

Waldemar FLORCZAK*

ILE MOŻE KOSZTOWAĆ REFORMA SYSTEMU POMOCY PRAWNO-OBYWATELSKIEJ W POLSCE¹

(Streszczenie)

Artykuł podejmuje próbę szacunku kosztów wdrożenia zinstytucjonalizowanej reformy systemu pomocy prawno-obywatelskiej w Polsce. Główną przesłanką przeprowadzonych rachunków jest spostrzeżenie, że zreformowany system nie zastąpi, ale jedynie uzupełni istniejący, nieformalny system poradnictwa. Całkowite zastąpienie systemów byłoby bowiem nieefektywne ekonomicznie, gdyż zakładałoby likwidację dotychczasowych mniej kosztownych rozwiązań. Kluczowym elementem analizy jest ustalenie wielkości niezaspokojonego popytu na usługi nieodpłatnego poradnictwa, jak również przepływu beneficjentów z dotychczasowego systemu do systemu nowego, łącznie z odpływem z sektora usług komercyjnych. Adekwatne parametry przejścia zostały wydedukowane na podstawie wyników ankietowego, reprezentatywnego badania beneficjentów i usługodawców obecnego systemu. Górny pułap szacunku kosztów wdrożenia systemu pełnej, nieograniczonej dostępności do pomocy prawno-obywatelskiej stanowi kwota 180 milionów złotych. Suma ta ulega znacznemu obniżeniu, jeśli wprowadzić kryteria podmiotowo-przedmiotowe dostępności usług nieodpłatnego poradnictwa.

Metodyka badań, przedstawiona w artykule, ma charakter uniwersalny i dlatego może być skutecznie implementowana do pomiaru kosztów zastanego i przyszłego systemu pomocy prawnej i obywatelskiej, nie tylko w Polsce.

Słowa kluczowe: pomoc prawna; szacunki kosztów; badania ankietowe; popyt i podaż na pomoc prawną; podmiotowe kryteria dostępu

1. Wprowadzenie

Konieczność odpowiedzi na pytanie o wysokość przewidywanych kosztów określonych aktów prawnych wynika ze standardów oceny skutków regulacji (OSR). Z punktu widzenia wydolności finansowej państwa, wysokość owych kosztów

* Dr hab. prof. UJ, Zakład Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Uniwersytet Jagielloński; e-mail: waldemar.florczak@uj.edu.pl

¹ Opracowanie przygotowane w ramach realizacji grantu NCN nr 2012/07/B/HS4/02994.

może w praktyce przesądzać o przyjęciu lub odrzuceniu określonych inicjatyw ustawodawczych. Dlatego omawiane kwestie nie mają znaczenia drugorzędного i powinny być przedmiotem rzetelnych analiz ekonomiczno-prawnych. Pozostawienie finansowych aspektów OSR w gestii jedynie prawników skutkować może nie w pełni adekwatną oceną finansowych skutków regulacji. Jednocześnie poszczególne zapisy prawne rodzą określone konsekwencje kosztowe, co sprawia, iż projekty ustaw, dotyczące regulacji tego samego obszaru społecznej rzeczywistości, zgłaszane przez różne instytucje posiadające inicjatywę ustawodawczą, implikują różne poziomy kosztów.

Ważnym zagadnieniem społecznym, prawnym i ekonomicznym, które od dłuższego czasu stanowi przedmiot zainteresowań i inicjatyw ustawodawczych licznych instytucji jest pomoc prawno-obywatelska². Reforma obecnego nieformalnego systemu poradnictwa prawno-obywatelskiego wydaje się przesądzona, gdyż prawo dostępu do poradnictwa prawnego i obywatelskiego wynika m.in. z odpowiednich zapisów konstytucji RP, wśród których wskazać można na przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka (art. 30), zasadę równości (art. 32), prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania przysługujące każdemu, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne (art. 42, ust. 2), czy zakaz zamykania drogi do sądu (art. 77, ust. 2). Ponadto, jeśli za wiążący przyjąć artykuł 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który stanowi, że:

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustawionym uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Pomoc prawna jest dostępna dla tych osób, które nie posiadają wystarczających środków, jeśli jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości,

jak również *expressis verbis* potraktować postulaty polityki spójności UE, wówczas właściwym pytaniem w kontekście potrzeby ustawowej regulacji nieodpłat-

² **Ł. Bojarski**, *Przegląd projektów ustaw dotyczących systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego*, w: *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, INPRIS, Warszawa 2012; *Dostęp do nieodpłatnej pozasadowej pomocy prawnej dla potrzebujących*. *Zielona Księga*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/aktualnosci/art.28.zielona-księga-dostęp-do-nieodpłatnej-pozasadowej-pomocy-prawnej-dla-potrzebujących.html>; stan na dzień 27.02.2015 r.; projekt Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa 2014, <http://ms.gov.pl/pl/informacje/news,6633,projekt-ustawy-o-nieodpłatnej-pomocy-prawnej-i.html>; stan na dzień 27.02.2015 r.; Projekt Polskiego Stronnictwa Ludowego, <http://www.kancelaria.lex.pl/czytaj/-/artykul/projekt-psl-ws-bezpłatnej-pomocy-prawnej-jest-juz-w-sejmie>; stan na dzień 27.02.2015 r.

nego poradnictwa prawno-obywatelskiego w Polsce jest nie tyle pytanie „czy”, ale raczej „kiedy” odpowiednią ustawę wdrożyć³.

Artykuł niniejszy podejmuje próbę szacunku wysokości kosztów wdrożenia reformy zastanego, nieformalnego systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego przy użyciu metodyki badania będącej logiczną kontynuacją rozważań przedstawionych w pracy W. Florczaka⁴. Wariant główny przedstawionych szacunków wydaje się relatywnie odporny na możliwe niuanse zapisów prawnych, różnicujących poszczególne propozycje projektów ustawodawczych w wymienionym obszarze. Jednocześnie stanowić może on punkt wyjścia dla bardziej szczegółowych analiz, operacjonalizujących konkretne zapisy prawne, które przekładają się bezpośrednio na wysokość kosztów wdrożenia i funkcjonowania nowego zinstytucjonalizowanego systemu pomocy prawno-obywatelskiej.

Struktura artykułu jest następująca. W kolejnym punkcie przedstawiono szacunki kosztów wdrożenia reformy bez ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych, za punkt wyjścia biorąc koszty funkcjonowania bieżącego, nieformalnego systemu poradnictwa prawno-obywatelskiego⁵. Sekcja 3 zawiera rachunki kosztów z uwzględnieniem ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych, z wykorzystaniem wyników badań przeprowadzonych przez J. Winczorka⁶ (2014). Artykuł domykają wnioski i uwagi końcowe.

2. Szacunki kosztów reformy w warunkach powszechnego dostępu do poradnictwa prawno-obywatelskiego

Przedstawione w pracy W. Florczaka⁷ szacunki zagregowanych kosztów funkcjonowania bieżącego nieformalnego systemu przedsądowej pomocy prawno-obywatelskiej, uzyskane poprzez przyjęcie odpowiednich parametrów operacjonalizacji, stanowią punkt wyjścia dla rachunku kosztów reformy wyżej wymienionego

³ **L. Bojarski, G. Wiaderek**, *Starania o ustawową regulację dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej – historia i stan obecny*, w: **A. Winiarska** (red.), *Obywatel i prawo*, ISP, Warszawa 2009, s. 13–39, <http://www.isp.org.pl/files/3154399750191333001257250212.pdf>; stan na dzień 27.02.2015 r.

⁴ **W. Florczak**, *Ile kosztuje nas nieformalny system pomocy prawno-obywatelskiej: szacunki dla Polski*, oddany do druku w: *Gospodarka Narodowa* 2015.

⁵ *Ibidem*.

⁶ **J. Winczorek**, *Dostęp do poradnictwa – stan obecny i możliwości zmiany*, w: **G. Wiaderek** (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty i innowacje*, INPRIS, Warszawa 2014, s. 21–52, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Analiza_INPRIS__1_.pdf; stan na dzień 27.02.2015 r.

⁷ **W. Florczak**, *Ile kosztuje...*

systemu. We wnioskach końcowych cytowanego tekstu zaakcentowana została konieczność budowania nowego systemu na fundamentach systemu zastanego, gdyż formowanie nowego systemu od podstaw, po uprzedniej destrukcji systemu zastanego, byłoby rozwiązaniem ekonomicznie nieefektywnym. *Implicite* bowiem tak skrajne rozwiązanie oznaczać musiałoby m.in. zakaz wstępu do jakiegokolwiek instytucji publicznej po jakąkolwiek informację czy poradę prawną lub obywatelską. Tym samym nowy system nie zastąpi (czy w ustawie może zostać sformułowany artykuł o „zakazie wstępu” wymienionego typu lub o zakazie udzielania informacji i/lub porad ze strony personelu urzędniczego lub dotychczasowych niepublicznych usługodawców?), ale uzupełni istniejące nieformalne struktury. Dlatego faktyczny popyt na usługi realizowane przez (certyfikowane) podmioty w ramach nowego systemu będzie znacznie niższy niż ustalona w artykule W. Florczaka⁸ kwota ok. 500 mln złotych rocznie.

Dokonując merytorycznie uzasadnionej – ze względu na charakter udzielanych usług i ponoszonych/nieponoszonych przez beneficjentów kosztów porad – typologii usługodawców, ogólny popyt na usługi poradnicze udzielane w ramach zinstytucjonalizowanego systemu pomocy prawno-obywatelskiej przedstawić można następującym wzorem:

$$NEWPPIO = a \cdot NOPUB + b \cdot PUB + c \cdot KOM + d \cdot OVERD \quad (1)$$

gdzie:

NEWPPIO – popyt zaspokajany przez podmioty zinstytucjonalizowanego systemu,

NOPUB – popyt realizowany przez podmioty niepubliczne, obecne na „rynku” poradnictwa,

PUB – popyt realizowany przez podmioty publiczne, aktualnie obecne na „rynku” poradnictwa, których liczba i zakres kompetencyjny nie ulegnie zmianie,

KOM – popyt aktualnie realizowany odpłatnie przez komercyjne kancelarie prawne,

OVERD – popyt obecnie niezaspokojony,

a, b, c, d – parametry przejścia z przedziału $\langle 0, 1 \rangle$ od systemu aktualnego do systemu nowego; zatem różnice pomiędzy liczbą „1” a wartościami owych parametrów informują, jaka frakcja beneficjentów pozostanie przy dawnych usługodawcach nawet po wprowadzeniu reformy.

⁸ *Ibidem.*

Zauważmy, że wszystkie zmienne po prawej stronie relacji (1) są znane, a dokładniej: można je wyznaczyć na podstawie informacji zawartych w tabeli 2 artykułu W. Florczaka⁹. Tablicę tę przytoczono również w niniejszym tekście (tabela 1), w celu przybliżenia problemu, w tym listy usługodawców obecnych w obszarze nieodpłatnej (z perspektywy beneficjentów) pomocy prawno-obywatelskiej oraz wielkości popytu na usługi prawne.

TABELA 1: Szacunek liczby udzielonych porad

Instytucja, w której respondent uzyskał usługę	Liczba zadeklarowanych przypadków prawnych
Urząd gminy / miasta	51
Starostwo Powiatowe	13
Urząd Wojewódzki	7
Urząd Marszałkowski	1
Ośrodek Pomocy Społecznej (OPS, GOPS, MOPS)	26
Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR)	7
Sąd	42
Adwokat wyznaczony z urzędu	8
Prokuratura	14
Państwowa Inspekcja Pracy	10
Rzecznik Konsumentów	10
Rzecznik Praw Obywatelskich	2
Rzecznik Praw Dziecka	1
Rzecznik Praw Pacjenta	0
Rzecznik Praw Ubezpieczonych	1
Ministerstwo lub inny urząd centralny	3
Fundacja, stowarzyszenie	5
Kościół / organizacja kościelna	4
Kancelaria prawna (adwokacka lub radcowska)	70
Związek zawodowy	2
Biuro poselskie lub senatorskie	0
Federacja Konsumentów	0
Oddział ZUS	10
Innego rodzaju instytucja / organizacja / firma	18
Nie starałem/am się o pomoc żadnego z tych podmiotów	45
Nie pamiętam / odmowa odpowiedzi	6
RAZEM	356

⁹ *Ibidem*.

Instytucja, w której respondent uzyskał usługę	Liczba zadeklarowanych przypadków prawnych
OTRZYMAŁ	311 = 356–45
NIEODPŁATNE ^{a)}	241 = 311–70
SZACUNEK LICZBY NIEODPŁATNYCH USŁUG W CIĄGU ROKU	
Fracja liczby usług w badanej populacji w ciągu 5 lat	0,229524 = 241/1050
Fracja liczby usług w ostatnim roku (efekt zapomnienia ^{b)})	0,076508 = 0,229524/3
Dorośla populacja Polski w roku 2011 (dane GUS)	31333800
Szacunek liczby usług w ciągu roku 2011/2012	2397286 = 0,076508×31333800

Objaśnienia: ^{a)} Przyjęto, iż wszystkie usługi uzyskane w kancelariach prawnych mają charakter komercyjny, chociaż frakcja odpowiedzi na pytanie o odpłatność, wyłaniająca się z odpowiedzi na pytanie ankietowe – cyt.: „Czy musiał Pan/i zapłacić za pomoc informację, które Pan/i otrzymał(a)” – jest niższa; ^{b)} W badaniach ankietowych odpowiednie pytanie dotyczy minionych 5 lat, bez odrębnego pytania o okres minionego roku. Z powodów formalno-ustawowych – np. projekt i ustawa budżetowa – szacunki kosztów muszą dotyczyć interwału jednorocznego. Ze względu na psychologiczny efekt zapomnienia zdarzeń odległych – o mniej traumatycznych reperkusjach psychologicznych – przyjęto, iż efektywna roczna liczba spraw kwalifikujących się do zbioru problemów prawnych równa będzie jednej trzeciej spraw deklarowanych dla okresu pięcioletniego.

Źródło: obliczenia własne na podst. wyników ogólnopolskiego badania ankietowego beneficjentów, przy wykorzystaniu reprezentatywnej próby 1050 osób, przeprowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych w Warszawie (A. Preisert, T. Schimanek, M. Waszak, A. Winiarska (red.), *Poradnictwo Prawne i Obywatelskie w Polsce. Stan obecny i wizje przyszłości*, ISP, Warszawa 2013, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/443334703.pdf>; stan na dzień 27.02.2015 r.

Niewiadomymi pozostają natomiast parametry przejścia. Jednakże w tym przypadku można pokusić się o dedukcyjne – wsparte, tam gdzie to możliwe, mniej lub bardziej adekwatnymi danymi – wyprowadzenie przybliżonych ich wartości. Podstawą logicznego ciągu wyводу jest kardynalne założenie, że beneficjenci (tudzież: petenci czy klienci) dokonują swobodnego wyboru usługodawcy na podstawie własnych preferencji.

Zacznijmy od parametru a , który dotyczy usług udzielanych przez niepublicznych usługodawców. Najbardziej prawdopodobną wartością tego parametru jest górna granica przedziału $\langle 0,1 \rangle$, czyli 1. Beneficjenci korzystający z nieodpłatnych usług poradniczych z pewnością mają świadomość opcji alternatywnych, ale z określonych względów decydują się na korzystanie z tej grupy usługodawców. Dlatego w przypadku wdrożenia reformy – której jednym z założonych celów powinno być zwiększenie jakości udzielanych usług – jest niemal pewne, że nie zdecydują się oni na przejście do któregoś z podmiotów publicznych czy

komercyjnych, co tłumaczy przyjętą wysokość parametru a . Zatem wszyscy beneficjenci *NOPUB* trafią do nowego systemu¹⁰.

W przypadku parametru b problem jest bardziej skomplikowany i wymaga nieco dłuższego wywodu przed dotarciem do puenty. Punktem wyjścia są poniższe, raczej niepolemiczne, spostrzeżenia:

1. Wdrożenie reformy nie zmieni liczby funkcjonujących publicznych podmiotów udzielających porad, a tym samym nie zwiększy/zmniejszy podaży usług z ich strony, gdyż albo tego typu aktywność jest ich zadaniem ubocznym (np. gminy), albo świadczone przez nie usługi są wysoce specjalistyczne (np. Rzecznik Praw Pacjenta).
2. Podmioty publiczne będą kontynuować swoją działalność poradniczą w skali kompetencyjnej, odnotowywanej przed wdrożeniem reformy (czy można zamknąć drzwi przed petentami/beneficjentami urzędów gminnych czy miejskich?).
3. O świadomości przywileju dostępu ze strony beneficjentów/potentów do publicznych usługodawców – zwłaszcza tych znajdujących się w zasięgu ręki, czyli odpowiednio licznych (gminy/starostwa, Ośrodki Pomocy Społecznej) – założyć można, iż osiągnęła ona maksymalny poziom. Wszakże główne instytucje administracyjno-prawne istnieją od zawsze i można bez ryzyka błędu założyć, że świadomość dostępu do nich nie zmieni się w wyniku wprowadzenia reformy systemu. Rzeczywiście, z wykresów 40 i 41 raportu Instytutu Spraw Publicznych¹¹ wynika, że świadomość dostępu do publicznych podmiotów, w których uzyskać można pomoc prawną jest blisko dwukrotnie wyższa od świadomości istnienia instytucji niepublicznych świadczących te usługi.

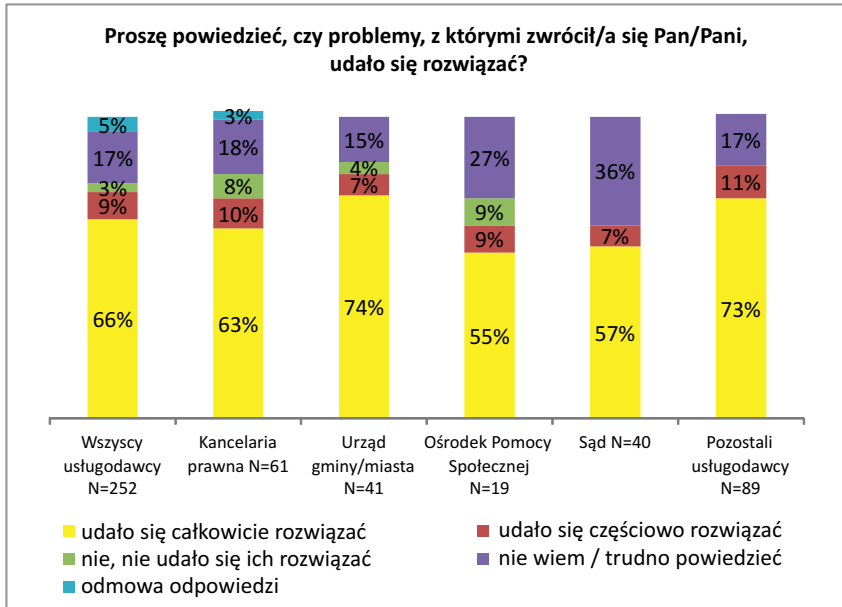
Z powyższych spostrzeżeń wynika, że parametr b będzie uzależniony jedynie od przyczyn wyboru usługodawcy publicznego przez beneficjentów i/lub od stopnia ich zadowolenia z jakości tudzież skuteczności udzielanych porad przez instytucje publiczne. A zatem jeśli w/w podmioty są w kontekście poradnictwa postrzegane źle, wówczas należy liczyć się z wysoką wartością parametru b , w sytuacji przeciwnej nie ma podstaw oczekiwać, iż parametr ten będzie znacząco

¹⁰ W odróżnieniu od metody wyceny bieżących kosztów funkcjonowania bieżącego systemu pomocy prawno-obywatelskiej (**W. Florczak**, *Ile kosztuje...*), w szacunkach kosztów wdrożenia nowego systemu przyjęto strategię kalkulacji kosztów maksymalnych.

¹¹ **S. Burdziej, M. Dudkiewicz**, *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, ISP, Warszawa 2013, s. 64–65, <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/pliki/poradnictwo/RaportISPBeneficjencifinal16.04.13.pdf>; stan na dzień 27.02.2015 r.

wyższy od zera. Na wykresach 1–3 przedstawiono charakterystyki umożliwiające wyciągnięcie adekwatnych wniosków w tej kwestii.

WYKRES 1: Rozwiązanie problemów beneficjentów w wybranych typach instytucji

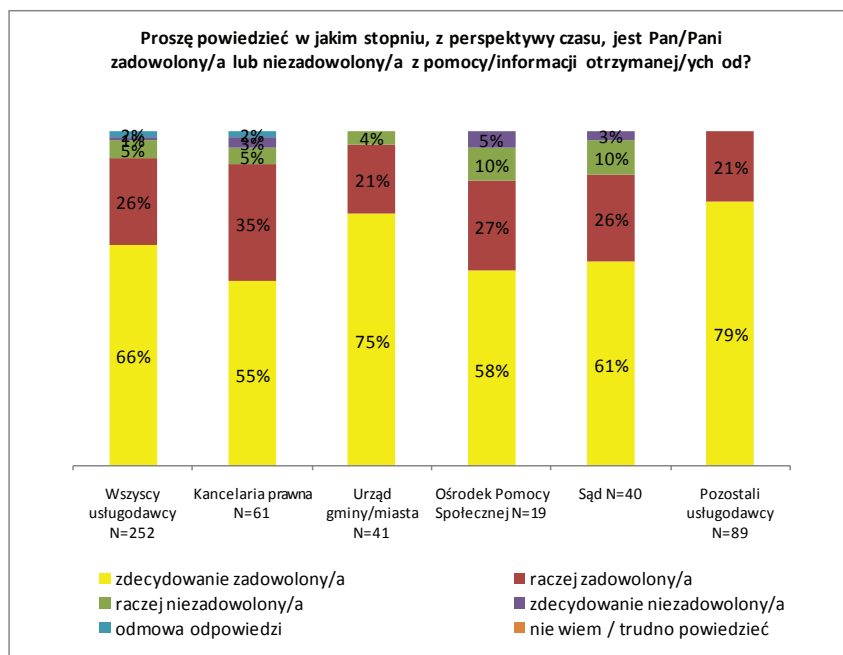


Źródło: S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający...*, s. 117.

Z wykresu 1 wynika, że stopień rozwiązywalności problemów, z którymi zetknęli się beneficjenci, nie jest zależny od rodzaju usługodawcy. Podmioty publiczne nie wypadają w tym względzie gorzej od podmiotów niepublicznych i komercyjnych. Nie jest przy tym ważne, czy – z punktu widzenia komplikacji prawnej spraw/problemów, z którymi petenci/beneficjenci zgłaszają się do instytucji publicznych – są to przypadki mniej skomplikowane. Po pierwsze, takie postawienie sprawy ma charakter wysoce subiektywny: wszakże szybko rozwiązujemy problemy, na których dobrze się znamy, a wydaje się, iż gros spraw, które trafiają do publicznych usługodawców ma taki właśnie charakter. Po drugie, w szacunkach kosztów ogółem przyjęto, że wszystkie odnotowane w ogólnopolskim badaniu ankietowym beneficjentów przypadki zaistnienia usług mają taką samą średnią pojemność/wartość informacyjno-poradniczą, bez względu na usługodawcę. Czego skutkiem jest przypisanie tej samej średniej

wartości pieniężnej każdemu takiemu przypadkowi, co stanowiło metodologiczny fundament rynkowej wyceny kosztów bieżącego systemu¹².

WYKRES 2: *Zadowolenie z otrzymanej pomocy*



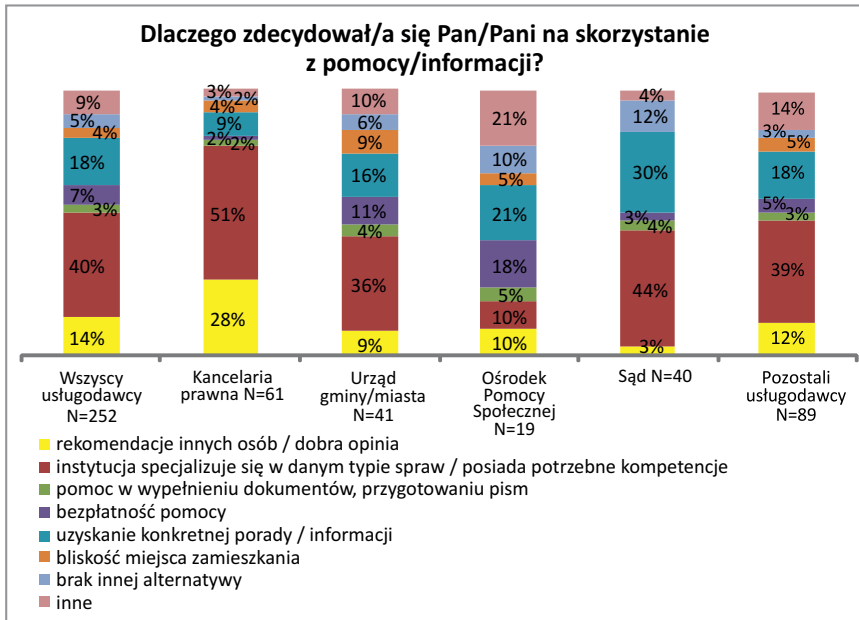
Źródło: S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający...*, s. 119.

W przypadku zadowolenia z usług otrzymanych od publicznego usługodawcy (wykres 2), stosunkowo niewielki (nie więcej niż 10%) jest odsetek respondentów niezadowolonych. Ponadto wśród motywów wyboru podmiotu publicznego (wykres 3) ok. 10% respondentów wskazuje na brak innej alternatywy, który to czynnik uznać należy za kluczowy dla ustalenia parametru przejścia od dotychczas świadczących pomoc prawną podmiotów publicznych do usługodawców nowego systemu, pod warunkiem wszakże, że sieć systemowych usługodawców będzie odpowiednio gęsta. W efekcie, *best guess* dla maksymalnej wartości parametru b ze wzoru (1) zawiera się w przedziale $\langle 0,1; 0,2 \rangle$, przy czym jest raczej bliższy dolnej wartości tego przedziału. Jednakże zgodnie z założoną strategią

¹² W. Florczak, *Ile kosztuje...*

szacowania maksymalnych kosztów nowego systemu (por. przypis 3) przyjęto, iż parametr ten wyniesie 0,15.

WYKRES 3: Powody skorzystania z pomocy (informacji) konkretnego usługodawcy



Źródło: S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający...*, s. 114.

Dużą niewiadomą pozostaje wysokość parametru c z równania (1), a zatem frakcja przepływu klientów od usługodawców komercyjnych do usługodawców działających w ramach nowego systemu. W odróżnieniu od parametru b , trudno jest na podstawie wykresów 1–3 wyciągnąć jednoznaczne wnioski w odniesieniu do parametru c . Wydaje się jednak, że jego wysokość będzie bardzo niska. Po pierwsze, osoby decydujące się na usługę odpłatną muszą być przekonane, iż otrzymają *value for money*, o czym *de facto* informują statystyki na wykresie 3 (zwłaszcza w porównaniu z innymi usługodawcami). Wszystkie pozostałe wielkości na wykresach 1–3 również nie pokazują wyraźnych słabości tej grupy (komercyjnych) usługodawców. Wydaje się zatem, iż w bieżącej perspektywie¹³

¹³ Sytuacja taka może ulec zmianie w perspektywie długookresowej (dziesięcioleci raczej niż lat) pod bardzo mocnym warunkiem, że klienci usługodawców komercyjnych będą przekonani – a muszą zaistnieć ku temu faktyczne przesłanki – iż jakość usług udzielanych przez nowe podmioty poradnicze jest równie wysoka, co w przypadku usługodawców komercyjnych.

górną wartością tego parametru jest 0,05 (odsetek klientów deklarujących niezadowolenie z usług podmiotów komercyjnych).

Ostatni parametr – d we wzorze (1) – wydaje się najtrudniejszy do oceny. Dotyczy bowiem tej części społeczeństwa, która, pomimo zadeklarowania problemu prawnego, nie zdecydowała się na poszukiwanie pomocy lub jej nie znalazła. To właśnie w przypadku tej grupy największe znaczenie ma świadomość możliwości nieodpłatnego skorzystania z pomocy prawno-obywatelskiej i/lub przestrzenno-logistyczna bliskość poradni. Dlatego zarówno formuła wdrożenia reformy: „po cichu” *versus* „z medialnym rozgłosem”, jak i gęstość sieci poradni nowego systemu będą miały kluczowe znaczenie dla wysokości parametru d ¹⁴.

Zgodnie z przyjętą strategią wydedukowania/oszacowania – wspartą niedoskonałymi danymi zastanymi – maksymalnych kosztów nowego systemu poradnictwa, spróbujmy podjąć próbę takiego szacunku, *implicite* zakładając, że wdrożeniu reformy towarzyszyć będzie medialny rozgłos oraz że przyszła sieć poradnicza będzie gęsta.

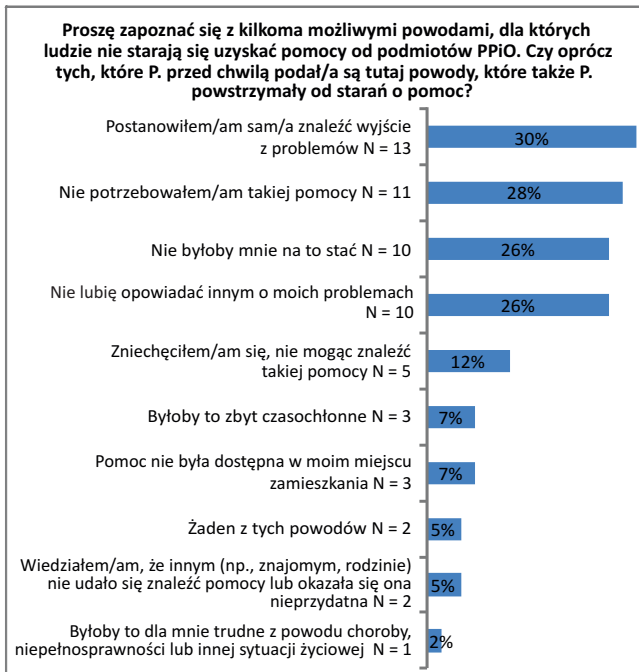
Użyteczne w tym kontekście okazują się informacje zawarte na wykresie 4. Przyczyny (i ich relatywne znaczenie), dla których respondenci zrezygnowali lub nie dotarli do adekwatnej pomocy, i które jednocześnie korespondują z pojęciem świadomości przywileju dostępu oraz lokomocyjnej dostępności porad¹⁵ (i jako takie są przezwyteczalne), zawarte są w następujących odpowiedziach na pytanie sformułowane w tytule wykresu 4:

- a) nie byłoby mnie na to stać,
- b) zniechęciłem/am się, nie mogąc znaleźć takiej pomocy,
- c) byłoby to zbyt czasochłonne,
- d) pomoc nie była dostępna w moim miejscu zamieszkania.

¹⁴ Por. **W. Florczak**, *System poradnictwa prawnego i obywatelskiego: rozważania ekonomisty i próba operacjonalizacji*, w: *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, INPRIS, s. 256–300, Warszawa 2012, http://www.ppio.eu/do_pobrania/dokumenty/raport_z_analazy_danych_INPRIS.pdf; stan na dzień 27.02.2015 r.

¹⁵ *Ibidem*.

WYKRES 4: Deklarowane przyczyny zniechęcenia do skorzystania z pomocy



Źródło: S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający...*, s. 152.

Odpowiedzi na pytanie zawarte w tytule wykresu 4 miały charakter wielokrotnego wyboru. Dlatego maksymalny szacunek krótkookresowego¹⁶ przepływu z populacji osób, które zadeklarowały problem prawny, ale nie znalazły jego rozwiązania, czyli wysokość parametru d we wzorze (1) szacować można na 0,35 (= 21/60).

Ostatecznie zatem operacyjna wersja wzoru (1), definiująca maksymalny popyt na usługi nowego, zinstytucjonalizowanego systemu poradnictwa prawno-obywatelskiego jest następująca:

$$NEWPPIO = a \cdot NOPUB + b \cdot PUB + c \cdot KOM + d \cdot OVERD \quad 2)$$

gdzie:

symbole zmiennych podano we wzorze (1).

W tabeli 2 zawarto wszystkie adekwatne wyliczenia.

¹⁶ Inne przyczyny – takie jak społeczna świadomość prawna czy narastający stopień komplikacji prawa – mają charakter długookresowy.

TABELA 2: Szacunek wartości usług udzielanych w ramach nowego systemu poradnictwa prawno-obywatelskiego

Rodzaje podmiotów + kategoria popytu utajonego (por. wzór 4)	FRAKCJA odpowiedzi do liczebności próby z uwzględnieniem efektu zapominania (mnożnik 1/3)	LICZEBNOŚĆ usług według typów usługodawców + liczebność popytu utajonego (= FRAKCJA × DOROSŁA POPULACJA)	PARAMETR przejścia (por. wzór 5)	SZACOWANA liczba porad w nowym systemie (= LICZEBNOŚĆ × PARAMETR)	ŚREDNI koszt jednostkowy usługi	Koszt zagregowany (= SZACOWANA × ŚREDNI), w tys. zł
NOPUB	0,008571429	268575	1	268575	225	60429
PUB	0,067936508	2128709	0,15	319306	225	71844
KOM	0,022222222	696307	0,05	34815	225	7833
OVERD	0,014603175	457573	0,35	160150	225	36034
RAZEM						176141

Źródło: obliczenia własne.

Z przedstawionych szacunków wynika, iż górnym pułapem zagregowanych kosztów wdrożenia nowego systemu, z nieograniczonym przywilejem dostępu, jest kwota 176 mln zł (w cenach z roku 2012).

3. Szacunki kosztów reformy w warunkach ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych

W przypadku wprowadzenia ograniczeń podmiotowo-przedmiotowych, szacowana kwota ulegnie obniżeniu, tym bardziej znaczącemu, im bardziej restrykcyjne okażą się kryteria dostępu. Maksymalną wysokość kosztów, w warunkach wprowadzenia ustalonych dochodowych i przedmiotowych kryteriów dostępu, oszacować można łącząc prezentowaną w niniejszym opracowaniu procedurę szacunku z procedurą zastosowaną przez J. Winczorka¹⁷.

Poniżej (tabele 3 i 4) przedstawiono adekwatne wyliczenia, traktując raportowaną kwotę 176 mln złotych jako wartość oczekiwaną kosztów wdrożenia reformy bez ograniczeń podmiotowo-przedmiotowych oraz wykorzystując dane z estymacji przedziałowej, zawarte w opracowaniu J. Winczorka¹⁸. Połączenie informacji z obydwu badań daje możliwość dokonania przedziałowego szacunku kosztów przyszłych na podstawie struktury przedmiotowo-podmiotowej.

¹⁷ J. Winczorek, *Dostęp...*, s. 21–52.

¹⁸ *Ibidem*.

TABELA 3: Oszacowanie kosztów wdrożenia reformy przy zastosowaniu kryteriów przedmiotowych

Przedmiot prawa	Koszt poradcztwa w tys. zł: dolna granica przedziału oszacowania ^{a)}	Koszt poradcztwa w tys. zł: wartość oczekiwana ^{a)}	Koszt poradcztwa w tys. zł: górna granica przedziału oszacowania ^{a)}	Udział kosztu poradcztwa wg. kryterium przedmiotowego w koszcie ogółem: dolna granica przedziału oszacowania ^{a)}	Udział kosztu poradcztwa wg. kryterium przedmiotowego w koszcie ogółem: wartość oczekiwana ^{a)}	Udział kosztu poradcztwa wg. kryterium przedmiotowego w koszcie ogółem: górna granica przedziału oszacowania ^{a)}	Koszt poradcztwa w tys. zł, po wdrożeniu reformy: dolna granica przedziału oszacowania	Koszt poradcztwa w tys. zł, po wdrożeniu reformy: wartość oczekiwana	Koszt poradcztwa w tys. zł, po wdrożeniu reformy: górna granica przedziału oszacowania
Prawo rodzinne	72788	92150	111511	0,208802	0,199336	0,193607	27734	35111	42488
Prawo spadkowe	53268	68663	84057	0,152806	0,148529	0,145941	20296	26162	32028
Prawo cywilne i procedura cywilna	54601	70270	85938	0,15663	0,152005	0,149206	20804	26774	32744
Zabezpieczenia społeczne (ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna)	34230	45462	56693	0,098193	0,098341	0,098431	13042	17322	21601
Prawo mieszkaniowe	32397	43207	54016	0,092935	0,093463	0,093783	12344	16463	20581
Prawo pracy	32917	43849	54781	0,094427	0,094853	0,095111	12542	16708	20873
Prawo finansowe	19284	26896	34508	0,055319	0,058181	0,059913	7348	10248	13148
Inne	18001	25278	32555	0,051638	0,054681	0,056522	6859	9632	12404
Prawo karnie i postępowanie karnie, prawo karnie wykonawcze	12160	17829	23498	0,034882	0,038567	0,040797	4633	6793	8953
Prawo rzeczowe	8422	12961	17500	0,02416	0,028037	0,030384	3209	4938	6668
Prawo administracyjne i procedura administracyjna	10531	15721	20910	0,030209	0,034006	0,036504	4013	5990	7967
RAZEM	348599	462283	575967				Koszty wdrożenia: razem	176141	219457
							132825		

Objaśnienia: ^{a)} dane wg: **J. Winczorek, Dostęp...**, s. 21–52.

Źródło: oprac. własne.

TABELA 4: Oszacowanie kosztów wdrożenia reformy przy zastosowaniu kryteriów dochodowych

Dochodowe kryterium podmiotowe	Koszt poradnictwa w tys. zł.: dolna granica przedziału oszacowania ^{a)}	Koszt poradnictwa w tys. zł.: wartość oczekiwana	Koszt poradnictwa w tys. zł.: dolna granica oszacowania ^{a)}	Udział kosztu poradnictwa wg. kryterium dochodowego w koszie ogółem: dolna granica przedziału oszacowania ^{a)}	Udział kosztu poradnictwa wg. kryterium dochodowego w koszie ogółem: wartość oczekiwana ^{a)}	Udział kosztu poradnictwa wg. kryterium dochodowego w koszie ogółem: dolna granica przedziału oszacowania ^{a)}	Koszt poradnictwa w tys. zł. po wdrożeniu reformy:	Koszt poradnictwa w tys. zł. po wdrożeniu reformy: wartość oczekiwana	Koszt poradnictwa w tys. zł. po wdrożeniu reformy: górna granica przedziału oszacowania
	do 500 zł	20568	46288	72008	0,059002	0,092012	0,125021	7837	16207
do 1000 zł	72344	120847,5	169351	0,207528	0,250779	0,29403	27565	44173	64527
do 1500 zł	132724	201690	270656	0,380737	0,425327	0,469917	50571	74918	103127
do 2000 zł	197832	286159	374486	0,567508	0,608848	0,650189	75379	107243	142689
do 3000 zł	261764	368199,5	474635	0,750905	0,787487	0,824069	99739	138709	180848
Koszty bez ograniczeń dochodowych: dane zastane ^{b)}	348599 ^{a)}	462283 ^{a)}	575967 ^{a)}						
Koszty bez ograniczeń dochodowych: po wdrożeniu reformy	132825	176141	219457						

Objaśnienia: ^{a)} dane wg: **J. Winczorek, Dostęp...**, s. 21–52, tabela 7, s. 48.

^{b)} Źródło: oprac. własne.

Przedstawione szacunki pokazują, iż w przypadku ograniczeń przedmiotowo-podmiotowych koszty wdrożenia zinstytucjonalizowanego systemu ulegną znacznemu obniżeniu. Dlatego, w zależności od kwoty środków publicznych, która zostanie zaangażowana w reformę – i której ostateczne uruchomienie będzie miało charakter decyzji politycznej – wskazać można różne warianty wdrożenia reformy. W warunkach ograniczeń budżetowych wskazane okazać się może adekwatne zmniejszenie popytu, co osiągnąć można poprzez wprowadzenie przedmiotowych lub dochodowych – czy nawet przedmiotowo-dochodowych – kryteriów dostępu. W świetle powyższej uwagi wydaje się, że wskazywanie na obiektywne, finansowe przyczyny zaniechania reformy jest zakamuflowaną formą braku politycznej woli takiej reformy.

5. Uwagi końcowe

Zaproponowane procedury pomiaru kosztów bieżącego¹⁹ i przyszłego systemu pomocy prawno-obywatelskiej są logiczne, wewnętrznie spójne i uzasadnione pod względem prawno-ekonomicznym. Jednakże wobec braku twardych danych, dotyczących kluczowych parametrów operacjonalizacji, pojawiła się konieczność dedukcyjnego ich wyznaczenia na podstawie szczątkowych i wielce niedoskonałych danych zastanych. W przypadku innego postrzegania wartości stosownych parametrów, zaproponowane procedury umożliwiają dokonanie szybkich przeliczeń i wariantowanie wielkości kosztów nieodpłatnego, zinstytucjonalizowanego systemu pomocy prawno-obywatelskiej. Należy jednak pamiętać, że za takim prostym technicznie zabiegiem stać powinny logiczne i spójne argumenty merytoryczne.

Przedstawiona metodyka szacunku kosztów reformy jest dostatecznie elastyczna, aby *explicite* uwzględnić bardziej szczegółowe ustalenia prawne dotyczące mechanizmów wdrożenia i funkcjonowania zreformowanego systemu pomocy prawno-obywatelskiej. Może być zatem użyteczna do analiz nad alternatywnymi wariantami reformy, o różnych zapisach prawnych, implikujących następstwa pekuniarne dla finansów publicznych. Przykład zastosowania niniejszej metody w warunkach bardziej szczegółowych ustaleń legislacyjnych przedstawiony zostanie w odrębnym artykule.

¹⁹ W. Florczak, *Ile kosztuje...*

Na literalne zakończenie rozważań warto nadmienić, iż metodyka badań, przedstawiona w niniejszym i poprzedzającym artykule²⁰ ma charakter uniwersalny, a stąd może być skutecznie implementowana do pomiaru kosztów zastanego i przyszłego system pomocy prawnej i obywatelskiej nie tylko w Polsce.

Bibliografia

Opracowania:

- Bojarski Ł.**, *Przegląd projektów ustaw dotyczących systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego*, w: *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, Instytut Prawa i Społeczeństwa (INPRIS), Warszawa 2012, http://www.ppio.eu/do_pobrania/dokumenty/raport_z_analazy_danych_INPRIS.pdf; stan na dzień 27.02.2015 r.
- Bojarski Ł., Wiaderek G.**, *Starania o ustawową regulację dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej – historia i stan obecny*, w: A. Winiarska (red.), *Obywatel i prawo*, Instytut Spraw Publicznych (ISP), Warszawa 2009, s. 13–39, <http://www.isp.org.pl/files/3154399750191333001257250212.pdf>; stan na dzień 27.02.2015 r.
- Burdziej S., Dudkiewicz M.**, *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, ISP, Warszawa 2013, <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/pliki/poradnictwo/RaportISPBeneficjencifinal16.04.13.pdf>; stan na dzień 27.02.2015 r.
- Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących*. Zielona Księga, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/aktualnosci/art,28,zielona-ksiega-dostep-do-nieodplatnej-pozasadowej-pomocy-prawnej-dla-potrzebujacych.html>; stan na dzień 27.02.2015 r.
- Florczak W.**, *System poradnictwa prawnego i obywatelskiego: rozważania ekonomisty i próba operacjonalizacji*, w: *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, INPRIS, Warszawa 2012, s. 256–300, http://www.ppio.eu/do_pobrania/dokumenty/raport_z_analazy_danych_INPRIS.pdf; stan na dzień 27.02.2015 r.
- Florczak W.**, *Ile kosztuje nas nieformalny system pomocy prawno-obywatelskiej: szacunki dla Polski*, oddany do druku w: *Gospodarka Narodowa* 2015.
- Preisert A., Schimanek T., Waszak M., Winiarska A.** (red.), *Poradnictwo Prawne i Obywatelskie w Polsce. Stan obecny i wizje przyszłości*, ISP, Warszawa 2013, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/443334703.pdf>; stan na dzień 27.02.2015 r.
- Winczorek J.**, *Dostęp do poradnictwa – stan obecny i możliwości zmiany*, w: G. Wiaderek (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty i innowacje*, INPRIS, Warszawa 2014, s. 21–52, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Analiza_INPRIS__1_.pdf; stan na dzień 27.02.2015 r.
- Winiarska A.** (red.), *Obywatel i prawo*, ISP, Warszawa 2009, s. 13–39, <http://www.isp.org.pl/files/3154399750191333001257250212.pdf>; stan na dzień 27.02.2015 r.

²⁰ *Ibidem*.

Strony internetowe:

<http://www.kancelaria.lex.pl/czytaj/-/artykul/projekt-psl-ws-bezplatnej-pomocy-prawnej-jest-juz-w-sejmie>; stan na dzień 27.02.2015 r.

<http://ms.gov.pl/pl/informacje/news,6633,projekt-ustawy-o-nieodplatnej-pomocy-prawnej-i.html>; stan na dzień 27.02.2015 r.

Waldemar FLORCZAK

HOW MUCH WE CAN PAY FOR THE LEGAL AID REFORM IN POLAND**(Summary)**

The article attempts at estimating the costs of an institutionalized legal aid reform in Poland. A main premise behind adequate computations is the observation that the new system will not replace the existent one but will just supplement it. This is so because a complete replacement of the present informal system with a new formal one would prove economically ineffective as this act would be tantamount to depriving the already well-functioning providers of the right to give legal support to those in need. A key issue for estimating the costs of the reform consists in setting the amount of unmet demand for legal aid as well as the outflow of legal aid takers from the old to the new system, including outflows from the commercial sector of legal advice. Adequate information in this area can be found in the national questionnaire into legal aid takers with respect to their choice of legal aid providers (public, non-public, commercial) as well as with respect – in a more subtle and sophisticated manner – to the expected transition parameters from the present to the future system. Using deductive analysis, supported by data and conclusions drawn on the basis of the national questionnaires into legal aid takers and providers, the upper estimate of the total costs of the reform was fixed at the level slightly below 180 million PLN (circa 60 million USD).

The measurement procedures presented in the article are of universal character and as such they can most probably be successfully employed in investigations into the costs of existent and reformed legal aid systems elsewhere, not only in Poland.

Keywords: legal aid; cost estimates; questionnaire data; demand and supply of legal aid; subject criteria of access