

STATYSTYKA W PRAKTYCE

Waldemar FLORCZAK

Szacunki kosztów systemu pomocy prawno-obywatelskiej w Polsce¹

Streszczenie. *Celem artykułu jest identyfikacja czynników oddziałujących na koszty funkcjonowania zinstytucjonalizowanego systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego² i próba ich kwantyfikacji na podstawie niejednorodnych danych uzyskiwanych z różnych opracowań lub badań. Zaprezentowana procedura analityczna stanowi egzemplifikację kosztów wynikających z wdrażania aktów prawnych normalizujących ten zakres publicznego rozdzielnictwa z wykorzystaniem danych subiektywnych (ankieta) i obiektywnych (statystyka publiczna).*

Przedstawiona metodyka analizy kosztów pozwala na uwzględnienie bardziej szczegółowych ustaleń prawnych dotyczących wdrożenia i funkcjonowania zreformowanego systemu pomocy prawno-obywatelskiej. Artykuł zawiera propozycje rozwiązań różniących się od tych, które wdrożono ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r., w zakresie źródeł finansowania zreformowanego systemu. Metoda ta może być zatem użyteczna do analiz alternatywnych wariantów reformy, wynikających z jej następstw dla finansów publicznych.

Słowa kluczowe: informacje i porady prawno-obywatelskie, nieodpłatny system pomocy prawnej, koszty funkcjonowania systemu pomocy prawnej.

JEL: C29, C53, C80, C81, C82, C83, H44, K00, K40, L51

Wprowadzeniu reformy nieformalnego systemu pomocy prawno-obywatelskiej z początkiem 2016 r. towarzyszyły liczne inicjatywy ustawodawcze ze

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

² Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej.

strony Ministerstwa Sprawiedliwości³, Kancelarii Prezydenta RP— *Dostęp do nieodpłatnej pozasadowej pomocy prawnej dla potrzebujących. Zielona Księga*⁴ czy Polskiego Stronnictwa Ludowego⁵. Pomimo zgody różnych środowisk społeczno-politycznych co do konieczności wdrożenia nowego, formalnego systemu pomocy prawnej i obywatelskiej i upodobnienia go do systemów poradniczych w większości państw zachodniego kręgu kulturowego, projekty ustaw różniły się konkretnymi zapisami i wynikającymi z tego kosztami. W artykułach Florczaka (2015, 2016) przedstawiano nowatorską metodykę pomiaru ogólnospołecznych kosztów bieżącego funkcjonowania nieformalnego systemu poradniczego oraz kosztów wariantowych jego wdrażania, zakładającą zarówno pełny, jak i ograniczony kryteriami podmiotowymi i przedmiotowymi dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej.

Przedstawione w cytowanych pracach procedury pomiaru kosztów były oparte na szacunkach popytu i podaży usług nieodpłatnego poradnictwa i celowo abstrahowały od konkretnych mechanizmów rozdzielnictwa. Tym samym szacunki, posiadając walor uniwersalności, wskazywały na rząd wielkości oczekiwanych kosztów wdrożenia nowego systemu bez względu na przyjęte rozwiązania szczegółowe. Metodyka szacunku kosztów jest jednak na tyle elastyczna, aby *explicite* wziąć pod uwagę bardziej szczegółowe ustalenia prawne dotyczące mechanizmów wdrożenia i funkcjonowania zreformowanego systemu pomocy prawno-obywatelskiej, co umożliwi pomiar niezbędnych kosztów z uwzględnieniem jego różnorodnych założeń⁶. Okazuje się, że wprowadzenie bardziej szczegółowych ustaleń w zakresie mechanizmów rozdzielnictwa nie skutkuje znaczącym błędem szacowanych kosztów w stosunku do tych, które uzyskano dla przypadku ogólnego (Florczak, 2015). Chociaż wejście w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej sprawia, że przedstawione w artykule rozważania mają charakter głównie akademicki, to jednak proponowane w nim procedury mogą okazać się pomocne w innych przypadkach wyceny kosztów rozmaitych aspektów ustaw związanych z szeroko rozumianym rozdzielnictwem. Ponadto fakt, że zmieniony system nieodpłatnej pomocy prawnej jest już wdrożony, umożliwi w stosownym czasie porównanie przedstawionych wariantów szacunku popytu na te usługi z wielkością faktycznie zrealizowaną.

Celem artykułu jest identyfikacja czynników wpływających na bezpośrednie koszty funkcjonowania określonego wariantu zinstytucjonalizowanego systemu

³ <http://ms.gov.pl/pl/informacje/news,6633,projekt-ustawy-o-nieodplatnej-pomocy-prawnej-i.html>.

⁴ <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/aktualnosci/art,28,zielona-ksiega-dostep-do-nieodplatnej-pozasadowej-pomocy-prawnej-dla-potrzebujacych.html>.

⁵ <http://kancelaria.lex.pl/czytaj/-/artykul/projekt-psl-ws-bezplatnej-pomocy-prawnej-jest-juz-w-sejmie>.

⁶ Przyjęte w artykule założenia różnią się od tych, które wprowadzono ustawą o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej z dnia 5 sierpnia 2015 r. i są raczej bliższe tym, które proponowała Kancelaria Prezydenta RP poprzedniej kadencji w dokumencie pt. „*Dostęp do nieodpłatnej pozasadowej pomocy prawnej dla potrzebujących. Zielona Księga*” z 2014 r.

nieodpłatnego poradnictwa prawnego w Polsce i próba ich kwantyfikacji przy użyciu niejednorodnych danych uzyskiwanych z rozmaitych opracowań czy badań. W tym sensie opracowanie może być uznane za egzemplifikację analizy kosztów wynikających z wdrażania aktów prawnych normalizujących rozmaite dziedziny rozdzielnictwa publicznego, powiązanej z wykorzystaniem informacji subiektywnych (ankietowych) i obiektywnych (dostępnych w różnorodnych źródłach oficjalnej ewidencji statystycznej). Zaprezentowana analiza kosztów jest kontynuacją rozważań przedstawionych w artykułach Florczaka (2015, 2016).

KOSZOTWÓRCZE ZAŁOŻENIA ANALIZOWANEGO WARIANTU SYSTEMU PORADNICTWA PRAWNEGO

Założenia rozważanego wariantu są następujące:

- 1) system ma charakter powszechny;
- 2) dostęp do informacji prawno-obywatelskiej ma charakter otwarty, tzn. każdy obywatel bez względu na uzyskiwane dochody — czy inne kryteria dostępu podmiotowego — będzie uprawniony do uzyskania nieodpłatnej informacji prawno-obywatelskiej;
- 3) świadczenie usług informacyjnych w zakresie poradnictwa spoczywa na urzędach powiatowych, które przez wyspecjalizowaną komórkę — o roboczej nazwie Powiatowa Rada Pomocy Prawnej (PRPP) — są zobowiązane do:
 - a) wysłuchania problemów beneficjentów (petentów) zgłaszających się po pomoc prawną,
 - b) zaklasyfikowania zgłoszonego problemu jako:
 - informacji prawno-obywatelskiej,
 - porady prawnej lub obywatelskiej,
 - innego,
 - c) udzielania informacji prawno-obywatelskiej każdemu obywatelowi lub poinformowania, że zgłoszony problem nie nosi znamion przypadku prawnego (czy obywatelskiego),
 - d) wystawienia — po uprzednim poinformowaniu beneficjenta o ewentualnych kryteriach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej — stosownej noty do urzędu gminy informującej, że problem przedstawiony przez petenta nosi znamiona porady prawno-obywatelskiej i powinien być rozwiązany w trybie poradniczym, nie zaś informacyjnym (ze względu na znacznie dłuższy czas wykonania usługi),
 - e) udzielenia pomocy w trybie poradniczym, o ile pracownik PRPP dysponuje wolnym czasem, zaś beneficjent ma zaświadczenie wydane przez stosowny urząd gminy, że przysługuje mu prawo do nieodpłatnej pomocy lub w przypadku gdy beneficjent godzi się na uiszczenie rynkowej stawki opłat za taką pomoc;

- 4) urzędy gminne — na podstawie noty wydanej przez PRPP o potrzebie rozwiązania problemu zgłoszonego przez beneficjenta w trybie poradniczym oraz stosownych kryteriów dostępu podmiotowego — ustalają, czy beneficjentowi przysługuje prawo do nieodpłatnej pomocy w trybie poradniczym. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia podania decydują, czy można wydać stosowny, imienny talon (bon) uprawniający do skorzystania z takiej usługi. Urzędy gmin informują beneficjenta o usługodawcach, u których beneficjent może zrealizować taki talon (bon);
- 5) urzędy gminne ponoszą koszty finansowania talonów (bonów).

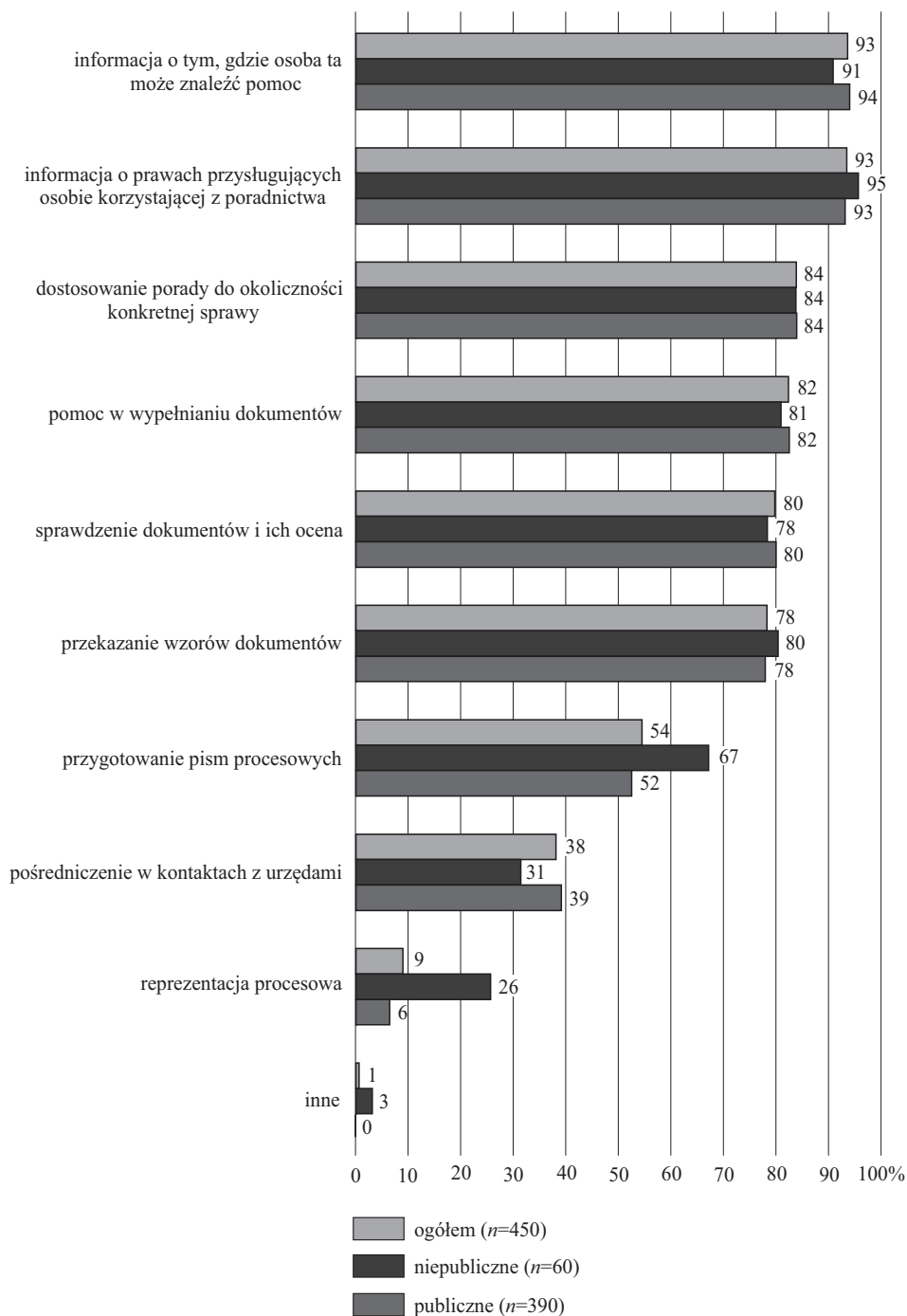
Dualizm proponowanego rozwiązania, wynikający z podziału na informacyjne usługi prawne (udzielane bezwarunkowo i nieodpłatnie wszystkim obywatelom) i poradnicze usługi prawne — z kryterium dostępu podmiotowego — implikuje konieczność przeprowadzenia szacunku ogólnej wielkości usług w podziale na informacje oraz porady prawno-obywatelskie. Adekwatne rachunki oparto na danych dostępnych w reprezentacyjnych badaniach ankietowych usługodawców i beneficjentów przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w Warszawie (Burdziej i Dudkiewicz, 2013; Preisert, Schimanek, Waszak i Winiarska (red.), 2013).

Zakres pomocy udzielanej przez usługodawców przedstawiono graficznie według odpowiedzi uzyskanych od usługodawców (wykr. 1) oraz beneficjentów (wykr. 2). Z wykr. 1 wynika, że udział działalności informacyjnej i poradniczej w całości usług udzielanych przez podmioty publiczne i niepubliczne jest w obydwu przypadkach zbliżony — wynosi ok. 30% (instytucje publiczne — $0,308 = (94+93)/608$; instytucje niepubliczne — $0,292 = (91+95)/636$). Można uznać, że zakres pomocy według podziału rodzajowego jest taki sam dla usługodawców publicznych, jak i niepublicznych. W konsekwencji analizę zakresu pomocy według wskazań beneficjentów ograniczono do przypadku zbiorczego, bez rozgraniczania podmiotów publicznych i niepublicznych.

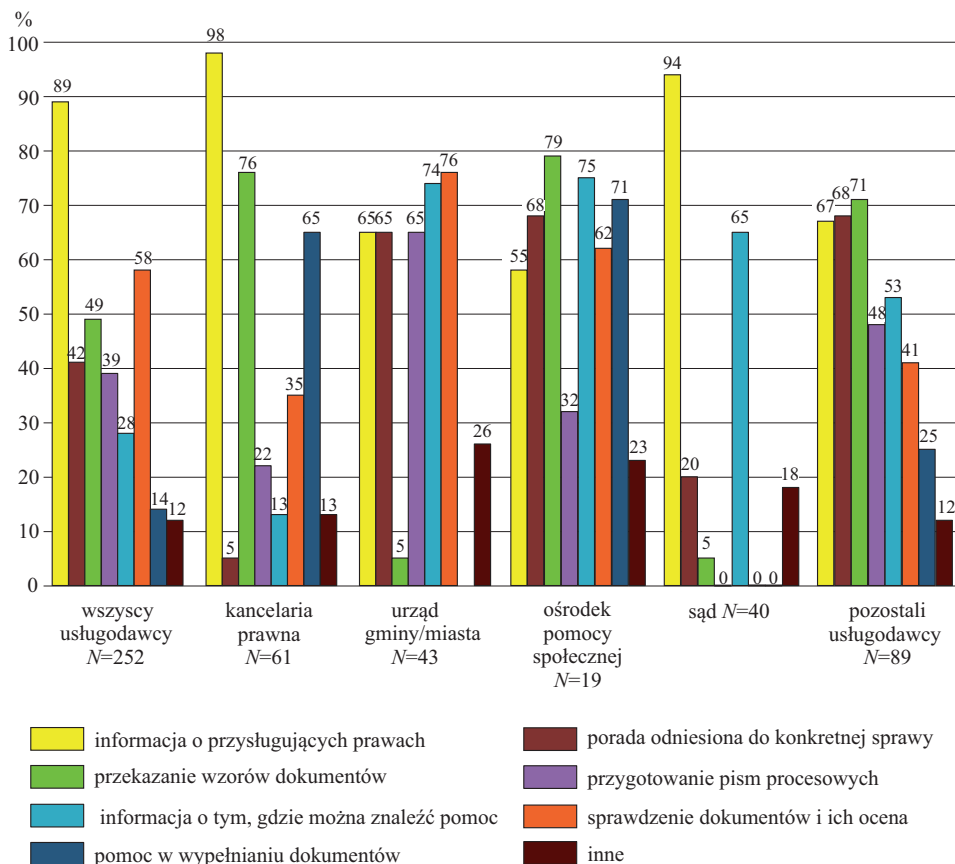
Dane zaprezentowane na wykr. 2 wskazują na nieco wyższy — w opinii beneficjentów — udział usług informacyjnych w całości zgłaszanych spraw ($0,396 = (42+89)/331$). Należy jednak zaznaczyć, że na taki rezultat mógł w pewnym stopniu wpłynąć fakt, iż zestaw możliwych odpowiedzi w ankietach adresowanych do beneficjentów był o dwie pozycje mniejszy niż w przypadku usługodawców. Obydwa warianty nie były zatem w pełni porównywalne. Jednakże na podstawie obydwu źródeł danych można stwierdzić, że udział informacji w całości usług zawiera się w przedziale 0,3—0,4%, natomiast porad — w przedziale 0,6—0,7%.

Zbliżony do tej obserwacji wniosek płynie z analizy wyników przedstawionych na wykr. 3. Wynika zeń, że 1/3 wszystkich problemów rozwiązywana jest w trakcie jednorazowej wizyty, co świadczy o relatywnie niskiej komplikacji prawnej zgłaszanego problemu. Przypadki takie można zatem *implicite* zaklasyfikować do kategorii informacji prawnej. Fakt, że frakcja rozważanych spraw to 1/3 wszystkich zgłoszonych przypadków jest bardzo spójny z szacunkami płynącymi z wcześniej przytoczonych źródeł. Ostatecznie w dalszych rozważaniach i szacunkach przyjęto, że udział informacji w całości zgłaszanych i rozwiązywanych problemów wynosi 1/3, zaś porad — 2/3.

**Wykr. 1. ZAKRES POMOCY UDZIELANEJ PRZEZ USŁUGODAWCÓW
WEDŁUG ODPOWIEDZI UZYSKANYCH OD USŁUGODAWCÓW**



**Wykr. 2. ZAKRES POMOCY UDZIELANEJ PRZEZ USŁUGODAWCÓW
WEDŁUG ODPOWIEDZI UZYSKANYCH OD BENEFICJENTÓW**

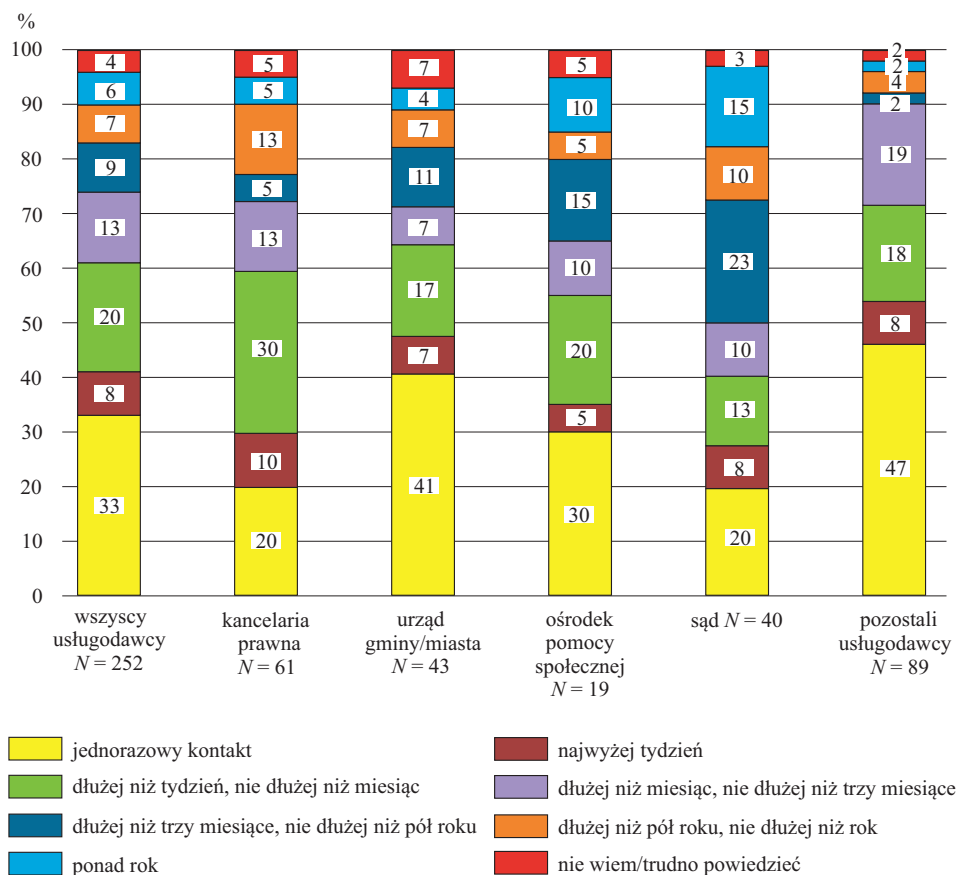


Źródło: Burdziej i Dudkiewicz (2013), wykr. 64, s. 104.

Założeniem o daleko idących konsekwencjach kosztowych jest również umiejscowienie poradnictwa pierwszego stopnia (informacyjno-administracyjnego) w urzędach powiatowych oraz obowiązek weryfikacji kryteriów podmiotowych dostępu i dalszego finansowania porad — w odróżnieniu od informacji — przez jednostki samorządu terytorialnego (gminy). *De facto* koszty finansowania systemu ponoszą w analizowanym wariantcie zarówno powiaty (zapewnienie obecności PRPP), jak i gminy (weryfikacja kryteriów podmiotowych dostępu oraz finansowanie talonów (bonów) poradniczych). Jednocześnie fakt instytucjonalnego osadzenia poradnictwa w formalnych strukturach jednostek samorządu terytorialnego prowadzić może do znaczącego zmniejszenia, a nawet całkowitego zaniechania innych — w tym nieformalnych — działań w zakresie dotychczas praktykowanej działalności poradniczo-informacyjnej. Pracownicy

urzędów powiatowych i gminnych mogą bowiem poczuć się całkowicie zwolnieni z obowiązku faktycznego udzielania informacji i porad prawnych, kierując beneficjentów/petentów bezpośrednio do PRPP umiejscowionego w urzędzie powiatowym.

Wykr. 3. OKRES KORZYSTANIA Z POMOCY LUB INFORMACJI



Źródło: Burdziej i Dudkiewicz (2013), wykr. 64, s. 110.

SZACUNKI ZAGREGOWANEGO POPYTU W WARUNKACH USTALEŃ NOWEGO SYSTEMU PORADNICTWA

Wymienione uwarunkowania — dualistyczne w zakresie przysługujących usług nieograniczonego dostępu do informacji prawno-obywatelskiej oraz warunkowego dostępu do porad prawnych, jak również pomiędzy powiatem i gmi-

ną — mają wpływ na mechanizm generowania popytu na usługi zaspokajane w ramach analizowanego systemu⁷:

$$\begin{aligned} NEWPPIO = & a_{POW} \cdot POWI + a_{GM} \cdot GMI + a_{PUB} \cdot PUBI + a_{NOPUB} \cdot NOPUBI + \\ & + a_{KOM} \cdot KOMI + a_{OVERD} \cdot OVERDI + b_{POW} \cdot POWP + b_{GM} \cdot GMP + b_{PUB} \cdot PUBP + \\ & + b_{NOPUB} \cdot NOPUBP + b_{KOM} \cdot KOMP + b_{OVERD} \cdot OVERDP \end{aligned}$$

NEWPPIO — popyt (mierzony liczbą zgłoszonych problemów) zaspokajany w nowym systemie poradnictwa;

POWI — informacje udzielane na bieżąco przez powiaty;

GMI — informacje udzielane na bieżąco przez gminy;

PUBI — informacje udzielane przez pozostałych usługodawców publicznych;

NOPUBI — informacje udzielane przez usługodawców niepublicznych;

KOMI — informacje udzielane odpłatnie przez kancelarie prawne;

OVERDI — niezaspokojony popyt na informacje prawne;

POWP — porady udzielane na bieżąco przez powiaty;

GMP — porady udzielane na bieżąco przez gminy;

PUBP — porady udzielane przez pozostałych usługodawców publicznych;

NOPUBP — porady udzielane przez usługodawców niepublicznych;

KOMP — porady udzielane odpłatnie przez kancelarie prawne;

OVERDP — niezaspokojony popyt na porady prawne;

a_i — parametry przejścia z przedziału $[0,1]$ od aktualnego i -tego usługodawcy do nowego systemu w zakresie popytu na usługi informacyjne; zatem różnice pomiędzy cyfrą „1” a wartościami owych parametrów informować będą, jaka frakcja beneficjentów pozostanie przy dotychczasowych usługodawcach po wprowadzeniu reformy;

b_i — parametry przejścia z przedziału $[0,1]$ od aktualnego i -tego usługodawcy do nowego systemu w zakresie popytu na porady prawne; zatem różnice pomiędzy cyfrą „1” a wartościami owych parametrów informować będą, jaka frakcja beneficjentów pozostanie przy dotychczasowych usługodawcach po wprowadzeniu reformy.

⁷ Przedstawiony mechanizm przechodzenia beneficjentów nieformalnego systemu poradniczego do nowego systemu wynika z tych samych przesłanek, które omówiono w artykułach Florczaka (2015, 2016). Wzór stanowi natomiast modyfikację wzorów (1) i (2) z artykułu Florczaka (2015), dostosowaną do założeń omówionego wariantu. W odróżnieniu bowiem od przypadku rozważanego w wymienionym artykule, w którym nie precyzowano mechanizmów finansowania systemu zinstytucjonalizowanego poradnictwa, w tym badaniu uwzględniono owe mechanizmy. Według rozważanego wariantu koszty funkcjonowania systemu zinstytucjonalizowanego obciążają zarówno budżety powiatowe, jak i gminne, co implikuje powstanie specyficznych interakcji pomiędzy tymi instytucjami, które starano się antycypować i uwzględnić w szacunkach kosztów przedstawionych w artykule. Ponadto mechanizm finansowania systemu poradniczego w proponowanym kształcie nie powinien oddziaływać na innych usługodawców w sposób jakościowo i ilościowo odmienny od tego, który omówiono dla przypadku ogólnego (Florczak, 2015), co tłumaczy zachowanie wszystkich parametrów przejścia — poza tymi, które dotyczą powiatów i gmin — na niezmiennym poziomie.

TABL 1. SZACUNKI USŁUG INFORMACYJNYCH ORAZ PORAD PRAWNO-OBYWATELSKICH W NOWYM SYSTEMIE

Usługodawca. Kategorie popytu utajonego	Frakcja odpowiedzi do liczebności próby z uwzględnieniem efektu zapominania (mnożnik 1/3) ^a	Liczba usług według typów usługodawców (= frakcja-dorośla populacja)			Parametry przejścia dla		Szacowana liczba w nowym systemie (= liczebność-parametr)	
		ogółem	informacje	porady	informacji	porad	informacji	porad
Wariant 1 generujący maksymalne koszty funkcjonowania nowego systemu (rezygnacja z nieformalnego zaangażowania gmin w poradnictwo)								
R a z e m	0,1133	3551164	1183721	2367443	x	x	441326	882652
Gmina	0,0162	507309	169103	338206	1,00	1,00	169103	338206
Powiat	0,0041	129314	43105	86209	1,00	1,00	43105	86209
Pozostałe publiczne	0,0476	1492086	497362	994724	0,15	0,15	74604	149209
Niekomercyjni usługodawcy niepubliczni	0,0086	268575	89525	179050	1,00	1,00	89525	179050
Sektor poradnictwa komercyj- nego	0,0222	696307	232102	464204	0,05	0,05	11605	23210
Popyt obecnie niezaspoko- jony	0,0146	457573	152524	305049	0,35	0,35	53384	106767
Wariant 2 generujący minimalne koszty funkcjonowania nowego systemu (ciągłe zaangażowanie gmin w nieformalną działalność poradniczą)								
R a z e m	0,1133	3551164	1183721	2367443	x	x	297588	595176
Gmina	0,0162	507309	169103	338206	0,15	0,15	25365	50731
Powiat	0,0041	129314	43105	86209	1,00	1,00	43105	86209
Pozostałe publiczne	0,0476	1492086	497362	994724	0,15	0,15	74604	149209
Niekomercyjni usługodawcy niepubliczni	0,0086	268575	89525	179050	1,00	1,00	89525	179050
Sektor poradnictwa komercyj- nego	0,0222	696307	232102	464204	0,05	0,05	11605	23210
Popyt obecnie niezaspoko- jony	0,0146	457573	152524	305049	0,35	0,35	53384	106767

^a Wartości zaokrąglono do czterech miejsc po przecinku.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych zawartych w pracy Florczaka (2015).

Specyfika przyjętych założeń powoduje, że szacunki popytu na usługi udzielane w ramach wyspecyfikowanego systemu różnią się od tych, które wyznaczono w artykule Florczaka (2015) i w którym nie wzięto pod uwagę rozwiązań szczegółowych. W odniesieniu do następujących parametrów: a_{PUB} , a_{NOPUB} , a_{KOM} , a_{OVERD} , b_{PUB} , b_{NOPUB} , b_{KOM} , b_{OVERD} zachowano ich wartości na poziomie przyjętym we wzorze (2) artykułu Florczaka (2015)⁸, natomiast w przypadku powiatów i gmin parametry przejścia przyjęto dla dwóch skrajnych wariantów:

- 1) max: $a_{POW}=1$, $b_{POW}=1$, $a_{GM}=1$, $b_{GM}=1$;
- 2) min: $a_{POW}=1$, $b_{POW}=1$, $a_{GM}=0,15$, $b_{GM}=0,15$.

Pierwszy wariant zakłada hipotezę „leniwego lub racjonalnego urzędnika”, który wiedząc, że w nowym systemie za instytucjonalną działalność informacyjno-poradniczą odpowiada PRPP, kieruje tam wszystkich petentów z problemami natury prawnej. Realizacja tego wariantu byłaby bardzo prawdopodobna, gdyby finansowanie talonów (bonów) pomocy prawnej — do których dostęp byłby weryfikowany na szczeblu gminy — odbywało się z budżetu centralnego, a tym samym nie obciążało budżetu gminy. W omawianym przypadku urzędnicy gminni nie byłoby bowiem skłonni do udzielania nawet nieformalnych informacji (porad), gdyż bez żadnych konsekwencji dla budżetu gminy mogliby odsyłać wszystkich zainteresowanych do specjalistycznej komórki poradniczej zlokalizowanej w najbliższym urzędzie powiatowym. Tym samym nastąpiłoby odciążenie obowiązków pracowniczych urzędników gminnych, z której to możliwości znaczna ich część — jak należy przypuszczać — skorzystałaby. Warto przy tym zaznaczyć, że taki scenariusz w sposób intencjonalny (wariant kosztów maksymalnych) zakłada, iż wszyscy urzędnicy gminni skwapliwie korzystają z tej opcji.

Wariant drugi różni się od pierwszego tym, że zakłada finansowanie talonów (bonów) pomocy prawnej z budżetu gminy. Tym samym władze gminne mają motywację do utrzymywania aktywności poradniczej na dotychczasowym poziomie, niezależnie od zmian wprowadzonych w nowym systemie. W przypadku przerwania spraw do urzędów powiatowych, będą one powracać do gmin formalną ścieżką administracyjną — obowiązek finansowania talonów poradniczych spoczywa bowiem na budżecie gminnym. W wariantcie drugim zakłada się więc, że przepływ spraw z urzędów gminnych do nowego systemu będzie realizowany z intensywnością typową dla pozostałych usługodawców publicznych⁹. Oznacza to, że z jednej strony gminy będą prowadzić aktywność poradniczą z zaangażowaniem notowanym przed wdrożeniem reformy, niezależnie od funkcjonowania poradni w powiatach, z drugiej zaś, że część dotychczasowych (sprzed reformy) beneficjentów, dysponując swobodą wyboru, zdecyduje się na

⁸ Parametry przejścia ustalono na podstawie informacji zawartych w wynikach badań ankietowych zarówno beneficjentów, jak i usługodawców (wykorzystano m.in. wyniki ankietowe dotyczące: zadowolenia z otrzymanej pomocy, przyczyn skorzystania z pomocy u danego typu usługodawcy, przyczyn zaniechania korzystania z pomocy, możliwości finansowania poradnictwa pozainstytucjonalnego po wdrożeniu reformy instytucjonalnej itp.). W artykule Florczaka (2015) kwestie estymacji parametrów przejścia stanowią centralny przedmiot rozważań.

⁹ A zatem zgodnie z parametrami przyjętymi we wzorze (2) artykułu Florczaka (2015).

szukanie pomocy prawnej u usługodawców nowego systemu. Owa część (15%, jak pokazuje parametr przejścia) została oszacowana na podstawie przesłanek i danych opisanych w artykule Florczaka (2015) (patrz również przypisy 7 i 8).

Warto zauważyć, że w każdym z rozważanych wariantów parametr przejścia spraw z powiatów do PRPP wynosi 1. *Implicite* oznacza to, że władzom powiatów — a tym bardziej indywidualnym urzędnikom — nie będzie zależeć na prowadzeniu nieformalnej aktywności informacyjno-poradniczej, chociaż wyspecjalizowana komórka będzie funkcjonować w urzędzie powiatowym. W konsekwencji wszystkie porady prawne, które do tej pory — w niezinstytucjonalizowanym systemie — beneficjenci uzyskiwali w urzędach powiatowych w sposób formalny bądź nieformalny zostaną przekierowane do rezydujących w powiatach radców pomocy prawnej (stąd parametr przejścia wynoszący 1).

Na podstawie danych zawartych w tabl. 1 w artykule Florczaka (2016, s. 75) oraz przyjętych ustaleń, dotyczących udziału usług informacyjnych i poradniczych, jak również parametrów przejścia od dotychczasowych usługodawców do nowego systemu, można określić liczbę usług zaspokajanych przez nowy system w podziale na informacje i porady prawno-obywatelskie. Odpowiednie szacunki przedstawiono w tabl. 1 (liczba informacji w przedziale ok. 300—450 tys., natomiast porad odpowiednio w przedziale 600—900 tys.).

SZACUNKI KOSZTÓW FUNKCJONOWANIA NOWEGO SYSTEMU Z UWZGLĘDNIENIEM POPYTU REGIONALNEGO

Przed przystąpieniem do dalszych szacunków należy wspomnieć o bardzo ważnej implikacji kosztowej dwustopniowego systemu poradnictwa przyjętego w rozważanym wariantcie. Działalność poradnicza stanowi ustawowe zadanie urzędów powiatowych, obliguje je do zapewnienia ciągłości świadczenia tych usług. Oznacza to zatrudnienie co najmniej dwóch osób w PRPP, gdyż tylko w ten sposób można zagwarantować ciągłość świadczeń. Osoby te będą się zajmować głównie wstępnym rozpatrywaniem spraw i nadawaniem im dalszego biegu oraz udzielaniem informacji. Gdyby jednak popyt na omawiane usługi okazał się niższy od ustawowego czasu pracy tych osób, byłyby one zobowiązane również do udzielania *par excellence* porad prawnych i obywatelskich.

Implikuje to konieczność oszacowania popytu w powiatach oraz porównania go z podażą pracy w PRPP. Takie porównanie jest możliwe jedynie w przypadku wyrażenia popytu na usługi poradnicze w jednostkach czasu pracy. W tym celu konieczne jest ustalenie parametrów jednostkowych czasochłonności spraw rozpatrywanych przez PRPP:

1) wstępne rozpatrzenie sprawy i zaklasyfikowanie jej jako informacji lub porady prawnej oraz następną czynność — udzielenie informacji lub nada-

nie sprawie dalszego toku postępowania, czyli poinformowanie o warunkowej dostępności talonów poradniczych w urzędzie gminy. Do analizy przyjęto średnią jednostkową czasochłonność wynoszącą 1/2 godziny pracy PRPP;

- 2) udzielenie informacji prawnej — dodatkowe 1/2 godziny pracy PRPP, czyli łącznie średnią jednostkową czasochłonność udzielenia rzetelnej informacji prawnej ustalono na 1 godzinę pracy PRPP;
- 3) udzielenie porady prawnej — osoby zatrudnione w PRPP powinny zajmować się również tą najbardziej czasochłonną formą aktywności usługowej. Do dalszych analiz wzięto pod uwagę średnią jednostkową czasochłonność udzielenia rzetelnej porady prawnej wymagającej pogłębienia znajomości prawnej problemu (kwerendę adekwatnych zapisów prawnych), pomocy w przygotowaniu (lub przygotowanie) pisma urzędowo-prawnego czy zindywidualizowanej i sprofilowanej porady prawnej itp. — ustalono na 4 godziny pracy PRPP.

Ponadto oszacowano wielkość podaży pracy osoby zatrudnionej w PRPP, która wynosi 1760 godzin rocznie na zatrudnionego (zatem 3520 w przeliczeniu na dwóch zatrudnionych):

$$1760=8\cdot 20\cdot 11$$

tj. ośmiogodzinny dzień pracy · 20 dni roboczych w miesiącu · 11 miesięcy pracy w roku.

Założenia te uzupełniono algorytmem dystrybucji popytu ogólnokrajowego na usługi informacyjno-poradnicze w powiatach, aspekty regionalizacji zostały bowiem pominięte w badaniach ankietowych dotyczących popytu na usługi poradnicze, przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych. Wobec braku wiarygodnych danych w tym zakresie, dostępnym schematem algorytmizacji jest rozrzucenie zagregowanego popytu pomiędzy powiaty, proporcjonalnie do liczby ludności je zamieszkującej.

Z analizy danych zastanych i przyjętych parametrów operacjonalizacji wynika, że popyt *per capita* na usługi pierwszego stopnia — który musi być obligatoryjnie zaspokojony, gdyż dotyczy informacji prawno-obywatelskiej oraz wstępnego rozpoznania problemu — wynosi w zależności od wariantu:

a) wariant 1: $0,022906204 = (441326 \cdot 1 + 882652 \cdot 0,5) / 38533299$.

Popyt *per capita* na usługi pierwszej instancji (informacje + wstępne rozpoznanie sprawy) = (zagregowana liczba informacji · jednostkowa czasochłonność + liczba spraw wstępnie rozpoznanych i kwalifikujących się do porady · jednostkowa czasochłonność) / liczba mieszkańców Polski w 2013 r.;

b) wariant 2: $0,015445768 = (297588 \cdot 1 + 595176 \cdot 0,5) / 38533299$.

Dysponując informacjami o popycie na usługi informacyjno-poradnicze pierwszego stopnia oraz obligatoryjną podażą tych usług w powiatach można wy-

znaczyć stopień dopasowania obydwu kategorii. W powiecie rozróżnić można przy tym dwa przypadki:

- a) pierwszy, w którym obligatoryjna podaż (dwóch pracowników PRPP na powiat) jest dostatecznie wysoka, aby w pełni zaspokoić popyt pierwszego stopnia, zaś nadwyżkę podaży skierować na udzielanie porad;
- b) drugi — dotyczący miast na prawach powiatu, o bardzo dużej liczbie mieszkańców — w którym dwuosobowy personel PRPP będzie zbyt mały, aby zaspokoić popyt pierwszego stopnia.

W pierwszym z omawianych przypadków PRPP, obok działalności informacyjnej i rozpoznawczej, będzie się zajmować również aktywnością poradniczą, w drugim zaś potrzebą zatrudnienia dodatkowych pracowników w celu wywiązania się z ustawowego obowiązku pomocy informacyjno-rozpoznawczej.

Wartość progową liczby mieszkańców powiatów, w których realizowany będzie przypadek pierwszy wyznacza liczba:

- a) dla pierwszego wariantu: $153670 = 3520/0,022906204$;
- b) dla drugiego wariantu: $227894 = 3520/0,015445768$.

W powiatach o liczbie mieszkańców poniżej wymienionych wartości progowych dwuosobowy personel PRPP wystarczy do realizacji popytu na usługi pierwszego stopnia, natomiast nadwyżka podaży zostanie skierowana na udzielanie porad prawnych. W powiatach, w których liczba mieszkańców jest wyższa od tych wielkości pojawi się konieczność zatrudnienia dodatkowych osób potrzebnych do realizacji obligatoryjnego świadczenia usług pierwszego stopnia.

Odpowiednie szacunki powinny być przeprowadzone dla wszystkich powiatów, co pozwoli na wyliczenie ogólnokrajowych kosztów funkcjonowania nowego systemu. W celu egzemplifikacji omawianej procedury w tabl. 2 i 3 przedstawiono wyliczenia dla województwa małopolskiego, odpowiednio dla wariantu pierwszego (wariant kosztów maksymalnych) i drugiego (wariant kosztów minimalnych).

W wariantcie kosztów maksymalnych (tabl. 2) pojawiła się potrzeba dodatkowego zapewnienia ponad jedenastu etatów w PRPP, natomiast liczba udzielonych porad w PRPP w powiecie województwa małopolskiego wyniosła ponad 5000. W wariantcie kosztów minimalnych (tabl. 3) odpowiednie wielkości wynoszą 5 etatów oraz ponad 8500 porad.

Zastosowanie przedstawionej procedury dla wszystkich powiatów oraz agregacja uzyskanych rezultatów dla kraju prowadzi do następujących wniosków:

- a) w wariantcie kosztów maksymalnych:
 - konieczność zatrudnienia — ponad obligatoryjne minimum dwóch osób przypadających na powiat — dodatkowych 80 osób (łącznie w całym kraju — 840 pracowników PRPP),
 - pracownicy PRPP są w stanie udzielić — oprócz prowadzenia podstawowej działalności informacyjno-administracyjnej — 148943 porad;

b) w wariancie kosztów minimalnych:

- konieczność zatrudnienia — ponad obligatoryjne minimum dwóch osób przypadających na powiat — dodatkowych 37 osób (łącznie w całym kraju — 797 pracowników PRPP),
- pracownicy PRPP są w stanie udzielić — oprócz prowadzenia podstawowej działalności informacyjno-administracyjnej — 201937 porad.

TABL. 2. SZACUNEK LICZBY PORAD PRAWNYCH UDZIELANYCH PRZEZ PRPP ORAZ DODATKOWYCH ETATÓW W PRPP DLA WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO — WARIANT KOSZTÓW MAKSYMALNYCH

Wyszczególnienie	Liczba mieszkańców w 2011 r.	Wskaźnik obciążenia aktywnością informacyjno-administracyjną = liczba mieszkańców/153670	Wskaźnik rezerwy podaży = 1 + – wskaźnik obciążenia aktywnością informacyjno-administracyjną	Konieczność dodatkowego zatrudnienia (liczba etatów) = = (wskaźnik obciążenia – 1)·2	Liczba porad udzielonych przez personel podstawowy PRPP (dwie osoby)
------------------	------------------------------	--	--	--	--

Powiaty

R a z e m	3354077	x	x	11,18475955	5073,9813890
Bocheński	104404	0,679403917	0,320596083	—	282,1245526
Brzeski	92645	0,602882801	0,397117199	—	349,4631353
Chrzanowski	127644	0,830637079	0,169362921	—	149,0393701
Dąbrowski	59492	0,387141277	0,612858723	—	539,3156764
Gorlicki	109265	0,711036637	0,288963363	—	254,2877595
Krakowski	264510	1,721285872	—	1,442571745	—
Limanowski	128045	0,833246567	0,166753433	—	146,7430208
Miechowski	50109	0,326081864	0,673918136	—	593,0479599
Myślenicki	123327	0,802544413	0,197455587	—	173,7609162
Nowosądecki	209988	1,366486627	—	0,732973254	—
Nowotarski	189268	1,231652242	—	0,463304484	—
Olkuski	114458	0,744829830	0,255170170	—	224,5497495
Oświęcimski	155040	1,008915208	—	0,017830416	—
Proszowicki	43945	0,285969936	0,714030064	—	628,3464567
Suski	83961	0,546372096	0,453627904	—	399,1925555
Tarnowski	199062	1,295386217	—	0,590772434	—
Tatrzński	67831	0,441406911	0,558593089	—	491,5619184
Wadowicki	158740	1,032992777	—	0,065985553	—
Wielicki	116799	0,760063773	0,239936227	—	211,1438797

Miasta na prawach powiatu

Kraków	758463	4,935660832	—	7,871321663	—
Nowy Sącz	84129	0,547465348	0,452534652	—	398,2304939
Tarnów	112952	0,735029609	0,264970391	—	233,1739442

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS w odniesieniu do liczby mieszkańców.

**TABL. 3. SZACUNEK LICZBY PORAD PRAWNYCH UDZIELANYCH PRZEZ PRPP
ORAZ DODATKOWYCH ETATÓW W PRPP DLA WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO —
WARIANT KOSZTÓW MINIMALNYCH**

Wyszczególnienie	Liczba mieszkańców w 2011 r.	Wskaźnik obciążenia aktywnością informacyjno-administracyjną = liczba mieszkańców/153670	Wskaźnik rezerwy podaży = 1 + – wskaźnik obciążenia aktywnością informacyjno-administracyjną	Konieczność dodatkowego zatrudnienia (liczba etatów) = = (wskaźnik obciążenia – 1) · 2	Liczba porad udzielonych przez personel podstawowy PRPP (dwie osoby)
Powiaty					
R a z e m	3354077	x	x	4,977621175	8598,5716170
Bocheński	104404	0,458125269	0,541874731	—	476,8497635
Brzeski	92645	0,406526719	0,593473281	—	522,2564877
Chrzanowski	127644	0,560102504	0,439897496	—	387,1097967
Dąbrowski	59492	0,261051190	0,738948810	—	650,2749524
Gorlicki	109265	0,479455361	0,520544639	—	458,0792825
Krakowski	264510	1,160671189	—	0,321342378	—
Limanowski	128045	0,561862094	0,438137906	—	385,5613575
Miechowski	50109	0,219878540	0,780121460	—	686,5068848
Myslenicki	123327	0,541159486	0,458840514	—	403,7796519
Nowosądecki	209988	0,921428383	0,078571617	—	69,1430226
Nowotarski	189268	0,830508921	0,169491079	—	149,1521497
Olkuski	114458	0,502242271	0,497757729	—	438,0268019
Oświęcimski	155040	0,680316287	0,319683713	—	281,3216671
Proszowicki	43945	0,192830878	0,807169122	—	710,3088278
Suski	83961	0,368421284	0,631578716	—	555,7892705
Tarnowski	199062	0,873485041	0,126514959	—	111,3331637
Tatrzański	67831	0,297642764	0,702357236	—	618,0743679
Wadowicki	158740	0,696551906	0,303448094	—	267,0343230
Wielicki	116799	0,512514590	0,487485410	—	428,9871607
Miasta na prawach powiatu					
Kraków	758463	3,328139398	—	4,656278796	—
Nowy Sącz	84129	0,369158468	0,630841532	—	555,1405478
Tarnów	112952	0,495633935	0,504366065	—	443,8421371

Źródło: jak przy tabl. 2.

Znaczącą część generowanego popytu w zakresie porad prawno-obywatelskich może zatem zaspokoić personel PRPP, a pozostałą można zrealizować w systemie talonowym.

Parametry, które umożliwiają przejście z szacunków ilościowych do pieniężnych dotyczą następujących kwestii:

- wartości talonu poradniczego — przyjęto kwotę 225 zł za jedną wyczerpującą i zindywidualizowaną poradę;
- wysokości miesięcznych płac personelu PRPP — przyjęto kwotę 5000 zł brutto, którą to wielkość powiększono o 10% (narzut z tytułu kosztów pośrednich).

Ostatecznie — w wyniku analizy danych zastanych oraz przyjęcia wiarygodnych założeń w odniesieniu do parametrów operacjonalizacji — ogólnokrajowe koszty funkcjonowania zinstytucjonalizowanego systemu pomocy prawno-

-obywatelskiej można wyznaczyć w formule przyjętej w tym opracowaniu. Przedstawiono je w tabl. 4.

TABL. 4. SZACUNKI KOSZTÓW FUNKCJONOWANIA PRZYJĘTEGO WARIANTU SYSTEMU ZINSTYTUCJONALIZOWANEGO

Wyszczególnienie	Wariant kosztu	
	maksymalnego	minimalnego
Liczba zatrudnionych w PRPP	840	797
Średnia miesięczna płaca + narzut na koszty pośrednie w zł	5500	5500
Liczba miesięcy w roku	13	13
Ogólny koszt personelu PRPP w mln zł	60,06	56,99
Popyt na porady	882652	595176
Porady udzielone przez pracowników PRPP	148943	201937
Popyt zaspokojony w systemie talonowym	733709	393239
Jednostkowa wartość talonu poradniczego w zł	225	225
Ogólnokrajowy koszt finansowania talonów poradniczych w mln zł	165,08	88,48
Ogólny koszt funkcjonowania systemu w mln zł	225,14	145,47

Ź r ó d ł o: obliczenia własne.

Zagregowane, ogólnokrajowe, roczne koszty funkcjonowania nowego systemu pomocy prawno-obywatelskiej, przy zaniechaniu pobierania opłat manipulacyjnych, wahałyby się w przedziale 145—225 mln zł. Rachunek ten zakłada, że obowiązki związane z weryfikacją podmiotową beneficjentów w gminach, jak i rozdzielnictwo talonów oraz inne kwestie administracyjno-organizacyjne obciążające gminy byłyby wykonywane bez dodatkowych gratyfikacji dla pracowników gminy. W przeciwnym razie do podanej kwoty należy doliczyć wielkość obliczoną według następującej formuły:

$$\text{koszty administracyjno-organizacyjne gmin} = \text{miesięczna stawka jednostkowa} \cdot 12 \cdot 2479$$

Na przykład w przypadku 300 zł dodatku do uposażenia osoby odpowiedzialnej za wymienione czynności w gminie oznacza to roczny koszt rządu 9 mln zł, który należałoby dodać do przytoczonych szacunków.

Koszty omawianego wariantu poradnictwa byłyby przy tym odpowiednio wyższe za sprawą jednorazowych wydatków inwestycyjnych związanych z wyposażeniem poradni powiatowych w niezbędne materiały biurowe oraz sprzęt informatyczny. Wydaje się przy tym ważne, aby — w celu zapewnienia odpowiedniego standardu świadczonych usług — poradnictwo odbywało się w oddzielnych i specjalnie ku temu przeznaczonych pomieszczeniach. Przy założeniu spełnienia tego warunku, jednorazowy koszt wdrożenia obejmie zakup wyposażenia, przy czym kwota 20 tys. zł na poradnię wydaje się dostatecznie wysoka¹⁰

¹⁰ Przypomnijmy, że pozapłacowe koszty funkcjonowania poradni zostały uwzględnione we wcześniejszych rachunkach poprzez przyjęcie 10% narzutu na wielkość płac brutto.

(dobrej klasy komputer stacjonarny dla każdego pracownika PRPP + odpowiednie oprogramowanie + drukarka wielofunkcyjna + sprzęt biurowy + umeblowanie + inne), co daje jednorazową kwotę rzędu 8 mln zł.

Odrębną kwestią jest szacunek wysokości kosztów funkcjonowania centralnego organu nadzoru, monitoringu i kontrolingu wdrożonego systemu, roboczo określonego nazwą Rada Pomocy Prawnej. Warto zaznaczyć, że owe dodatkowe koszty — nazwijmy je centralnymi — są jedynie w części uzależnione od wysokości kosztów związanych bezpośrednio z funkcjonowaniem poradni, zasadniczo bowiem mają charakter kosztu stałego. Dlatego też ich ponoszenie jest tym bardziej ekonomicznie efektywne, im wyższe są koszty zmienne, czyli *implicite* — im mniejsze są ograniczenia podmiotowo-przedmiotowe dostępu do nieodpłatnego systemu pomocy prawno-obywatelskiej. Najniższa relacja kosztów stałych do kosztów zmiennych będzie miała miejsce w przypadku rezygnacji z jakichkolwiek ograniczeń¹¹.

Już na etapie projektowania systemu należałoby założyć jego wysoką jakość. Ewentualne oszczędności mogą dotyczyć np. częstotliwości i intensywności monitoringu lub kontrolingu, a nie działań w zakresie standardów i efektywnych procedur ich stosowania czy ograniczenia skali ich wdrażania. Dobrym punktem odniesienia dla kalkulacji kosztów funkcjonowania silnej i niezależnej Rady Pomocy Prawnej mogą być koszty funkcjonowania specjalistycznych instytucji prawno-administracyjnych, wymienione w drugiej grupie usługodawców publicznych w artykule Florczaka (2016, s. 78 i 79), rzędu 6 mln zł rocznie.

Makroekonomiczne szacunki kosztów wdrożenia opisywanego wariantu systemu poradnictwa w ogólnej formule przedstawiono w tabl. 5.

TABL. 5. MAKROEKONOMICZNE KOSZTY FUNKCJONOWANIA HIPOTETYCZNEGO DUALNEGO SYSTEMU PORADNICTWA PRAWNEGO W MLN ZŁ (ceny bieżące)

Rodzaje kosztów	Szacunki wielkości	
	minimalnej	maksymalnej
Funkcjonowanie powiatowych poradni pomocy prawnej + finansowanie bonów poradniczych	145	225
Koszty administracyjno-organizacyjne gmin	—	9
Centralna Rada Pomocy Prawnej	6	6
Jednorazowe koszty wdrożenia	8	8
Razem roczne koszty funkcjonowania	151	240
Razem koszty w pierwszym roku funkcjonowania nowego systemu	159	248

Źródło: jak przy tabl. 4.

Na podstawie przedstawionej w artykule analizy można stwierdzić, że faktyczne koszty wdrożenia wariantu hipotetycznego zawarłyby się w przedziale 160—250 mln zł.

¹¹ Przedstawione szacunki przeprowadzono dla przypadku pełnej dostępności usług, bez żadnych ograniczeń podmiotowo-przedmiotowych. W przypadku wprowadzenia tego typu ograniczeń, procedura opisana w artykule Florczaka (2016), wykorzystująca wyniki badań Winczorka (2014), umożliwiła szybki szacunek adekwatnych kosztów.

Uwagi końcowe

Z przeprowadzonej analizy wynika, że znaczącą część generowanego popytu w zakresie porad prawno-obywatelskich mogliby zaspokoić pracownicy PRPP, natomiast pozostałą część może zaspokoić system talonów. Kluczowe pytanie natury finansowej dotyczy kwestii, kto poniósłby koszt udzielania porad przez PRPP.

Według założeń analizowanego wariantu usługi *par excellence* poradnicze mają charakter pomocy drugiego stopnia i miałyby być finansowane w systemie bonowym przez urzędy gminne. Jednakże w takim zapisie oznaczałoby to finansowanie pomocy pierwszego stopnia — przypisanej do urzędów powiatowych — przez urzędy gminne. Ponadto, jeśli uzyskawszy talon poradniczy beneficjent dysponowałby swobodą decyzji w wyborze usługodawcy i nie zdecydował się na wybór PRPP, mogłoby to skutkować niewykorzystaniem mocy wytwórczej tych komórek organizacyjnych w powiatach.

Przedstawiona metodyka szacunku kosztów reformy jest dostatecznie elastyczna, aby *explicite* uwzględnić bardziej szczegółowe ustalenia prawne dotyczące mechanizmów wdrożenia i funkcjonowania systemu pomocy prawno-obywatelskiej. Może być zatem użyteczna do analiz alternatywnych wariantów reformy oraz innych zapisów prawnych implikujących następstwa pekuniarne dla finansów publicznych.

Warto nadmienić, że opisana metodyka badań, przedstawiona w tym i poprzedzających artykułach (Florczak, 2015, 2016), ma charakter uniwersalny i może być implementowana do pomiaru kosztów systemu pomocy prawnej i obywatelskiej nie tylko w Polsce.

dr hab. Waldemar Florczak — profesor UJ

LITERATURA

- Burdziej, S., Dudkiewicz, M. (2013). *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/pliki/poradnictwo/RaportISPBeneficjencifinal16.04.13.pdf>.
- Florczak, W. (2015). Ile może kosztować reforma systemu pomocy prawno-obywatelskiej w Polsce. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. XCV, s. 189—206.
- Florczak, W. (2016). Szacunki kosztów nieformalnego systemu pomocy prawno-obywatelskiej. *Wiadomości Statystyczne*, nr 3, s. 68—85.
- Preisert, A., Schimanek, T., Waszak, M., Winiarska, A. (red.) (2013). *Poradnictwo Prawne i Obywatelskie w Polsce. Stan obecny i wizje przyszłości*, Instytut Spraw Publicznych, ISP, Warszawa, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/443334703.pdf>.
- Winczorek, J. (2014). Dostęp do poradnictwa — stan obecny i możliwości zmiany. W: G. Wiaderek (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie — system, koszty i innowacje*, Warszawa: Instytut Prawa i Społeczeństwa, INPRIS, s. 21—52, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Analiza_INPRIS_1_.pdf.

Summary. *This article aims to identify the factors affecting the operating costs of an institutionalized system of free legal guidance system (Act of 5 August 2015 on free legal assistance and legal education) and to attempt to quantify of them on the basis of heterogeneous data obtained from different studies or research. Presented analytical procedure is an exemplification of the costs resulting from the implementation of legislation for the normalization of the scope of the public distribution using subjective (survey) and objective data (official statistics). The presented methodology of cost analysis allows to obtain more detailed legal arrangements relating to the implementation and functioning of the reformed system of legal and civil guidance. The article contains suggestions proposing solutions differing from those implemented by the act of 5 August 2015, in terms of financing the reformed system's operation. This method may therefore be useful for the analysis of alternative reform options, resulting from its consequences for public finances.*

Keywords: legal and civil information and guidance, free legal assistance, costs of the legal assistance system.