

TOMASZ SCHIMANEK

FINANSOWANIE PORAD PRAWNYCH I OBYWATELSKICH ŚWIADCZONYCH PRZEZ ORGANIZACJE SPOŁECZNE W POLSCE – POTRZEBA SYSTEMOWYCH ROZWIĄZAŃ¹

USŁUGI PORADNICZE SĄ Z REGUŁY BEZPŁATNE DLA KORZYSTAJĄCYCH Z NICH OSÓB, DLATEGO ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA ICH FINANSOWANIE SPADA NA USŁUGODAWCÓW, CZYLI NA ORGANIZACJE SPOŁECZNE, KTÓRE W ZDECYDOWANEJ WIĘKSZOŚCI NIE MAJĄ WŁASNYCH ŹRÓDEŁ DOCHODÓW, MUSZĄ WIĘC SZUKAĆ WSPARCIA U PUBLICZNYCH I PRYWATNYCH DARCZYŃCÓW.

WIĘKSZOŚĆ POTENCJALNYCH DARCZYŃCÓW DOTYCHCZAS NIE FINANSOWAŁA PORADNICTWA I NIE ZAMIERZA TEGO ROBIĆ W PRZYSZŁOŚCI, ORGANIZACJE MAJĄ WIĘC POWAŻNY PROBLEM ZE ZNALEZIENIEM ŚRODKÓW NA POKRYCIE KOSZTÓW ŚWIADCZONYCH USŁUG PORADNICZYCH.

ORGANIZACJE W WIĘKSZOŚCI KORZYSTAJĄ Z DOTACJI OTRZYMYWANYCH W KONKURSACH, CO SPRAWIA, ŻE ICH DZIAŁALNOŚĆ JEST PROWADZONA „OD DOTACJI DO DOTACJI”, BEZ MOŻLIWOŚCI PLANOWANIA NA PRZYSZŁOŚĆ.

OBECNY SPOSÓB FINANSOWANIA POWODUJE, ŻE USŁUGI PORADNICZE ŚWIADCZONE PRZEZ ORGANIZACJE SĄ NIESTABILNE POD WZGLĘDEM SKALI, ZAKRESU I FORMY, CO OBNIŻA ICH JAKOŚĆ I ZAUFANIE DO NICH ZE STRONY OBYWATELI. UNIEMOŻLIWIA TO RÓWNIEŻ POSZERZENIE DZIAŁALNOŚCI, CO JEST WŁAŚCIWIE JEDYNĄ SZANSĄ NA ROZWÓJ PORADNICTWA, BRAKUJE BOWIEM WSPARCIA DLA TWORZENIA NOWYCH ORGANIZACJI ZAJMUJĄCYCH SIĘ PORADNICTWEM.

ABY ZAPEWNIĆ STABILNOŚĆ ŚWIADCZENIA USŁUG PORADNICZYCH, ZAGWARANTOWAĆ ICH JAKOŚĆ I UDOSTĘPNIĆ JE WSZYSTKIM POTRZEBUJĄCYM, NIEZBĘDNE JEST WPROWADZENIE SYSTEMOWYCH ROZWIĄZAŃ W ZAKRESIE FINANSOWANIA USŁUG PORADNICZYCH ŚWIADCZONYCH PRZEZ ORGANIZACJE SPOŁECZNE. PORADNICTWO PRAWNE I OBYWATELSKIE POWINNO BYĆ ZADANIEM PAŃSTWA, A JEGO REALIZACJA POWINNA BYĆ ZLECANA ORGANIZACJOM SPOŁECZNYM ORAZ INNYM PODMIOTOM DYSPONUJĄCYM KOMPETENCJAMI I DOŚWIADCZENIEM W TYM ZAKRESIE.

¹ Niniejsza analiza opiera się na wynikach badania poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, przeprowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych w 2012 roku w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”, finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Badanie objęło trzy główne grupy interesariuszy poradnictwa: usługodawców, beneficjentów i podmioty wspierające. Raporty cząstkowe i raport podsumowujący całość badania są dostępne na stronie internetowej projektu (<http://www.ppio.eu>) i na stronie internetowej Instytutu Spraw Publicznych (<http://www.isp.org.pl>).

PORADNICTWO PRAWNE I OBYWATELSKIE PRZYNOSI POŻYTEK NIE TYLKO OBYWATELOM, ALE TAKŻE PAŃSTWU

Poradnictwo prawne i obywatelskie to usługi obejmujące przede wszystkim informacje i porady, z których korzystają najczęściej osoby mające problemy związane z prawem i (lub) relacjami z administracją publiczną. Z reguły porady są udzielane bezpłatnie, zwykle osobom, które chwilowo lub trwale znalazły się w trudnej sytuacji życiowej. Poradnictwo dotyczy najczęściej spraw na etapie pozasądowym.

Współcześnie prawo jest wszechobecne w życiu każdego człowieka, poradnictwo jest więc niezwykle użyteczne, a nawet niezbędne, szczególnie dla tych osób, które z różnych względów nie mogą skorzystać z odpłatnej pomocy adwokata czy radcy prawnego. Poradnictwo pozwala obywatelowi odnaleźć się w gąszczu przepisów prawnych i rozwiązywać problemy powstające w relacjach z innymi ludźmi, z rynkiem, zwłaszcza zaś z administracją publiczną. Problemy te wiążą się z różnymi dziedzinami prawa, choć najczęściej dotyczą prawa cywilnego (w tym zwykle spraw rodzinnych), świadczeń z pomocy społecznej, prawa pracy (w tym bezrobocia), ubezpieczeń społecznych i zdrowia. Duża część problemów obywateli wiąże się z decyzjami podejmowanymi przez administrację publiczną¹.

Tak jak zróżnicowane tematycznie są problemy, które pomaga rozwiązać poradnictwo prawne i obywatelskie, tak samo zróżnicowane są osoby korzystające ze wsparcia. Dominują jednak wśród nich dwa typy klientów. Zostały one przez autorów badania osób korzystających z poradnictwa, przeprowadzonego w 2012 roku przez Instytut Spraw Publicznych, określone jako „świadomy klient” i „nieśmiały petent”². Pierwszy typ to osoba, która przychodzi po wsparcie, zanim powstanie problem lub we wczesnej jego fazie. Jest to osoba z reguły dobrze wykształcona, mająca wiedzę o świecie i będąca w stanie samodzielnie rozwiązać swój problem, wykorzystując uzyskane informacje i (lub) porady. Dzięki temu „świadomy klient” unika prob-

¹ *Poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce. Stan obecny i wizje przyszłości*, red. A. Peisert, T. Schimanek, M. Waszak, A. Winiarska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 16–17. Raport jest dostępny na stronie internetowej Instytutu Spraw Publicznych (<http://www.isp.org.pl>).

² S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Raport cząstkowy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 62–63. Raport jest dostępny na stronie internetowej Instytutu Spraw Publicznych (<http://www.isp.org.pl>).

Poradnictwo zapobiega powstaniu (lub eskalacji) problemów będących przyczyną marginalizacji, stanowi więc skuteczną metodę profilaktyki wykluczenia społecznego

lemów, jeśli zaś już je ma, to poradnictwo pomaga mu je rozwiązać jeszcze przed wystąpieniem poważniejszych konsekwencji, na przykład konfliktu z prawem czy utraty pracy albo majątku. W takich wypadkach poradnictwo zapobiega powstaniu (lub eskalacji) problemów będących przyczyną marginalizacji, stanowi więc skuteczną metodę **profilaktyki wykluczenia społecznego**.

Drugi typ beneficjentów poradnictwa prawnego i obywatelskiego – nazywany w przywoływanym badaniu Instytutu Spraw Publicznych „nieśmiałym petentem” (choć może bardziej adekwatne byłoby tutaj określenie „bezzradny petent”) – to osoby, które znalazły się na marginesie społeczeństwa, często są w dramatycznej sytuacji życiowej, rodzinnej czy zawodowej. Informacja lub jednorazowa porada w wypadku takich osób nie wystarczy, aby rozwiązać ich problemy. „Bezzradni petenci” nie potrafią przełożyć informacji uzyskanych od doradcy na konkretne działania. Takie osoby wymagają uzyskania kilku czy kilkunastu porad, które nie mogą ograniczać się wyłącznie do prawnej strony problemów – doradcy muszą im również wskazywać sposoby rozwiązania problemów, niekiedy zaś wspomagać je, na przykład pisząc pisma albo kontaktując się z organami administracji publicznej. Poradnictwo pomaga takim „bezzradnym petentom” powracać do społeczeństwa, pracy czy rodziny, jest więc także instrumentem wspierającym **włączenie społeczne** osób wykluczonych.

Poradnictwo jest najprostszą i skuteczną – opartą bowiem na konkretnych problemach – metodą edukacji prawnej i obywatelskiej

Zapobieganie marginalizacji społecznej i wspieranie włączenia społecznego to cele istotne z punktu widzenia polityki państwa, poradnictwo pozwala zaś osiągać je efektywnie, gdyż zapobieganie jest zawsze tańsze niż leczenie skutków. W przywracaniu do społeczeństwa osób wykluczonych poradnictwo prawne i obywatelskie bywa także skuteczniejsze niż inne tego typu działania, ponieważ jest skierowane na konkretną osobę i jej problemy, potrafi również lepiej zmotywować ją do działania niż na przykład wypłacone przez państwo zasiłki. Poradnictwo jest również najprostszą i skuteczną – opartą bowiem na konkretnych problemach – metodą **edukacji prawnej i obywatelskiej**.

ORGANIZACJE SPOŁECZNE FUNDAMENTEM PORADNICTWA PRAWNEGO I OBYWATELSKIEGO W POLSCE

W wielu państwach, na przykład w Anglii, we Francji, w Holandii czy Niemczech, od dziesięcioleci rozwijają się – przy wsparciu publicznym – systemy świadczenia porad prawnych i obywatelskich. W Polsce poradnictwo pojawiło się kilkanaście lat temu i opiera się przede wszystkim na działaniach podejmowanych przez **organizacje społeczne**. Z czasem poradnictwo, w zasadzie głównie udzielanie informacji prawnej, zaczęły świadczyć instytucje publiczne i nieliczne kancelarie prawne, ale fundamentem poradnictwa prawnego i obywatelskiego są nadal organizacje społeczne. Używając pojęcia „organizacje społeczne”, mam na myśli przede wszystkim organizacje pozarządowe (stowarzyszenia i fundacje), a także inne podmioty nienależące do sektora publicznego, na przykład organizacje kościelne prowadzące działalność społeczną czy poradnie prawne działające przy szkołach wyższych lub w ramach uczelni.

W Polsce działa **kilkaset organizacji społecznych** świadczących poradnictwo prawne i obywatelskie. Część z nich jest zrzeszona w dwóch ogólnopolskich sieciach, które skupiają podmioty nastawione wyłącznie na świadczenie poradnictwa – w Związku Biur Porad Obywatelskich (26 biur) i w sieci studenckich poradni prawnych (25 poradni). To właśnie biura porad obywatelskich i studenckie poradnie prawne kilkanaście lat temu zapoczątkowały w Polsce ruch poradniczy. Siłą organizacji społecznych jest ich niezależność od struktur publicznych, co ma istotne znaczenie dla obywateli w sytuacji, w której duża część ich problemów wiąże się z decyzjami administracji państwowej lub samorządowej. Część organizacji świadczy poradnictwo otwarte dla wszystkich obywateli, część – jedynie dla tych, których nie stać na skorzystanie z pomocy odpłatnej, część zaś prowadzi tak zwane poradnictwo specjalistyczne, skierowane do wybranych grup obywateli (na przykład osób bezdomnych, niewidomych, uchodźców czy Romów) lub skoncentrowane na wybranych problemach (na przykład przemocy domowej, prawach lokatorów czy dyskryminacji w różnych jej przejawach). Wydzieloną strukturalnie i przedmiotowo ogólnopolską tematyczną siecią poradniczą jest Federacja Konsumentów, która co prawda nie zrzesza samodzielnych organizacji poradniczych, ale ma w swoich strukturach kilkadziesiąt oddziałów w Polsce. W niektórych wypadkach organizacje uzupełniają poradnictwo prawne i obywatelskie innymi formami wsparcia osób potrzebujących, na przykład poradnictwem psychologicznym czy pomocą rzeczową lub finansową.

W Polsce poradnictwo prawne i obywatelskie opiera się przede wszystkim na działaniach podejmowanych przez organizacje społeczne

Siłą organizacji społecznych jest ich niezależność od struktur publicznych, co ma istotne znaczenie dla obywateli w sytuacji, w której duża część ich problemów wiąże się z decyzjami administracji państwowej lub samorządowej

W Polsce, mimo kilkunastoletnich już doświadczeń, nie powstał dotychczas system poradnictwa prawnego i obywatelskiego, nie ma także żadnych systemowych działań państwa wspierających świadczenie usług poradniczych przez organizacje społeczne.

Poradnictwo prawne i obywatelskie jest określane mianem **bezpłatnego**. Oznacza to, że – z reguły – osoba korzystająca z porady nie płaci za nią. Nie jest to jednak równoznaczne z tym, że z organizacją i ze świadczeniem poradnictwa nie wiążą się określone **koszty**. Koszty te nie są jednak pokrywane przez beneficjenta porad, ale przez podmiot, który świadczy poradnictwo, czyli przez organizację społeczną. Trudno jest precyzyjnie określić wysokość tych kosztów, głównie dlatego, że organizacje ich nie weryfikują albo liczą tylko te koszty, za które muszą zapłacić i na które muszą uzyskać dofinansowanie. Jeśli organizacja w działalności poradniczej korzysta z pracy wolontariuszy albo użytkuje bezpłatnie lokal na punkt poradniczy, to zazwyczaj nie uznaje tego za koszt świadczenia poradnictwa. Podobnie jest w sytuacji, gdy poradę udziela prawnik, który jest finansowany przez gminę albo przez organizację społeczną, ale w ramach innych niż poradnictwo działań czy projektów. Organizacje najczęściej nie traktują tych wydatków jako kosztu poradnictwa.

W przeprowadzonym przez Instytut Spraw Publicznych badaniu usługodawców poradnictwa prawnego i obywatelskiego większość organizacji nie była w stanie oszacować kosztów świadczenia usług poradniczych. Na podstawie deklaracji pozostałych podmiotów objętych badaniem ustalono średni miesięczny koszt świadczenia poradnictwa, który wyniósł prawie 8 tysięcy złotych³. Na ten koszt składają się trzy główne pozycje: praca doradców, koszty obsługi administracyjnej oraz koszty wynajmowania i utrzymania lokali. Dodatkowo organizacje muszą także pokrywać koszty związane z zakupem i eksploatacją sprzętu biurowego oraz z prowadzeniem działań informacyjno-promocyjnych. Tego rodzaju koszty są niezbędne przede wszystkim w celu zapewnienia wysokiej jakości świadczonych usług, co – biorąc pod uwagę ich znaczenie dla życia osób z nich korzystających – odgrywa podstawową rolę. Organizacje, szczególnie mające kilkuletnie doświadczenie w działalności poradniczej, przywiązują dużą wagę do jakości świadczonych usług. Zapewnienie odpowiedniej jakości wymaga

³ *Podmioty udzielające bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich. Raport cząstkowy*, red. G. Makowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 67. Raport jest dostępny na stronie internetowej Instytutu Spraw Publicznych (<http://www.isp.org.pl>).

doświadczonych, profesjonalnych doradców, sprawnej organizacji świadczenia usług, warunków lokalowych umożliwiających niekrępujący, indywidualny kontakt doradcy z klientem – a to wszystko kosztuje.

FINANSOWANIE PORADNICTWA PRZYPOMINA ZSZYWANIE KOŁDRY Z RÓŻNYCH SKRAWKÓW, KTÓRE NIE ZAWSZE DO SIEBIE PASUJĄ, A I TAK KOŁDRA OKAZUJE SIĘ ZA KRÓTKA

Blisko jedna trzecia organizacji badanych przez Instytut Spraw Publicznych twierdzi, że ma problem z pozyskaniem środków na pokrycie dwóch głównych rodzajów kosztów poradnictwa, czyli kosztów pracy doradców i kosztów administracyjnych. Dla porównania – problemy z pozyskaniem środków na pokrycie kosztów działalności poradniczej zadeklarowało jedynie 6% badanych podmiotów publicznych⁴. Powszechność problemu finansowania wynika z tego, że większość organizacji społecznych nie ma własnych źródeł dochodu i jest zmuszona poszukiwać ich na zewnątrz. Dla dużej części organizacji poradniczych znalezienie pieniędzy na działalność jest najważniejszym problemem, z jakim się borykają, ale jest to w Polsce podstawowy problem większości podmiotów trzeciego sektora, bez względu na sferę ich aktywności⁵. Przedstawiciele organizacji poradniczych twierdzą jednak, że w wypadku ich działalności problem pozyskania środków jest szczególnie dokuczliwy, w porównaniu bowiem z innymi sferami, w których działają organizacje społeczne, niewiele jest źródeł finansowania oferujących środki przeznaczone wprost na poradnictwo prawne i obywatelskie. Poradnictwo nie jest także na razie tematem nośnym społecznie, marginalnie pojawia się w mediach⁶.

Z badania przeprowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych wynika, że tylko około 4% organizacji wykorzystuje środki własne do finansowania działalności poradniczej. Są to z reguły środki pochodzące z działalności statutowej odpłatnej i środki „wygospodarowane” w ramach działalności statutowej nieodpłatnej. Najwięcej badanych organizacji (odpowiednio 44% i 43%) wskazało dwa źródła finansowania poradnictwa: środki z Unii Europejskiej i środki od prywatnych darczyńców lub sponsorów. Jedna czwarta organizacji jako źródło finansowania wskazała samorząd terytorialny⁷.

4 *Ibidem*.

5 J. Przewłocka, P. Adamiak, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013, s. 205.

6 B. Łaciak, *Medialny obraz poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz możliwości popularyzacji tej formy pomocy*, „Analizy i Opinie”, nr 133, Instytut Spraw Publicznych, wrzesień 2013 roku. Publikacja jest dostępna na stronie internetowej Instytutu Spraw Publicznych (<http://www.isp.org.pl>).

7 *Podmioty udzielające bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich. Raport cząstkowy*, op. cit., s. 70.

Poradnictwo prawne i obywatelskie nie jest tematem nośnym społecznie, marginalnie pojawia się w mediach

Finansowanie działalności poradniczej opiera się na tak zwanym montażu finansowym, czyli wykorzystywaniu do pokrycia kosztów związanych z poradnictwem prawnym i obywatelskim różnych źródeł finansowania

W tym zestawie źródeł finansowania środki z Unii Europejskiej mają zdecydowanie przejściowy charakter. Badanie Instytutu Spraw Publicznych było realizowane w momencie, w którym organizacje prowadzące poradnictwo realizowały projekty wsparte ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w konkursie z 2008 roku i rozpoczynały projekty wsparte z tego samego programu w konkursie z 2010 roku. Łączna kwota dotacji przyznanych w obu konkursach wyniosła ponad 100 milionów złotych⁸. Tak duża skala wsparcia musiała znaleźć odzwierciedlenie we wskazaniach organizacji, w obecnym okresie programowania środków unijnych nie planuje się już jednak wsparcia poradnictwa prawnego i obywatelskiego, wszystko wskazuje także na to, że w latach 2014–2020 tego typu wsparcia na poziomie krajowym nie będzie. Prywatne źródła finansowania to najczęściej darowizny od osób fizycznych i prawnych, wpłaty z mechanizmu jednego procentu i granty z prywatnych fundacji czy firm. Ponadto poza pojedynczymi inicjatywami, takimi jak Program „Obywatel i Prawo” Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności czy zamknięty już program prawny Fundacji im. Stefana Batorego, nie ma obecnie źródeł finansowania, których misją byłoby wspieranie poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Należy także odnotować wsparcie ze strony samorządu, ale – jak się wydaje – jest ono jeszcze zbyt małe w stosunku do potrzeb poradnictwa i możliwości samorządów.

Finansowanie działalności poradniczej opiera się na tak zwanym **montażu finansowym**, czyli wykorzystywaniu do pokrycia kosztów związanych z poradnictwem prawnym i obywatelskim różnych źródeł finansowania. Wymaga to dużej sprawności i operatywności, zwłaszcza że pieniądze, którymi dysponują organizacje, z reguły nie są przeznaczone wprost na świadczenie usług poradniczych. Organizacje muszą więc wkomponowywać poradnictwo w działania związane z innymi celami, co nie zawsze dobrze służy poradnictwu. Dodatkową trudnością przy montażu finansowym jest to, że każde źródło finansowania ma własne regulacje i wymagania dotyczące wykorzystania i rozliczania przekazanych środków, z czym wiąże się konieczność prowadzenia dla poszczególnych źródeł odrębnej sprawozdawczości. Istotną niedogodnością z punktu widzenia zachowania ciągłości działań poradniczych jest dominujący sposób finansowania działań organizacji społecznych, polegający na przyznawaniu dotacji w ramach konkursu, co zawsze niesie ryzyko, że dotacja nie zostanie przyznana. Inny problem dotyczący środków publicznych polega na konieczności rozliczania przyznanych dotacji w roku budżetowym, biorąc zaś pod uwagę konkurs ofert, który musi przeprowadzić samorząd, żeby przyznać dofinansowanie, i etap rozliczenia wykorzystanej dotacji, czas na realizację dofinansowanych działań kurczy się do kilku miesięcy w roku. Samorządy, choć prawo to umożliwia, unikają zawierania umów wieloletnich, przede wszystkim dlatego, że i tak je muszą rozliczać co roku i przyznawać środki na rok następny.

⁸ T. Schimanek, *Analiza konkursów grantowych, w ramach których finansowane były projekty poradnictwa prawnego i obywatelskiego w latach 2007–2010. Raport podsumowujący*, Program „Obywatel i Prawo”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 45. Raport jest dostępny na stronie internetowej Instytutu Spraw Publicznych (<http://www.isp.org.pl>).

PORADNICTWO PRAWNE I OBYWATELSKIE NIE JEST PRIORYTETEM DARZYŃCÓW

Wskazywane przez organizacje społeczne trudności w znalezieniu środków na pokrycie kosztów poradnictwa prawnego i obywatelskiego w pełni zostały potwierdzone w wynikach badania dostępnych źródeł finansowania. Wśród prywatnych i publicznych darczyńców zbadanych przez Instytut Spraw Publicznych zaledwie 15% wspierało dotychczas działalność poradniczą⁹, przy czym najczęściej pomoc ta polegała na wsparciu niefinansowym, na przykład oddelegowaniu prawnika lub udostępnieniu lokalu na punkt poradniczy. Tylko mniej więcej co czwarty darczyńca udzielił wsparcia finansowego – najczęściej były to samorządy, które w otwartych konkursach ofert przyznawały dotacje w wysokości od kilkuset do kilkudziesięciu tysięcy złotych. Uzupełniały to środki unijne (Program Operacyjny Kapitał Ludzki) i środki z budżetu państwa (na przykład Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich).

Niewielka liczba podmiotów, które wspierały poradnictwo, miała ofertę finansowania skierowaną wprost na wsparcie poradnictwa prawnego i obywatelskiego. W większości wypadków podmioty te finansowały szersze cele lub inne niż poradnictwo formy ich osiągnięcia. Organizacjom udaje się umieszczać poradnictwo w tych ramach, ale z reguły jako jeden z różnych instrumentów służących osiągnięciu celów określonych przez darczyńcę. W ostatnich latach pojawiło się na poziomie krajowym zaledwie kilka ofert skierowanych wprost na wsparcie działalności poradniczej – najważniejsze to, wspomniane wcześniej, konkursy w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Program „Obywatel i Prawo” Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, ponadto Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (finansowany ze środków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej), a także Fundusz dla Organizacji Pozarządowych 2004–2009 (finansowany z Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego). Przy czym w dwóch ostatnich wypadkach po-

Zaledwie 15% prywatnych i publicznych darczyńców wspierało dotychczas działalność poradniczą, przy czym najczęściej pomoc ta polegała na wsparciu niefinansowym, na przykład oddelegowaniu prawnika lub udostępnieniu lokalu na punkt poradniczy

⁹ A. Krajewska, T. Schimanek, M. Dudkiewicz, *Instytucje i organizacje wspierające lub mogące potencjalnie wspierać podmioty świadczące poradnictwo prawne i obywatelskie. Raport cząstkowy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 9. Raport jest dostępny na stronie internetowej Instytutu Spraw Publicznych (<http://www.isp.org.pl>).

Podmioty, które dotychczas nie wspierały poradnictwa prawnego i obywatelskiego, nie zamierzają tego robić w przyszłości, choć ich przedstawiciele z reguły uznają, że poradnictwo jest bardzo użyteczne z punktu widzenia obywateli

radnictwo było jednym z kilkudziesięciu typów działań, które mogły otrzymać dofinansowanie¹⁰.

Większość podmiotów będących potencjalnym źródłem finansowania działalności poradniczej ma niewielką wiedzę na jej temat i nie uważa wspierania poradnictwa prawnego i obywatelskiego za swój priorytet¹¹. Instytucje, które dotychczas nie wspierały poradnictwa prawnego i obywatelskiego, nie zamierzają tego robić w przyszłości, choć ich przedstawiciele z reguły uznają, że poradnictwo jest bardzo użyteczne z punktu widzenia obywateli. Na podstawie wypowiedzi przedstawicieli podmiotów będących potencjalnymi źródłami finansowania można dodatkowo mówić o istnieniu klasycznego zamkniętego kręgu niemożności. Część z nich twierdzi, że nie ma w ofercie wsparcia poradnictwa prawnego i obywatelskiego, nie dostaje bowiem takich propozycji od organizacji. Z kolei badane organizacje twierdzą, że nie składają takich propozycji, gdyż darczyńcy nie mają w ofercie wsparcia poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

¹⁰ T. Schimanek, *Analiza konkursów grantowych, w ramach których finansowane były projekty poradnictwa prawnego i obywatelskiego w latach 2007–2010. Raport podsumowujący*, op. cit.

¹¹ A. Krajewska, T. Schimanek, M. Dudkiewicz, *Instytucje i organizacje wspierające lub mogące potencjalnie wspierać podmioty świadczące poradnictwo prawne i obywatelskie. Raport cząstkowy*, op. cit., s. 85.

OBECNY SPOSÓB FINANSOWANIA SZKODZI PORADNICTWU

Montaż finansowy przynosi rezultaty, choć pochłania bardzo dużo czasu, z reguły jednak i tak pieniędzy nie wystarcza na wszystkie potrzeby. Większość organizacji jest więc zmuszona dostosowywać skalę i zakres prowadzonej działalności poradniczej do wygospodarowanych i pozyskanych środków, jakie może przeznaczyć na jej realizację. W konsekwencji na przykład w jednym roku organizacje są w stanie obsłużyć kilka tysięcy osób, w następnym zaś – tylko kilkaset, zdarza się także, niestety, że w ogóle zaprzestają prowadzenia poradnictwa, nie udało im się bowiem uzyskać środków na jego prowadzenie. Takie postępowanie, choć uzasadnione brakiem środków, przynosi jednak zwykle fatalne skutki, przede wszystkim związane z odpływem profesjonalnej kadry doradców czy utratą zaufania obywateli. Działanie „od grantu do grantu” nie pozwala organizacjom stabilizować i rozwijać działalności poradniczej. Prowadzi to również na przykład do sytuacji, w których organizacje nie propagują swoich działań, obawiając się, że nie pozyskają środków umożliwiających rzetelną obsługę nowych klientów¹². Niezwykle rzadko udaje się organizacjom w ramach pozyskanych dotacji, szczególnie publicznych, wygospodarować środki na przykład na szkolenia dla doradców czy na wdrażanie mechanizmów oceny jakości świadczonych usług.

W związku z postępującą juralizacją zapotrzebowanie na bezpłatne poradnictwo będzie w Polsce rosło¹³, tymczasem obecny sposób finansowania poradnictwa prawnego i obywatelskiego nie sprzyja powstawaniu ani nowych punktów poradniczych, ani nowych organizacji świadczących usługi poradnicze.

Zaprzestanie prowadzenia poradnictwa przez organizacje, choć uzasadnione brakiem środków, przynosi jednak zwykle fatalne skutki, przede wszystkim związane z odpływem profesjonalnej kadry doradców czy utratą zaufania obywateli

¹² *Poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce. Stan obecny i wizje przyszłości*, op. cit., s. 252.

¹³ J. Arcimowicz, *Potencjał społeczny poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, „Analizy i Opinie”, nr 132, Instytut Spraw Publicznych, czerwiec 2013 roku, s. 5. Publikacja jest dostępna na stronie internetowej Instytutu Spraw Publicznych (<http://www.isp.org.pl>).

the \mathbb{R}^n is a linear space over \mathbb{R} with the usual addition and scalar multiplication. The inner product is defined by

$$(x, y) = x_1 y_1 + x_2 y_2 + \dots + x_n y_n \quad (1)$$

where $x = (x_1, x_2, \dots, x_n)$ and $y = (y_1, y_2, \dots, y_n)$ are vectors in \mathbb{R}^n .

The norm of a vector x is defined by $\|x\| = \sqrt{(x, x)}$. The distance between two vectors x and y is defined by $\|x - y\|$.

The angle between two vectors x and y is defined by $\cos \theta = \frac{(x, y)}{\|x\| \|y\|}$.

The orthogonal projection of a vector x onto a vector y is defined by $\frac{(x, y)}{\|y\|^2} y$.

The orthogonal projection of a vector x onto a subspace W is defined by $\sum_{i=1}^k \frac{(x, e_i)}{\|e_i\|^2} e_i$ where $\{e_1, e_2, \dots, e_k\}$ is an orthonormal basis for W .

The orthogonal complement of a subspace W is defined by $W^\perp = \{x \in \mathbb{R}^n : (x, y) = 0 \text{ for all } y \in W\}$.

The orthogonal decomposition theorem states that any vector x in \mathbb{R}^n can be written as the sum of a vector in W and a vector in W^\perp .

The Gram-Schmidt process is a method for constructing an orthonormal basis for a subspace W of \mathbb{R}^n .

The least squares method is a method for finding the best fit of a set of data points to a linear model.

The QR decomposition is a method for decomposing a matrix A into the product of an orthogonal matrix Q and an upper triangular matrix R .

The singular value decomposition (SVD) is a method for decomposing a matrix A into the product of three matrices: a unitary matrix U , a diagonal matrix Σ , and another unitary matrix V .

The principal component analysis (PCA) is a method for reducing the dimensionality of a set of data points.

The Fourier transform is a method for decomposing a function into its constituent frequencies.

The Laplace transform is a method for decomposing a function into its constituent frequencies.

The Z-transform is a method for decomposing a discrete-time signal into its constituent frequencies.

The wavelet transform is a method for decomposing a function into its constituent frequencies and scales.

The Hilbert transform is a method for decomposing a function into its constituent frequencies.

The Legendre polynomials are a set of orthogonal polynomials defined on the interval $[-1, 1]$.

The Chebyshev polynomials are a set of orthogonal polynomials defined on the interval $[-1, 1]$.

POTRZEBA SYSTEMOWYCH ROZWIĄZAŃ W ZAKRESIE FINANSOWANIA PORADNICTWA

Bez systemowych rozwiązań finansowych – umożliwiających stałe i stabilne świadczenie usług poradniczych przez organizacje społeczne – poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce nie będzie się dalej rozwijać. Próby stworzenia takich rozwiązań są podejmowane od kilkunastu lat, na razie jednak nie doprowadziły do konkretnych rezultatów¹⁴. Jedną z ostatnich inicjatyw w tym obszarze jest projekt systemowy realizowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przy współpracy partnerów społecznych, którego celem jest wypracowanie modelowych rozwiązań w zakresie funkcjonowania poradnictwa prawnego i obywatelskiego (w tym jego finansowania), a także założeń polityki państwa dotyczącej wspierania rozwoju poradnictwa w Polsce¹⁵. W październiku 2013 roku w ramach projektu powstały wariantowe propozycje modelu funkcjonowania poradnictwa i założeń niezbędnych do jego wdrożenia. Czas pokaże, czy propozycje te zaowocują bardziej wymiernymi skutkami. Na razie wywołały dyskusję na temat systemowego wparcia poradnictwa i pewną aktywność w tej dyskusji ze strony rządu, co być może zwiększa szanse na uporządkowanie, ustabilizowanie i wzmocnienie finansowania poradnictwa. Dyskusja i przedstawione propozycje nie dotyczą wyłącznie kwestii finansowania usług świadczonych przez organizacje społeczne, obejmują bowiem całościowy model poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz zagadnienia związane z jego wdrożeniem, realizacją i finansowaniem. W projektowanym systemie poradnictwa prawnego i obywatelskiego są na razie brane pod uwagę różne modele i warianty. Niezależnie od tego, który z nich zostanie ostatecznie wybrany i jaki będzie kształtu przyszłego systemu, powinien on uwzględniać kilka istotnych kwestii – część z nich pojawiła się w rekomendacjach podsumowujących przywoływane badanie Instytutu Spraw Publicznych¹⁶ oraz w rekomendacjach dotyczących polityki państwa, sformułowanych

¹⁴ *Dotychczasowe projekty ustaw dotyczące systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego – wnioski*, [w:] *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, Instytut Prawa i Społeczeństwa Warszawa 2012, s. 10–12.

¹⁵ Informacje o projekcie są dostępne na stronie internetowej: <http://www.ppio.eu>.

¹⁶ *Poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce. Stan obecny i wizje przyszłości*, op. cit., s. 246–260.

w wyniku realizacji wspomnianego projektu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej¹⁷:

- ▶ Finansowanie poradnictwa prawnego i obywatelskiego musi się opierać na środkach z budżetu państwa, uzupełnianych przez budżety samorządów terytorialnych – nie tylko dlatego, że zapewnia to względną stabilność i pewność finansowania, ale przede wszystkim dlatego, że poradnictwo przyczynia się do osiągnięcia celów istotnych z punktu widzenia państwa, samorządów terytorialnych i obywateli.
- ▶ Uzupełnieniem tych środków powinien być wkład prywatny: środki własne podmiotów świadczących poradnictwo, fundusze prywatne, darczyńcy korporacyjni i indywidualni.
- ▶ Fundusze unijne – ze względu na ich przejściowy charakter oraz specyficzne cele i reguły wydatkowania – nie powinny stanowić istotnego źródła zasilania systemu finansowania poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Należy je w dostępnym zakresie wykorzystać przede wszystkim do wzmocnienia organizacji społecznych świadczących poradnictwo, na przykład w formie szkoleń dla doradców czy doposażenia punktów poradniczych.
- ▶ System musi się opierać na określonych, stałych mechanizmach i formach finansowania poradnictwa, jednocześnie jednak powinien umożliwiać finansowanie niestandardowych, innowacyjnych działań w tym zakresie.
- ▶ System powinien uwzględniać finansowanie organizacji społecznych jako fundamentu poradnictwa prawnego i obywatelskiego.
- ▶ System z pewnością będzie miał swoje ograniczenia strukturalne, formalne i finansowe, dlatego podmioty publiczne – w miarę potrzeb i dostępnych możliwości – powinny móc wspierać poradnictwo prawne i obywatelskie poza systemem albo niezależnie od niego. Dotyczy to szczególnie samorządów terytorialnych, ale także wspierania przez poszczególne resorty poradnictwa specjalistycznego – w tym celu niezbędne jest włączenie poradnictwa prawnego i obywatelskiego do sfery pożytku publicznego określonej w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, co umożliwi zlecanie zadań w tym zakresie przez instytucje publiczne organizacjom społecznym.
- ▶ Należy umożliwić finansowanie przez system kosztów zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio związanych ze świadczeniem usług poradniczych przez organizacje, w tym także kosztów doskonalenia wiedzy i kompetencji doradców, obsługi administracyjno-księgowej i standaryzacji usług.
- ▶ System powinien wykorzystywać konkursową formę kontraktowania usług poradniczych organizacjom społecznym, zmniejsza ona bowiem ryzyko uznaniowości i uzależnienia organizacji od darczyńców publicznych, ale z możliwością zawierania kontraktów wieloletnich i z uwzględnieniem przy wyborze usługodawców doświadczenia i kompetencji, nie zaś wyłącznie ceny, co będzie się przyczyniać do stabilizacji świadczenia usług poradniczych.

¹⁷ *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce (proponowane rozwiązania modelowych i założeń polityki państwa)*, Warszawa 2013 [materiał niepublikowany, planowany do udostępnienia na stronie internetowej: <http://www.ppio.eu>].

TOMASZ SCHIMANEK

Polityk społeczny, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego, działacz ruchu pozarządowego, badacz kwestii społecznych współpracujący z organizacjami pozarządowymi i instytucjami publicznymi. Od ponad ośmiu lat zaangażowany w działalność wspierającą rozwój bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, obecnie ekspert Instytutu Spraw Publicznych w projekcie „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”.

ANALIZY

I OPINIE

#137

12.2013

„Analizy i Opinie” – seria kilkustronicowych analiz dotyczących ważnych tematów dla Polski i Europy. W ten sposób Instytut Spraw Publicznych chce aktywnie włączyć się w debatę publiczną – pokazywać istotne problemy, często nieobecne w polskiej i ogólnoeuropejskiej debacie, oraz proponować konkretne rozwiązania. Tematyka poruszana w „Analizach i Opiniach” obejmuje zagadnienia związane między innymi z integracją europejską, polityką społeczną, edukacją, administracją publiczną, polityką migracyjną i polityką wschodnią.

Publikacja została przygotowana w ramach projektu systemowego współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Za treść publikacji odpowiada Instytut Spraw Publicznych.

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych jest dozwolone z podaniem źródła.

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013

Redaktor serii: dr Jacek Kucharczyk

Koordynator serii: Rafał Załęski, e-mail: publikacje@isp.org.pl

Redakcja językowa: Marcin Grabski (www.mesem.pl)

Adres: Instytut Spraw Publicznych

ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa

tel. 22 556 42 60, faks 22 556 42 62

e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl

Publikacja rozpowszechniana bezpłatnie