

Szacunki kosztów bieżącego i przyszłego systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego

Streszczenie ustaleń ekspertyzy¹ sporządzonej w związku z rekomendacjami zawartymi w „Zielonej Księdze – System nieodpłatnej pomocy prawnej dla potrzebujących”

Opracowanie przedstawia oszacowania kosztów funkcjonowania systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego w Polsce. Są one dwójakiego rodzaju. Po pierwsze, są to szacunki kosztów obecnie istniejącego para-systemu. Po drugie, są to prognozy kosztów funkcjonowania zinstytucjonalizowanego, powszechnego systemu pomocy prawno-obywatelskiej w formule zaproponowanej w dokumencie przygotowanym w Kancelarii Prezydenta RP „Zielona Księga – Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących”.

Oszacowania przedstawione w opracowaniu zostały obliczone niezależnie za pomocą **trzech różnych metod**. W miarę możliwości określonych przez przyjętą metodologię oraz dostępność danych, obejmują one również próby wariantowania analizowanych rozwiązań.

Pierwsza metoda opierała się na wykorzystaniu wyników badań ankietowych przeprowadzonych na reprezentatywnej próbie mieszkańców Polski. Zostały one zrealizowane między innymi na potrzeby projektu systemowego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” w 2012 roku.

Kolejne dwie metody - „quasi-budżetowa” i „quasi-rynkowa” bazowały na zróżnicowanych i niejednorodnych źródłach danych. Dotyczyły one ogólnych kosztów działalności organizacji poradniczych (w oparciu o badania zrealizowane w ramach wspomnianego projektu systemowego), udziału ogólnej wysokości kosztów budżetowych asygnowanych na funkcjonowanie publicznych usługodawców, dla których działalność poradnicza stanowi jedno z kluczowych zadań operacyjnych, oraz danych dotyczących średniomiesięcznego wynagrodzenia w instytucjach publicznych, dla których aktywność informacyjno-poradnicza stanowi jedynie marginalną działalność uboczną.

¹ Ekspertyza autorstwa: dr hab. Waldemara Florczaka (prof. UJ, Zakład Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Uniwersytet Jagielloński, ekspert INPRIS) i dr Jana Winczorka (Adiunkt, Katedra Socjologii Prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski, ekspert INPRIS).

Koszty obecnego systemu

Metoda 1. Gdy chodzi o **oszacowania kosztów aktualnego para-systemu**, ograniczenia pierwszej wspomnianej metody oraz braki danych pozwoliły jedynie na oszacowanie **całkowitej wartości popytu na nieodpłatną pomoc prawną**, bez rozbicia na popyt rzeczywiście zrealizowany w istniejącym systemie i popyt w nim ujawniony, ale nie zaspokojony poprzez stosowną poradę prawną. Wartość tę ustalono na **349 do 576 mln złotych rocznie**, przy czym dla obliczenia tej liczby należało poczynić założenia dotyczące min. czasochłonności porad, średnich kosztów pracy oraz kosztów pośrednich.

Metoda 2. W drugiej ze wspomnianych metod **wysokość zagregowanych kosztów funkcjonowania bieżącego para-systemu** oszacowano na **co najmniej 500 mln złotych rocznie** (wartość oczekiwana kosztów minimum wynosi 514 mln).

Metoda 3. Zbliżoną wielkość – **540 mln zł** – uzyskano **stosując „popytową” procedurę wyceny**, bazującą na danych dotyczących liczebności udzielanych porad, ich strukturze według kryterium czasochłonności oraz jednostkowych cenach usług według stopnia komplikacji przypadku/porady.

Koszty wdrożenia nowych rozwiązań

Wszystkie szacunki kosztów wdrożenia i funkcjonowania systemu według propozycji „Zielonej Księgi” przedstawione w opracowaniu opierają się na konstatacji, iż nowy system uzupełni istniejące struktury poradnicze, nie zaś je zastąpi. Są one dziś, zgodnie z ustaleniami przedstawianymi w opracowaniu, stosunkowo rozległe (obejmują na przykład Państwową Inspekcję Pracy i Rzeczników Praw Konsumentów) i nie planuje się ich likwidacji. Nie należy też spodziewać się, że reforma systemu wprowadzi zakaz udzielania informacji/porad ze strony personelu urzędniczego świadczącego takie usługi w stanie istniejącym, nawet jeśli odbywa się to nieformalnie.

Z tych względów w analizach prowadzonych wszystkimi metodami przyjęto, że **faktyczny popyt** na usługi realizowane przez stosowne podmioty w ramach nowego systemu **będzie niższy od wskazanych wyżej wartości całkowitego popytu**. W konsekwencji popyt na nieodpłatne poradnictwo w nowym systemie został wyznaczony po przyjęciu arbitralnych, ale realistycznych założeń dodatkowych. Dotyczyły one, między innymi, struktury przepływów beneficjentów z zastanego para-systemu do systemu nowo-projektowanego i opierały się na analizie wyników badania ankietowego beneficjentów i usługodawców, przeprowadzonego we wspomnianym projekcie, oraz innych źródeł danych.

Inną cechą, która w istotnym stopniu rzutowała na szacunki kosztów, jest dualizm proponowanej reformy. Polega on na podziale usług oferowanych w systemie na informację prawną udzielaną bezwarunkowo i nieodpłatnie wszystkim obywatelom, oraz poradnictwo, dostępne dla osób spełniających kryterium podmiotowe.

Rachunki odnoszące się do kosztów projektowanego systemu przeprowadzono w zbliżony sposób do już wspomnianego, bazując na wynikach uzyskanych dla stanu obecnego. Wykorzystano przy tym **dwie metody**.

Metoda 1. Pierwsza metoda bazowała na **danych sondażowych**. Za jej pomocą **koszty oszacowano dla ośmiu wariantów, różniących się zakresem świadczonej pomocy oraz stosowaniem współpłatności** za uzyskane porady prawne. Ze względu na specyfikę tej metody szacowania, możliwe było **uwzględnienie** zarówno **podmiotowych**, jak i **przedmiotowych kryteriów** dostępu do poradnictwa prawnego oraz kilku innych okoliczności. Uwzględnienie kryterium przedmiotowego odnosiło się do możliwości uruchomienia nowego systemu jedynie w odniesieniu do pewnych typów spraw.

Dokonanie niezbędnych obliczeń wymagało przy tym przyjęcia szeregu założeń. Dotyczyły one min. liczby osób kwalifikowanych do korzystania z systemu i uzyskania porady prawnej, wysokości wynagrodzeń za pracę w systemie, nakładu pracy, elastyczności popytu na pomoc w zależności od wysokości współpłatności oraz przepływów popytu między istniejącymi organizacjami poradniczymi a nowym systemem.

W efekcie przeprowadzonych symulacji stwierdzono **znaczne rozbieżności kosztów w zależności od przyjętych parametrów wejściowych**, w szczególności okoliczności stanowiących zmienne decyzyjne w nowym systemie. Zauważono, że przy stałej liczbie problemów, w odniesieniu do których poszukuje się pomocy, **całkowita kwota kosztów funkcjonowania nowego systemu bez stosowania kryteriów podmiotowych** może wynosić **od 98 do 510 mln zł rocznie** a **w przypadku ich stosowania – od 7 mln do 185 mln zł rocznie**, przy czym nie wszystkie analizowane warianty należałoby rekomendować ze względu na ogólnospołeczne cele systemu. W opracowaniu wskazano także szczegółowe wartości kosztów dla poszczególnych typów spraw, odnoszące się do sytuacji gdyby w systemie zastosowano również kryteria przedmiotowe. Wreszcie, **oszacowano kwotę nakładów niezbędnych na centralne zarządzanie nowym systemem przez Radę Pomocy Prawnej** i prowadzenie niezbędnych do tego badań empirycznych. Kwota ta – przy założeniach omówionych szeroko w opracowaniu - wyniosła **4,6 mln złotych rocznie**.

Metoda 2. Gdy chodzi o drugą z wykorzystanych metod, również przyjęto szereg założeń, koniecznych do przeprowadzenia obliczeń. Dotyczyły one takich kwestii jak: średnie czasochłonności rozpatrzenia sprawy, udzielenia informacji i udzielenia porady; średnioroczna podaż pracy na jednego pracownika poradni powiatowej (roboczo określanej Powiatowym Rzecznikiem Pomocy Prawnej, PRPP), średnia wysokość płacy brutto na jednego pracownika PRPP, średnia wartość pieniężna talonu poradniczego. Kluczowym założeniem wynikającym z zapewnienia ciągłości systemowych usług poradniczych jest również obecność przynajmniej dwóch pracowników PRPP w każdym powiecie.

Zagregowane szacunki przeprowadzono dla dwóch wariantów: **wariantu kosztów minimalnych**, oraz **wariantu kosztów maksymalnych**. Poniższa tabela raportuje wysokość zagregowanych szacunków.

Rodzaj kosztów	Szacunki wielkości minimalnej, mln zł	Szacunki wielkości maksymalnej, mln. zł
Funkcjonowanie powiatowych poradni pomocy prawnej + finansowanie bonów poradniczych	145	225
Koszty administracyjno-organizacyjne gmin	0	9
Centralna Rada Pomocy Prawnej	6	6
Razem roczne koszty funkcjonowania	151	240
Jednorazowe koszty wdrożenia	8	8
Razem koszty w pierwszym roku reformy	159	248
Liczba pracowników zatrudnionych w PRPP	797 osób	840 osób