реални работни часови	Б * 12	480.000	240.564	384.888	
Е	Просечен трошок по услуга за правник	Ѓ / А	1.371	1.203	1.924	1.500
Ж	Трошок по правник како % од вкупниот трошок					
З	Просечен вкупен трошок по услуга	Ѓ / Е	1.633	1.432	2.291	1.785

Table 11. **Проценување на трошокот по услуга**

Ако овој трошок по услуга го помножиме со годишниот број предмети на сиромашните лице кој изнесува 120.543, вкупниот трошок изнесува **215.169.255 МКД годишно.**

Горенаведените пресметки се направени под претпоставка дека овие здруженија мора да имаат правник со положен правосуден испит. Како што беше аргументирано погоре, се чини дека ова барање е непотребно ако се знае дека здруженијата се овластени само за обезбедување претходна правна помош. Една од граѓанските организации која не е овластена за обезбедување претходна правна помош има вработено двајца правници – еден со положен и еден без положен правосуден испит. Платата на правникот без положен правосуден испит изнесува 66,7% од платата на правникот со положен правосуден испит. Ако на овластените здруженија им се дозволи да вработат правници без положен правосуден испит, тогаш трошокот по услуга ќе се намали на **1.286 МКД**, бидејќи трошокот по услуга за правник ќе падне на 1.000 МКД. Ако буџетот треба да го покрие овој трошок за сите сиромашни луѓе во Македонија на кои им треба правен совет или информација на годишно ниво, вкупниот потребен буџет би изнесувал **154.998.523 МКД годишно** (120.543*1.286 МКД).*Табела 12* дава преглед на деталните пресметки.

Референца	Ставка	Формула	Проценка
А	Трошок по услуга за правник со положен правосуден испит		1.500
Б	Вкупен трошок по услуга за правник со положен правосуден испит		1.786
В	Трошок по услуга кој не е поврзан со правник	Б - А	286
Г	Плата за правник без положен правосуден испит како % од платата за правник со положен правосуден испит		66.7 %
Д	Трошок по услуга за правник без положен правосуден испит	А * Г	1.000
Ѓ	Вкупен трошок по услуга за правник без положен правосуден испит	В + Д	1.286
Е	# на предмети кои треба да се покријат годишно		120.543
Ж	Вкупен трошок за сите сиромашни лица	Ѓ * Е	154.998.523 [3]

Табела 12. **Проценување на трошокот по услуга за правник без положен правосуден испит**

Сепак, како што беше прикажано погоре, Министерството за правда одвојува само 3.000.000 МКД годишно за бесплатна правна помош. Ако претпоставиме дека половина од овој износ се користи за надомест на здруженијата овластени за обезбедување претходна правна помош, тогаш за оваа цел на располагање има 1.500.000 МКД. **Средствата распределени од владата изнесуваат само 0,07% од износот потребен во случај на ангажирање правник со положен правосуден испит и 0,10% од износот потребен во случај на ангажирање правник без положен правосуден испит.**

Како што може да се види во *Табела 13*, прашани за видовите помош што ги обезбедуваат, две организации изјавија дека сите (100%) предмети се однесувале на обезбедување правна информација и совет. При пополнување на табелата, овие организации наведоа дека еден предмет може да вклучи повеќе од еден вид помош. Друга организација индивидуалните предмети ги броеше само еднаш и информираше дека само 6% од предметите подразбираат обезбедување правна информација и совет, но евидентирале дека 91% од предметите се однесуваат на претходна правна помош, наспроти 80% и 15% од предметите што другите две организации ги пријавиле во оваа категорија. Во суштина, претходната правна помош речиси секогаш вклучува обезбедување правна информација и совет. Оттука, споредбата на статистичките податоци сугерира дека организациите користеле различни приоди при категоризација на помошта што тие ја обезбедиле. За двете организации кои обезбедија детален преглед, повеќе од половина од предметите вклучиле составување поднесоци до институции. Ова го покажува степенот до кој клиентите со ограничена, но и вообичаена правна писменост, имаат потреба од помош за ваквите задачи, дури и кога не им треба правна помош поврзана со застапување во суд. Исто така, тоа покажува дека овие организации обезбедуваат помош која задолжително не резултира во судска постапка.

Вид помош	А	Б	В
Претходна правна помош/ помош за поднесување барање за бесплатна правна помош	91 %	80 %	15 %
Правна информација и совет	6 %	100 %	100 %
Помош со барања за социјална и здравствена заштита		30 %	50 %
Составување поднесоци до институциите		60 %	65 %
Упатување до други организации, институции или обезбедувачи на услуги		15 %	10 %
Ангажирање адвокат		6 %	

Табела 13. **Видови помош што ги обезбедуваат овластените здруженија**

3 Треба да се забележи дека во оваа и во следните табели, реплицирањето на пресметките со користење на бројките прикажани во табелите можеби нема да ги даде истите резултати затоа што бројките прикажани во табелата се заокружени и ги сокриваат децималите, сепак точните бројки со децимали беа користени за пресметка на резултатите кои во табелата се прикажани како заокружени бројки.

Прашалниците што ги пополнуваа граѓанските организации за нивната работа во 2015 година потврдија дека многу малку предмети резултираат во барања за претходна правна помош. Две од организациите изјавија дека меѓу 94% и 97% од предметите не вклучуваат барање за правна помош. Една од нив проценува дека во 98% од овие предмети причината за тоа е неквалификуваноста на барателот за добивање бесплатна правна помош. Третата организација проценува дека неквалификуваноста на барателите била причина во половина од предметите, додека за другата половина било заклучено дека предметот подобро би бил решен без судска постапка. Овој наод ја нагласува несоодветноста на системот за надоместување кој функционира само за предмети кои продолжуваат на суд.

Вообичаени случаи: Избор

Една од организациите, „Избор" (базирана во Струмица), обезбеди подетални информации за три вообичаени случаи. Проценката за времето што правникот го потрошил за секој предмет дава основа за проценка на трошокот по предмет. Тоа го правиме со користење на трошокот по час во износ од 282,69 МКД кој го добивме со пресметка на трошок по час за правник (237,46 = 44.167 МКД/186 часа) и нагорно прилагодување врз основа на фактот дека трошокот за правникот е 84% од вкупниот трошок.

Случај бр. 1

На лицето НН му била дадена помош за поднесување поплака за полициска постапка до Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди, со обезбедување на потребните докази , односно лекарско уверение и фотографии на телесните повреди нанесени од страна на полицијата при извршување на нивната работа и примена на прекумерна сила за совладување отпор. Предметот завршил со докажување на злоупотребата на полициска постапка и тортура од страна на овластеното службено лице. Овој предмет наложил два состаноци и еден час од времето на правникот. Не било поднесено барање за претходна правна помош. Проценетиот трошок изнесува 282,69 МКД.

Случај бр. 2

Согласно одредбите од Законот за бесплатна правна помош, обезбедено е бесплатно застапување во суд и покренување постапка од страна на адвокатот кој бил назначен на барателот во постапка за развод и грижа за нејзините четири малолетни деца пред Основниот суд Струмица.

Во овој предмет потребни биле два состаноци со клиентот пред да се одобри правна помош, и дополнителни два состаноци по одобрувањето на правната помош. Адвокатот потрошил вкупно четири часа на предметот. Доделен бил износ од 1.100 МКД како надомест. Освен потрошеното време на адвокатот, настанатите трошоци вклучиле и судски такси во износ од 850 МКД. Оттука, проценетиот трошок изнесува 3.080,75 МКД (282,69*4 + 1.100 + 850).

Случај бр. 3

Подготовка и составување договор за времена сезонска работа.

Во овој предмет потребни биле час и половина од времето на правникот. Не било поднесено барање за претходна правна помош. Проценетиот трошок изнесува 424,03 МКД.

Просечниот трошок за трите вообичаени случаи на „Избор" е 1.262,49 МКД. Овој износ е сличен на просечните износи кои беа проценети погоре врз основа на буџетите на организациите.

Вообичаени случаи: Младински културен центар, Битола

Младинскиот културен центар (МКЦ) од Битола обезбеди информации за времето потрошено во три вообичаени случаи. Повторно, за секој од овие случаи може да се направи проценка на трошокот.

Случај бр. 1
На еден барател му било овозможено да добие детски додаток за издршка на малолетно дете.

Овој предмет одземал еден час од времето на правникот и 2-3 состаноци со клиентот. Проценетиот трошок изнесува 282,69 МКД.

Случај бр. 2
На барателот му било овозможено утврдување на татковство.

За овој предмет биле потребни два состаноци и еден час од времето на правникот. Проценетиот трошок изнесува 282,69 МКД.

Случај бр. 3
Барател кој не е заведен како жртва на семејно насилство ниту во Центарот за социјална работа ниту во полицијата, не е корисник на социјална парична помош и нема малолетни деца, го остварила правото на бесплатна правна помош за бракоразводна постапка. (Овој пример ги илустрира различните практики од страна на Министерството за правда во однос на одобрување на барањата за бесплатна правна помош.)

Во овој предмет бил потребен еден состанок и половина час од времето на правникот. Проценетиот трошок изнесува 141,34 МКД.

За трите вообичаени случаи на Младинскиот културен центар, **просечниот трошок изнесува 235,57 МКД.**

Утврдување цена на чинење за бесплатна правна помош вон ЗБПП

Две организации кои обезбедуваат бесплатна правна помош направија обид да го пополнат вториот прашалник. Обете организации добиваат финансиски средства од ФООМ. Дополнително, едната од нив добива средства од Глобалниот фонд, а другата добива релативно мала сума финансиски средства од општината. Износот што го доделил Глобалниот фонд изнесува 20% од средствата на првата организација за бесплатна правна помош, додека пак придонесот од општината изнесува само 1% од средствата на другата организација.

Ако нивниот буџет за 2015 година наменет за правна помош го поделиме со бројот на клиенти наведен во првите прашалници, се добива трошок по клиент во износ од 2.168 МКД и 1.858 МКД, односно просечен трошок по клиент во износ од **2.013 МКД.** Овој износ е повисок од износот пресметан погоре за обезбедување претходна правна помош, без оглед на тоа дали во втората пресметка го користиме износот за правник со или без положен правосуден испит. Тоа може да

се должи на фактот што организациите кои обезбедуваат бесплатна правна помош покриваат поширок спектар на предмети и помош. Трошокот е пристрасно зголемен поради фактот дека проценката се однесува на трошок по клиент наместо трошок по услуга. Ако трошокот по клиент го помножиме со 120.543 сиромашни лица кои имаат потреба од ваква помош на годишна основа, вкупниот трошок изнесува **242.652.101 МКД** *(Табела 14)*.

Референца	Ставка	Формула	А	Б	Просек
А	Буџет за правна помош		2.920.607	2.229.317	
Б	Број на клиенти годишно		1.347	1.200	
В	Трошок по клиент	А / Б	2.168	1.858	2.013
Г	# на предмети годишно				120.543
Д	Вкупен трошок годишно	В * Г			242.652.101 [4]

Табела 14. Проценување на трошокот по клиент

Табела 15 го прикажува процентот на различните видови помош за двете организации. Податоците сугерира прилично различни профили на организациите. За организацијата Х, повеќе од 40% од предметите се поврзани со кривично право, 16,8% - управно право, а 15,7% - граѓанско право. За организацијата У, профилот е сличен со оној на овластените здруженија, при што најголемиот дел од предметите се однесуваат на социјална заштита или здравствено осигурување. Слично на тоа, на прашањето за видот помош, организацијата У информираше дека 83% од предметите вклучиле обезбедување информации. Оттука, организацијата Х има повисок трошок по клиент.

Категорија на предмети	Х	У
Семејни односи	7.9 %	
Човекови права	5.9 %	
Кривично право	40.5 %	
Дискриминација	2.1 %	
Управно право	16.8 %	
Граѓанско право	15.7 %	
Прекршоци	10.2 %	
Наследно право	0.4 %	
Социјална заштита		52.4 %
Здравствено осигурување		34.6 %
Друго		7.0 %
Документи за лична идентификација		4.3 %
Здравствена заштита		1.6 %

Табела 15. Категории предмети: организации кои обезбедуваат бесплатна правна помош

4 Треба да се забележи дека во оваа и во следните табели, реплицирањето на пресметките со користење на бројките прикажани во табелите можеби нема да ги даде истите резултати затоа што бројките прикажани во табелата се заокружени и ги сокриваат децималите, сепак точните бројки со децимали беа користени за пресметка на резултатите кои во табелата се прикажани како заокружени бројки.

Обете организации кои обезбедуваат бесплатна правна помош ги користат услугите на правниците со и без положен правосуден испит. Една од организациите вработува правен персонал, додека пак другата ангажира адвокати со договор на дело.

Платите во едната организација изнесуваат 66% од буџетот. Останатиот дел од буџетот го сочинуваат трошоци за договори со партнерските здруженија (за документирање случаи на Роми кои се соочуваат со пречки во остварувањето на нивните права и пристапот до информации) и адвокатски канцеларии (за подготовка на правни мислења и совети, како и за застапување во суд) (19% од вкупните трошоци); трошоци за патувања, конференции и семинари (7%); канцелариски материјали и одржување (4%); комуникации, поштенски услуги, печатење и објавување (3%), како и добивање документи за лична идентификација (1%). Трошоците поврзани со персоналот на другата организација изнесуваат 57% од буџетот, по што следуваат трошоци за судски такси (12%); поштенски услуги (1%); и менаџмент (30%).

Вообичаени случаи: Рома СОС

Рома СОС обезбеди детални информации за три студии на случај, вклучувајќи и информации за настанатите трошоци за потрошено време. Овие детални пресметки, кои се однесуваат само на трошоците за плата, сугерираат дека просечните трошоци пресметани погоре за организациите кои обезбедуваат правна помош сериозно го потценуваат трошокот за многу од вообичаени случаи.

Случај бр. 1

Во октомври 2015 година, 3-годишната НН била примена на одделението за инфективни болести при болницата во Прилеп со симптоми на повраќање и температура. По прегледот, на пациентот му била дадена инфузија и таа била пуштена на домашно лекување со препишана терапија. Следното утро, родителите го нашле девојчето без знаци на живот, а смртта ја потврдиле лекарите од болницата.

Предметот по службена должност е преземен од Основното јавно обвинителство во Прилеп кое покренало истрага за причините за смртта и евентуалните пропусти во лекувањето што би можеле да дадат основ за поведување кривична постапка. До денес, односно шест месеци по смртта, Основното јавно обвинителство во Прилеп нема дадено информации за овој предмет, а семејството не ги добило резултатите од обдукцијата, како и информација за статусот на истрагата. Единствената информација што РОМА СОС успеала да ја добие се однесува на фактот дека документите се собрани и тие биле доставени за вештачење до судско-медицинскиот одбор при Медицински факултет во Скопје, согласно последните измени на Законот за кривична постапка.

За овој предмет биле потребни вкупно 120 часа од времето на персоналот, вклучувајќи и правник со положен правосуден испит (20 часа), правник без положен правосуден испит (25 часа), правен асистент на терен (15 часа), координатор (50 часа), како и финансиско-административен асистент (10 часа). Рома СОС се сретнала со клиентот осум пати. Според платите спецификувани во прашалникот за 168 работни часа месечно, овој предмет би чинел 19.199 МКД.

Случај бр. 2

Во 2013 година РОМА СОС идентификувала и документирала 5 лица кои не биле запишани во Матичната книга на родените, од кои 3 лица се родени во болница, а две лица се родени во домашни услови. Како резултат на овој статус тие немаат пристап до здравствени услуги и до здравствена заштита. Едно од лицата кои се родени во домашни услови е лице со навршени 18 години. Покрај правната и логистичка поддршка која била обезбедена за лицата да покренат постапката за упис во Матичната книга на родените, случаите биле пријавени во Министерство за труд и социјална политика со барање за покривање на трошоците за ДНК анализа која е

неопходна за докажување крвното сродство со родителите и потврда на нивниот идентитет. Овој предмет потрошил 100 часа од времето на персоналот – правник со положен правосуден испит (30 часа), правник без положен правосуден испит (30 часа), правен асистент на терен (10 часа) и координатор (30 часа). Одржани биле десет состаноци со клиентот.

Според платите утврдени во прашалникот за 168 работни часа месечно, овој предмет би чинел 15.469 МКД.

Случај бр. 3

Посебен проблем се јавува во случаите на нерегулирани бракоразводни постапки во кои брачните другари не се во можност самостојно да го остварат правото на здравствено осигурување пред Фондот за здравствено осигурување заради непоседување правосилна пресуда за развод на бракот. Таков е случајот на С.В. која не била во можност да ја искористи задолжителната здравствена заштита за неа и за двете малолетни деца од причина што нејзиниот брак со државјанин на Германија не бил судски разведен. Кога се обратила во РОМА СОС, С.В. била бремена и побарала помош за поведување бракоразводна постапка и пополнување на документите потребни за поднесување барање до Фондот за здравствено осигурување со цел да го оствари правото на здравствено осигурување пред да се породи, што би овозможило пристап до бесплатни услуги за болничко лекување.

На овој предмет биле потрошени 150 часа од времето на персоналот – правник со положен правосуден испит (50 часа), правник без положен правосуден испит (30 часа), правен асистент на терен (40 часа) и координатор (30 часа). Организирани биле пет состаноци со клиентот.

Според платите утврдени во прашалникот за 168 работни часа месечно, овој предмет би чинел 22.710 МКД.

Трите вообичаени случаи што ги опиша Рома СОС имаат **просечен трошок по предмет во износ од 19.126 МКД.** Овој износ е значително повисок од просечниот трошок проценет врз основа на буџетите на организациите.

Табела 16 дава преглед на деталните пресметки. За секој од предметите, бројот на часови за секој вработен е помножен со месечната плата, па поделен со 168 часа месечно.

		Часови			Трошок		
Вработени	**Плата**	**Случај 1**	**Случај 2**	**Случај 3**	**Случај 1**	**Случај 2**	**Случај 3**
Правник со положен правосуден испит	18.435	25	30	30	2.743	3.292	3.292
Правник без положен правосуден испит	27.646	20	30	50	3.291	4.937	8.228
Теренски асистент на правникот	22.117	15	10	40	1.975	1.316	5.266
Координатор	33.175	50	30	30	9.874	5.924	5.924
Финансиско-административен асистент	22.117	10			1.316		
				Вкупно	**19.199**	**15.469**	**22.710**
Просек					19.126		

Табела 16. Проценување на трошоци за вообичаени случаи

Утврдување цена на чинење за параправни услуги

Законот за бесплатна правна помош не ја опфаќа работата на параправниците. Сепак, ФООМ обезбедува поддршка за параправници. ЕСЕ обезбедува обуки и поддршка за параправни активности базирани во заедницата за три локални организации кои работат со ромската заедница и обезбедуваат параправни услуги во областа на здравството. Тоа се: Центар за демократски развој и иницијативи (ЦДРИМ) кој работи во Шуто Оризари, Иницијатива за развој и инклузија на заедниците (ИРИЗ) која работи во Шуто Оризари, и КХАМ која работи во Делчево, Пехчево/Црник и Виница.

Врз основа на документ од Руанда, ЕСЕ подготвила прирачник со „работни принципи“ или упатства за:

- прием на корисниците;
- поставување прашања/интервјуирање на корисниците;
- укажувања, упатувања и придружба;
- обезбедување параправни совети и составување пишани поднесоци;
- последователни активности;
- документирање/управување со предмет.

Дизајнот на параправната програма е интегриран модел во кој теренските посети во ромски семејства овозможуваат идентификување членови на ромската заедница чиишто права биле прекршени и кои имаат потреба од помош и поддршка. Во исто време, при посетите се обезбедуваат информации за услугите што ги нудат ромските партнерски организации. Теренски работници ги советуваат членовите на заедницата и, кога е потребно, ги упатуваат до параправните канцеларии.

ЕСЕ обезбедува иницијални и дополнителни обуки за параправниците, како и две еднодневни обуки за вработените годишно. Исто така, таа организира работилници со професионалци кои им помагаат на параправниците да се справат со стресот и психолошката исцрпеност со кои се соочуваат во нивната работа. ЕСЕ ја мониторира работата на организациите користејќи податоци собрани преку систем за управување со предмети, пишани месечни и квартални извештаи, комуникација преку телефон и електронска пошта, и квартални надзорни посети.

Податоците од мониторингот обезбедуваат информации за видовите предмети во кои е дадена помош и успехот или неуспехот во решавање на проблемите. *Табела 17* покажува дека скоро една третина од предметите се однесуваат на социјална заштита, по што следуваат 18% поврзани со здравствена заштита. Фактот што повеќе од една третина од предметите (36%) се класифицирани како „друго“ укажува на широкиот спектар на различни прашања за кои параправниците обезбедуваат помош.

Проблем	ЦДРИМ	ИРИЗ	КХАМ	Вкупно	%
Здравствена заштита	2	3	19	24	18 %
Здравствено осигурување	1	1	3	5	4 %
Заштита на правата на пациенти	0	0	8	8	6 %
Социјална заштита	5	21	17	43	32 %
Пазар на труд	0	0	6	6	4 %
Образование	0	0	0	0	0 %
Друго	3	21	25	49	36 %
Вкупно	**11**	**46**	**78**	**135**	**100 %**

Табела 17. Параправни предмети по организација, во периодот март-мај 2016

Во *Табела 18* се прикажани видовите помош што се обезбедуваат. Вкупниот број е поголем од оној наведен во претходната табела затоа што во многу предмети биле користени повеќе од една алатка за давање помош. Образованието на заедницата се јавува како највообичаената форма на помош, по што следува обезбедување правни информации и совети и упатување до релевантни институции. Во многу случаи, параправниците обезбедуваат и помош во составување пишани поднесоци. Ова е разбирливо ако се земе предвид ниското ниво на образование, и особено познавањето на правото, меѓу ромските заедници.

Помош	ЦДРИМ	ИРИЗ	КХАМ	Вкупно	%
Правна информација/совет	8	45	63	116	23 %
Писмени поднесоци	6	35	45	86	17 %
Упатување до релевантна институција	3	44	56	103	21 %
Застапување пред институции	0	2	5	7	1 %
Медијација	0	0	0	0	0 %
Организирање колективни акции	0	0	0	0	0 %
Образование на заедницата	0	0	183	183	37 %
Вкупно	**17**	**126**	**352**	**495**	**100 %**

Табела 18. **Параправни предмети според видот на обезбедена помош**

При наведување на предметите на кои работеле во овој период, параправниците известија за конкретни постигнувања во 82 предмети, додека 46 предмети сè уште се во постапка. Успесите на параправниците вклучуваат девет лица на кои им бил овозможен пристап до социјална заштита, седум лица добиле пристап до здравствено осигурување, четири лица го оствариле правото на еднократна финансиска помош, три лица добиле пристап до здравствена заштита, а на други три им биле рефундирани здравствените трошоци. Параправниците известија дека сите 135 клиенти на кои им биле дадени услуги во овој период се задоволни од помошта.

Партнерските организации добиваат малку, или воопшто не добиваат средства од владата за обезбедување услуги. ЕСЕ им помага на партнерските организации во собирање финансиски средства од единиците на локална самоуправа и во изнаоѓање други начини за да обезбедат одржливост.

Секоја од партнерските организации има постојано вработен координатор и два до четири параправници. Една од овие организации има вработено и асистент. Параправниците се вработени со 50%, 80% или со полно работно време. Просечната годишна плата за полно работно време на координаторите изнесува 235.460 МКД (4.388 УСД),[5] додека за параправниците таа изнесува 182.820 МКД. Просечната реална плата за параправниците (наместо износ за полно работно време) изнесува 106.515 МКД.

Од параправниците вклучени во програмата на ФООМ се бара да обезбедат услуги на најмалку пет клиенти месечно. Пресметките врз основа на податоците од мониторингот за периодот март - мај 2016 година покажуваат дека просечниот број клиенти што биле опслужени од параправниците со полно работно време е 11,9, 27,5 и 34,6 лица, соодветно, за секоја од трите организации. За сите три организации просекот изнесува 24,7 лица месечно. Образецот за мониторинг ги регистрира клиентите на дневна основа и нема ставка која објаснува дали станува збор за нов предмет или пак дадената помош претставува последователен состанок или дејство поврзани со веќе постоечки предмет. Ако претпоставиме дека секој предмет, во просек, налага два состаноци, тогаш просечниот број се намалува на 12,3 предмети (или клиенти) месечно. Ако овој број го помножиме со 12 месеци и го поделиме со годишната плата на параправник со полно работно време во проценет износ од 3.407 УСД, излегува дека трошокот по клиент изнесува 23,0 УСД. Ако на оваа сума се додаде трошокот за координаторот и се дозволат три параправници на еден координатор, тогаш **трошокот по клиент се зголемува на 1.765,58 МКД**.

5 Износите во УСД се пресметани од износот во МКД со примена на курсната разлика каде 1 УСД = 53,66 МКД, како просечна курсна разлика за грантовиот период на ФООМ за 2015-2016 година.

Ова е конзервативен приод бидејќи тој претпоставува дека сите параправници работат со полно работно време и дека работат во групи од три лица. Доколку параправниците не работат со полно работно време и/или работат во помали групи, трошокот за координација на работата на параправниците би се зголемил.

Табела 19 дава преглед на деталните пресметки за изведување на оваа проценка.

Reference	Ставка	Формула	Просек
А	Плата за координатор		235.460
Б	Плата за параправник		182.820
В	Тим од координатор + 3 параправници	А + Б * 3	783.919
Г	Клиенти по параправник месечно		12,3
Д	Клиенти по параправник годишно	Г * 12	148
Ѓ	Трошок по клиент за параправник	Б / Ѓ	1.235
Е	Клиенти по тим годишно	Д * 3	444
Ж	Трошок по клиент за тимот	В / Е	1.766

Табела 19. **Проценување на трошокот по клиент за параправни услуги**

Можеби параправните услуги нема да бидат потребни за сите сиромашни лица доколку тие имаат на располагање други форми на претходна правна помош и доколку таквите форми добро се рекламираат. Сепак, параправните услуги се неопходни за помаргинализирани заедници. Во моментов, ФООМ обезбедува финансиски средства за организациите да обезбедуваат параправни услуги за ромските заедници. Се проценува дека бројот на ромско население во Македонија е 53.000 лица.[6] Истражувањето направено во ромската заедница во Куманово[7] открива дека 57,2% од нив се возрасно население (18+ години). Ако овој процент се примени на вкупното ромско население, се добива проценка дека вкупното возрасно ромско население брои 30.317 лица.

Потоа се применуваат проценките од истражувањето за правните потреби дека 49% од населението имало правен проблем во последните три години, каде во просек едно лице има 1,4 проблеми, и се доаѓа до проценка од **20.797 предмети годишно**. Информациите што ги обезбедија четирите граѓанските организации кои обезбедуваат параправна помош и се финансирани од ФООМ покажуваат дека тие обезбедиле помош во околу 855 предмети во 2015 година.

Кога бројот на предмети, т.е. 20.797, ќе се помножи со трошокот по клиент, **вкупниот годишен износ на потребни средства за параправни услуги е 36.719.495 МКД** (*табела 20* дава резиме на деталните пресметки со кои се доаѓа до оваа проценка). Треба да се забележи дека овие услуги не ги заменуваат другите форми на правна помош, бидејќи параправниците нудат ограничени форми на поддршка за ограничен опсег на проблеми.

6 https://www.opensocietyfoundations.org/voices/roma-political-life-macedonia-pride-and-prejudice, пристапено на 5 септември, 2016 година.

7 https://www.errc.org/article/profile-of-one-community-a-persnal-document-survey-among-the-romani-population-of-kumanovo-macedonia/1118, пристапено на 5 септември, 2016 година.

Референца	Ставка	Формула	Проценка
А	Анкета за вкупното население во Куманово		3.888
Б	Анкета за возрасното население во Куманово (18+ години)		2.224
В	% од возрасното население	Б * 100 / А	57,2 %
Г	Ромско население		53.000
Д	Ромско возрасно население	Г * В	30.317
Ѓ	Проблеми по лице во 3 години		1.4
Е	% од лицата на кои им била потребна помош во 3 години		49 %
Ж	# на предмети во 1 година	Д * Ѓ * Е	20.797
З	Трошок по клиент		1.766
S	Вкупен годишен трошок	Ж * З	36.719.495[8]

Табела 20. **Проценување на потребата и трошокот за параправни услуги за ромското население**

Горенаведените пресметки ги исклучуваат трошоците за поддршка и контрола на квалитетот што ги обезбедува ЕСЕ. *Табела 21* го прикажува буџетот на ЕСЕ за поддршка на трите организации кои обезбедуваат параправни услуги. Вкупниот буџет изнесува 3.344.038 МКД (62.319 УСД).

Ставки	МКД
Плати (3,5 лица)	3.182.145
Транспорт за обуки и надзор	35.255
Ручеци и освежување на обуките	40.084
Сместување и простории за обуки	27.796
Материјали за обука	12.234
Комуникации (за целиот грант)	46.523
Вкупно	**3.344.038**

Табела 21. **Буџет на ЕСЕ за параправна поддршка**

Овој буџет ги вклучува трошоците за плата и комуникации за сите активности на ЕСЕ кои се финансирани од ФООМ. Ако за параправна поддршка распределиме само половина од трошоците за плати и комуникации, тогаш вкупниот износ се намалува на 1.729.703 МКД.

Табела 19 сугерира дека еден тим параправници може да опслужи 444 клиенти годишно. За да се пресмета трошокот за поддршката на ЕСЕ по предмет, износот од 1.729.703 МКД го делиме со 1.332 (3*444), односно со проценетиот број клиенти кои параправните организации поддржани од ФООМ можат да ги покријат доколку параправниците работат со полно работно време. Оттука, трошокот по предмет за поддршка од ЕСЕ изнесува 1.299 МКД.

Ако ги собереме трошокот по предмет за параправните организации во износ од 1.766 МКД и трошокот по предмет за поддршка од ЕСЕ во износ од 1.299 МКД, добиваме вкупен трошок од **3.064 МКД по клиент**. Кога овој број ќе се помножи со 20.797 предмети годишно, вкупниот трошок за параправните услуги изнесува **63.726.467 МКД годишно** (*табела 22* дава детален приказ на пресметките што се направени погоре).

8 Треба да се забележи дека во оваа и во следните табели, реплицирањето на пресметките со користење на бројките прикажани во табелите можеби нема да ги даде истите резултати затоа што бројките прикажани во табелата се заокружени и ги сокриваат децималите, сепак точните бројки со децимали беа користени за пресметка на резултатите кои во табелата се прикажани како заокружени бројки.

Референца	Ставка	Формула	Проценка
А	Прилагоден буџет на ЕСЕ за параправна поддршка		1.729.703
Б	Клиенти за 1 тим годишно		444
В	Клиенти за 3 тимови годишно	Б * 3	1.332
Г	Трошок по клиент за ЕСЕ		1.299
Д	Трошок по клиент за параправен тим	Табела 20	1.766
Ѓ	**Вкупен трошок по клиент**	Г + Д	**3.064**
Е	**Вкупен број предмети годишно**	Табела 20	**20.797**
Ж	**Вкупно за сите предмети**	Ѓ * Е	**63.726.467**[9]

Табела 22. Проценување на вкупниот трошок за параправни услуги

Трошоци и придобивки

„Обезбедувањето правна помош е скапо. Еднакво скапо е и необезбедувањето правна помош.“

Мурej Глисон (1938), поранешен претседател на Врховниот суд на Австралија, цитирано во Коцевски и Даниловска (2013 год.).

Цитатот на Глисон не навлегува во тоа кој ги поднесува трошоците за обезбедување или необезбедување правна помош.

Во овој дел ќе се обидеме да ги разгледаме трошоците и придобивките за различните чинители. Прво ги анализираме трошоците и придобивките кои настануваат за сиромашните корисници на правна помош, владата и за обезбедувачите на услуги за секој од трите модалитети разработени погоре, односно претходна правна помош што ја обезбедуваат овластените здруженија во согласност со ЗБПП, бесплатна правна помош што ја обезбедуваат други организации поддржани од ФООМ, и параправна помош. Оваа анализа се прави во пошироки рамки, без обид за квантификување на трошоците и придобивките, и без да се навлегува во детали за тоа кои ставки на трошоци и придобивки треба да се пресметаат за да се стигне до квантитативна проценка.

Вториот дел од анализата подетално ги набројува различните ставки на трошоци и придобивки кои се релевантни за трите модалитети.

Широка дефиниција на трошоци и придобивки по модалитет

Бесплатна правна помош според ЗБПП

Дискусијата за трошоци и придобивки од бесплатната правна помош, онака како што таа е регулирана со ЗБПП, е сложена поради фактот дека ЗБПП, како што беше дискутирано погоре, има тесен опфат на прашања за кои се обезбедува помош и има тесна дефиниција за квалификуваните корисници. Оттука, *Табела 23* прави разграничување помеѓу сиромашните

9 Треба да се забележи дека во оваа и во следните табели, реплицирањето на пресметките со користење на бројките прикажани во табелите можеби нема да ги даде истите резултати затоа што бројките прикажани во табелата се заокружени и ги сокриваат децималите, сепак точните бројки со децимали беа користени за пресметка на резултатите кои во табелата се прикажани како заокружени бројки.

лица кои веќе се опфатени со ЗБПП и сиромашните лица кои не се опфатени. Исто така, трошоците и придобивките се наведени одделно за правни проблеми кои се опфатени и оние кои не се опфатени со ЗБПП. Во однос на обезбедувачите на услуги се прави разлика меѓу овластени здруженија и регистрирани адвокати.

	Сиромашни лица кои се квалификуваат според ЗБПП	Сиромашни лица кои не се квалификуваат според ЗБПП	Влада	Овластени здруженија	Регистрирани адвокати
Правни проблеми опфатени со ЗБПП				Мали субвенции за квалификувани клиенти	70% од тарифата за квалификувани клиенти
Трошоци	Административни и судски такси	Правен совет, административни и судски такси ИЛИ отсуство на пристап до правда (вклучително и парични придобивки)	Административни трошоци поврзани со обработка на барања за БПП Мали исплати за здруженијата и адвокатите	Баланс на трошоци за квалификувани клиенти.Целосни трошоци за неквалификуваните клиенти	30% од тарифата за квалификувани клиент
Придобивки	Бесплатна правна помош		Исполнување на обврските	Подобрено разбирање на правните проблеми со кои се соочуваат сиромашни лица	
Правни проблеми кои не се опфатени со ЗБПП					
Трошоци	Правен совет, административни и судски такси ИЛИ отсуство на пристап до правда (вклучително и парични придобивки)	Правен совет, административни и судски такси ИЛИ отсуство на пристап до правда (вклучително и парични придобивки)		Целосен трошок за сите клиенти	
Придобивки			Исполнување на обврските		

Табела 23. Трошоци и придобивки од бесплатната правна помош според ЗБПП

Табела 24 и *Табела 25* даваат широка листа на трошоци и придобивки за другите два модалитети. За овие два модалитети постојат само три групи чинители, бидејќи во модалитетот 2 адвокатските услуги ги обезбедуваат невладините организации, додека во модалитетот 3 параправниците во голема мера обезбедуваат услуги поврзани со основни правни информации и совети кои му претходат на пристапот до адвокат.

	Сиромашни корисници	Влада	Обезбедувачи на услуги
Трошоци	Патни трошоци Административни трошоци	Трошоци за остварување на правата на сиромашни лица (како што се социјалните бенефиции)	Трошоци за испорака на услуги
Придобивки	Пристап до правни информации и совети Пристап до правна помош	Заштеда на владин персонал за испорака на услуги	

Табела 24. Трошоци и придобивки за бесплатната правна помош што ја обезбедуваат други организации поддржани од ФООМ

	Сиромашни корисници	Влада	Обезбедувачи на услуги
Трошоци	Административни трошоци	Трошоци за остварување на правата на сиромашни лица (како што се социјалните бенефиции)	Трошоци за испорака на услуги
Придобивки	Подобрено знаење за правата. Пристап до едноставна правна помош	Заштеда на трошоци за образование на заедницата	Работни места за параправници

Табела 25. Трошоци и придобивки за параправните услуги

Детална рамка за трошоци и придобивки за сите модалитети на бесплатна правна помош

Овој дел презентира рамка за развивање поквантификувани мерки за трошоците и придобивките од трите модалитети. Оваа рамка е наменета да се користи вонатамошни истражувања кои ќе се обидат да соберат податоци и да направат потребни пресметки за квантификација на просечните трошоци и придобивки по клиент за секој модалитет. Натамошните истражувања ќе ги користат наодите од истражувањето презентирано во овој извештај и дополнителни податоци собрани преку прашалници, анализа на случаи и други извори.

Рамката се фокусира на обезбедување правна помош за сиромашни лица и ги покрива само трошоците и придобивките кои се однесуваат на застапување во постапки пред првостепен суд и во сите управни постапки и механизми пред еден предмет да се решава пред управен суд. Рамката се разликува од широката дефиниција на трошоците и придобивките дадена во претходниот дел во тоа што ги исклучува трошоците на владата за обезбедување социјални бенефиции до кои клиентите добиваат пристап откако ќе добијат бесплатна правна помош, и ги исклучува заштедите на владата кога таа не мора да го финансира обезбедувањето услуги за правна помош.

Со „X“ се обележани категориите чинители на кои се однесуваат наведените трошоци и придобивки.

	Сиромашни корисници	Влада	НВО-и	Адвокати
Трошоци				
I. Директни трошоци				
Плати за персонал		X	X	X
Оперативни трошоци			X	
Патни трошоци за добивање правен совет / информација	X			
Судски такси за поднесување и иницирање судска постапка	X			
Трошоци за добивање судска пресуда	X			
Трошоци за вештачења	X			
Административни такси	X			
II. Индиректни трошоци				
Патни трошоци за судски рочишта (адвокат и корисници)	X			X
Патни трошоци до други институции	X			
Опортуни трошоци - парични (корисници)	X			
Опортуни трошоци - временски (корисници)	X			
Трошоци за грижа на деца (корисници)	X			
Придобивки				
Пристап до претходен правен совет	X			
Пристап до застапување во суд	X			
Пристап до информации за права	X			
Остварување на права	X			
Пристап до квалитетни услуги	X			
Исполнување на обврските		X		

Табела 26. Рамка за трошоци и придобивки од бесплатна правна помош според ЗБПП

	Сиромашни корисници	Влада	НВО-и
Трошоци			
I. Директни трошоци			
Плати за персоналот			X
Оперативни трошоци			X
Патни трошоци за добивање правен совет / информација	X		
Судски такси за поднесување и започнување судска постапка	X		X
Трошоци за добивање судска пресуда	X		
Трошоци за вештачење	X		X
Административни такси	X		
II. Индиректни трошоци			
Патни трошоци за судски рочишта (адвокат и корисници)	X		X
Патни трошоци до други институции	X		
Опортуни трошоци –парични (корисници)	X		
Опортуни трошоци – временски (корисници)	X		
Трошоци за грижа на деца (корисници)	X		
Придобивки			
Пристап до предходен правен совет	X		
Пристап до застапување во суд	X		
Пристап до информации за права	X		
Остварување на права	X		
Пристап до квалитетни услуги	X		
Почитување на правата			

Табела 27. Рамка за трошоци и придобивки од бесплатна правна помош што се обезбедува вон ЗБПП

	Сиромашни корисници	Влада	НВО-и
Трошоци			
I. Директни трошоци			
Плати за персоналот			X
Оперативни трошоци			X
Патни трошоци за добивање правен совет / информации	X		
Судски такси за поднесување и започнување судска постапка	–	–	–
Трошоци за добивање судска пресуда	–	–	–
Трошоци за вештачење	–	–	–
Административни такси	X		
II. Индиректни трошоци			
Патни трошоци за судски рочишта (адвокат и корисници)	–	–	–
Патни трошоци до други институции	X		
Опортуни трошоци – парични (корисници)	X		
Опортуни трошоци – временски (корисници)	X		
Трошоци за грижа на деца (корисници)	X		
Придобивки			
Пристап до претходен правен совет	X		
Пристап до суд			
Пристап до информации за права	X		
Остварување на права	X		
Пристап до квалитетни услуги	X		
Почитување на правата			

Табела 28. Рамка за трошоци и придобивки за бесплатна правна помош што ја обезбедуваат параправници

Белешка: Горенаведените трошоци и придобивки се однесуваат само на застапување пред првостепен суд и исцрпување на сите механизми за управни постапки до ниво на управен суд.

Предизвици

Овој дел дава кус преглед на предизвиците при спроведувањето на ова истражување.

Добивање согласност од други организации за обезбедување податоци

Со цел да добиеме веродостојни проценки за трошоците и придобивките, за секој модалитет сакавме да собереме информации од повеќе од една организација. Тоа беше неопходно бидејќи постојат важни разлики, дури и во рамки на еден модалитет. На пример, една организација може да се фокуси на одредени категории клиенти или одредени видови проблеми. Пресметката на просекот за сите организации треба да даде погенерална слика за бесплатната правна помош.

За среќа, заедничката рамка за правно зајакнување на Фондацијата Отворено општество – Македонија обезбедува лесно пристапна мрежа на НВОи кои обезбедуваат различни модалитети на бесплатна правна помош. Сите организации кои обезбедија информации за потребите на ова истражување учествуваат во заедничката рамка.

Изнаоѓање стандардизиран начин за собирање податоци за различните модалитети на бесплатна правна помош

Постојат суштински разлики меѓу трите модалитети на бесплатна правна помош, а некои од нив упатуваат и на различни категории на трошоци. Ова претставуваше предизвик за дизајнирање прашалник кој би бил релевантен и значаен, и добро би функционирал за сите организации. За целите на прашалникот од вториот циклус беа развиени посебни инструменти за организациите кои обезбедуваат параправни услуги поради огромните разлики помеѓу овие услуги и другите два модалитети.

Одредување категории што ќе се користат за собирање и анализа на податоци

Иако може да се чини дека организациите обезбедуваат слични услуги, секоја од нив има развиено сопствен систем за евидентирање информации и управување со предмети. Ова создава проблеми во одредувањето стандарден пакет категории, како што се, на пример, видови предмети за кои организациите можат да обезбедат податоци во врска со услугите што ги испорачале во последниот период. Сличен проблем се појави и во однос на прашањата за буџетите и расходите на организациите, бидејќи буџетските ставки што тие ги користат често се разликуваат од организација до организација. Во случајот на организации што обезбедуваат параправна помош овие предизвици беа помали во споредба со другите два модалитети бидејќи ЕСЕ, која ги поддржува параправните организации, има развиено одредени стандардизирани системи за информации.

Разграничување на буџетите и расходите што се однесуваат на обезбедување бесплатна правна помош

Сите организации кои обезбедуваат бесплатна правна помош во Македонија во исто време обезбедуваат и други услуги. За да се пресметаат трошоците за бесплатна правна помош потребно беше разграничување, односно одделување на трошоците поврзани со овие услуги. Во некои случаи, само еден дел од конкретен трошок може да се однесува на бесплатна правна помош, а дел од истиот трошок може да биде поврзан со други услуги. На пример, таков е случајот со режиските трошоци, како што се трошоци за закуп на канцелариски простор, менаџерски и услуги за поддршка. За целите на ова истражување, ние ги користевме буџетите што ги покрива ФООМ преку заедничката рамка за правна помош, како и минималните надомести што ги исплатува владата за обезбедена овластената претходна правна помош.

Разграничување меѓу клиенти и правни проблеми

Во многу случаи, еден поединец може да се обрати до одредена организација со повеќе од еден правен проблем, или може да постои еден проблем, кој вклучува повеќе правни прашања. Информациите што беа ставени на располагање од организациите и од други извори понекогаш го наведуваа бројот на индивидуални клиенти, додека во други случаи се однесуваа на бројот на

правни проблеми. Оваа разлика е важна кога се пресметува просечниот трошок по клиент или по правен проблем. Дополнителни компликации се појавија поради фактот дека една организација може да има повеќе состаноци со еден клиент за едно или за повеќе прашања. Оттука, во пресметките мораше да се земе предвид фактот дали организацијата ги брои клиентите или состаноците.

Правење претпоставки или импутирање податоци кога недостигаат информации од различни извори

Постоеја одредени ставки на податоци за кои организациите не можеа да обезбедат информации или за кои некои организации обезбедија информации, но други не обезбедија, или пак ги наведоа информациите во поинаква форма. Кога некои организации обезбедија информации, често моравме да претпоставиме дека ситуацијата во другите организации е слична. Кога од организациите не добивме информации, моравме да најдеме информации од други извори за да можеме да импутираме податоци. Овие претпоставки се објаснети во извештајот за читателите да можат да направат сопствена оценка дали тие ги прават наодите пристрасни.

Утврдување начин за доделување парична вредност на непарични трошоци и придобивки

Најголемиот дел од трошоците, иако не сите, имаат парична вредност која може да им се припише. Многу од придобивките немаат експлицитно припишана парична вредност. Ова истражување се фокусира на ставките кои лесно можат да се монетизираат. Потребно е последователно истражување за да се импутираат парични вредности за придобивки и за трошоци како што се опортуните и емотивните трошоци.

Освен со предизвици, ова истражување се соочи и со одредени ограничувања. Тие се:

- Не постојат јавно достапни информации за бесплатната правна помош што ја обезбедуваат подрачните одделенија на Министерството за правда. Од таа причина, ова истражување се фокусираше на бесплатната правна помош што ја обезбедуваат организациите.
- Постојат многу ограничени јавно достапни информации за бесплатната правна помош што ја обезбедуваат адвокатите.
- Анкетата за правните потреби имала многу мал опфат на најсиромашните лица од населението кои се главните наменети корисници на бесплатната правна помош. Во моментов се спроведува дополнителна анкета која се обидува да ги таргетира посиромашните делови од населението. Еден од предизвиците на ваква анкета е фактот што некои од посиромашните лица можеби не ги перципираат нивните правни потреби поради недоволно познавање на нивните права.
- Несоодветните одредби и спроведувањето на ЗБПП во Македонија неизбежно го ограничуваат обемот и природата на бесплатната правна помош што се обезбедува во рамки на првиот модалитет. Трошоците и придобивките од законски регулираната бесплатна правна помош би биле значително поголеми доколку законот е посеопфатен и подобро се спроведува.
- Јавно достапните буџетски информации за распределените и потрошените средства за спроведување на ЗБПП се несоодветни и обезбедуваат само вкупни резимирани бројки.

Заклучок

Според националното истражување за правните проблеми со кои се соочуваат Македонците, направено во 2013 година, речиси половина од испитаниците имале најмалку еден правен проблем во последните три години. Кај сиромашните граѓани поголема е веројатноста да имаат правен проблем за разлика од оние со подобра финансиска состојба. Тоа веројатно ја одразува релативно ниската свест кај оваа група на граѓани во однос на нивните права.

Две третини од испитаниците кои имале правен проблем изјавиле дека преземале чекори за негово решавање. Една третина од нив побарале правен совет, а најголемиот дел од оние кои побарале правен совет требало да платат за истиот. Дополнително, една петина од оние кои имале проблем не преземале никаква активност бидејќи немале финансиски средства за тоа. Решавањето на проблемот е помалку веројатно во случаи каде како друга страна се јавува владата или работодавачот, што сугерира дека правната помош е од големо значење кога постои јасен однос на нееднаква моќ меѓу засегнатото лице и другата страна во случајот.

Сите овие наоди упатуваат на важноста на правната помош за сиромашните или ранливите групи на граѓани. Веројатно е дека бројот на лица кои ги исполнуваат критериумите од ЗБПП се соочуваат со повеќе од 120.000 правни проблеми секоја година. Од друга страна, бројот на лица кои добиваат бесплатна правна помош според законот е само мал дел од горенаведениот број на лица со правни проблеми. За среќа, во некои делови од Македонија постојат и други извори на бесплатна правна помош, иако тие се малку во споредба со проценетите потреби.

Информациите што ги обезбедија три овластени здруженија кои обезбедуваат правна помош според ЗБПП покажуваат дека трошокот по предмет изнесува **1.785 денари.** Кога овој трошок по услуга ќе се помножи со проценетиот број на правни проблеми на сиромашните, кој на годишно ниво се проценува на 120.453 предмети, вкупниот трошок достигнува **215.192.041 денари годишно.** Распределбата на Министерството за правда за бесплатна правна помош во износ од 3.000.000 денари годишно претставува помалку од 0,1% од вкупниот трошок.

Информациите што ги обезбедија две организации кои обезбедуваат бесплатна правна помош вон ЗБПП сугерира дека просечниот трошок по корисник изнесува **2.013 денари** или **242.652.101 денари** доколку се обезбеди помош за сите лица кои имаат правен проблем.

ЗБПП не ја покрива работата на параправниците. Трошокот по корисник на постојните параправни сервиси во Македонија, вклучувајќи обука и поддршка за параправниците, изнесува **3.064 денари.** Само за ромската популација, проценетиот вкупен трошок на годишно ниво изнесува **63.726.467 денари.** На некои од овие корисници ќе им бидат потребни и други форми на правна помош бидејќи параправниците обезбедуваат само ограничени форми на поддршка за мал број на прашања/проблеми.

Горенаведените проценки не вклучуваат:

- трошоци за правна помош во судски постапки, кои ќе имаат повисок трошок по корисник од трошокот за претходна правна помош;
- административни, трошоци за вештачење и други трошоци на корисниците и на организациите во судски и административни постапки.

Сепак, истражувањето ја нагласува огромната потреба за бесплатна правна помош и дава проценки за трошокот за различни модалитети за обезбедување на основните услуги. Натамошно истражување и анализа ќе ги разгледа и ќе ги образложи другите трошоци и придобивки поврзани со различните модалитети.

Библиографија

Хаџи-Зафиров Ж. и Коцевски Г. 2012 год. *Бајка или реалност? Бесплатната правна помош во Република Македонија*. Македонско здружение на млади правници: Скопје.

Совет за истражувања во хуманистички науки, 2014 год. *Анализа на трошоците и придобивките за услугите на советодавната канцеларија во заедницата во Јужна Африка*. Преторија.

Коцевски Г. и Даниловска Д. 2013 год. *Анализа на примената на Законот за бесплатна правна помош за периодот 2010-2012 година.*

Коцевски Г. и Даниловска-Бајдевска Д. 2014 год. *Извештај за примената на Законот за бесплатна правна помош во 2013 година*. Македонско здружение на млади правници: Скопје.

Партнерство за право и демократија ДОО, 2015 год. *Развивање портфолио за финансиски одржливи, мерливи, основни модели за правни услуги*. Лондон.

Министерство за правда. 2015 год. *Годишен извештај за примената на Законот за бесплатна правна помош*. Скопје.

ПрајсВатерхаусКуперс. 2009 год. *Економската вредност на правната помош: Анализа на услугите финансирани од Комонвелтот со фокус на семејното право*. Правна помош Квинсленд.

Шалок Р. и Бateворт Ј. 2000 год. *Модел за анализа на трошоците и придобивките на агенциите за социјални услуги*. Институт за вклучување на заедницата: Бостон.

Србјанко Ј., Коруновска Н. и Малеска Т. 2013 год. *Правните потреби и патот до правдата во Република Македонија*. Фондација Отворено општество – Македонија: Скопје.

Стојановски А. 2015 год. *Извештај за примената на Законот за бесплатна правна помош во периодот 2014-2015 година.*

ДЕЛ II

Последователна анализа

ДЕЛ II

Содржина

Извршно резиме 45

Елаборирање на студијата за трошоци и придобивки 46

Трошоци за ангажирање адвокати 46

Евиденција по предмети 46

Прашалник за задоволството на корисниците 50

Анекс: Детален преглед на трошоци и придобивки за сите три модалитети 56

Извршно резиме

Во 2016 година, ЕСЕ ги здружи силите со други партнерски организации кои обезбедуваат примарна правна помош на сиромашни корисници, со цел да го пресмета трошокот на организациите за обезбедување на овие услуги. Анализата беше направена за три модалитети на правна помош: претходна правна помош што ја обезбедуваат овластени здруженија според Законот за бесплатна правна помош (ЗБПП), бесплатна правна помош што ја обезбедуваат организации вон системот на ЗБПП, и параправна помош.

Во 2017 година, ЕСЕ повторно ги здружи силите со другите партнерски организации за да направи последователно истражување кое ги разгледува другите видови трошоци и придобивки поврзани со трите модалитети на правна помош. Информациите за различните категории на трошоци на корисниците, односно лицата кои бараат правна помош беа собрани од евиденцијата на предмети што ја собираа организациите за нивните корисници во период од шест месеци. Претходно утврдените категории трошоци за кои се собираа податоци се: патни трошоци на корисникот (до и од институција каде се обратил), трошоци за изгубена работа на корисникот (изгубен приход), трошоци за грижа за децата на корисникот, патни трошоци на адвокатот (во двете насоки на патување), судски такси за поведување постапка, судски такси за пресуда, трошоци за вештачења, како и административни и други такси. Информациите за придобивките на корисниците беа собрани преку структуриран прашалник што го пополнуваа лица кои побарале правна помош избрани како примерок од евиденцијата на предметите. Информациите за трошоците на државата во однос на надоместок за услугите што ги обезбедиле овластените здруженија и адвокатите беа преземени од годишниот извештај на Министерството за правда за спроведувањето на Законот за бесплатна правна помош (ЗБПП) во 2016 година.

Модалитетот на правна помош што ја обезбедуваат овластени здруженија според ЗБПП е единствениот кој не вклучува трошоци за адвокат. Притоа, обемот на овој трошок е значително поголем од сите други трошоци. Воедно, модалитетот со правна помош според ЗБПП е единствениот кој вклучува други трошоци на државата, но тие се минимални. Кога станува збор за трошоците на (сиромашните) корисници, тие се најголеми кај корисниците на параправна помош, со вкупен трошок од 1.427 денари по корисник. Сепак, овој износ е нетипично повисок поради мал број корисници кои имале многу високи патни трошоци и поради еден корисник кој платил високи судски такси за поведување постапка. ЕСЕ ќе продолжи со истражувањето за да утврди дали овие случаи се исклучоци или вообичаена практика. Кај трошоците на невладините организации, повторно трошокот по корисник на параправна помош во износ од 3.065 денари е повисок во споредба со другите два модалитети, додека трошокот по корисник на правна помош според ЗБПП е незначително помал (1.785 денари) од трошокот по корисник на бесплатна правна помош (2.103 денари). Сепак, организациите за бесплатна правна помош обезбедуваат поцелосна услуга и имаат многу повисоко ниво на придобивки за разлика од овластените здруженија кои обезбедуваат претходна правна помош според ЗБПП.

Трошокот на корисникот претставува 14% од трошокот на невладините организации кои обезбедуваат правна помош според ЗБПП, 36% од трошокот на организациите кои обезбедуваат бесплатна правна помош, и 47% од трошокот на организациите кои обезбедуваат параправна помош. Повторно, овие наоди се повисоки поради неколку корисници на параправна помош кои имале многу високи патни трошоци и поради еден корисник кој платил многу високи судски такси за поведување постапка.

Кај придобивките, организациите кои обезбедуваат бесплатна правна помош вон системот на ЗБПП се оценети со 97%, оние кои обезбедуваат параправна помош со 93%, додека овластените здруженија кои обезбедуваат претходна правна помош според ЗБПП имаат многу пониска оценка од 69%.

Елаборирање на студијата за трошоци и придобивки

Во ова истражување повторно ги разгледуваме трошоците на трите различни модалитети на правна помош: претходна правна помош според ЗБПП, бесплатна правна помош вон системот на ЗБПП и параправна помош.

Податоците за проценка на трошоците ги земавме од неколку извори:

1. Претходното истражување каде се дадени проценки за платите и оперативните трошоци на НВОи. При сумирањето на овие податоци со последните проценки за трошоците не направивме прилагодување на износите со стапката на инфлација бидејќи во Македонија оваа стапка претендира да биде минимална. Имено, стапката на инфлација на преминот од 2015 во 2016 година изнесувала -0,2%, додека стапката на инфлација на преминот од 2016 во 2017 година изнесувала 1,3%. Кога овие две стапки ќе се применат врз проценките, тие горе-долу се поништуваат една со друга.
2. Информации од годишниот извештај на Министерството за правда за спроведувањето на ЗБПП во 2016 година во однос на трошоците за ангажирање адвокати.
3. Евиденција за предмети што ја водат сите три категории на НВОи за трошоците на корисниците и за трошоците на самата организација. Тие се детално разработени понатаму во документот.
4. Прашалници што ги пополнуваа корисниците/лицата кои побарале правна помош во врска со завршувањето на нивните предмети.

Трошоци за ангажирање адвокати

Расходите на државата за надоместување на услугите на адвокатите во последната година изнесувале вкупно 813.253 денари. Истата година, адвокати биле ангажирани за 65 судски предмети. Оттука, просечниот трошок по предмет изнесува 12.512 денари. Тоа е трошок кој паѓа на товар на државата. Потоа го пресметавме трошокот за адвокат кој не го покрива државата како 30/70 од просечниот трошок по предмет на државата. Тоа не доведе до износ од 5.362,11 денари како трошок за адвокат што не го покрива државата. Кога ќе ги собереме овие две ставки се добива износ од 17.873,69 денари како вкупен трошок по предмет во случите кога се ангажираат адвокати.

Евиденција по предмети

НВОи кои обезбедуваат правна помош беа замолени од април 2017 година да почнат да водат евиденција за првите 25 корисници кои се обратиле кај нив за услуга/помош. Овие евиденции се водеа за секоја посета на корисникот или за секоја акција преземена во врска со предметот за кој побарале помош. Информациите потребни за водење на овие евиденции се собираа преку поставување прашања на корисникот за различни видови трошоци што тој/таа ги има и преку документирање на трошоците на самата организација. За секој предмет, евиденцијата се водеше до неговото завршување. Доколку предметот не бил завршен, евиденцијата беше водена до крајот на септември 2017 година, односно во таков случај организацијата ни достави некомплетна евиденција за предметот. Од вкупно 166 предмети за кои се водеше евиденција, 136 беа незавршени (предмети во тек) заклучно со крајот на септември, 2017.

Од невладините организации беше побарано до ЕСЕ да доставаат список со сите предмети кои биле завршени или кои сè уште не се завршени, по истекот на период од шест месеци. Списокот вклучуваше и контакт информации на корисниците. Од овластените здруженија кои

обезбедуваат претходна правна помош според ЗБПП беше побарано да наведат дали барањето на корисникот за бесплатна правна помош било одобрено или не. Потоа, ЕСЕ ги контактираше корисниците и ги замоли телефонски да пополнат прашалник за нивното задоволство од услугите.

Седум организации доставија податоци за ова истражување и тоа: една организација која обезбедува бесплатна правна помош вон системот на ЗБПП, три овластени здруженија кои обезбедуваат претходна правна помош според ЗБПП и три организации кои обезбедуваа параправна помош. Во случајот на Хелсиншкиот комитет за човекови права на РМ (натаму во текстот: Хелсиншки комитет), организацијата не поднела барања за бесплатна правна помош во име на корисниците на кои им дала информации бидејќи ниеден од нив не ги исполнува соодветните критериуми од законот. Во случајот на МКЦ, организацијата поднела барања за бесплатна правна помош за пет од вкупно 16 корисници, од кои три барања биле одобрени. Сепак, за еден барател за бесплатна правна помош бил истечен периодот за поведување судска постапка, во вториот случај судската постапка не беше започната до крајот на септември, додека во третиот случај решението за одобрување на барањето за бесплатна правна помош пристигнало на почетокот на ноември. Во случајот на ИЗБОР, барања за бесплатна правна помош биле поднесени во име на пет корисници и на сите им била одобрена бесплатна правна помош. На почетокот на ноември, еден од овие тројца веќе бил на средината од судската постапка, двајца покренале управни постапки, додека останатите двајца преговарале за вонсудска спогодба. Сите корисници на овие три организации и натаму ги третираме како случаи според ЗБПП поради критериумите кои во моментов се премногу рестриктивни.

Табела 29 дава приказ на структурата на вкупно 166 корисници за кои беа доставени информации за трошоците, според организација и според видот на услуга. Бројот на корисниците на параправна помош е значително поголем од оние кои ги користеле услугите на другите два модалитети. Конкретно, бројките за трите овластени здруженија кои обезбедуваат правна помош според ЗБПП се помали од побараните 25 предмети/корисници. Па така, ИЗБОР обезбеди информации за седум случаи , иако во периодот од 1 април до 30 септември, 2017 година тие обезбедиле помош на 22 лица. МКЦ обезбеди информации за 16 од вкупно 42 случаи и Хелсиншки комитет обезбеди информации за 11 од вкупно 50 лица на кои им обезбедиле помош во овој период.

Кај параправната помош, ИРИЗ обезбеди информации за 75 корисници бидејќи таму се вработени тројца параправници и секој од нив обезбедил услуги за 25 корисници. КХАМ обезбеди информации за 25 корисници. Малиот број на корисници евидентирани од страна ЦДРИМ ја одразува реалната ситуација на мал број на лица кои побарале помош.

Организација	Бесплатна правна помош	Правна помош според ЗБПП	Параправна помош	Вкупно
ХОПС	25	0	0	**25**
Хелсиншки Комитет	0	11	0	**11**
ИЗБОР	0	7	0	**7**
МКЦ	0	16	0	**16**
ИРИЗ	0	0	75	**75**
КХАМ	0	0	25	**25**
ЦДРИМ	0	0	7	**7**
Вкупно	**25**	**34**	**107**	**166**

Табела 29. **Број на предмети според организација и според видот на услуга**

За целите на оваа анализа, сите корисници ги третираме според конкретен вид услуга наместо според организација. Тоа се прави од две причини. Прво, организациите кои доставуваа информации не се совпаѓаат целосно со оние кои обезбедија информации во претходната фаза од истражувањето и затоа не сме во можност да направиме збир на двата вида трошоци за секоја организација одделно. Второ, кај некои организации примерокот од корисници би бил премногу мал за тие да бидат индивидуално анализирани.

Податоци беа обезбедени за осум претходно утврдени категории на трошоци и за деветта категорија „друго“, каде се впишуваа сите други трошоци. Претходно утврдените категории трошоци се: патни трошоци на корисникот (до и од институцијата каде се обратил), трошоци за загубена работа на корисникот (изгубен приход), трошоци за грижа за децата на корисникот, патни трошоци за адвокат (во двата правци на патување), судски такси за поведување постапка, судски такси за пресуда, трошоци за вештачења, и административни и други такси.

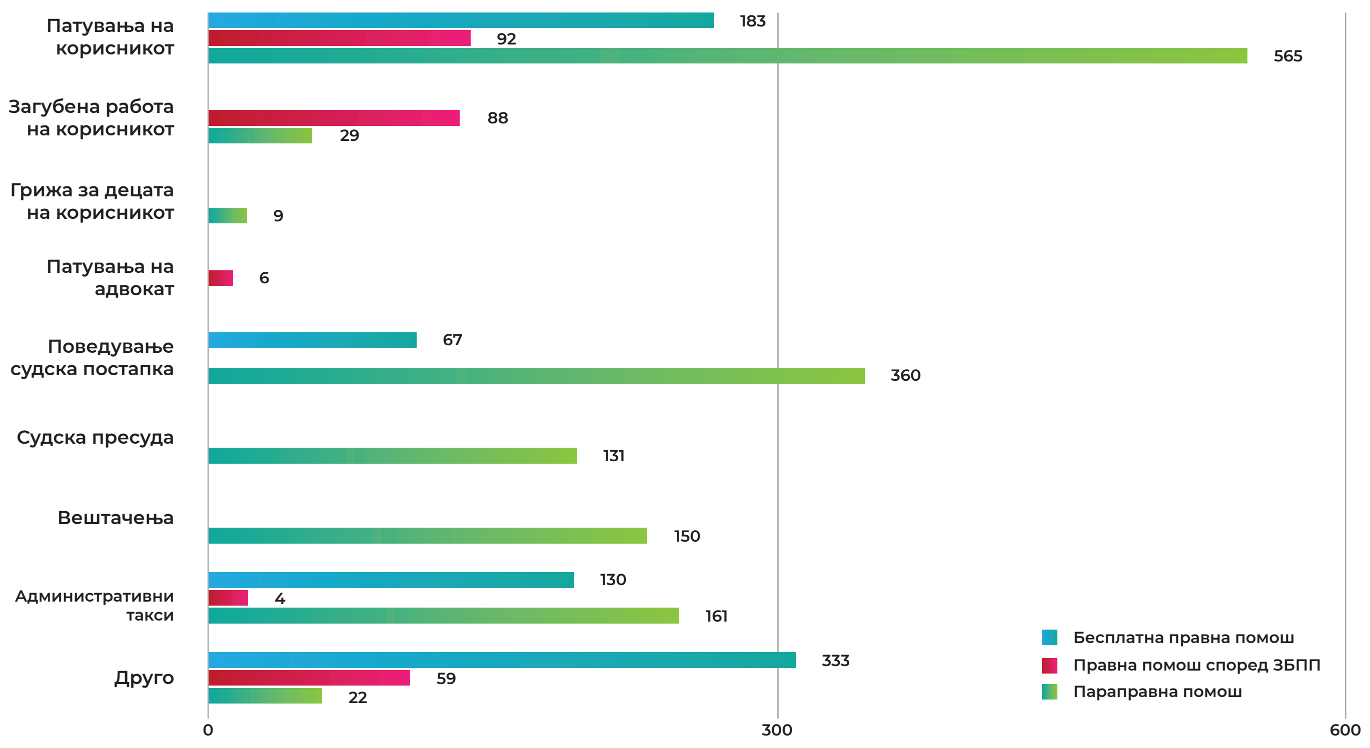
Табела 30 дава приказ на бројот на корисници кои ги имале сите категории трошоци, според видот на услуга. Патните трошоци на корисниците се највообичаени, и такви трошоци пријавиле 107 од вкупно 166 корисници. Само еден од корисниците на бесплатна правна помош немал ваков вид трошоци. Патните трошоци се помалку вообичаени кај корисниците на правна помош според ЗБПП и кај корисниците на параправна помош. Кај последната група, тоа може да се должи на фактот дека параправната помош се обезбедува во заедницата каде корисниците живеат. Генерално, сиромашните корисници може да бидат принудени да пешачат бидејќи тие едноставно немаат пари за да платат друг вид превоз.

Вид на трошоци	Бесплатна правна помош	Правна помош според ЗБПП	Параправна помош	Вкупно
Патувања на корисникот	24	19	64	**107**
Изгубена работа на корисник	0	3	3	**6**
Грижа за деца на корисникот	0	0	1	**1**
Патувања на адвокатот	0	1	0	**1**
Покренување судска постапка	2	0	2	**4**
Судска пресуда	0	0	7	**7**
Вештачења	0	0	1	**1**
Административни такси	7	1	15	**23**
Друго	5	2	3	**10**
Вкупен број на случаи	**25**	**34**	**107**	**166**

Табела 30. Број на корисници кои имале различни трошоци, според видот на услуга

Само по еден корисник пријавил трошоци во категориите што се однесуваат на трошоци за грижа на децата, патни трошоци за адвокат и трошоци за вештачења – првиот и третиот вид трошоци беа пријавени од корисници на параправна помош, а вториот вид трошоци беше пријавен од корисник на правна помош според ЗБПП. Судски такси за покренување постапка имале само четири корисници, и тоа двајца кои користеле бесплатна правна помош и двајца кои користеле параправна помош.

Во графикон 1 прикажани се просечните трошоци по корисник според видот на трошок и според видот на услуга. Просечната вредност е пресметана за сите корисници на еден вид услуга, без оглед дали тие имале или немале таков трошок. Тоа резултираше во намалување на просечната вредност во случаите каде голем број корисници немале таков вид трошок. Како што е дадено во 0, приказот на графиконот потврдува дека само три вида трошоци се јавуваат кај сите три вида услуги.



Графикон 1. **Просечна вредност на трошоци по корисник, според видот на трошок и според видот на услуга (во денари)**

Корисниците ги имале сите горенаведени трошоци, со исклучок на патните трошоци за адвокат. Како што може да се види, патните трошоци за адвокат кои биле документирани во евиденцијата на предмети се минимални и веројатно е дека тие не се секогаш пријавени. Фактот дека патни трошоци за адвокат биле пријавени само од едно овластено здружение според ЗБПП, кое е обврзано со закон да вработи правник со положен правосуден испит, сугерира дека овие трошоци можеби се трошоци на самата организација.

И покрај релативно големиот број корисници на параправна помош кои немаат никакви патни трошоци, просечната вредност на патните трошоци по корисник од оваа категорија се многу нетипично повисоки од патните трошоци на корисниците кои ги користеле другите видови услуги. Ова се должи на малиот број корисници кои имале исклучително високи патни трошоци. На пример, еден од нив пријавил трошоци во износ од 10.150 денари. Според објаснувањата, овој износ ги вклучува патните трошоци на корисникот и на друго лице кое го придружувало на сите три патувања до Скопје. Друг корисник, кој добил услуга од ИРИЗ, пријавил патни трошоци во износ од 8.700 денари, кој вклучува 7.400 денари за повратна карта до Германија, плус дополнителни трошоци од/до аеродромот и патни трошоци до Фондот за здравствено осигурување.

Просечната вредност на судските такси за поведување постапка е многу повисока кај корисниците на параправната помош за разлика од оние кои користеле бесплатна правна помош. Ова е резултат на фактот дека еден од корисниците платил судски такси за поведување постапка во износ од 38.000 денари. Сепак, корисниците на бесплатна правна помош пријавиле највисока вредност на трошоците во категоријата „друго“.

И кај корисниците на параправна помош и кај корисниците на правна помош според ЗБПП, во просек, патните трошоци на корисниците се повисоки од другите категории трошоци. Кај корисниците на бесплатна правна помош, најголемите трошоци се пријавени во категоријата „друго“.

Табела 31 дава приказ на резултатите по пресметката на вкупниот трошок по корисник како збир на сите различни видови трошоци за сите корисници. Во табелата е прикажан вкупниот износ за сите 166 корисници, како и просечната вредност и средната вредност (медијана) на трошокот по

корисник за секој вид услуга. Притоа, се забележува значителна разлика меѓу просечната вредност и средната вредност, посебно кај корисниците на параправна помош. Фактот дека просечната вредност е многу повисока од медијаната (средната вредност) покажува дека просечната вредност е повисока поради една или две нетипично високи вредности. Оттука, медијаната – „средната" вредност – може да биде подобра мерка за користење. Сепак, со тоа би се игнорирал фактот дека во некои случаи кај одредени ставки постојат реално многу високи трошоци. Ние ја користиме просечната вредност (аритметичка средина) бидејќи истражувањето покажа дека постојат такви исклучителни случаи, а деталите дадени погоре покажуваат дека за пријавените високи трошоци постои разумно објаснување.

Вид на услуга	Бр. на корисници	Вкупно (во денари)	Просечен трошок	Среден трошок
Бесплатна правна помош	25	17.820	713	300
Правна помош според ЗБПП	34	8.475	249	100
Параправна помош	107	152.597	1.426	140
Вкупно	**166**	**178.892**	**1.078**	**140**

Табела 31. Вкупни трошоци, според видот на услуга (во денари)

Вкупните трошоци ги вклучуваат и патните трошоци на адвокат. Како што беше забележано погоре, сите други трошоци паѓаат на товар на самите корисници. Доколку ги исклучиме патните трошоци на адвокат за да ги пресметаме вкупните трошоци на корисниците, вкупниот износ незначително паѓа на 8.275 денари кај корисниците на правна помош според ЗБПП, а просечната вредност паѓа на 243 денари. За целиот примерок, вкупниот трошок изнесува 178.692 денари, а просечната вредност на трошокот на корисниците изнесува 1.076 денари.

Прашалник за задоволството на корисниците

Првата верзија на прашалникот за испитување на задоволството на корисниците ја имаше следнава структура:

- Осум прашања за времето поминато во барање помош;
- Десет прашања со кои од корисникот се бара да ги оцени различните аспекти на квалитетот на услугата што ја обезбедиле невладините организации;
- Седум прашања поврзани со емотивниот стрес што го искусиле корисниците;
- *Само за корисници чиишто барања за бесплатна правна помош биле одобрени:* десет прашања со кои од корисникот се бара да ги оцени различните аспекти на квалитетот на услугата што ја обезбедил доделениот адвокат. Сепак, бидејќи во примерокот немаше корисници чиишто барања за бесплатна правна помош според ЗБПП биле одобрени, овие прашања беа нерелевантни.

Прашањата беа адаптирани од „Прирачникот за мерење на трошокот и квалитетот на патеките до правда".[10]

Откако првата верзија на прашалникот беше тестирана на пет корисници, направени се следниве модификации:

- Бројот на прашања за времето поминато во барање помош беа намалени на четири – три конкретни прашања и едно „друго" прашање – бидејќи корисниците не можеа да направат разлика во врска со прашањето за времето потрошено на други активности;
- Прашањата од третиот дел беа изменети од формат во кој од корисниците се бараше да го оценат степенот до кој искусиле нешто на скала од 1 до 5, во прашања со ДА/НЕ одговор.

10 Тилбург институт за интердисциплинарни студии на граѓанското право и системите за решавање конфликти (ed). 2009. Maklu: Apeldoorn, Антверпен, Портланд.

Табела 32 дава приказ на профилот на примерокот што го сочинуваат 52 корисници кои одговараа на прашалникот, според организација и според видот на услуга. За целите на анализата направена погоре во однос на трошокот по корисник, во случаите кога еден корисник имал повеќе од еден предмет за кој побарал помош од организацијата, секој предмет беше евидентиран како посебен корисник. Сепак, за целите на анализата на нивното задоволство, секој корисник се брои само еднаш без оглед на бројот на предмети за кои барал помош од организацијата. Бројот на корисници кои го пополнија прашалникот е премногу мал за анализа на ниво на индивидуална организација, па затоа оваа анализа ја правиме според видот на услуга.

Организација	Број	%	Категорија	%
ХОПС	8	15 %	Бесплатна правна помош	15 %
Хелсиншки Комитет	6	12 %	Правна помош според ЗБПП	29 %
ИЗБОР Струмица	4	8 %		
МКЦ Битола	5	10 %		
ЦДРИМ	2	4 %	Параправна помош	56 %
ИРИЗ	22	42 %		
КХАМ	5	10 %		
Вкупно	**52**	**100 %**		**100 %**

Табела 32. Примерок за задоволството на корисниците, според организација и според видот на услуга

Табела 33 дава приказ на времето што корисниците го потрошиле на предметот. Од вкупно 52 корисници, повеќе од половина (28) на предметот потрошиле две недели или помалку. Тоа е случај за речиси две третини од корисниците на параправна помош, за околу половина од корисниците на правна помош според ЗБПП, но само за една четвртина од корисниците на бесплатна правна помош. На другата страна од скалата, три корисници на бесплатна правна помош, четири корисници на правна помош според ЗБПП и еден корисник на параправна помош потрошиле повеќе од шест месеци на предметот.

	Бесплатна правна помош	Правна помош според ЗБПП	Параправна помош	Вкупно
<= 2 недели	2	7	19	**28**
<= 1 месец	1	0	1	**2**
<= 2 месеци	2	2	5	**9**
<= 6 месеци	0	2	3	**5**
> 6 месеци	3	4	1	**8**
Вкупно	**8**	**15**	**29**	**52**

Табела 33. Време што корисникот го потрошил на предметот

Во однос на квалитетот на услугата, од испитаниците се бараше да дадат оценка за секој од деветте аспекти на скала од 1 до 5, според следнава класификација:

1 многу мал степен или воопшто не;

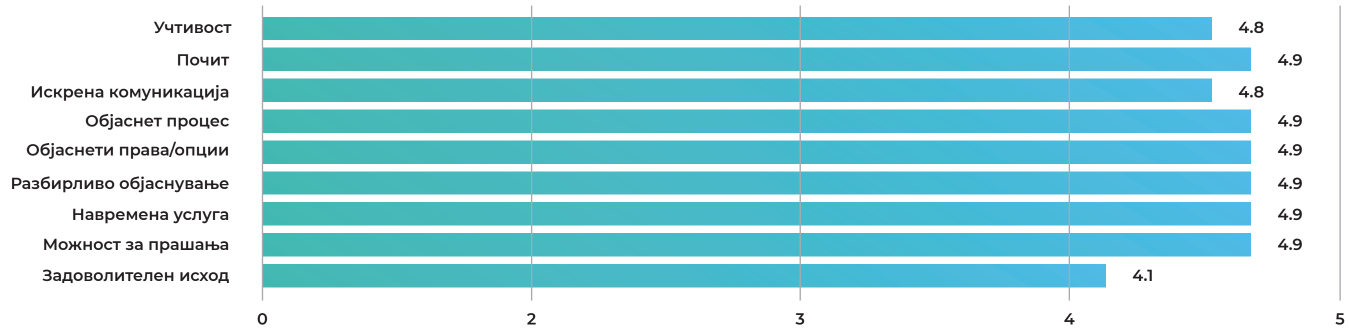
2 мал степен;

3 умерен степен;

4 голем степен;

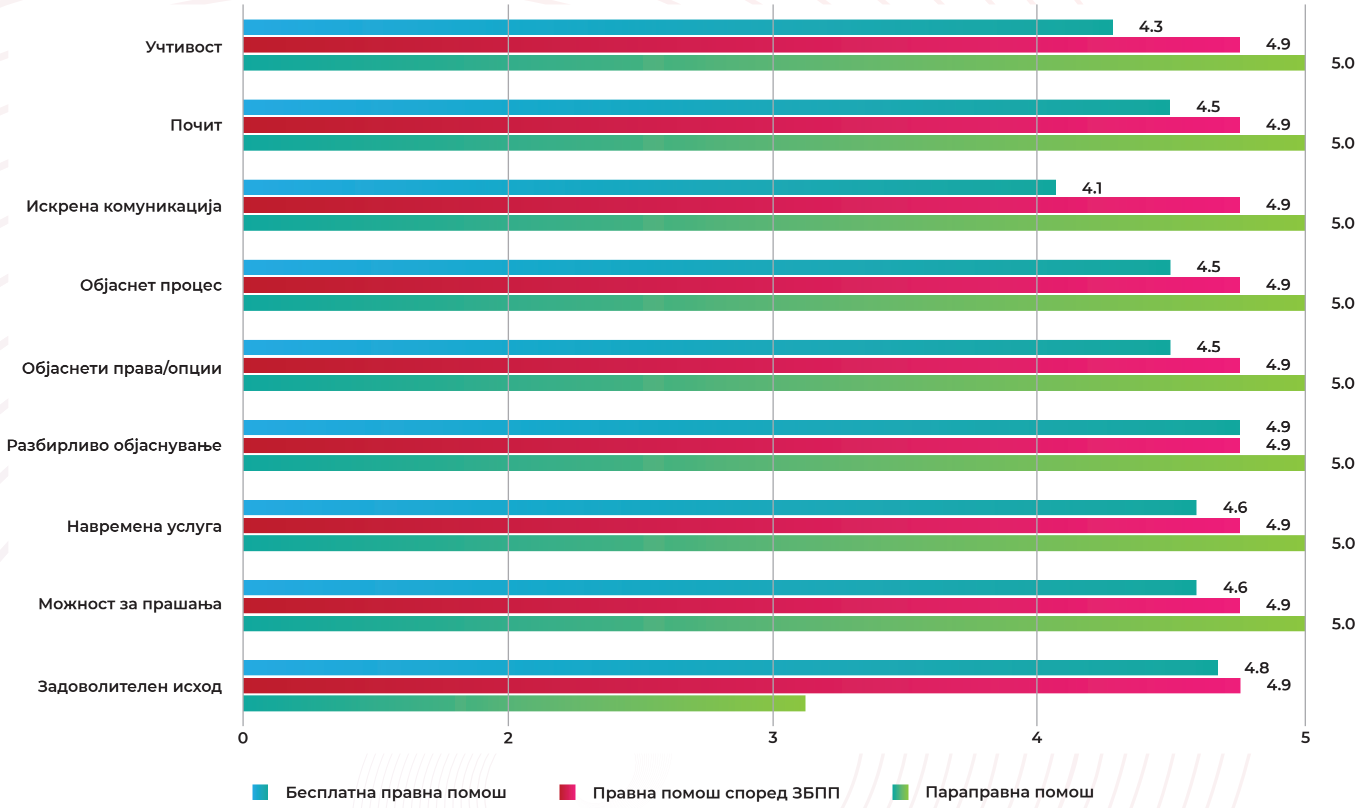
5 многу голем степен.

Во *графикон 2* е прикажана просечната оценка на сите 52 корисници за секој од дефинираните аспекти за квалитетот на услугата. За секој аспект, просечната оценка изнесува 4,8 или 4,9, освен за задоволството на корисниците од исходот, каде таа изнесува 4,1. Тоа е аспект каде организациите имаат најмала контрола.



Графикон 2. Просечна оценка за аспектите на квалитетот на услугата

Во *графикон 3* е прикажани просечните оценки за различните аспекти според видот на услуга. Корисниците на параправна помош дадоа оценка 5 за сите аспекти освен за исходот, каде оценката е 3,1. Кај корисниците на правна помош според ЗБПП, сите просечни оценки се 4,9. Кај корисниците на бесплатна правна помош оценките се во опсег од 4,1 за искрена комуникација до 4,9 за разбирливо објаснување.

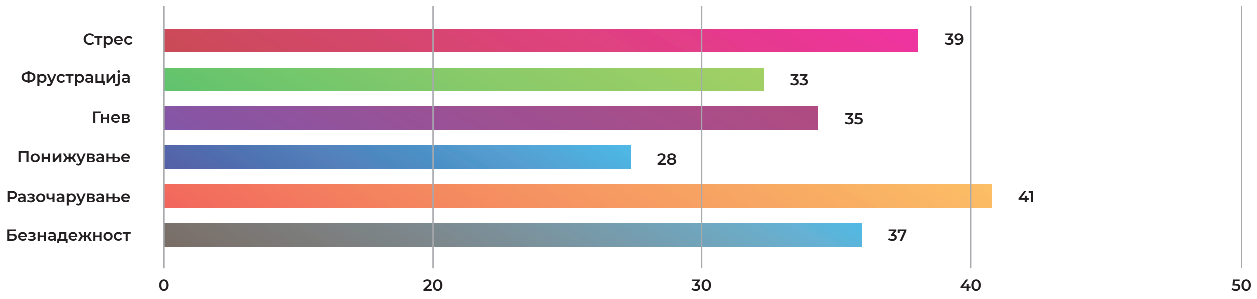


Графикон 3. Просечни оценки за аспектите на квалитетот на услугата, според видот на услуга

Ако ја пресметаме просечната вредност на оценките за првите осум аспекти, за правната помош според ЗБПП таа изнесува 4,9, за бесплатна правна помош изнесува 4,5, и за параправна помош изнесува 5. Овие вредности ги користиме како мерка за придобивките од квалитетни услуги во финалните табели. Просечната оценка за деветтиот аспект, т.е. задоволството од исходот на предметот, ја користиме како мерка за остварување на правата. За целите на пресметката на севкупните придобивки во финалните табели, овие мерки ги претворивме во проценти.

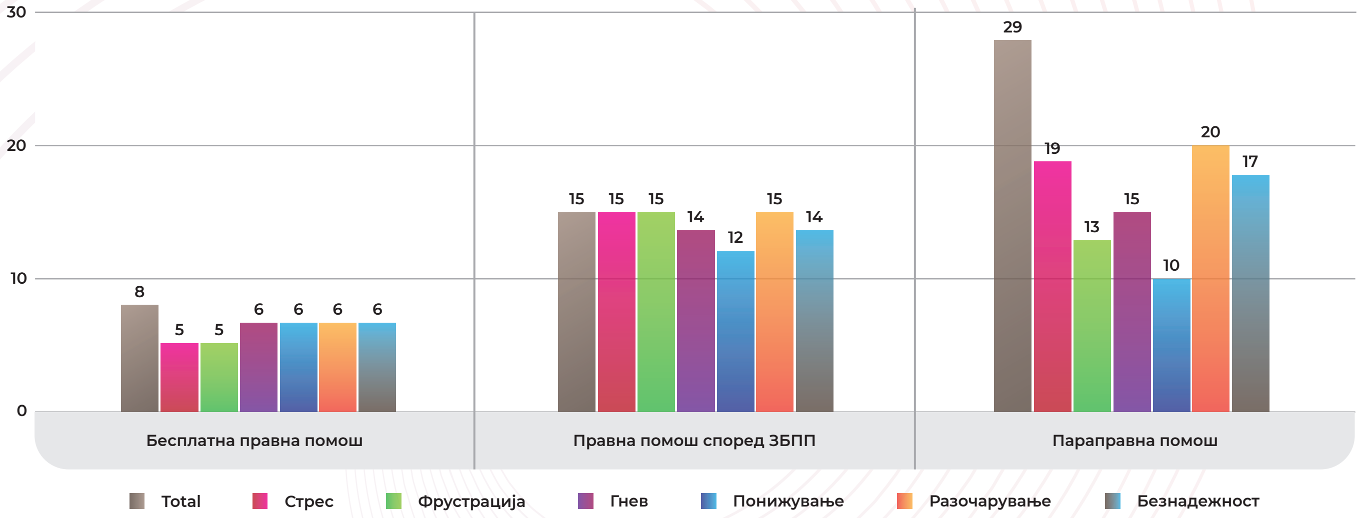
Во *графикон 4* е прикажан бројот на корисници кои пријавиле дека ги искусиле сите претходно утврдени форми на емотивен стрес. Корисниците најчесто пријавиле разочарување (41 од вкупно 52 корисници), а најмалку пријавиле понижување. Повторно, оваа шема сугерира дека највисоките нивоа на емотивен стрес биле искусени во однос на аспект врз кои организациите

имаат ограничена контрола, додека најниското ниво било наведено во однос на аспектот каде организациите имаат поголема контрола. Сепак, загрижува тоа што повеќе од половина од сите корисници ги пријавиле сите видови емотивен стрес, додека 37 од вкупно 52 корисници пријавиле чувство на безнадежност.



Графикон 4. **Корисници кои искусиле различни форми на емотивен стрес**

Во *графикон 5* е прикажан бројот на корисници кои искусиле различни видови емотивен стрес, за секој вид услуга. Црниот столб кај секој вид услуга го покажува вкупниот број на пополнети прашалници. За секој вид услуга, бројот на корисници кои искусиле различни видови стрес мора да се спореди наспроти тој број. Кај бесплатната правна помош, пет или шест од вкупно осум корисници ги искусиле сите видови на стрес. Сите 15 корисници на правна помош според ЗБПП искусиле стрес, фрустрација и разочарување, и сите освен еден имале чувство на гнев и безнадежност. Фактот дека сите корисници се разочарани веројатно е поврзан со фактот дека на ниту еден не му било одобрено барањето за бесплатна правна помош, иако сите поднеле такво барање преку овластените здруженија. Кај параправната помош, помалку корисници искусиле понижување и фрустрација за разлика од корисниците на правна помош според ЗБПП и покрај речиси двојно поголемиот број на корисници. Од сите видови на стрес највисокото застапено е разочарувањето, односно 20 од вкупно 29 корисници пријавиле дека се разочарани.



Графикон 5. **Корисници кои искусиле различен вид стрес, според видот на услуга**

Последното прашање во овој дел од прашалникот се однесуваше на тоа дали исходот всушност го решил проблемот на корисникот. Еднаков број (по 13 корисници) одговориле „ДА“ и „НЕ“. Кај преостанатите 26 корисници, предметот сè уште е во постапка.

Табела 34 дава приказ на одговорите на корисниците според видот на услуга. Корисниците на параправна помош имаат најголем удел на завршени предмети, иако дури и во оваа категорија завршени се помалку од една третина од предметите, при што бројот на тековни предмети е

поголем од оние кои биле завршени. Кај корисниците на правна помош според ЗБПП, една петтина од предметите се завршени, додека кај корисниците на бесплатна правна помош има само еден завршен предмет од вкупно осум предмети.

Вид	Да	Не	Во постапка	Вкупно
Бесплатна правна помош	1	2	5	**8**
Правна помош според ЗБПП	3	2	10	**15**
Параправна помош	9	9	11	**29**
Вкупно	**13**	**13**	**26**	**52**

Табела 34. Завршени предмети, според видот на услуга

Во *Табела 35* се дадени збирни информации од претходното истражување и од ова последователно истражување со цел да се прикажат трошоците и придобивките за сите три модалитети. Во анексот на овој документ се дадени табели со подетални податоци кои ја покажуваат структурата на трошоците и придобивките за секој од модалитетите.

Модалитетот со правна помош што ја обезбедуваат овластени здруженија според ЗБПП е единствениот кој не вклучува трошоци за адвокат. Обемот на овој трошок е значително поголем од сите други трошоци. Воедно, модалитетот со правна помош според ЗБПП е единствениот кој вклучува други трошоци на државата, но тие се минимални. Кога станува збор за трошоците на (сиромашните) корисници, тие се најголеми кај корисниците на параправна помош, со вкупен трошок од 1.427 денари по корисник. Како што беше дискутирано погоре, овој износ е нетипично повисок поради мал број корисници кои имале многу високи патни трошоци и поради еден предмет каде имало високи судски такси за поведување постапка. Кај трошоците на невладините организации, повторно трошокот по корисник за параправна помош е повисок од другите два модалитети, но трошокот по корисник за правна помош според ЗБПП е незначително помал од трошокот по корисник за бесплатна правна помош и покрај фактот дека организациите за бесплатна правна помош обезбедуваат поцелосна услуга и имаат повисоко ниво на придобивки за разлика од овластените здруженија кои обезбедуваат правна помош според ЗБПП.

Трошокот на корисникот претставува 14% од трошокот на невладините организации кои обезбедуваат правна помош според ЗБПП, 36% од трошокот на невладините организации кои обезбедуваат бесплатна правна помош, и 47% од трошокот на параправните сервиси. Повторно, овие наоди се нетипично повисоки поради неколку корисници на параправна помош кои имале многу високи патни трошоци и еден корисник кој платил многу високи судски такси за поведување постапка.

Кај придобивките, организациите кои обезбедуваат бесплатна правна помош вон системот на ЗБПП се оценети со 97%, параправните сервиси со 93%, додека овластените организации кои обезбедуваат правна помош според ЗБПП имаат многу помала оценка од 69%.

		Сиромашни корисници	Влада	НВО-и	Адвокати
Правна помош според ЗБПП	**Трошоци**	**243**	**13**	**1.785**	**5.368**
	Директни трошоци	155	13	1.785	5.362
	Индиректни трошоци	88	0	0	6
	Придобивки	**69 %**			
Бесплатна правна помош	**Трошоци**	**719**	**0**	**2.013**	
	Директни трошоци	380	0	2.013	
	Индиректни трошоци	339	0	0	
	Придобивки	**97 %**			
Параправна помош	**Трошоци**	**1.427**	**0**	**3.065**	
	Директни трошоци	1.367	0	3.065	
	Индиректни трошоци	60	0	0	
	Придобивки	**93 %**			

Табела 35. Збирна споредба на трошоците и придобивките по корисник (трошоци во денари)

Анекс: Детален преглед на трошоци и придобивки за сите три модалитети

Правна помош според ЗБПП (трошоци во денари)

	Сиромашни корисници	Влада	НВО-и	Адвокати
Трошоци	**243**	**13**	**1.785**	**5.368**
I. Директни трошоци	**155**	**13**	**1.785**	**5.362**
Плати за персонал		13	1.500	5.362
Оперативни трошоци			285	
Патни трошоци за добивање правен совет/информација	92			
Судски такси за поведување постапка				
Судски такси за пресуда				
Трошоци за вештачења				
Административни такси	63			
II. Индиректни трошоци	**88**	**0**	**0**	**6**
Патни трошоци за адвокат				6
Опортуни трошоци - монетарни (корисници)	88			
Трошоци за грижа на децата (корисници)				
Друго				
Придобивки	**69 %**			
Пристап до прелиминарен правен совет	100 %			
Пристап до судско застапување	0 %			
Пристап до информации за правата	100 %			
Остварување на правата	98 %			
Пристап до квалитетни услуги	98 %			
Исполнување на обврските		15 %		

Бесплатна правна помош вон системот на ЗБПП (трошоци во денари)

	Сиромашни корисници	Влада	НВО-и
Трошоци	**719**	**0**	**2.013**
I. Директни трошоци	**380**	**0**	**2.013**
Плати за персонал			1.329
Оперативни трошоци			684
Патни трошоци за добивање правен совет/информација	183		
Судски такси за поведување постапка	67		
Судски такси за пресуда			
Трошоци за вештачење			
Административни такси	130		
II. Индиректни трошоци	**339**	**0**	**0**
Патни трошоци за судски рочишта (адвокат и корисници)			
Патни трошоци до други институции			
Опортуни трошоци - парични (корисници)			
Опортуни трошоци - временски (корисници)			
Трошоци за грижа на децата (корисници)			
Друго	339		
Придобивки	**97 %**		
Пристап до прелиминарен правен совет	100 %		
Пристап до судско застапување			
Пристап до информации за правата	100 %		
Остварување на правата	96 %		
Пристап до квалитетни услуги	90 %		
Почитување на правата	100 %		

Параправна помош (трошоци во денари)

	Сиромашни корисници	Влада	НВО-и
Трошоци	**1.427**	**0**	**3.065**
I. Директни трошоци	**1.367**	**0**	**3.065**
Плати за параправници			1.766
Трошоци за подршка (ЕСЕ)			1.299
Патни трошоци за добивање правен совет/информација	565		
Судски такси за поведување постапка	360	-	-
Судски такси за пресуда	131	-	-
Трошоци за вештачења	150	-	-
Административни такси	161		
II. Индиректни трошоци	**60**	**0**	**0**
Патни трошоци за судски рочишта (корисници)		-	-
Опортуни трошоци - монетарни (корисници)	29		
Трошоци за грижа на деца (корисници)	9		
Друго	22		
Придобивки	**93 %**		
Пристап до прелиминарен правен совет	100 %		
Пристап до суд	неприменливо		
Пристап до информации за правата	100 %		
Остварување на правата	62 %		
Пристап до квалитетни услуги	100 %		
Почитување на правата	100 %		

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

347.921.8(497.7)

АНАЛИЗА на трошоците и придобивките за обезбедувањето на трите постојани модалитети за правна помош и услуги во Република Македонија. - Скопје : Здружение за еманципација, солидарност и еднаквост на жените - ЕСЕ, 2018. - 60 стр. : табели, граф. прикази ; 30 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 42. - Содржи и: Анекс

ISBN 978-608-4643-09-8

а) Бесплатна правна помош - Одржливост - Македонија

COBISS.MK-ID 106617098

ЕСЕ

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ЕМАНЦИПАЦИЈА,
СОЛИДАРНОСТ И ЕДНАКВОСТ НА ЖЕНИТЕ

www.esem.org.mk

FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА