

Waldemar FLORCZAK

Szacunki kosztów nieformalnego systemu pomocy prawnu-obywatelskiej¹

Streszczenie. *Artykuł przedstawia szacunki kosztów funkcjonowania bieżącego, nieodpłatnego systemu poradnictwa prawnu-obywatelskiego w Polsce. Ze względu na brak twardych danych zaproponowano autorskie procedury pomiaru. Wyróżniono dwie metody wyceny — quasi-rynkową oraz quasi-budżetową. Zgodnie z pierwszą z nich publiczne koszty funkcjonowania nieformalnego systemu pomocy prawnu-obywatelskiej wyniosły w 2012 r. 540 mln zł. Wielkość tę uzyskano na podstawie informacji o ogólnej liczbie udzielonych porad oraz ich rozkładzie ze względu na stopień trudności czy też czasochłonności. W metodzie drugiej, w zależności od dostępności danych oraz specyfiki podmiotów udzielających porad prawnu-obywatelskich, zaproponowano trzy warianty pomiaru. Łączne koszty według procedury quasi-budżetowej wyniosły 514 mln zł. Uzyskany rezultat jest zatem bliski wielkości otrzymanej w metodzie quasi-rynkowej, co wydaje się wzmocniać wiarygodność analizy. Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, że publiczne nakłady na funkcjonowanie niezinstytucjonalizowanego systemu pomocy prawnu-obywatelskiej są nie niższe niż 500 mln zł rocznie.*

Słowa kluczowe: pomoc prawnu-obywatelska, usługodawcy, beneficjenci, podaż i popyt na usługi prawne, szacunki kosztów.

Powszechny dostęp do pomocy prawnej jest warunkiem podmiotowości obywateli i niezbędnym warunkiem równości szans wszystkich członków społeczeństwa. W większości państw należących do zachodniego kręgu kulturowego — i nie tylko w nich — funkcjonują zorganizowane systemy świadczenia pomocy prawnej potrzebującym osobom (Winczorek, 2012). Jak wynika z wniosków zawartych w przeglądzie dotychczasowych propozycji projektów ustaw dotyczących systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego w Polsce (Bojarski, 2012), jednym z głównych powodów zaniechania tych inicjatyw była niedostateczna wiedza o skali obciążeń finansowych wynikających z wdrożenia i funk-

¹ Opracowanie powstało w ramach realizacji grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2012/07/B/HS4/02994.

cjonowania reformy powszechnego poradnictwa prawno-obywatelskiego. Punktem wyjścia do takich analiz (szczególnie dotyczących aspektów finansowych) powinno być wielowymiarowe i rzetelne poznanie wyjściowego stanu rzeczy (Preisert i in., 2013; Wiaderek, 2014).

Odpowiedź na pytanie o koszty funkcjonowania bieżącego niezinstytucjonalizowanego systemu nieodpłatnego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego² nie jest ani łatwa, ani jednoznaczna. Wynika to z kilku powodów. Po pierwsze, dotarcie do wiarygodnych i zagregowanych danych nie jest możliwe, gdyż podmioty, które mogłyby gromadzić takie dane (m.in. GUS, ministerstwa) nie prowadzą tego rodzaju ewidencji. Jest to sytuacja typowa nie tylko dla Polski (Gramatnikov i in., 2009).

Po drugie, pojawiają się wątpliwości co do zakwalifikowania niektórych podmiotów do grupy usługodawców. Dotyczy to przede wszystkim jednostek, których główne cele statutowe nie obejmują *explicite* zadań poradnictwa prawno-obywatelskiego, chociaż prowadzą one aktywność informacyjno-poradniczą ograniczoną do specyfiki swej działalności, np. urzędy skarbowe, biura obsługi interesantów w sądach powszechnych itp.³. Jednostek tych nie objęto ogólnopolskim badaniem ankietowym usługodawców, brakuje zatem informacji uzyskanych bezpośrednio od nich.

Po trzecie, dane dotyczące finansowych aspektów funkcjonowania podmiotów świadczących pomoc prawno-obywatelską zebrane w tym badaniu nie są ani dostatecznie liczne, ani odpowiednio sprofilowane, nie można zatem na ich podstawie dokonać rzetelnej wyceny ogólnych kosztów systemu. Ponadto należy z dystansem traktować odpowiedzi na pytania ankietowe sondujące wysokość kosztów ponoszonych przez usługodawców na ich działalność w zakresie poradnictwa, jeśli nie są one udzielane na podstawie sprawozdawczości finansowej.

Po czwarte, w odniesieniu do usługodawców niepublicznych znaczną część kosztów stanowić mogą tzw. koszty ukryte, których nie ponoszą bezpośrednio usługowcy, np. związane z nieodpłatnym wynajmem pomieszczeń ze strony instytucji wspierających.

² Według nomenklatury prawnej poradnictwo prawno-obywatelskie przyjmuje następujące formy aktywności: informacja prawna, porada prawna, porada obywatelska oraz usługi dodatkowe (*System...*, 2013). W praktyce rozróżnienie pomiędzy poszczególnymi formami poradnictwa może być trudne, o czym świadczy m.in. fakt, że w badaniach nad popytową i podaźową stroną istniejącego nieformalnego systemu pomocy prawnej, przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych (ISP) w Warszawie (Burdziej, Dudkiewicz, 2013; Preisert i in., 2013), nie dokonano takiego podziału badając łączną liczbę świadczonych usług omawianego rodzaju. W celu uniknięcia zbyt licznych powtórzeń słownych należy zaznaczyć, że terminy poradnictwo, poradnictwo prawne oraz poradnictwo prawno-obywatelskie dotyczą tego samego pojęcia i odpowiadają najszerszemu rozumieniu koncepcji poradnictwa prawno-obywatelskiego.

³ Skalę problemu dobrze ilustruje porównanie listy podmiotów udzielających porad i informacji prawnych i obywatelskich, opublikowanej przez Instytut Prawa i Społeczeństwa (INPRIS) w opracowaniu *Bezpłatnie...* (2012), s. 127–203, z listą usługodawców objętych ankietowym badaniem ogólnopolskim (*Raport końcowy z badań nad poradnictwem prawnym i obywatelskim*, ISP, tabl. 10, str. 51).

Po piąte, ogólnopolskie badania ankietowe przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych (ISP) (Preisert i in., 2013) miały charakter dobrowolny, respondenci nie byli zobligowani do udzielania odpowiedzi na pytania natury finansowej z odwoływaniem się do wiarygodnych raportów finansowych, co z pewnością nie pozostało bez wpływu na jakość uzyskanych danych.

Wymienione okoliczności sprawiają, że proponowane w artykule procedury pomiaru kosztów pomocy prawnu-obywatelskiej mają charakter autorski — omówione wcześniej braki uzupełniono o niezbędne założenia analityczne. Z tych samych powodów konieczne było — pomimo podanych wcześniej wątpliwości — przyjęcie za wiążące informacji zawartych w badaniach ankietowych usługodawców i beneficjentów w zakresie finansowych aspektów funkcjonowania poradnictwa (Preisert i in., 2013).

Świadomość artykułowanych słabości skłoniła autora do szacunków wariantowych. Próba przekonania interesariuszy, że istnieje jeden kosztorys błędnie sugerowałaby pełen determinizm szacunków, co wobec braku konsensusu względem instytucjonalnego zakresu poradnictwa prawnu-obywatelskiego oraz braku twardych danych byłoby dużym nadużyciem. Ponadto proponowana metodyka badania jest bardzo elastyczna, a w przypadku innego postrzegania parametrów modelu umożliwia czytelnikowi własne wariantowanie wielkości kosztów. Z całą mocą należy jednak podkreślić, że nie ma możliwości rzetelnej weryfikacji proponowanych rachunków. Ewentualny spór o szczegóły metodyczne może być zatem prowadzony jedynie na poziomie logicznym.

Do realizacji założonego celu badawczego konieczne było nowatorskie połączenie w ramach spójnej analizy mikroekonomicznych danych ankietowych z danymi makroekonomicznymi. Te pierwsze zaczerpnięto ze wspomnianego badania ankietowego beneficjentów i usługodawców przeprowadzonego przez ISP. *Badanie zostało przeprowadzone na podstawie przygotowanej przez ekspertów ISP koncepcji badawczej określającej główne kwestie badawcze, metody oraz zakres podmiotowy badania. Analizy opierały się na triangulacji źródeł informacji, czyli rozpatrywaniu problemów badawczych z trzech różnych perspektyw: świadczeniobiorców usług poradniczych, potencjalnych i rzeczywistych świadczeniobiorców oraz instytucjonalnego otoczenia poradnictwa... W badaniu zastosowano zarówno metody ilościowe, jak i jakościowe... W części dotyczącej usługodawców przeprowadzono 450 wywiadów telefonicznych, 100 ankiet internetowych, 40 indywidualnych wywiadów pogłębionych, 10 studiów przypadku oraz 2 zogniskowane wywiady grupowe. Badanie objęło przedstawicieli kilkunastu różnych typów usługodawców publicznych i niepublicznych oraz ekspertów (wywiady grupowe)⁴.*

W przypadku badania beneficjentów „w ramach badań reprezentatywnych zrealizowano 1050 wywiadów bezpośrednich (PAPI) na próbie ogólnopolskiej... Próba badawcza musiała spełniać kryterium reprezentatywności dla populacji polskiej w wieku 18 i więcej lat, z kolei dobór musiał być losowy, aby wyniki można było ekstrapolować na całą populację... W badaniu zastosowano próbę

⁴ Preisert i in. (2013), s. 14.

losowo-warstwową, dzięki której uzyskano strukturę identyczną ze strukturą populacji ze względu na wiek, płeć, wielkość miejscowości zamieszkania i województwo, a sam dobór respondentów w terenie był realizowany zgodnie z formułą random route⁵”.

Dane konieczne do szacunku kosztów funkcjonowania instytucji świadczących usługi poradnicze, których nie objęto ogólnopolskim badaniem ISP, uzyskano z ich sprawozdań finansowych. Są to dane dostępne na stronach internetowych GUS, NIK oraz Rzecznika Praw Ubezpieczonych.

Opracowanie ma następującą strukturę. W kolejnym punkcie omówiono możliwe sposoby szacunku zagregowanych kosztów aktualnego, nieodpłatnego parasystemu poradnictwa prawno-obywatelskiego, zależnie od dostępności danych. W punkcie trzecim dokonano szacunku zagregowanych kosztów poradnictwa według wyceny quasi-rynkowej, zaś w punkcie czwartym — według procedury quasi-budżetowej. Ostatni punkt zawiera podsumowanie i formułuje główne wnioski do dalszych analiz związanych w próbą szacunku kosztów wdrożenia zinstytucjonalizowanego systemu nieodpłatnej pomocy prawno-obywatelskiej.

PROCEDURY WYCENY ZAGREGOWANYCH KOSZTÓW PORADNICTWA — UWAGI OGÓLNE

Wyróżniono dwa podejścia do omawianego problemu — quasi-rynkowe oraz quasi-budżetowe/publiczne, przy czym w drugim przypadku wyróżnić można trzy procedury wyceny (Gramatnikov i in., 2013). Przedrostek „quasi” jest w tym kontekście niezbędny, gdyż ze względu na brak adekwatnych danych przeprowadzone kalkulacje mają charakter przybliżony.

Podejście pierwsze polega na tym, że dysponując informacjami o liczbie udzielanych porad, ich strukturze według kryterium czasochłonności lub/i według kryterium przedmiotowego, wyznacza się „rynkową” wartość udzielanych usług. Walorem tego podejścia jest brak konieczności podawania poszczególnych pozycji kosztów ogółem, gdyż rynkowa cena jednostkowa danej usługi w sposób ukryty uwzględnia wszystkie rodzaje kosztów w niej zawartych (najmu pomieszczeń, kosztów administrowania, personelu pomocniczego, honorariów personelu zasadniczego, podatków itp.). Nie pojawia się zatem problem pomiaru kosztów ukrytych. Wadą natomiast tej propozycji jest fakt, że nie koresponduje ona bezpośrednio z kosztami funkcjonowania nieodpłatnego systemu poradnictwa prawno-obywatelskiego, gdyż faktyczne wydatki związane z jego istnieniem ze swej istoty nie są urynkowione.

Pomimo tej słabości uzyskany szacunek można utożsamiać z hipotetyczną wielkością wydatków, jakie byłyby ponoszone przez beneficjentów, gdyby zdecydowali się oni na komercyjne usługi poradnicze. Szacunek ten odpowiada zatem sytuacji, w której całość funkcjonowania poradnictwa prawno-obywatelskiego scedowana byłaby na komercyjne kancelarie prawne, które uzyskiwa-

⁵ Burdziej, Dudkiewicz (2013), s. 4.

łyby zwrot poniesionych kosztów w wysokości odpowiadającej ich wartości rynkowej⁶. W tym sensie jest to zatem wartościowa kategoria informacyjna.

Podejście drugie zakłada próbę bezpośredniego szacunku faktycznych kosztów ponoszonych w bieżącym systemie. Główne dylematy wiążą się tu z jednej strony z zakwalifikowaniem podmiotów do grupy usługodawców, z drugiej zaś z celowością szacowania wysokości kosztów ukrytych. Wybrane bowiem grupy usługodawców — zwłaszcza niepublicznych — nie ponoszą wszystkich kosztów związanych ze swoją działalnością, uzyskując niejednokrotnie znaczące wsparcie pozapieniżne ze strony podmiotów wspomagających i w konsekwencji nie wykazują takich pozycji w prowadzonych kalkulacjach. Szacunek pełnych kosztów funkcjonowania systemu powinien jednak te ukryte uwzględniać, zwłaszcza jeśli pozapieniżne wsparcie udzielane jest usługodawcom ze strony publicznych podmiotów wspierających.

Wyróżniono trzy subwarianty szacunku kosztów budżetowych/publicznych. Pierwszy bierze *explicite* „za dobrą monetę” informacje dotyczące finansowych deklaracji ankietowanych beneficjentów w zakresie ogólnych kosztów ich działalności w dziedzinie poradnictwa (Preisert i in., 2013). Pomimo licznych wątpliwości procedurę tę wykorzystano do aproksymacji kosztów poniesionych przez podmioty niepubliczne.

Większość usługodawców publicznych (będących tzw. „dużymi graczami” w dziedzinie poradnictwa prawnego-obywatelskiego) nie podała jednak żadnych informacji dotyczących ponoszonych przez nie kosztów. Wydaje się, że działalność poradnicza w przypadku tych jednostek stanowi jedynie uboczny element ich aktywności. Alternatywnie, usługodawców tego typu w ogóle nie uwzględniono w ogólnopolskim badaniu ankietowym. Instytucje te nie mogą jednak być pominięte przy szacunku zagregowanych kosztów systemu, ponieważ ich udział w liczbie udzielonych porad i informacji prawnych jest kluczowy, na co wskazują wyniki badań ankietowych beneficjentów (Preisert i in., 2013). Ponadto, nawet jeśli koszty poradnictwa stanowią znikomą część w kosztach ogólnych działalności takich instytucji, to z powodu ich liczebności po zagregowaniu mogą okazać się pokaźne.

W wariantcie drugim, dotyczącym instytucji publicznych, których działalność poradniczo-informacyjna stanowi kluczowe zadanie, rachunki oparto na frakcjach ogólnej wysokości środków budżetowych przeznaczonych na funkcjonowanie takich podmiotów.

Z kolei w wariantcie trzecim, w celu określenia dolnego pułapu kosztów poradnictwa podmiotów publicznych, których aktywność informacyjno-poradnicza stanowi jedynie marginalną działalność uboczną, posłużono się argumentacją logiczno-prawną. Jeśli do obligatoryjnych ustawowych/statutowych obowiązków takich instytucji należy działalność poradniczo-informacyjna⁷, to w celu wywiązania się z tego obowiązku zachodzi konieczność zatrudnienia personelu

⁶ Tak ogólna interpretacja jest warunkowa względem kilku założeń szczegółowych, w tym tego, że skokowe zwiększenie popytu na komercyjne usługi prawne nie zwiększyłyby stawek opłat za takie usługi (Florczak, 2012).

⁷ *Bezpłatne...* (2012), rozdział 5.

urzędniczo-prawniczego. W urzędzie musi być zatem obecna osoba, która udzieli merytorycznej odpowiedzi na zapytanie petenta/beneficjenta. Nie chodzi przy tym o wyznaczonego przez urząd informatora, jednakże zawsze musi być w urzędzie obecna osoba mogąca udzielić odpowiedzi.

Poprzednie zdania oddają istotę przyjętego założenia o minimalnym koszcie poradnictwa przypadającym na jedną instytucję publiczną. Po pierwsze, konieczna jest stała obecność urzędnika mogącego udzielić informacji/porady. Po drugie, charakter pracy urzędnika powinien pozwolić na oderwanie się od jego pracy w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie petenta/beneficjenta. Takie rozwiązanie oraz obligatoryjny obowiązek udzielania informacji/porad, formułowany pod adresem całej instytucji⁸, wyznacza minimalny koszt aktywności poradniczej w wysokości przeciętnego, pełnoetatowego wynagrodzenia brutto (Preisert i in., 2013). Do tak wyznaczonego kosztu jednostkowego należy dodać relatywnie niewielki narzut — gdyż główne zadania celowe omawianych instytucji umiejscowione są poza poradnictwem — z tytułu kosztów pośrednich (odpowiadających hipotezie tzw. „kawałka podłogi” dla urzędnika udzielającego odpowiedzi).

We wszystkich szacunkach *implicite* przyjęto następujące założenia:

- a) wiarygodność informacyjną wyników badań ankietowych beneficjentów i usługodawców przeprowadzonych przez ISP, zarówno w kwestii merytorycznej jak i statystycznej (Preisert i in., 2013);
- b) taką samą średnią pojemność/wartość informacyjno-poradniczą wszystkich udzielonych usług, bez względu na typ usługodawcy;
- c) faktyczne uczestniczenie w aktywności informacyjno-poradniczej wszystkich podmiotów uwzględnionych w raporcie Instytutu Prawa i Społeczeństwa (INPRIS)⁹, nawet jeśli badanie ankietowe usługodawców (w przypadku wybranych instytucji) takiej aktywności nie wykazało lub niektórych usługodawców nie objęto badaniem. Założenie to oparto na wynikach ankietowego badania beneficjentów, które wskazały na znaczący udział w zakresie aktywności poradniczej także tych grup usługodawców, którzy takiej aktywności nie wykazali we własnej działalności (Preisert i in., 2013).

*RYNKOWA WARTOŚĆ USŁUG PORADNICTWA PRAWNEGO I OBYWATELSKIEGO*¹⁰

Odpowiednią wartość rynkową wyznaczono przy użyciu następującej formuły:

$$BPPDM_t = \sum_{i=1}^I BPPD_{it} \cdot c_{it} = \sum_{i=1}^I \omega_{it} \cdot BPPD_t \cdot c_{it} \quad (1)$$

⁸ Dlatego muszą wzbudzać zdziwienie i wątpliwości odpowiedzi ankietowe/telefoniczne tych instytucji publicznych, które zadeklarowały brak zaangażowania w działalność poradniczą (Preisert i in., 2013), pomimo ciężącego na nich obowiązku (tabl. 4).

⁹ *Bezpłatne...* (2012), s. 127—203.

¹⁰ Zaproponowana procedura stanowi uproszczoną, dostosowaną do możliwości operacjonalizacji przy wykorzystaniu danych zastanych, wersję rachunków przedstawionych w opracowaniu Florczaka (2012).

gdzie:

- $BPPDM_t$ — pieniężny ekwiwalent udzielanych porad prawno-obywatelskich w Polsce w okresie t (tutaj: w 2011/12 r.);
 $BPPD_{it}$ — liczba porad i -tego rodzaju udzielonych w okresie t ;
 $BPPD_t$ — liczba porad ogółem udzielonych w okresie t ;
 c_{it} — średni, rynkowy koszt porady i -tego rodzaju udzielonej w okresie t (sprawy podzielono według kryterium czasochłonności/komplikacji¹¹), $i=1, 2, \dots, I$;
 ω_{it} — frakcja porad i -tego rodzaju w ogólnej liczbie udzielonych porad w okresie t .

Brak adekwatnych informacji o strukturze czasochłonności usług poradniczych zastąpiono przyjęciem założeń wynikających z konsultacji ze środowiskiem niepublicznych usługodawców oraz z internetowej kwerendy stawek kosztów komercyjnych usług prawnych. Z konsultacji tych wynikało, że stopień komplikacji spraw — a tym samym czasochłonności ich załatwienia — zgłaszanych przez beneficjentów usługodawcom niepublicznym jest wyższy od tych, które rozwiązywane są za pośrednictwem komercyjnych kancelarii prawnych. *Implicite* wniosek taki płynie również z lektury opracowania Winczorka (2012).

Przyjęto schemat wag ω_{it} , w którym założono, że frakcja dotycząca komplikacji porad prawnych maleje w postępie geometrycznym o ilorazie 1/2 (pierwsza kolumna tabl. 1). Dodatkowo przyjęto, że koszt jednostkowy zależy od komplikacji/czasochłonności porady (druga kolumna tabl. 1). Warto zauważyć, że średnia wartość usługi poradniczej według proponowanego schematu wynosi 225 zł, co jest bliskie wartości średniej uzyskanej z badań ankietowych beneficjentów¹² (233 zł).

TABL. 1. FRAKCJE SPRAW WEDŁUG STOPNIA KOMPLIKACJI (czasochłonności) ORAZ ZAŁOŻONE KOSZTY JEDNOSTKOWE ICH ZAŁATWIENIA

Fracje (wagi) ω_{it}	Koszt jednostkowy w zł c_{it}
0,5	100
0,25	200
0,125	300
0,0625	400
0,03125	500
0,015625	1000
0,0078125	1500
0,00390625	2000
0,00390625	3000

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie stylizowanych faktów.

¹¹ Założenie to odpowiada przypadkowi, w którym jednostkowy koszt jest liniowo proporcjonalny do wysokości nakładów pracy niezbędnych do wykonania danej usługi poradniczej.

¹² Liczba odpowiedzi, w których ankietowani podali wysokość uiszczonej przez nich opłaty za komercyjną poradę prawną jest zbyt niska, aby móc na tej podstawie wyznaczyć empiryczny rozkład wag ω_{it} .

Szacunek ogólnej liczby nieodpłatnych usług poradniczych w Polsce uzyskano wykorzystując informacje zbiorcze dotyczące frakcji takich usług z omawianej ankiety (reprezentatywna próba wynosiła 1050 osób dorosłych; Preisert i in., 2013). W tabl. 2 przedstawiono liczbę przypadków prawnych deklarowanych przez respondentów oraz podmiot, który zdaniem respondentów udzielił im stosownej informacji/porady¹³.

Dysponując informacjami zawartymi w tabl. 1 i 2 można dokonać szacunku zagregowanych kosztów systemu w badanym roku (tabl. 3).

TABL. 2. SZACUNEK LICZBY UDZIELONYCH PORAD

Wyszczególnienie	Liczba zadeklarowanych przypadków
Instytucje, w których respondenci uzyskali poradę	
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 zadeklarowane przypadki udzielonych porad	356
Uzyskane porady	356-45=311
w tym nieodpłatnie ^a	311-70=241

^a Przyjęto, że wszystkie usługi uzyskane w kancelariach prawnych mają charakter komercyjny, chociaż frakcja odpowiedzi na pytanie o odpłatność, wynikająca z odpowiedzi na pytanie ankietowe „Czy musiał Pan/i zapłacić za pomoc, informacje, które Pan/i otrzymał/a?”, jest niższa.

¹³ Z punktu widzenia obciążenia systemu poradnictwa prawno-obywatelskiego wymierne znaczenie ma nie tyle frakcja osób, które w analizowanym okresie korzystały z usług poradniczych, co liczba problemów prawnych.

TABL. 2. SZACUNEK LICZBY UDZIELONYCH PORAD (dok.)

Wyszczególnienie	Liczba zadeklarowanych przypadków
Szacunek liczby nieodpłatnych usług w ciągu roku	
Frakcja liczby usług w badanej populacji w ciągu pięciu lat	241:1050=0,229524
Frakcja liczby usług w ostatnim roku (efekt zapomnienia ^b)	0,229524:3=0,076508
Dorosła populacja Polski w roku 2011 (dane GUS)	31333800
Szacunek liczby usług w okresie 2011—2012	0,076508·31333800=2397284

^b W badaniach ankietowych odpowiednie pytanie dotyczyło pięciu 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, że efektywna roczna liczba spraw kwalifikujących się do problemów prawnych równa będzie jednej trzeciej spraw deklarowanych dla okresu pięcioletniego.

Źródło: obliczenia własne na podstawie wyników ogólnopolskiego badania ankietowego beneficjentów, przeprowadzonego przez ISP w Warszawie (Preisert i in., 2013).

TABL. 3. SZACUNEK DOLNEJ WARTOŚCI RYNKOWYCH KOSZTÓW PORADNICTWA W POLSCE W OKRESIE 2011—2012

Frakcje (wagi) ω_{it}	Koszt jednostkowy w zł c_{it}	Koszt zagregowany w tys. zł
R a z e m	x	539389
0,5	100	119864
0,25	200	119864
0,125	300	89898
0,0625	400	59932
0,03125	500	37458
0,015625	1000	37458
0,0078125	1500	28093
0,00390625	2000	18729
0,00390625	3000	28093

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z tabl. 1 i 2.

SZACUNKI BUDŻETOWYCH (publicznych) NAKŁADÓW NA BIEŻĄCY SYSTEM PORADNICTWA

Wyróżniono trzy sposoby szacunku publicznych kosztów funkcjonowania systemu. Wykorzystanie każdego z nich było podyktowane w równej mierze dostępnością danych i specyfiką efektywnego zaangażowania poszczególnych podmiotów/usługodawców w działalność poradniczą. W konsekwencji szacunki kosztów wymusiły zastosowanie każdej z podawanych procedur w zależności od wymienionych cech.

Szacunki na podstawie deklarowanej wysokości nakładów na działalność poradniczą

W wariantcie tym w pełni zawierzono deklaracjom finansowym według typów usługodawców w zakresie ponoszonych przez nich kosztów poradnictwa. Odpowiada mu ukryte założenie, że — obok zgodności deklaracji ze stanem faktycznym — średniomiesięczne koszty funkcjonowania tych podmiotów, które

odmówiły udzielenia odpowiedzi na pytania natury finansowej, jak również tych, które znalazły się poza próbą statystyczną, są (średnio rzecz biorąc) równe wysokości kosztów deklarowanych przez podmioty, które w badaniu ankietowym CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*) udzieliły odpowiedzi na pytanie „Jakie są średnie miesięczne łączne koszty prowadzenia poradnictwa w Państwa instytucji/organizacji/firmie? Proszę podać kwotę”.

Szacunek ogólnych kosztów wynosi:

$$TOTAL1 = \sum_{p=1}^P (1 - \sigma_p) \cdot L_p \cdot SCP_p \cdot 12 \quad (2)$$

gdzie:

TOTAL1 — zagregowane koszty tych podmiotów/usługodawców, dla których istnieją dane na temat średnich kosztów ich działalności poradniczej;

σ_p — frakcja podmiotów *p*-tego rodzaju deklarujących brak świadczenia usług poradnictwa;

P — liczba rodzajów rozważanych podmiotów;

L_p — liczba usługodawców *p*-tego rodzaju;

SCP_p — średnie deklarowane miesięczne koszty działalności poradniczej *p*-tego rodzaju usługodawców, $p=1, 2, \dots, P$;

12 — liczba miesięcy w roku (z wyjątkiem studenckich poradni prawnych, dla których przyjęto liczbę 9, ponieważ poradnie te zawieszają swoją działalność w miesiącach letnich).

Informację o frakcji podmiotów deklarujących brak świadczenia nieodpłatnych usług prawnopowiatelskich zawiera tabl. 4. Do wyceny dotyczącej podmiotów publicznych założono, że — wbrew ich deklaracji o braku zaangażowania w działalność informacyjno-poradniczą — są one prawnie zobligowane do świadczenia takich usług. Technicznym przejawem takiego postrzegania problemu jest przyjęcie $\sigma_p = 0$ dla omawianych usługodawców (tabl. 5).

W odniesieniu do wyszczególnionych podmiotów przyjęto następujące założenia dotyczące wysokości średnich kosztów:

- a) biura Federacji Konsumentów — 1500 zł miesięcznie, wydaje się bowiem, że zakres kompetencyjny (i *implicite* rodzaj udzielanych porad/informacji) tych podmiotów powinien być zbliżony do aktywności rzeczników praw konsumentów;
- b) studenckie poradnie prawne — założony niski koszt w wysokości zaledwie 5000 zł wynika ze spostrzeżenia, że owe poradnie realizują bardzo ważne zadania dydaktyczne. Jednakże studenci muszą być otoczeni opieką profesjonalnego prawnika akademika, co tworzy koszt alternatywny;

c) ośrodki pomocy pokrzywdzonym przestępstwem — zakres świadczonej pomocy tych instytucji jest znacznie szerszy niż aktywność poradnicza. Zada- niem ich jest specjalistyczne i odpowiednio sprofilowane poradnictwo, dlatego wydaje się uzasadnione przyjęcie minimalnej wysokości kosztów funkcyj- nowania tych podmiotów — takich jak w przypadku Biura Porad Obywatel- skich — czyli 25000 zł miesięcznie.

TABL. 4. INSTYTUCJE ŚWIADCZĄCE USŁUGI PORADNICZE

Instytucje	Liczba jednostek		Estymowany odsetek instytucji, które nie świadczą poradnictwa
	w bazie	w próbie	
R a z e m	4417	450	x
Jednostki pomocy społecznej — ośrodki pomocy spo- łecznej	2531	256	7
Biura poselskie i senatorskie	554	64	0
Organizacje pozarządowe, społeczne	330	33	36
Jednostki pomocy społecznej — powiatowe centra po- mocy rodzinie	315	32	11
Związki zawodowe	112	17	51
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	43	16	49
Jednostki Państwowej Inspekcji Pracy	61	12	80
Rzecznicy praw konsumentów	372	11	0
Biura Federacji Konsumentów	44	3	66
Studenckie poradnie prawne	25	2	0
Biura porad obywatelskich	30	4	0

Ź r ó d ł o: Preisert i in. (2013), s. 61.

**TABL. 5. DEKLAROWANA WYSOKOŚĆ ŚREDNICH KOSZTÓW
PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI PORADNICZEJ**

Instytucje	Miesięczne łączne koszty prowadzenia poradnictwa w zł
Jednostki pomocy społecznej — ośrodki pomocy społecznej	3175
Biura poselskie i senatorskie	1725
Organizacje pozarządowe, społeczne	6594
Jednostki pomocy społecznej — powiatowe centra pomocy rodzinie	1831
Związki zawodowe	10400
Rzecznicy praw konsumentów	1500
Biura Federacji Konsumentów	1500
Studenckie poradnie prawne	5000
Biura porad obywatelskich	25000
Ośrodki pomocy pokrzywdzonym przestępstwem	25000

Ź r ó d ł o: obliczenia własne na podstawie pierwotnych wyników ogólnopolskiego badania ankietowego usługodawców CATI (badanie ISP); pozycje pogrubione — założenia własne (patrz objaśnienia w tekście).

Dysponując informacjami zawartymi w tabl. 4 i 5 oraz danymi o liczbie poszczególnych podmiotów i stosując wzór (2) uzyskano szacunek zagregowanych kosztów *TOTAL1*, dla omawianej grupy usługodawców. Odpowiednie oblicze- nia zawiera tabl. 6.

TABL. 6. SZACUNEK BUDŻETOWYCH KOSZTÓW FUNKCJONOWANIA SYSTEMU PORADNICTWA PRAWNO-OBYWATELSKIEGO

Podmioty udzielające ppio	Liczebność	Deklarowany odsetek zaangażowania (badanie ISP)	Przyjęty odsetek zaangażowania	Deklarowany miesięczny koszt działalności w zł	Placa przeciętna na miesiąc w zł	Mnożnik płacy przeciętnej	Liczba miesięcy	Koszt roczny	Mnożnik kosztu rocznego	Szacunek zagregowanych kosztów rocznych w tys. zł
Jednostki pomocy społecznej — ośrodki pomocy społecznej	2531	0,93	1,00	3175			12			96424
Biura poselskie i senatorskie	554	1,00	1,00	1725			12			11468
Organizacje pozarządowe, społeczne	330	0,64	0,64	6594			12			16712
Jednostki pomocy społecznej — powiatowe centra pomocy rodzinie	315	0,89	1,00	1831			12			6921
Związki zawodowe	112	0,49	0,49	10400			12			6849
Rzecznicy praw konsumentów	372	1,00	1,00	1500			12			6696
Biura Federacji Konsumentów	44	0,34	0,34	1500			12			269
Studenckie poradnie prawne	25	1,00	1,00	5000			9			1125
Biura porad obywatelskich	30	1,00	1,00	25000			12			9000
Ośrodki pomocy pokrzywdzonym przestępstwem	16	1,00	1,00	25000			12			4800

Obliczenia na podstawie deklarowanej wysokości średnich miesięcznych kosztów prowadzenia działalności na usługodawcę (na podstawie badań ISP)

Obliczenia na podstawie ustawowego obowiązku udzielania porad prawno-obywatelskich (na podstawie danych dotyczących pełnych rocznych kosztów działalności wymienionych podmiotów)

Rzecznik Praw Obywatelskich	1		1,00				.	33600	0,25	8400
Rzecznik Praw Dziecka	1		1,00				.	7489	0,25	1872
Rzecznik Praw Pacjenta	1		1,00				.	6962	0,25	1741
Rzecznik Praw Ubezpieczonych	1		1,00				.	6196	0,25	1549

TABL. 6. SZACUNEK BUDŻETOWYCH KOSZTÓW FUNKCJONOWANIA SYSTEMU PORADNICTWA PRAWNO-OBYWATELSKIEGO (dok.)

Podmioty udzielające ppio	Liczebność	Deklarowany odsetek zaangażowania (badanie ISP)	Przyjęty odsetek zaangażowania	Deklarowany miesięczny koszt działalności w zł	Placa przeciętna na miesiąc w zł	Mnożnik płacy przeciętnej	Liczba miesięcy	Koszt roczny	Mnożnik kosztu rocznego	Szacunek zagregowanych kosztów rocznych w tys. zł
Razem	x	x	x	x	x	x	x	x	x	513980
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	43	0,51	1,00		3677	2,6	12			4933
Jednostki Państwowej Inspekcji Pracy	61	0,20	1,00		5822	1,3	12			5540
Urząd gminy/miasta	2414	.	1,00		3869	1,3	12			145691
Starostwo powiatowe	314	.	1,00		3391	1,3	12			16611
Miasta na prawach powiatu	65	.	1,00		4369	1,3	12			4430
Urząd wojewódzki	16	.	1,00		4446	1,3	12			1110
Urząd marszałkowski	16	.	1,00		4570	1,3	12			1141
Sąd+adwokaci wyznaczani z urzędu	377	.	1,00		5431	2,6	12			63882
Prokuratura	377	.	1,00		6667	1,3	12			39210
Ministerstwo lub inny urząd centralny	96	.	1,00		7296	1,3	12			10926
Urzędy skarbowe	352	.	1,00		4251	2,6	12			46681

Obliczenia na podstawie danych dotyczących średniego miesięcznego wynagrodzenia w wymienionych instytucjach (na podstawie danych statutowego/wewnatrządowego obowiązku udzielania porad prawno-obywatelskich)

Źródło: opracowanie własne na podstawie prowadzonego badania; niewypełnione pola wynikają z przyjęcia trzech różnych procedur pomiaru kosztów; pozycje pogrubione — założenia własne (patrz objaśnienia w tekście).

Szacunki na podstawie założonej frakcji kosztów całkowitych

W tym wariantcie łączne koszty świadczenia usług poradniczych przez adekwatnych usługodawców uzyskuje się przy użyciu następującej formuły:

$$TOTAL2 = \sum_{n=1}^N f_n \cdot BUDGET_n \quad (3)$$

gdzie:

- TOTAL2* — zagregowany koszt udzielania porad przez podmioty publiczne, dla których:
- a) działalność informacyjno-doradcza stanowi jeden z głównych celów funkcjonowania,
 - b) istnieją dane o realizacji budżetu w zakresie całkowitych kosztów ich funkcjonowania;
- N* — liczba rodzajów rozważanych podmiotów;
- f_n* — koszty na działalność poradniczą w ogólnej kwocie wydatkowanej przez podmioty *n*-tego rodzaju;
- BUDGET_n* — ogólne roczne koszty funkcjonowania rozważanych podmiotów *n*-tego rodzaju, *n*=1, 2, ..., *N*.

Proponowana procedura pomiaru dotyczy tych podmiotów, które ustawowo powołane są do ochrony praw określonych grup społecznych. Są to następujące instytucje:

- Rzecznik Praw Obywatelskich,
- Rzecznik Praw Dziecka,
- Rzecznik Praw Pacjenta,
- Rzecznik Praw Ubezpieczonych.

Domyślnie działalność poradnicza stanowi jeden z najważniejszych celów wymienionych instytucji. W konsekwencji można przyjąć, że udział kosztów związanych ze świadczeniem tych usług jest znaczący (włączając eksperckie interpretacje przypadków bezprecedensowych czy konfliktowych, odpowiedzi na zapytania telefoniczne i internetowe, odpowiedzi listowne itp.). Przyjmując minimalistyczne założenie, że koszty związane z aktywnością poradniczą wynoszą 0,25 (wartość *f_n* we wzorze (3) oraz dysponując informacjami dla pozostałych parametrów wzoru (3), można dokonać szacunku zagregowanego tych kosztów dla rozważanych podmiotów (tabl. 6).

Dane dotyczące ogólnych kosztów funkcjonowania wymienionych instytucji (z wyjątkiem Rzecznika Praw Ubezpieczonych) zaczerpnięto ze stron NIK w zakresie cząstkowych kontroli z wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w roku 2011¹⁴. W przypadku Rzecznika Praw Ubezpieczonych adekwatne informacje uzyskano ze strony internetowej tej instytucji¹⁵.

¹⁴ <http://www.nik.gov.pl/analiza-budzetu-panstwa/archiwum/kontrole-czastkowe-2011.html>.

¹⁵ http://www.rzu.gov.pl/files/20735_5275_Sprawozdanie_Rzecznika_Ubezpieczonych_za_rok_2011.pdf.

Szacunki na podstawie obligatoryjnej gotowości do udzielania informacji i porad

Ostatnia procedura szacunku zagregowanych kosztów dotyczy bardzo dużych instytucji publicznych, dla których aktywność poradnicza stanowi jedynie cel uboczny ich głównej działalności. Z wyjątkiem ZUS i PIP podmioty te pominięto w badaniach ankietowych usługodawców. Podobnie jak w poprzednich wariantach pomiaru, procedura zaproponowana w tym przypadku definiuje minimalną wysokość kosztów związanych z działalnością poradniczą rozważanych instytucji, zaś suma tych kosztów określa dolny próg zagregowanych środków publicznych asygnowanych na cele poradnictwa prawnego-obywatelskiego.

Odpowiednie kalkulacje przeprowadzono przy użyciu następującej formuły:

$$TOTAL3 = \sum_{m=1}^M (1 - \sigma_m) \cdot L_m \cdot (v_m(1 + r_m) \cdot WP_m) \cdot 12 \quad (4)$$

gdzie:

- TOTAL3* — zagregowany koszt udzielania informacji i porad przez podmioty publiczne, dla których działalność poradnicza stanowi cel uboczny;
- M* — liczba rodzajów podmiotów;
- L_m* — liczba podmiotów *m*-tego rodzaju;
- σ_m* — frakcja podmiotów *m*-tego rodzaju deklarujących brak świadczenia usług poradnictwa; dla wszystkich podmiotów rozważanej grupy przyjęto, że *σ_m*=0;
- v_m* — mnożnik pełnych etatów dla podmiotów *m*-tego rodzaju; przyjęto wartość minimalną równą 1, z wyjątkiem ZUS, urzędów skarbowych i sądów (ze względu na adwokatów wyznaczonych z urzędu), dla których przyjęto wartość 2. W przypadku ZUS i urzędów skarbowych mamy bowiem do czynienia z przynajmniej dwoma „okienkami” informacji podatkowej, nie licząc poradnictwa/informowania;
- r_m* — koszty pośrednie podmiotu *m*-tego rodzaju jako proporcjonalny narzut na koszty osobowe (mnożnik płacy przeciętnej). Proponowana parametryzacja kosztów pośrednich powoduje, że wysokość absolutnych kosztów pośrednich — związanych z wynajmem pomieszczeń, kosztami mediów itp. — jest wyższa w instytucjach, w których koszty osobowe są także wyższe. Jest to zgodne z przesłankami logicznymi, np. większość instytucji centralnych jest zlokalizowana w Warszawie, gdzie omawiane koszty są znacznie wyższe niż w pozostałych regionach kraju. Do szacunku przyjęto minimalistyczną wartość *r_m*=0,3;
- WP_m* — pełnoetatowa płaca przeciętna w podmiocie *m*-tego rodzaju, *m*=1, 2, ..., *M*;
- 12 — liczba miesięcy w roku.

Odpowiednie pozycje wzoru (4) zawiera tabl. 6. Informacje dotyczące wysokości płac przeciętnych według rozważanych podmiotów zaczerpnięto ze stron internetowych NIK¹⁶ oraz GUS¹⁷.

Wnioski i uwagi końcowe

Szacunki zagregowanych kosztów funkcjonowania nieformalnego systemu poradnictwa prawno-obywatelskiego — w obydwu wariantach rynkowym i budżetowym — przeprowadzono przy przyjęciu minimalistycznych kosztowych parametrów wyceny. W przypadku tzw. wyceny rynkowej wniosek taki sformułować można na podstawie konsultacji z prawnikami usługodawcami, mającymi doświadczenie zawodowe zarówno na rynku komercyjnym, jak i w zakresie nieodpłatnych usług poradniczych. Ich zdaniem problemy prawne beneficjentów systemu niekomercyjnego są bardziej skomplikowane niż kazusy prawne klientów komercyjnych poradni prawnych. Oznacza to, że średni koszt porady komercyjnej jako punkt odniesienia do wyznaczenia średniego kosztu porady niekomercyjnej może być zaniżony z rynkowego punktu widzenia. Zatem proponowana procedura wyceny rynkowej zagregowanych kosztów funkcjonowania bieżącego systemu pomocy prawno-obywatelskiej określa ich dolny przedział.

Z kolei wycena budżetowa zasadza się głównie (w odniesieniu do podmiotów publicznych) na ustawowym lub statutowym obowiązku aktywności informacyjno-poradniczej. Ze względu na specyfikę i dostępność danych zaistniała potrzeba wykorzystania trzech procedur pomiaru, których suma ponownie — ze względu na celowo przyjęty minimalizm założeń kosztowych — określa dolny przedział zagregowanych kosztów.

Oba warianty metodyczne (rynkowy i budżetowy) wskazują, że faktyczne publiczne nakłady na nieodpłatną pomoc prawno-obywatelską wynoszą co najmniej 500 mln zł rocznie. Czy zatem w świetle przedstawionych szacunków należy wnioskować, że wysokość nakładów ze strony budżetu państwa na reformę systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego powinna być nie niższa od wymienionej kwoty 500 mln złotych? Paradoksalnie — biorąc pod uwagę wcześniej sformułowaną konstatację, ale „szczęśliwie” dla budżetu państwa — odpowiedź brzmi nie!

Takie postawienie sprawy musi wywoływać u czytelników pewną konsternację, bowiem te dwa wnioski wydają się być sprzeczne. Tak jednak nie jest. Podana kwota stanowiłaby adekwatną wielkość pod — całkowicie nierealistycznym — warunkiem, że nowo zinstytucjonalizowany system przejąłby wszystkich beneficjentów dotychczasowego nieformalnego systemu pomocy prawno-obywatelskiej. *Implicitie* oznaczać musiałoby to m.in. zakaz wstępu do jakiegokolwiek instytucji publicznej po jakąkolwiek informację czy poradę prawną lub obywatelską.

¹⁶ <http://www.nik.gov.pl/analiza-budzetu-panstwa/archiwum/kontrolne-czastkowe-2011.html>.

¹⁷ http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/pw_zatrudnienie_wynagrodzenia_2011.pdf.

Tym samym nowy system nie zastąpi, ale uzupełni istniejące nieformalne struktury. Dlatego faktyczny popyt na usługi wykonywane przez (certyfikowane) podmioty w ramach powstałego systemu byłby znacznie niższy (Florczak, 2015).

dr hab. Waldemar Florczak — profesor *Uniwersytetu Jagiellońskiego*

LITERATURA

- Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie — analiza danych zastanych* (2012), INPRIS, Warszawa, http://www.ppio.eu/do_pobrania/dokumenty/raport_z_analazy_danych_INPRIS.pdf.
- Bojarski Ł. (2012), *Przegląd projektów ustaw dotyczących systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego*, [w:] *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie — analiza danych zastanych*, INPRIS, Warszawa, http://www.ppio.eu/do_pobrania/dokumenty/raport_z_analazy_danych_INPRIS.pdf.
- Bojarski Ł., Wiaderek G. (2009), *Starania o ustawową regulację dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej — historia i stan obecny*, [w:] Winiarska A. (red.), *Obywatel i prawo*, ISP, Warszawa, s. 13—39, <http://www.isp.org.pl/files/3154399750191333001257250212.pdf>.
- Burdziej S., Dudkiewicz M. (2013), *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, ISP, Warszawa, <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/pliki/poradnictwo/RaportISPBeneficjencifinal16.04.13.pdf>.
- Florczak W. (2012), *System poradnictwa prawnego i obywatelskiego: rozważania ekonomisty i próba operacjonalizacji*, [w:] *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie — analiza danych zastanych*, INPRIS, Warszawa, s. 256—300, http://www.ppio.eu/do_pobrania/dokumenty/raport_z_analazy_danych_INPRIS.pdf.
- Florczak W. (2015), *Ile może kosztować reforma systemu pomocy prawno-obywatelskiej w Polsce*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. XCV, s. 189—206.
- Gramatnikov M., Barendrecht M., Laxminarayan M., Verdonschot J. H., Klaming L., van Zeeland C. (2009), *A Handbook for Measuring the Costs and Quality of Access to Justice*, Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution Systems, Maklu Publishers, Apeldoorn, https://www.measuringaccesstojustice.com/wp-content/uploads/2011/03/Hand-book_v1.pdf.
- Preisert A., Schimanek T., Waszak M., Winiarska A. (red.) (2013), *Poradnictwo Prawne i Obywatelskie w Polsce. Stan obecny i wizje przyszłości*, ISP, Warszawa, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/443334703.pdf>.
- System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce* (2013), INPRIS, Warszawa, http://www.ppio.eu/do_pobrania/dokumenty/Model_nieodplatnego_poradnictwa_do_konsultacji-ZBPO.pdf.
- Wiaderek G. (red.) (2014), *Poradnictwo prawne i obywatelskie — system, koszty i innowacje*, INPRIS, Warszawa, s. 21—52, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Analiza_INPRIS_1_.pdf.
- Winczorek J. (2012), *Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej*, [w:] *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie — analiza danych zastanych*, INPRIS, Warszawa, s. 41—103, http://www.ppio.eu/do_pobrania/dokumenty/raport_z_analazy_danych_INPRIS.pdf.
- Winczorek J. (2014), *Dostęp do poradnictwa — stan obecny i możliwości zmiany*, [w:] Wiaderek G. (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie — system, koszty i innowacje*, INPRIS, Warszawa, s. 21—52, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Analiza_INPRIS_1_.pdf.

Summary. *The article presents estimates of the costs of the current, free legal and civil guidance system in Poland. Due to the lack of hard data the author proposes his original measurement procedure. He specifies two valuation methods: quasi-market and quasi-fiscal. According to the first of them, the public costs of the functioning of the informal legal and civil guidance system totaled 540 million PLN in 2012. This figure was obtained on the basis of information on the total number of granted advices and their distribution by difficulty or time-consuming. In the other method, depending on the availability of data and the specifics of the legal and civil donors' advices, three variants of the measurement are proposed. The total cost of the quasi-budget procedure amounted to 514 million PLN. The obtained result is therefore close to the size of the resulting method quasi-market, which seems to strengthen the reliability of the analysis. Based on the obtained results it can be concluded that public expenditure for the functioning of non-institutionalized legal and civic assistance system is not lower than 500 million PLN per year.*

Keywords: legal and civil assistance, service providers, beneficiaries, supply and demand for legal services, cost estimates.

Резюме. *Статья представляет оценки затрат текущей, безвозмездной системы юридическо-гражданских консультаций в Польше. Из-за недостатка реальных данных способы измерения были предложены автором. Статья характеризует два метода оценки: квазирыночный и квазибюджетный. Согласно первому методу, государственные затраты на неформальную систему юридическо-гражданской помощи составили в 2012 г. 540 миллионов злоты. Эти данные получились на основе информации об общем числе предоставленных консультаций, а также информации о их распределении в отношении к степени их сложности, или же их трудоемкости. Во втором методе, в зависимости от доступности данных и специфичности субъектов предоставляющих юридическо-гражданские консультации, были предложены три варианта измерения. Общие затраты по квазибюджетному методу составили 514 миллионов злоты. Результат является близким к величине полученной в квазирыночном методе, что укрепляет достоверность анализа. На основе полученных результатов можно констатировать, что государственные затраты на незаконную систему юридическо-гражданской помощи составляют не ниже 500 миллионов в год.*

Ключевые слова: юридическо-гражданская помощь, поставщики услуг, бенефициары, предложение и спрос на юридические услуги, оценки затрат.