Publikacja dostępna
w Bibliotece INPRIS
na stronie internetowej
www.inpris.pl

Waldemar Florczak

System poradnictwa prawnego i obywatelskiego: rozważania ekonomisty i próba operacjonalizacji

Opracowanie powstało w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” (www.ppio.eu) współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej.

Warszawa 2012

1. Wprowadzenie

Celem ekonomicznej analizy (*law and economics*) prawa jest m.in. badanie ekonomicznych aspektów funkcjonowania instytucji prawnych, zwłaszcza poprzez pryzmat ich efektywności, oraz analiza gospodarczych skutków określonych rozwiązań legislacyjnych. W szczególności przy użyciu aparatu pojęciowego ekonomii oraz metodyki badań ilościowych możliwa jest a prioryczna kwantyfikacja makroekonomicznych następstw wdrażania nowych ustaw, również w ujęciu wariantowym. W konsekwencji można wskazać wariant legislacyjny, który spełniając określone wymogi formalne oraz proceduralno-prawne – ustalone egzogenicznie – charakteryzuje się najniższym społecznym kosztem wdrożenia, a zatem spełnia postulat efektywności.

Ekonomiczna analiza prawa akcentuje znaczenie holistycznego podejścia do badania pekuniarnych następstw określonych decyzji. Takie zagadnienia jak ustalenie kryteriów dostępu do usług prawnych, wysokość deklarowanego popytu ze strony beneficjentów oraz podmiotowe i przedmiotowe zróżnicowanie owego popytu, wymagania stawiane usługodawcom oraz kompetencyjne zróżnicowanie usługodawców, czy wreszcie standardy jakości udzielanych usług pozostają ze sobą ściśle powiązane, zaś zmiany każdego z wymienionych elementów wywołują określone skutki prawno-ekonomiczne, bezpośrednio przekładające się na wysokość społecznych kosztów reformy oraz efektów zewnętrznych. Badania wykorzystujące metody ekonomicznej analizy prawa powinny uwzględniać zarówno symultaniczność powiązań wszystkich kluczowych parametrów decyzyjnych, jak i formułować rekomendacje dotyczące gromadzenia adekwatnych danych niezbędnych do przeprowadzenia pełnej analizy kosztów i korzyści w kontekście postulowanych zmian legislacyjnych.

W opracowaniu niniejszym podjęto próbę konstrukcji modelu objaśniającego generowanie popytu na nieodpłatne porady prawne w celu ustalenia adekwatnej wysokości podaży usług prawnych, zapewniającej realizację popytu przy najniższych społecznych kosztach wdrożenia reformy. Bazę danych umożliwiającą przeprowadzenie stosownych szacunków stanowią informacje zawarte w ogólnopolskim badaniu ankietowym zrealizowanym przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce". Oprócz diagnozy istniejącego stanu rzeczy na roku 2012, a zatem przed wdrożeniem reformy, w opracowaniu zaproponowano odpowiednie działania, których celem jest oszacowanie oczekiwanego popytu na nieodpłatne porady prawne i obywatelskie po wdrożeniu reformy. Według wiedzy autora jest to pierwsza tego rodzaju próba

kompleksowego ujęcia bilansującego podaż z popytem na usługi nieodpłatnego poradnictwa prawno-obywatelskiego, zapewniająca minimalizację ogólnospołecznych kosztów wdrożenia reformy.

Struktura pracy jest następująca. Punkt kolejny poświęcony jest ogólnym rozważaniom na temat popytu, podaży i efektywności ekonomicznej w szczególnych warunkach funkcjonowania rynku, na którym beneficjenci nie ponoszą kosztów związanych z uzyskaniem porady prawnej, pomimo że usługa ta nie posiada cech tzn. dobra wolnego. Zawarte tam przemyślenia umożliwiają lepsze zrozumienie kolejnego punktu opracowania, w którym przedstawiono nowatorską dekompozycję kluczowych determinantów popytu na nieodpłatne porady prawne. Oprócz prezentacji formalnego modelu matematycznego, przy użyciu którego można oszacować wysokość popytu na usługi nieodpłatnego poradnictwa po wdrożeniu reformy, omówiono w nim czynniki wpływające na kształtowanie się wszystkich komponentów popytu.

Szacunki popytu stanowią wielkość wiążącą dla ustalenia wysokości podaży na rynku nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich. Realizacja popytu jest warunkiem koniecznym – ale niedostatecznym – wystąpienia efektywności rynkowej. Dopiero realizacja popytu po najniższych kosztach społecznych pozwala uznać dane działanie/rozwiązanie za efektywne. Kwestiom tym poświęcono trzeci podrozdział opracowania.

Punkt czwarty zawiera liczne operacyjne wskazówki umożliwiające oszacowanie pełnych kosztów wdrożenia reformy. W podrozdziale poprzedzającym dokonano bowiem jedynie optymalizacji równoważenia podaży z popytem, a zatem zapewniono minimalizację osobowych kosztów funkcjonowania korpusu prawnego. Chociaż składowa ta stanowi najważniejszą pozycję rachunków kosztowych reformy, to jednak koszty zagregowane obejmują również szereg innych pozycji.

W podrozdziale piątym – stanowiącym swoisty „bonus" względem głównego przedmiotu dociekań niniejszego opracowania – zawarto autorskie przemyślenia dotyczące funkcjonowania systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Tam również przedstawiono uwagi dotyczące możliwych zagrożeń dla wdrożenia i trwałości reformy.

We wszystkich partiach tekstu są obecne liczne refleksje o charakterze ekonomicznym dotyczące różnorodnych aspektów wdrożenia i funkcjonowania reformy. W podrozdziałach poświęconych operacjonalizacji popytu i podaży sformułowano również wskazówki, dotyczące badania kwestionariuszowego na podstawie którego możliwa byłaby pełna realizacja przedstawionych algorytmów. Obok stanu pożądanego tablice te zawierają również notę na temat informacji dostępnych. Analiza danych zastanych skłania ku mało

optymistycznemu wnioskowi, że nie wszystkie procedury operacjonalizacyjne opisane w tekście mogą zostać kompletnie wdrożone.

Opracowanie domykają uwagi końcowe poświęcone wybranym kwestiom poszerzenia zastosowań ekonomicznej analizy prawa w odniesieniu do projektowanej ustawy, szacunkowi efektów zewnętrznych oraz prognozowaniu zmian popytu na nieodpłatne porady prawne i obywatelskie.

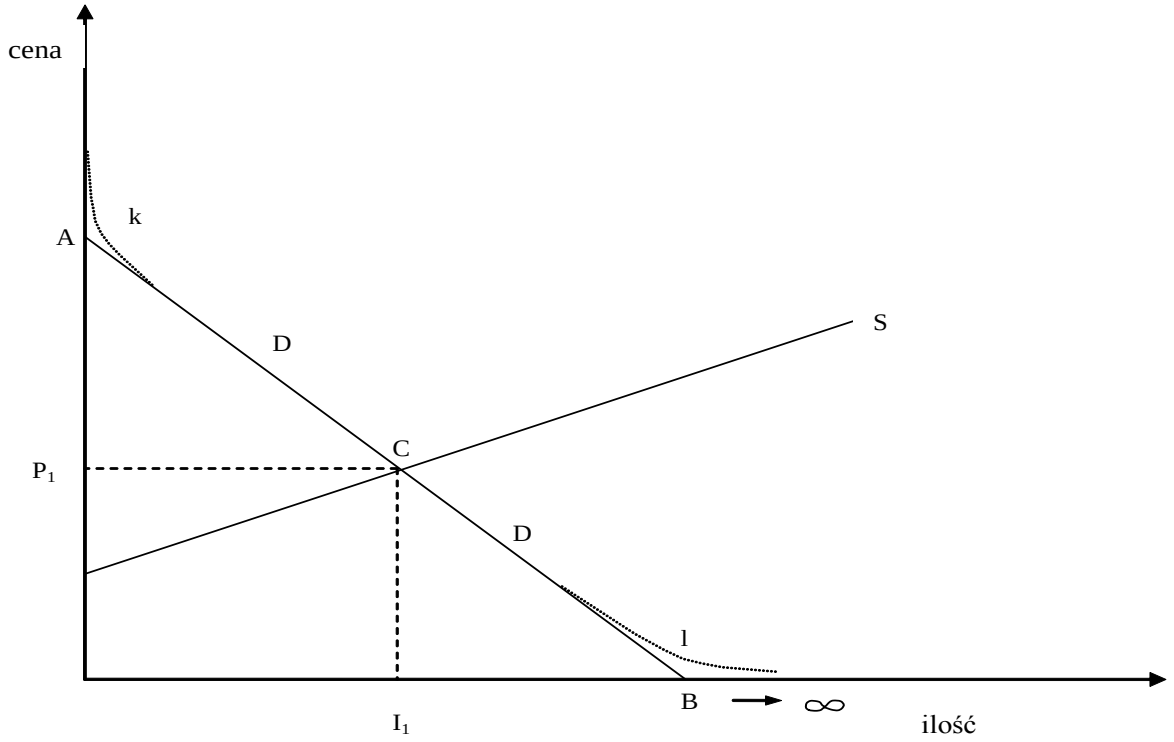
2. Popyt, podaż i efektywność na rynku usług nieodpłatnych

W rozważaniach nad ilościowymi aspektami reformy, a zwłaszcza kosztami jej wdrożenia, kluczową kwestią pozostaje szacunek oczekiwanego popytu ze strony beneficjentów oraz określenie wielkości i struktury podaży ze strony usługodawców. Zaznaczyć należy, iż użycie tych pojęć w sposób bezwarunkowy jest z punktu widzenia nauk ekonomicznych pewnym nadużyciem. Z pojęciami popytu i podaży nierozerwalnie bowiem związana jest kwestia ceny, jako wielkości, która w warunkach działania wolnego rynku równoważy podaż z popytem. W przypadku działania wolnego rynku zależność pomiędzy wymienionymi kategoriami zilustrowano wykresem 1.

Wykres 1 jest bardzo zbliżony do „klasycznego" wykresu – obecnego w każdym podręczniku makroekonomii – ilustrującego mechanizm równoważenia podaży z popytem w warunkach rynku doskonałego (równowaga w punkcie C, jest osiągana przy cenie P_1). Cechą różnicującą jest „zachowanie się" popytu w warunkach zerowej ceny produktu/usługi dla konsumenta/beneficjenta z jednej strony oraz wyjątkowo wysokiej ceny[1] produktu/usługi z drugiej. Dydaktycy intencjonalnie interpretują te kwestie w sposób uproszczony. Według (znacznie) uproszczonej narracji wielkość popytu w warunkach ceny zerowej oraz ceny krańcowo wysokiej powstaje po prostu jako przedłużenie prostej popytu, aż do momentu jej przecięcia odpowiednio z osią odciętych (wysokość popytu w warunkach ceny zerowej za produkt/usługę) oraz z osią rzędnych (wysokość popytu maleje do zera, jeśli cena okazuje się równa lub wyższa od pewnej wartości progowej). *Implicite* oznacza to, że funkcja popytu zachowuje się „normalnie" również w przypadku, gdy cena przybiera wartości skrajne (na wykresie 1 tak uproszczone podejście reprezentuje linia popytu, przecinająca osie współrzędnych w punktach A (zerowy popyt) i B (zerowa cena)).

[1] Chodzi o sytuacje, w których żądana cena znacznie/horrendalnie przewyższa nakłady pracy/koszty poniesione przez producenta/usługodawcę, generując nieuzasadniony zysk.

Wykres 1. Popyt w warunkach skrajnych cen



Źródło: opracowanie własne

W rzeczywistości jednak w przypadku cen skrajnych wielkość popytu jest nieokreślona. Nawet bowiem w przypadku ceny wygórowanej[2] - znacznie przekraczającej wartość progową ceny w punkcie A – produkt/usługa może znaleźć nabywcę (krzywa *k* wychodząca z prostej popytu D). W warunkach ceny zerowej wysokość popytu może natomiast leżeć znacznie powyżej punktu przecięcia z osią rzędnych (krzywa *l* wychodząca z prostej D); teoretycznie w przypadku dóbr magazynowanych popyt może być nawet nieograniczony (dążyć do nieskończoności). Nieprzypadkowo zatem w przypadku dóbr towarowych dystrybuowanych nieodpłatnie musi istnieć mechanizm reglamentacji. W przeciwnym razie indywidualny popyt zgłaszany na darmowe towary będzie wyższy od indywidualnych potrzeb!

W odróżnieniu od popytu na bezpłatne dobra towarowe indywidualny popyt na usługi nieodpłatnego poradnictwa prawno-obywatelskiego nie jest nieograniczony z góry, gdyż górną granicę popytu wyznaczają indywidualne potrzeby w tym zakresie. W tym przypadku zatem termin „popyt" jest tożsamy z terminem „potrzeba". Zasadniczą zatem kwestią jest

[2] Co może mieć miejsce w warunkach zamkniętego rynku lokalnego.

oszacowanie oczekiwanej wysokości zagregowanego popytu[3] i ustalenie czynników go determinujących.

Nie jest to zadanie trywialne. Nie można bowiem w tym celu wykorzystać danych z rynku komercyjnych usług prawnych, gdyż – jak należy przypuszczać - potrzeby potencjalnych beneficjentów systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego są jedynie w znikomym stopniu realizowane w ramach istniejącego, komercyjnego rynku usług prawnych. Ponadto ze względu na nieokreśloność popytu na rynku usług nieodpłatnych konieczne jest przeprowadzenie adekwatnego, ogólnokrajowego badania reprezentatywnego, na podstawie którego możliwe będą wariantowe szacunki zagregowanego popytu ze strony beneficjentów w zależności od przyjmowanych kryteriów decyzyjnych. Podkreślić należy, iż badanie takie – jakkolwiek metodologicznie adekwatne i zaawansowane by było – jest w stanie zdiagnozować jedynie istniejący stan rzeczy w zakresie nieustawowego systemu nieodpłatnego poradnictwa prawno-obywatelskiego. Jednakże poprzez sformułowanie odpowiednio filtrowanych pytań ankietowych można uzyskać informacje niezbędne do przeprowadzenia adekwatnych szacunków oczekiwanego popytu także po wdrożeniu reformy.

Trzy czynniki należy uznać przy tym za kluczowe w kontekście adekwatnych szacunków. Są to (por. Araszkiewicz [2012], Curran, Noone [2007], *A Strategic Framework for Access* … [2009]):

1) intuicja (namiastka świadomości) prawna beneficjentów,
2) świadomość przywileju dostępu,
3) faktyczna (lokomocyjna) dostępność usług.

W odróżnieniu od potrzeb niższego rzędu, wynikających bezwolnie z biologicznych aspektów egzystencji człowieka, potrzeba skorzystania z pomocy prawnej wymaga od strony beneficjenta pewnej świadomości/intuicji istnienia prawa, jako instytucji w sposób wiążący normującej najważniejsze stosunki międzyludzkie. Nie chodzi przy tym o tzw. świadomość prawną beneficjentów, ale o coś znacznie węższego: fakt chociażby przypuszczenia/podejrzenia z ich strony, iż dany problem można próbować rozwiązywać na drodze prawnej, co stanowi podstawę do:

a) artykulacji takiej potrzeby (w badaniu ankietowym odpowiedź afirmatywna na zapytanie o wystąpienie problemu prawnego),

[3] Z punktu widzenia poprawności terminologicznej należałoby raczej używać terminu „potrzeba" zamiast „popyt". Pamiętając jednak, iż w kontekście proponowanej ustawy obydwa te terminy są równoznaczne w dalszych rozważaniach zdecydowano się na konsekwentne używanie określenia „popyt", gdyż – jak się wydaje – termin ten jest bardziej rozpowszechniony w dyskusjach tematycznych.

b) podjęcia (zaniechania) próby rozwiązania problemu (m.in. poprzez szukanie możliwości porady prawnej).

Chociaż posiadanie intuicji prawnej ze strony beneficjentów wydaje się wymogiem trywialnym, to jednak nie jest przesądzone, że intuicja taka jest zjawiskiem powszechnym, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że duży odsetek potencjalnych beneficjentów należy grup społecznie wykluczonych. Rozsądne jest przy tym założyć, iż odpowiednio profilowana, masowa kampania reklamowa, mogłaby skutkować znaczącym wzrostem intuicji prawnej oraz świadomości przywileju dostępu. O ile jednak w przypadku świadomości przywileju dostępu można wskazać (patrz dalej) procedury umożliwiające określenie górnej granicy popytu, o tyle oddziaływanie reformy na wzrost intuicji prawnej beneficjentów pozostaje dużą niewiadomą. Z pewnością uzyskanie w tym przypadku adekwatnych informacji nie jest możliwe na podstawie danych zastanych dla Polski[4].

Świadomość przywileju dostępu ze strony beneficjentów do nieodpłatnych porad prawnych jest - zdaniem autora niniejszego opracowania - „języczkiem u wagi" spośród wszystkich czynników determinujących wielkość zagregowanego popytu. Po pierwsze, beneficjenci muszą posiadać świadomość owego przywileju, aby móc zeń skorzystać w przypadku pojawienia się problemu prawnego. Bez owej świadomości nie udadzą się oni do poradni nawet w przypadku występowania potrzeby konsultacji prawnej. Po drugie, łatwo jest stymulować wzrost tej kategorii za pomocą umiejętnie adresowanej kampanii reklamowej; w takim przypadku liczyć się należy nawet ze skokowym wzrostem społecznej świadomości

[4] Użyteczne mogą być w tym względzie doświadczenia krajów z już funkcjonującymi systemami nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej. W szczególności pomocne byłyby informacje dotyczące zmian (wzrostu) deklarowanych przypadków prawnych ze strony beneficjentów przed i po wdrożeniu systemowej reformy nieodpłatnego poradnictwa prawnego. W celu neutralizacji innych czynników wpływających na wymienione zmiany należałoby kategorię tę uczynić wielkością relatywną względem analogicznej kategorii opisującej populację ogółem (czy też metodologicznie bardziej poprawnie: względem analogicznej kategorii dla populacji ogółem z wyłączeniem beneficjentów). W szczególności chodzi o następujący wskaźnik, który powinien opisywać sytuację sprzed i po wprowadzeniu reformy systemowej.

$$RIBP_t = (NBPP_t / NB_t)/(NPP_t / NP_t)$$

gdzie:
RIP – relatywny wskaźnik intuicji prawnej beneficjentów w okresie *t*,
NBPP – liczba deklarowanych przez beneficjentów problemów prawnych,
NB – liczba beneficjentów,
NPP – liczba deklarowanych problemów prawnych ze strony populacji ogółem, z wyłączeniem beneficjentów,
NP – populacja ogółem z wyłączeniem beneficjentów.
Wskaźniki takie byłyby bardzo informatywne nie tylko w kontekście szacowania oczekiwanego popytu na etapie wejścia ustawy w życie, ale również w trakcie prognozowania popytu przyszłego. Interesujące byłoby bowiem wnioskowanie o zaobserwowanych zmianach w.w. wskaźnika w zależności od długości funkcjonowania systemu w różnych krajach. Długofalowe prognozowanie tego wskaźnika dla Polski mogłoby być oparte na metodach modelowania analogowego. Warto również podkreślić, iż charakterystyka ta jest – jak się wydaje – nieelastyczna w dół: indywidualna intuicja prawna nabyta raz w określonych okolicznościach nie ulega zanikowi wraz z upływem czasu.

omawianego przywileju. Po trzecie, kategoria ta jest nieelastyczna w dół, czyli stosunkowo łatwo można osiągnąć jej przyrost (np. poprzez wzmiankowane działania reklamowe), ale jej spadek nie jest możliwy (gdyż zakłada fizyczne zapomnienie o takim przywileju ze strony zainteresowanych).

Obecność intuicji prawnej, świadomości przywileju dostępu oraz wystąpienie problemu prawnego są warunkami koniecznymi, ale niedostatecznymi faktycznego skorzystania z nieodpłatnej konsultacji prawnej ze strony beneficjentów. Pamiętać należy bowiem, iż duża część beneficjentów należy do najuboższej warstwy społecznej, dla której poza-konsultacyjne koszty uzyskania porady prawnej stanowić mogą istotną przeszkodę w zaspokojeniu potrzeby. Dlatego też czynnikiem, który silnie oddziałuje na faktyczną możność zaspokojenia popytu jest fizyczna/lokomocyjna bliskość poradni prawnej, co w skali kraju jest przede wszystkim funkcją liczebności poradni. Pośrednio czynnik ten najprawdopodobniej wpływa również na intuicję prawną oraz świadomość przywileju. Dlatego tak ważne jest ustalenie, chociażby w sposób przybliżony, w jakiej skali wdrożenie systemu nieodpłatnego poradnictwa prawno-obywatelskiego wpłynie na wzrost popytu na usługi prawne ze strony beneficjentów. Niestety wiarygodna odpowiedź na to pytanie będzie możliwa dopiero *post factum*, chociaż pewne możliwości przybliżonych rachunków daje międzynarodowa analiza komparatywna (por. przypis 5).

Ze względu na nieodpłatny charakter systemu, podaż usług poradnictwa prawno-obywatelskiego pełni funkcję służebną względem wielkości popytu: efektywna podaż powinna być ustalona na poziomie gwarantującym pełne zaspokojenie zgłaszanego popytu[5]. Stan rzeczy, w którym występowałby nadwyżkowy popyt, bądź nadwyżkowa podaż byłby z definicji nieefektywny.

Według uproszczonej narracji w warunkach wolnego rynku podaż usług, za które usługodawcy nie otrzymują wynagrodzenia równa jest zeru. Faktycznie jednak istnieć będzie szczątkowa podaż usług świadczonych *stricte* charytatywnie[6]. Z oczywistych powodów działania *pro bono* nie są w stanie zaspokoić zgłaszanego popytu, który w przypadku zerowych cen usług jest z definicji bardzo wysoki. Dlatego jedyną możliwość zaspokojenia popytu w warunkach zerowej ceny usług daje system, w którym usługodawcy będą otrzymywać za swoją pracę stosowne wynagrodzenie, przy czym kwestie regulowania

[5] W początkowej fazie funkcjonowania systemu poradnictwa prawno-obywatelskiego podaż usług prawnych – a zwłaszcza lokomocyjna łatwość dostępu do poradni, będąca funkcją ich liczebności - będzie również oddziaływać na zagregowany popyt.

[6] W odróżnieniu od nieodpłatnego poradnictwa świadczonego przez osoby otrzymujące za swoje usługi wynagrodzenie ze strony instytucji wspierających.

wysokości owych wynagrodzeń należy pozostawić – na ile to tylko możliwe – mechanizmom rynkowym.

Dostosowanie wysokości podaży do wielkości zgłaszanego popytu jest warunkiem koniecznym, ale niedostatecznym istnienia makroekonomicznej efektywności systemu poradnictwa prawno-obywatelskiego. Efektywność wymaga bowiem spełnienia dodatkowych kryteriów w trakcie wdrożenia i funkcjonowania systemu.

W dziedzinie nauk ekonomicznych przez efektywność ogólną (*efficiency*) rozumie się taki sposób realizacji określonego celu, który zapewnia osiągnięcie danych wyników możliwie najniższym kosztem lub osiągnięcie możliwie największych wyników przy ustalonych kosztach (por. Black [2008]). W kontekście projektu reformy adekwatny jest pierwszy wariant definicji. Rezultatem reformy jest bowiem zaspokojenie popytu na usługi (porady) prawne, przy zerowej cenie owych usług. Za sprawą zgłaszanego popytu mamy do czynienia z określoną pulą problemów prawnych, które stanowią podstawę udzielanych porad prawnych w podziale przedmiotowym. Popyt od strony beneficjentów zaspokajany jest przez wyspecjalizowany korpus prawniczy (usługodawców), którego zadaniem jest udzielanie nieodpłatnych porad prawnych dla tych pierwszych. Przy tak ustalonym celu reformy warunkiem koniecznym – ale niedostatecznym - zaistnienia efektywności jest zaspokojenie całego popytu, który stanowi odpowiednik „wyników" w przytoczonej wcześniej definicji efektywności.

Usługodawcy za swoją pracę otrzymują wynagrodzenie, co sprawia iż generowane są społeczne koszty wdrożenia reformy. Z powodu różnic zarówno w uzyskanym wykształceniu oraz specjalizacji i doświadczeniu zawodowym usługodawcy różnią się między sobą wydajnością w udzielaniu porad prawnych, co stanowi uzasadnienie dla zróżnicowania średnich płac usługodawców według w.w. kryteriów. W konsekwencji porady prawne – zróżnicowane zarówno przedmiotowo, jak ze względu na stopień ich komplikacji – mogą być udzielane przez różnych usługodawców, co powoduje, że kryterium efektywności ogólnej jest w tym przypadku równoznaczne z kryterium efektywności alokacyjnej. Problem efektywności sprowadza się zatem do optymalnego – w sensie minimalizacji kosztów osobowych pracy usługodawców – przydziału poszczególnych rodzajów porad prawnych do poszczególnych typów usługodawców.

Obok kosztów osobowych wynikających z pracy usługodawców wdrożenie reformy wymagać będzie poniesienia szeregu innych kosztów: najmu pomieszczeń, wyposażenia w sprzęt biurowy, personelu pomocniczego, controllingu, czy kosztów bieżących (prąd, woda, środki czystości, itp.). Wprowadzenie tych dodatkowych składowych kosztów w żaden

sposób nie zakłóca zarysowanej powyżej koncepcji optymalizacji, zapewniającej zaspokojenie popytu na b.p.p. przy jednoczesnym spełnieniu kryterium efektywności ogólnej i alokacyjnej. Wszystkie wymienione rodzaje kosztów są bowiem przede wszystkim funkcją liczebności korpusu prawnego, zaś kalkulacja tych kosztów wynika bardziej z przyjętych norm techniczno-administracyjno-biurowych niż z niezależnego rachunku ekonomicznego[7].

3. Operacjonalizacja popytu

Zakładając jednorodność beneficjentów oraz jednorodność porad prawnych (jeden rodzaj beneficjenta, jeden rodzaj porady prawnej) zagregowany popyt na nieodpłatne porady prawne (w skrócie n.p.p.) przedstawić można następująco:

$$BPPD_t = LU_t * PS_t \qquad (1)$$

gdzie:

$BPPD_t$ - zagregowany popyt (liczba przypadków skorzystania z n.p.p.) w okresie *t*,

LU_t - liczba osób uprawnionych do pobierania n.p.p. w okresie *t*,

PS_t - prawdopodobieństwo (częstotliwość) korzystania z n.p.p.

W celu uwypuklenia kluczowych okoliczności determinujących korzystanie z n.p.p. równość (1) zdekomponować można następująco:

$$BPPD_t = LU_t * SW_t * POT_t * MRP_t \qquad (2)$$

gdyż:

$$BPPD_t = \frac{LU_t}{1} * \frac{LUS_t}{LU_t} * \frac{SPOT_t}{LUS_t} * \frac{BPPD_t}{SPOT_t} \qquad (3)$$

gdzie:

SW_t – świadomość przywileju dostępu do n.p.p. (świadomość możliwości skorzystania z n.p.p.):

$$SW_t = \frac{\text{Osoby z wiedzą o możliwości skorzystania } LUS_t}{\text{Wszystkie osoby uprawnione } LU_t}$$

POT_t – potrzeba skorzystania:

$$POT_t = \frac{\text{Suma wszystkich deklarowanych przypadków prawnych osób uprawnionych } SPOT_t}{\text{Osoby z wiedzą o możliwości skorzystania } LUS_t}$$

MRP_t – możliwość realizacji potrzeby:

[7] Należy jedynie wyrazić nadzieję, iż normy te są ekonomicznie optymalne/efektywne, przynajmniej z punktu widzenia relacji średnich.

$$MRP_t = \frac{\text{Liczba przypadków skorzystania z b.p.p.} \quad BPPD_t}{\text{Suma wszystkich deklarowanych przypadków prawnych osób uprawnionych} \quad SPOT_t}$$

Co wnoszą dekompozycje (2) i (3)?

Pokazują i kwantyfikują główne kanały oddziaływania na popyt na n.p.p., o odmiennych uwarunkowaniach indywidualnych, środowiskowych i decyzyjnych. Próba objaśnienia popytu na n.p.p. w sposób dynamiczny jest równoznaczna z objaśnieniem kształtowania się poszczególnych komponentów relacji (2). Gdyby bowiem ograniczyć się jedynie do relacji (2) dla wybranego okresu (co umożliwi ankietowa diagnoza systemu n.p.p.; technicznie oznaczałoby usunięcie z relacji (1)-(3) subskryptu czasu) wówczas można oszacować popyt – mniej lub bardziej precyzyjnie – jedynie dla okresu analizy. Z punktu widzenia określenia oczekiwanego popytu na n.p.p. po wprowadzeniu reformy jest to zdecydowanie za mało, gdyż wysokość popytu podlega dużym wahaniom w zależności od uwarunkowań środowiskowych i indywidualnych, w tym w sposób zasadniczy zależy od samego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Dlatego efektywna alokacja środków na system n.p.p. (podaż) wymaga stałego monitoringu, a nawet prognozowania wysokości popytu na n.p.p.

Punktem wyjścia tak ambitnego zadania jest w pierwszej kolejności identyfikacja, w drugiej zaś kwantyfikacja, czynników warunkujących poszczególne komponenty zależności (2), w tym przede wszystkim ustalenie w jaki sposób wdrożenie reformy wpłynie na zmiany parametrów tożsamości (2)-(3).

Poniżej przedstawiono analizę takich czynników oraz adekwatne uwagi dotyczące zarówno możliwości ich pomiaru oraz operacjononalizacji:

3.1. Liczba osób uprawnionych (*LU*)

Liczba osób uprawnionych (LU_t) jest funkcją egzogenicznych kryteriów wejścia oraz populacji ogółem.

LU_t = f (kryteria wejścia$_t$, populacja ogółem[8]$_t$),

[8] To co rozumiane jest pod terminem „populacja ogółem" zależy w pewnym stopniu również od zdefiniowanych kryteriów dostępu do n.p.p.. Jeśli zatem kryteria dostępu dopuszczają np. imigrantów, to naturalnie są oni włączeni do „populacji ogółem". Jeśli chodzi zaś o sprawy niepełnoletnich i osób ubezwłasnowolnionych, to nie wydaje aby istniał tutaj dodatkowy problem. Jeśli sprawna osoba fizyczna/prawna spełnia kryteria dostępu do n.p.p. i korzysta z tych usług mając na uwadze interes swoich podopiecznych – jeśli procedury reprezentację taką dopuszczają – to tych ostatnich nie trzeba oddzielnie wprowadzać do „populacji ogółem". Problem pojawiłby się tylko wówczas, gdyby poradnie odwiedzali osobiście niepełnoletni i osoby ubezwłasnowolnione, co nie zachodzi. Ewentualnie problem z określeniem populacji istniałby również, gdyby każdy – nawet gdyby

Zmiany tych kategorii skutkują zmianą liczebności populacji uprawnionej do korzystania z n.p.p.

Na etapie operacjonalizacji pojawiają się liczne problemy, które wymagają arbitralnych i normatywnych rozwiązań. W kontekście kryteriów wejścia nasuwają się następujące uwagi:

(i) Kryteria wejścia znane są *a priori* i na tej podstawie szacowana jest populacja osób uprawnionych, zaś podaż należy dostosować do wysokości popytu (wersja badania preferowana).

(ii) Jeśli kryteria wejścia nie są ustalone dyskrecjonalnie, wówczas w celu ich określenia – przy założeniu znajomości wysokości populacji ogółem według ustalonych kryteriów – konieczna jest znajomość ogólnej puli środków przeznaczonych na wdrożenie reformy n.p.p. Znając tą pulę (podaż) i traktując ją jako ograniczenie budżetowe można wówczas dostosować kryteria wejścia w taki sposób, aby nie zawyżyć zagregowanego popytu. Pojawia się jednak wówczas problem polegający na tym, że przy ustalonym popycie (w tym wariancie dostosowującym się do podaży) kryteria wejścia, a tym samym struktura beneficjentów, nie są jednoznacznie określone. Stosując różne kryteria dopuszczamy bowiem różne grupy społeczne do n.p.p., nawet przy istniejącym ograniczeniu budżetowym. Dlatego też ta wersja badania jest znacznie bardziej skomplikowana niż wersja, w której kryteria wejścia znane są *a priori*, gdyż wymaga (niezwykle skomplikowanych i metodologicznie spornych) porównań użyteczności różnych grup potencjalnych beneficjentów. Z tego powodu jest to podejście z pewnością znacznie bardziej subiektywne od wariantu (i).

(iii) Można zrezygnować z konieczności równoważenia podaży z popytem na n.p.p., ale rozwiązanie takie jest równoznaczne z rezygnacją postulatu ekonomicznej efektywności reformy, gdyż pojawi się albo nadwyżkowa podaż, albo nadwyżkowy popyt.

(iv) Liczebność populacji beneficjentów powinna być wyliczona na podstawie danych GUS. Zaznaczyć należy jednak, iż o ile oficjalne dane mogą być stosunkowo łatwo dostępne dla konkretnego kryterium, to już koniunkcja kryteriów może prowadzić do dużych problemów operacyjnych. Nie powinno sprawiać trudności ustalenie populacji osób poniżej określonego poziomu dochodów, podobnie jak n.p. liczby samotnych matek z dzieckiem,

---

osobiście nie spełniał kryteriów dostępu – mógł korzystać z n.p.p. w imieniu swoich dzieci i ubezwłasnowolnionych bliskich, co również nie zachodzi.

itp. Jednakże drugie z przytoczonych kryteriów nie jest niezależne od kryterium pierwszego, gdyż duży odsetek samotnych matek ma bardzo niskie dochody, ale z pewnością nie wszystkie. Chodzi o to, że w przypadku dywersyfikacji kryteriów problemy narastają „lawinowo" i bardzo utrudniają operacjonalizację, gdyż stwarzają realne zagrożenie podwójnej (potrójnej, poczwórnej, … po-krotnej) ewidencji. Podkreślić należy również, że im mniej kryteriów dostępu i większa ich czytelność, tym lepiej nie tylko dla operacjonalizacji projektu, ale również dla społecznej percepcji reformy oraz przyszłego monitoringu systemu n.p.p.. Kryteria wejścia powinny być uznane za parametry legislacyjne, z możliwością ich ewentualnych zmian w przypadku wystąpienia bardzo silnych napięć na rynku n.p.p. (np. narastające niezbilansowanie podaży z popytem).

(v) Praktycznym ograniczeniem dla dyskrecjonalnego ustalania kryteriów dostępu do poradnictwa prawno-obywatelskiego jest możliwość zidentyfikowania populacji beneficjentów na podstawie ogólnokrajowego badania ankietowego. Jeżeli bowiem dane kryterium nie znalazło się na liście pytań ankietowych, wówczas nie ma możliwości jego operacjonalizacji, gdyż wyniki badania ankietowego nie dostarczą niezbędnych danych reprezentatywnych dla populacji spełniającej takie kryterium.

3.2. Świadomość przywileju dostępu (*SW*)

Zmienna ta stanowi – o czym wspomniano w punkcie drugim opracowania – „języczek u wagi" całej analizy popytu. Jest to kategoria nieelastyczna w dół, a przy tym bardzo podatna na szybki przyrost, który może nastąpić już w wyniku medialnego rozgłosu wokół samej ustawy, a tym bardziej za sprawą zamierzonej kampanii reklamowej ją promującej. Dlatego tak ważne są szacunki popytu uwzględniające wymienione okoliczności. W przypadku bowiem braku możliwości zrównoważenia podaży z raptownie zwiększonym popytem, nie będzie możliwa redukcja popytu poprzez obniżenie społecznej świadomości skorzystania z n.p.p. Jedynym instrumentem skutecznego zmniejszenia popytu może okazać się wówczas zawężenie kryteriów dostępu, czyli wycofywanie się z wcześniejszych ustaleń, co – w najlepszym przypadku - może prowadzić do społecznego niezadowolenia, w najgorszym zaś – do społecznych niepokojów. Dlatego uwaga powyższa ma charakter rekomendacji politycznej. Należy zachować wstrzemięźliwość – przynajmniej w początkowej fazie funkcjonowania systemu – w dążeniu do rozniecania świadomości uprawnień, tak aby ustawa nie stała się „ofiarą własnego sukcesu". Z pewnością zaś ustalenie kryteriów dostępu nie powinno być regulowane aktem prawnym o wadze ustawy, gdyż ich zmiana byłaby wówczas bardzo utrudniona.

Z pewnością – obok czynników medialnych i promujących – świadomość przywileju dostępu jest w długim okresie funkcją innych czynników, takich jak (por. *A Strategic Framework for Access* … [2009]):

a) uwarunkowania indywidualne (wiek, wykształcenie, dochód, płeć),

b) uwarunkowania środowiskowe (np. miejsce zamieszkania),

c) skumulowana liczba beneficjentów, którzy już skorzystali z n.p.p.,

d) liczebność ośrodków świadczących n.p.p. (ten czynnik jest w dużym stopniu niezależny od wymienionego w punkcie c)).

Zmienna *LU*, występująca w mianowniku zmiennej *SW*, została omówiona w punkcie 3.1, natomiast kategoria *LUS* – występująca w liczniku *SW* – omówiona jest w punkcie kolejnym.

3.3. Potrzeba skorzystania, *POT*, jej składowe: *SPOT* i *LUS* oraz faktyczny popyt, *BPPD*

Punktem odniesienia dla prowadzonej narracji jest wykres 2 (por. Araszkiewicz [2012], Curran, Noone [2007], Tata [2007]). Przedstawiono na nim wszystkie sposoby rozwiązania (lub zaniechania) deklarowanych problemów prawnych (*SPOT*) ze strony beneficjentów, którzy w świetle określonych kryteriów posiadają przywilej nieodpłatnego korzystania z poradnictwa prawno-obywatelskiego. Liczba problemów prawnych, które przed wdrożeniem reformy zostały rozwiązane za pośrednictwem instytucji udzielających n.p.p. udzielonych porad prawnych w roku 2012 (*BPPD* we wzorach (2) i (3)) wynosi (patrz wykres 2; objaśnienia nowowprowadzonych symboli również na wykresie 2):

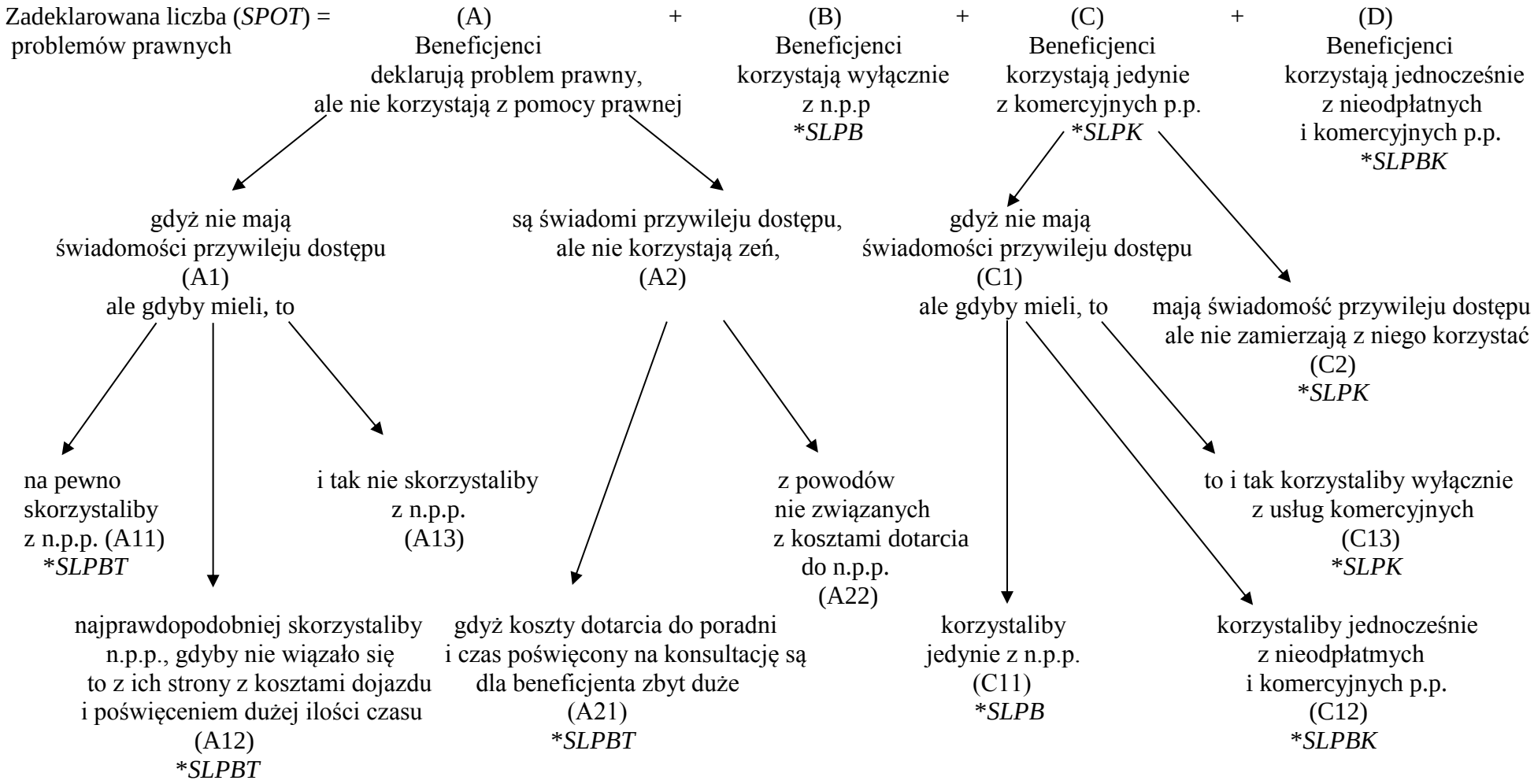
$$BPPD_{2012} = B_{2012} * SLPB_{2012} + D_{2102} * SLPBK_{2012}, \tag{4}$$

zaś:

$$SPOT_{2012} = A_{2012} + B_{2012} * SLPB_{2012} + C_{2012} * SLPK_{2012} + D_{2012} * SLPBK_{2012} \tag{5}$$

$$LUS_{2012} = A2_{2012} + B_{2102} + C2_{2012} + D_{2102} \tag{6}$$

Wykres 2. Dekompozycja ogólnej, deklarowanej przez beneficjentów, liczebności przypadków prawnych



gdzie:

SLPB – średnia liczba problemów prawnych (wizyt w poradni) na beneficjenta korzystającego wyłącznie z systemu n.p.p.,
SLPBK – średnia liczba problemów prawnych (wizyt w poradniach n.p.p.) na beneficjenta, który dodatkowo korzysta z komercyjnych p.p.,
SLPBT – przewidywana średnia liczba problemów prawnych (wizyt w poradniach n.p.p.) na beneficjenta z nowo nabytą świadomością przywileju dostępu (efekt „pękniętej tamy”),
SLPK - średnia liczba problemów prawnych (wizyt w poradni) na beneficjenta korzystającego wyłącznie z komercyjnego systemu p.p.

Na podstawie wyników ankiety można jedynie – mniej lub bardziej precyzyjnie – ustalić faktyczną wysokość popytu na n.p.p. tylko dla okresu, w którym przeprowadzono badanie ankietowe. Tym niemniej umiejętna konstrukcja pytań ankietowych daje możliwość prognozowania wielkości popytu na n.p.p. również po wprowadzeniu reformy. Kluczową kwestią - o czym wielokrotnie mówiono we wcześniejszych partiach tekstu – pozostają zmiany świadomości przywileju dostępu po wdrożeniu reformy oraz samej formuły jej wdrożenia (bez rozgłosu *versus* przy dużym rozgłosie medialnym). Można w tym kontekście wyróżnić kilka wariantów:

1) Wariant wdrożeniowy popytu maksymalnego, w którym zakłada się, iż za sprawą „szumu medialnego" oraz efektywnej kampanii reklamowej, wszyscy beneficjenci nabywają świadomość przywileju dostępu do n.p.p.. Ponadto w wariancie tym przyjmuje się, że system poradnictwa prawnego i obywatelskiego będzie charakteryzowała bardzo gęsta sieć poradni, tak że beneficjenci nie będą ponosić znaczących kosztów dotarcia do poradni. Przy takich założeniach popyt na n.p.p. wyniesie (patrz również wzory (2) i (3)):

$$BPPD_{\max} = A11 * SLPBT + A12 * SLPBT + A21 * SLPBT + B * SLPB + C11 * SLPB + C12 * SLPBK + D * SLPBK \quad (7)$$

zaś:

$$SPOT_{\max} = A11 * SLPBT + A12 * SLPBT + A13 + A21 * SLPBT + A22 + B * SLPB + C11 * SLPB + C12 * SLPBK + C13 * SLPK + C2 * SLPK + D * SLPBK \quad (8)$$

oraz:

$$LUS_{\max} = A+B+C+D \quad (9)$$

gdyż wszyscy beneficjenci mają świadomość przywileju dostępu.

Odrębnego komentarza wymaga hipoteza „pękniętej tamy", która stanowi uzasadnienie dla wyróżnienia kategorii *SLPBT* (patrz wykres 2). Jak należy przypuszczać średnia liczba problemów prawnych na beneficjenta z nowo nabytą świadomością będzie wyższa od analogicznej wielkości przypadającej na beneficjenta korzystającego wyłącznie z n.p.p., *SLPB*, która to wielkość powinna z kolei być wyższa od średniej liczby problemów prawnych na beneficjenta korzystającego zarówno z nieodpłatnych, jak i komercyjnych usług prawnych. Zachodzić powinno zatem:

$$SLPBK < SLPB < SLPBT \quad (10)$$

Zwiększony popyt ze strony beneficjentów dotychczas „uśpionych" w dochodzeniu swoich praw powinien mieć charakter przejściowy aż do momentu, w którym sprawy zaległe

zostaną uregulowane i kolejne przypadki będą zgłaszane na bieżąco. Możliwość empirycznej weryfikacji postawionej hipotezy polega na badaniu zależności pomiędzy liczbą deklarowanych problemów prawnych przez beneficjenta a długością czasu znajomości przez niego przywileju dostępu do n.p.p., przy czym odpowiednia relacja powinna być funkcją malejącą względem czasu. W długim okresie $SLPBT \to SLPB$, co oznacza, że w przytoczonym wariancie maksymalny popyt wdrożeniowy (krótko-okresowy) będzie wyższy od popytu długookresowego ze względu na występowanie efektu „pękniętej tamy".

2) Wariant popytu maksymalnego ze słabą infrastrukturą poradnictwa (mała liczba poradni)

Wariant ten od wymienionego wcześniej wyróżnia jedynie fakt rzadkiej sieci poradni, pozostałe założenia pozostają natomiast takie same, jak w wariancie 1). Przy takich warunkach wartość zmiennej *LUS* wyznaczana jest tak samo, jak we wzorze (9), natomiast:

$$BPPD_{\max'} = A11 * SLPBT + B * SLPB + C11 * SLPB + C12 * SLPBK + D * SLPBK \quad (11)$$

$$SPOT_{\max'} = A11 * SLPBT + A13 + A22 + B * SLPB + C11 * SLPB + C12 * SLPBK + C13 * SLPK + C2 * SLPK + D * SLPBK \quad (12)$$

3) Warianty popytu niższego od maksymalnego wdrożeniowego wydają się oczywiście bardziej realistyczne, gdyż nie zakładają 100% świadomości przywileju dostępu oraz zupełnego braku kosztów i czasu poświęconego na dotarcie do poradni. Od strony operacjonalizacji warianty takie można przedstawić następująco:

$$BPPD_{realistic} = w_1 * A11 * SLPBT + w_1 * w_2 * A12 * SLPBT + w_2 * A21 * SLPBT + B * SLPB + w_3 * C11 * SLPB + w_3 * C12 * SLPBK + D * SLPBK \quad (13)$$

$$SPOT_{realistic} = w_1 * A11 * SLPBT + w_1 * w_2 * A12 * SLPBT + A13 + w_2 * A21 * SLPBT + A22 + B * SLPB + w_3 * C11 * SLPB + w_3 * C12 * SLPBK + w_3 * C13 * SLPK + w_3 * C2 * SLPK + D * SLPBK \quad (14)$$

$$LUS_{realistic} = w_1 * A1 + A2 + B + w_3 * C1 + C2 + D, \quad (15)$$

gdzie wszystkie wagi spełniają warunek:

$$0 < w_i < 1, \ i=1,2,3. \quad (16)$$

Wagi w_1 oraz w_2 związane są ze zmianami (przyrostem) świadomości przywileju dostępu w następstwie wdrożenia reformy. Zróżnicowanie tych wag względem typu beneficjentów A oraz C (patrz wykres 2) wynika ze spostrzeżenia, że skorzystanie z komercyjnych usług prawnych (typ C) świadczy o determinacji beneficjentów w dążeniu do rozwiązania swojego problemu. Wyższa aktywność powinna zatem przełożyć się na szybszy

wzrost świadomości przywileju dostępu tej grupy beneficjentów. Należy zatem oczekiwać, iż przy spełnieniu warunku (16) zachodzić będzie następująca nierówność:

$$0 < w_1 < w_3 < 1 \tag{17}$$

Waga w_2 dotyczy faktycznej możliwości skorzystania z n.p.p. w przypadku posiadania świadomości przywileju dostępu (typy A12 i A21). Założenie przyjęte w wariancie popytu maksymalnego (wariant 1, gdzie $w_2 = 1$) można byłoby uznać z realistyczne jedynie w przypadku, gdyby to usługodawcy fatygowali się do beneficjentów (składaliby im wizyty domowe), nie zaś odwrotnie. Z kolei w wariancie popytu maksymalnego z niską liczebnością poradni przyjęto *implicite* założenie, że wdrożenie reformy – które z definicji wiązać się będzie z powstaniem nowych poradni (punktów poradnictwa prawno-obywatelskiego) – nie będzie skutkować zwiększeniem możliwości dostępu do poradni (wariant 2, gdzie $w_2 = 0$). Zatem wariantem bardziej realistycznym jest przypadek, w którym wzrost liczebności poradni doprowadzi do wzrostu możliwości realizacji usługi n.p.p., czyli $0 < w_2 < 1$, przy czym im bardziej gęsta sieć poradni – tym waga w_2 będzie bliższa jedności.

Na podstawie danych zastanych nie ma możliwości nawet zgrubnego oszacowania wymienionych powyższej wag. Pomocne mogą okazać się doświadczenia innych krajów, jeśli prowadziły one ilościowy monitoring popytu – przed i po wprowadzeniu reformy - według kryteriów proponowanych w niniejszym opracowaniu.

Unikalną możliwość oceny zmian w poziomach świadomości w zależności od sposobu wdrożenia reformy (bez rozgłosu *versus* intencjonalne i masowe działania promujące i nagłaśniające) dawałoby badanie pilotażowe wdrożenia reformy w małej skali, na przykład w dwóch zbliżonych uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi powiatach. Pod warunkiem znajomości dla tych powiatów wysokości popytu oraz głównych parametrów przedstawionej operacjonalizacji można byłoby adekwatnie ocenić wpływ formy wprowadzenia reformy na wysokość zmian popytu i jego strukturę. Niestety badania takie nie zostały przeprowadzone, ale przyjmując mocne założenie, że ze względu na zbliżone parametry rozwoju społeczno-ekonomicznego, relatywny (np. na 1000 mieszkańców) popyt na n.p.p. był w tych powiatach taki sam przed wdrożeniem reformy, przybliżona odpowiedź na tak postawione powyżej pytanie byłaby możliwa poprzez porównanie wysokości zrealizowanego popytu w obydwu powiatach.

Analogicznie można byłoby analizować wpływ łatwości dostępu do poradni na wysokość zrealizowanego popytu. Przy wyjściowych założeniach takich samych, jak w

przypadku opisanym w poprzednim akapicie, w jednym powiecie można byłoby umiejscowić tylko jedną poradnię (np. w urzędzie powiatowym), w drugim zaś – oprócz poradni w urzędzie powiatowym – również poradnie gminne. W obydwu powiatach forma uruchomienia poradni musiałby być przy tym taka sama.

Dążąc do minimalizacji kosztów tak określonego wdrożenia pilotażowego eksperymentem musiałyby objęte przynajmniej trzy powiaty:

1) Jedna poradnia o ustalonej lokalizacji (np. w urzędzie powiatowym) + nagłośnienie medialne (telewizja lokalna, prasa lokalna, ulotki) towarzyszące nie tylko jej uruchomieniu, ale również funkcjonowaniu,
2) Jedna poradnia o ustalonej – takiej samej, co w przypadku 1) - lokalizacji (np. w urzędzie powiatowym) + informacja medialna towarzysząca jedynie jej uruchomieniu (jednorazowe wzmianki w prasie i telewizji lokalnej),
3) Poradnia powiatowa o ustalonej lokalizacji – takiej samej, co w przypadkach 1) i 2) – oraz dodatkowe poradnie gminne (np. w urzędach gminnych) + informacja medialna taka jak w punkcie 2-gim.

Zacznie większą wartość poznawczą miałoby ogólnokrajowe badanie ankietowe, które uwzględniałoby również informacje regionalne. *Minimum minimorum* pełnej analizy zapewniłoby włączenie do ankiet pytań o zamieszkaniu respondenta w podziale administracyjnym (powiat i województwo), gdyż wówczas można byłoby wykorzystać istniejące - i adekwatne w kontekście badania - dane obiektywne opisujące te jednostki (np. średnia płaca/dochód w regionie, stopa bezrobocia, itp.). Informacja o miejscu zamieszkania respondenta według podziału administracyjnego dałaby również możliwość oszacowania wpływu czynników determinujących główne komponenty tożsamości (2) i (3) poprzez zastosowanie metodyki badań przekrojowych, a nawet metod modelowania hierarchicznego. O wysokości potrzeb prawnych decydują bowiem nie tylko czynniki indywidualne (wiek, wykształcenie, dochód, płeć, itp.), ale również mezo- i makroekonomiczne (gęstość zaludnienia, nierówności społeczno-ekonomiczne, bezrobocie, struktura produkcji, itp.) oraz instytucjonalne (por. *A Strategic Framework for Access* ... [2009]). Ponadto można byłoby różnicować szacunki popytu w ujęciu regionalnym. Jest to doniosła uwaga, gdyż z równowagi popytu i podaży na n.p.p. w skali kraju nie wynika automatycznie równowaga w skali regionalnej/lokalnej.

Na zakończenie rozważań dotyczących szacunków oczekiwanego popytu na n.p.p. po wdrożeniu reformy poradnictwa prawno-obywatelskiego wspomnieć należy również o instytucjach świadczących n.p.p. w Polsce jeszcze przed wdrożeniem reformy. Jak należy

przypuszczać ich znaczenie w dziedzinie n.p.p. ulegnie osłabieniu. Przesłanką takiego wniosku jest psychosocjologiczna obserwacja zachowań ludzkich w dążeniu do realizacji roszczeń, dochodzonych w warunkach ustawowego prawa zamiast percypowanej „łaski" innych, co najprawdopodobniej będzie skutkować zmniejszeniem popytu na poza-systemowe usługi n.p.p.. Ponadto niewykluczone, iż instytucje wspomagające funkcjonowanie dotychczasowych instytucji świadczących n.p.p. zaczną postrzegać tego typu działalność za zbyteczną. W efekcie funkcjonujący przed wdrożeniem reformy model poradnictwa niesystemowego zostanie zredukowany jedynie do instytucji *stricte* charytatywnych. Tym niemniej w krótkim okresie dotychczasowe instytucje mogą wspomagać funkcjonowanie poradnictwa systemowego, ale w stopniu niższym niż przed wprowadzeniem reformy, tj. poniżej *BPPD* (patrz wory 2 i 3).

3.4. Popyt w przypadku niejednorodności beneficjentów oraz porad prawnych

Zakładając niejednorodność beneficjentów oraz niejednorodność p.p. (różne rodzaje beneficjentów, różne rodzaje porad prawnych) zagregowany popyt na n.p.p. przedstawić można następująco (por. wzór (2)):

$$BPPD_t = \sum_{i=1}^{K}\sum_{j=1}^{M}(LU_{it} * SW_{it} * POT_{ijt} * MRP_{ijt}) \qquad (18)$$

gdzie:

- symbole zmiennych: patrz wzór (2)

$i = 1, ..., K$ – liczba wyróżnionych - według adekwatnych kryteriów - grup uprawnionych do korzystania z b.p.p.

$j = 1, ..., M$ – liczba homogenicznych/wyróżnionych grup porad prawnych.

Uwzględnienie heterogeniczności zarówno beneficjentów, jak i porad prawnych jest z pewnością bliższe faktycznemu opisowi mechanizmów funkcjonowania nieodpłatnego poradnictwa prawno-obywatelskiego. Jednakże od strony merytorycznej uwzględnienie powyższych modyfikacji (wzór (18)) w porównaniu ze wzorem (2)) nie wnosi wiele nowego, rodzi natomiast liczne problemy techniczne[9]. W szczególności na podstawie danych ankietowych badania ogólnopolskiego nie jest możliwa operacjonalizacja popytu według propozycji (18), głównie ze względu na zbyt niską liczebność próby.

[9] Skalę potencjalnych komplikacji dobrze ilustruje dekompozycja przypadków prawnych przedstawiona na wykresie 2. Wprowadzenie heterogeniczności beneficjentów skutkowałoby koniecznością operacjonalizacji wszystkich parametrów wyszczególnionych na wykresie dla każdej grupy beneficjentów oddzielnie.

3.5. Rynkowa wartość usług poradnictwa prawnego i obywatelskiego

Interesującym pytaniem makroekonomicznym – również z perspektywy projektu – jest kwestia rynkowej wyceny zagregowanego popytu, danego wzorem (18). Odpowiedź na nie daje następująca formuła:

$$BPPDM_t = \sum_{i=1}^{K}\sum_{j=1}^{M} w_{jt}(LU_{it} * SW_{it} * POT_{ijt} * MRP_{ijt}) \qquad (19)$$

gdzie:

$BPPDM_t$ – pieniężny zagregowany ekwiwalent udzielanych n.p.p.

w_{jt} – jednostkowy, średni, rynkowy koszt *j*-tego typu porady prawnej; koszty jednostkowe można ustalić na podstawie średnich stawek komercyjnych za udzielenie określonej porady prawnej *j*-tego rodzaju.

4. Podaż i efektywność w warunkach ustalonego popytu na n.p.p.

Przedstawiony w tym punkcie problem jest dobrze rozpoznanym zagadnieniem programowania matematycznego – tzw. zagadnienie przydziału (np. Wagner [1980]) - które zapewnia minimalizację łącznych kosztów realizacji określonego celu ekonomicznego, przy istnieniu warunków ograniczających i brzegowych. Zagadnienie to dobrze opisuje proces bilansowania podaży z popytem na n.p.p., przy jednoczesnej realizacji klasycznego kryterium makroekonomicznej efektywności (tzn. aby określony efekt – tutaj zapewnienie podaży w wysokości gwarantującej realizację popytu – osiągnąć przy jak najniższych kosztach). Rozwiązanie optymalne uzyskuje się poprzez zastosowanie algorytmu SIMPLEX (np. Wagner [1980]).

Poprzez pewne modyfikacje przedstawionego problemu daje się uwzględnić w nim inne zagadnienia kosztowe, a w konsekwencji uzyskać realistyczny (z perspektywy makro) obraz sytuacji. Ostatecznym rezultatem takiego podejścia jest ustalenie w skali kraju liczebności i struktury usługodawców według poszczególnych typów, a to wszystko w sposób zapewniający realizację popytu przy najniższych kosztach podaży.

4.1. Metodyka

Niech będzie *R*-typów usługodawców: *r=1,2,..,R* (wyszczególnionych np. na podstawie kryterium doświadczenia lub/i specjalizacji zawodowej). Usługodawcy ci udzielają *M*-rodzajów porad prawnych *j=1,2,...,M* (ten sam podział rodzajowy, co we wzorze (18)). W

zależności od formalnych plenipotencji, wiedzy i doświadczenia zawodowego usługodawcy różnią się średnią pracochłonnością w zależności od rodzaju udzielanej p.p.[10].

Niech:

ϕ_{jr} - średnia wydajność[11] *r*-tego typu usługodawcy przy udzielaniu *j*-tego rodzaju porady prawnej w ustalonej jednostce czasu; jest to liczba p.p. *j*-tego typu, którą *r*-ty usługodawca byłby w stanie rozpatrzeć w ustalonej jednostce czasu (np. w ciągu roku), gdyby zajmował się wyłącznie poradami *j*-tego typu.

Zaznaczyć należy, iż tak zdefiniowana średnia pracochłonność nie uwzględnia ceny/kosztu jednostkowej/jednostkowego poszczególnych typów usługodawców. Jeśli za efektywność przyjąć minimalizację ogólnych kosztów – czyli klasyczne kryterium efektywności z punktu widzenia nauk ekonomicznych - wówczas poprzez wprowadzenie średnich płac do funkcji celu uzyskuje się możliwość zbilansowania podaży z popytem po najniższych możliwych kosztach.

Warunki ograniczające i brzegowe są następujące:

$$\begin{cases} \sum_{r=1}^{R} \phi_{1r} \cdot N_r \geq L_1 \\ \sum_{r=1}^{R} \phi_{2r} \cdot N_r \geq L_2 \\ \dots \\ \dots \\ \sum_{r=1}^{R} \phi_{Mr} \cdot N_r \geq L_M \\ N_1 \geq 0 \\ \dots \\ N_R \geq 0 \end{cases} \quad \text{czyli} \quad \begin{cases} \phi_{11}N_1 + \phi_{12}N_2 + \phi_{13}N_3 + \dots + \phi_{1R}N_R \geq L_1 \\ \phi_{21}N_1 + \phi_{22}N_2 + \phi_{23}N_3 + \dots + \phi_{2R}N_R \geq L_2 \\ \dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots \\ \dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots\dots \\ \phi_{M1}N_1 + \phi_{M2}N_2 + \phi_{M3}N_3 + \dots + \phi_{MR}N_R \geq L_M \\ N_1 \geq 0 \\ \dots \\ N_R \geq 0 \end{cases} \quad (20)$$

zaś funkcja celu ma postać:

$$f(N) = \sum_{r=1}^{R} wage_r N_r \rightarrow \min \quad (21)$$

gdzie:

[10] W szczególności łatwo można wyodrębnić przypadki, gdzie pewne szczególnie skomplikowane rodzaje spraw mogą być rozpatrywane przez osoby o odpowiednio wysokim doświadczeniu i specjalizacji.

[11] Znając średnią pracochłonność (czas pracy), jaki *r*-ty usługodawca poświęca na sprawę *j*-tego typu, oraz długość dnia roboczego, łatwo tę wielkość uzyskać dzieląc podaż pracy (wyrażoną w godzinach roboczych w jednostce czasu (np. roku)) przez średnią godzinową pracochłonność *j*-tej porady.

N_r - liczba usługodawców *r*-tego typu: *r=1,...,R*

L_j - liczba n.p.p. *j*-tego typu: *j=1,2,...,M*

$wage_r$ – średnia płaca *r*-tego typu usługodawcy

ϕ_{jr} - j.w.

Zmiennymi decyzyjnymi są tutaj liczby usługodawców według typów, minimalizowana jest zaś suma kosztów funkcjonowania systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w aspekcie kosztów osobowych usługodawców.

Dane konieczne do operacjonalizacji to:

a) Ustalenie typów n.p.p. (*j=1,2,...,M*); typologia musi być taka sama w przypadku popytu i podaży (por. wzór (18))

b) Ustalenie typów usługodawców (*j=1,2,...,R*)

c) Ustalenie średnich płac usługodawców według typów. Wielkości te są niewiadomymi, ale za punkt wyjścia można przyjąć relacje płac rynkowych z komercyjnych kancelarii prawnych, z płacą określonego typu usługodawcy (np. adwokat) jako wielkością referencyjną. Wówczas uzyskać można następujące relacje płac:

$$rel_r = \frac{sal_r}{sal_B} \tag{22}$$

gdzie:

r=1,...,R (typy usługodawców),

rel_r - relacja średniej płacy *r*-tego typu usługodawcy względem średniej płacy grupy referencyjnej,

sal_r – przeciętna komercyjna płaca *r*-tego typu usługodawcy (w oparciu o dane rynku usług komercyjnych),

sal_B – przeciętna płaca wyróżnionego (referencyjnego, inaczej – „bazowego") typu usługodawcy.

Dla wielkości referencyjnej spełnione jest:

$$rel_B = \frac{sal_B}{sal_B} = 1 \tag{23}$$

Co wnosi przedstawiona w podpunkcie c) propozycja? Otóż zawęża problem arbitralności w trakcie ustalania wysokości płac usługodawców według typów ($wage_r$ w funkcji celu (21)) jedynie do wielkości płacy bazowej, gdyż znając wielkość $wage_B$ pozostałe średnie płace można wyznaczyć następująco:

$$wage_r = rel_r \cdot wage_B \tag{24}$$

Wykorzystanie danych rynkowych do ustalenie relacji płac w systemie nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego usuwa wszelką arbitralność w trakcie ustalania średniej płacy wszystkich – poza referencyjnym (bazowym) – typów usługodawców (zgodnie z kardynalnym założeniem analiz ekonomicznych, iż w kwestiach relacji cen i płac „rynek wie najlepiej".

Pozostaje otwarta kwestia wysokości płacy średniej grupy bazowej, $wage_B$. Musi być spełniona zależność:

$$wage_B \leq sal_B \tag{25}$$

gdyż nie ma żadnych przesłanek ekonomicznych dla $wage_B > sal_B$, t.j. żeby usługodawcy zarabiali więcej niż podmioty komercyjne zajmujące się działalnością doradczą[12]. Ostatecznie jednak kwestia ustalenia wysokości średniej płacy bazowej pozostaje w obszarze arbitralnej decyzji politycznej[13].

---

[12] Wydaje się (pozornie) logiczne, aby w przypadku $wage_B = sal_B$ (co *implicite* oznaczałoby przyjęcie stawek rynkowych za udzielanie p.p. klientom „talonowym") całą reformę sprowadzić do propozycji talonowej, gdzie beneficjenci otrzymaliby talony na realizację porad prawnych i realizowaliby je w komercyjnych kancelariach prawnych, zaś kancelarie pobierałby za p.p. stawki rynkowe. Istnieje jednak ważny kontrargument (a są również inne, np. groźba powstania czarnego rynku talonów) poddający w dużą wątpliwość takie rozwiązanie. Otóż w przypadku wzrostu popytu na komercyjne usługi prawne (za sprawą talonów), nastąpi pokusa – a w zasadzie zadziała „najzwyklejsze pod słońcem" prawo równoważenia popytu z podażą za sprawą wzrostu cen – podwyżki stawek za świadczone usługi prawne (por. Tata [2007]). Stanie się tak nawet jeśli usługodawcy zostaną zobligowani do pobierania sztywnych stawek za usługi świadczone „klientom talonowym". Wobec sztywnej w krótkim okresie podaży usług, kancelarie ustalą dla klientów komercyjnych stawki wyższe od stawek talonowych. W konsekwencji środowisko - świadome lub nieświadome pierwotnej przyczyny takiego stanu rzeczy – będzie lobbowało za podwyższeniem stawek talonowych szafując argumentem, iż sztywne stawki regulowane mają się nijak do stawek rynkowych. Pierwotne założenie, iż $wage_B = sal_B$ i realizowanie poradnictwa w ramach istniejących kancelarii komercyjnych będzie zatem skutkować permanentną presją na zwiększanie stawek talonowych, czego nieuchronną konsekwencją będzie sytuacja $wage_B > sal_B$. W efekcie ponad-proporcjonalnym wygranym - względem faktycznych nakładów pracy – reformy talonowej będzie prawnicze środowisko komercyjne. Zawyżone koszty tak wprowadzonej reformy poniesie całe społeczeństwo, zaś bezpośrednio pokrzywdzonymi staną się komercyjni klienci kancelarii prawnych (ze względu na wzrost stawek za usługi prawnicze popyt z ich strony zostanie ograniczony).

W długim okresie zadziała mechanizm wzrostu podaży usług komercyjnych, ale należy liczyć się z silnym oporem insider'owego środowiska komercyjnych podmiotów już świadczących usługi prawne dla klienta rynkowego i talonowego. Z tego i innych względów nie jest możliwe ustalenie, jak długo trwałby proces dostosowawczy, ale pewne jest, iż w przypadku długookresowego zrównoważenia podaży z popytem (przez równowagę w tym kontekście należy rozumieć zrównanie stawek komercyjnych ze stawkami talonowymi na trwałe), mielibyśmy do czynienia z niekorzystną ze społecznego punktu widzenia sytuacją $wage_B > sal_B$. Byłoby to zatem rozwiązanie nieefektywne, gdyż taki sam efekt (zaspokojenia popytu ze strony beneficjentów niekomercyjnych) uzyskać można byłoby znacznie taniej (por. wzór (25) oraz całą metodykę ustalania wielkości i struktury podaży).

[13] W praktyce policzyć można kilka wariantów kosztów ogólnych funkcjonowania systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w zależności od różnej wysokości średniej płacy grupy referencyjnej. Ponadto wysokość średniej płacy referencyjnej można byłoby związać z jednej strony z wysokością średniej

Intuicyjne wydaje się przyjęcie $wage_B = sal_B$, ale rekomendowane powinno być, aby działalność doradczą prowadziły generalnie inne podmioty niż komercyjne kancelarie prawne (patrz argumentacja w przypisie 13). Wprowadzenie rynku nieodpłatnych porad prawnych doprowadzi w pewnym stopniu do zmniejszenia popytu na usługi odpłatne. Dlatego też podmioty komercyjne powinny partycypować w rynku n.p.p. jedynie w stopniu zapewniającym rekompensatę poniesionych strat z powodu zmniejszenia popytu na ich usługi ze strony tych klientów, którzy spełniając kryteria dostępu do n.p.p., zdecydują się na korzystanie z n.p.p. w momencie uświadomienia sobie takiej możliwości. Najbardziej pożądanym rozwiązaniem w przypadku przyznawania akredytacji na prowadzenie n.p.p. jest aby korpus prawniczy n.p.p. stanowili pracownicy w jak najmniejszym stopniu związani z dotychczasową działalnością komercyjną[14]. Chodzi o to aby system nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w jak najmniejszym stopniu oddziaływał na równolegle funkcjonujący system poradnictwa komercyjnego (patrz ponownie argumentacja przytoczona w przypisie 13).

c) Kluczowy – i jak się wydaje najtrudniejszym – problemem operacjonalizacji koncepcji przedstawionej wzorami (4)-(6) jest ustalenie wartości współczynników wydajności ϕ_{jr}. W celu ich wyznaczenia konieczna jest znajomość średnich pracochłonności według kryteriów przedmiotowych ($i=1,\ldots, M$ – rodzajów spraw) oraz podmiotowych ($j=1,\ldots,R$ – rodzajów usługodawców). Chodzi o wypełnienie następującej macierzy pracochłonności:

$$\Pi_{\mathbf{ij}} = \begin{bmatrix} \pi_{11} & \pi_{12} & \ldots & \pi_{1R} \\ \pi_{21} & \pi_{22} & \ldots & \pi_{2R} \\ \ldots & \ldots & \ldots & \ldots \\ \pi_{M1} & \pi_{M2} & \ldots & \pi_{MR} \end{bmatrix}$$

(26)

gdzie:

π_{ij} - średnia pracochłonność (np. w godzinach) udzielenia *i*-tej porady prawnej przez *j*-tego usługodawcę

Zadanie to mogą rzetelnie wykonać jedynie praktykujący prawnicy. Poniższy stylizowany przykład przybliża ideę jej konstrukcji.

---

płacy analogicznej grupy pracowniczej w systemie komercyjnym, z drugiej zaś z sytuacją na rynku pracy osób z wykształceniem prawniczym.

[14] Odrębną w tym kontekście kwestią pozostaje, gdzie takich – odpowiednio kompetentnych - osób szukać. Dobrym rozwiązaniem, wywołującym pozytywne efekty zewnętrzne, wydaje się rekrutacja korpusu prawniczego w oparciu o bezrobotnych lub zatrudnionych poza profesją absolwentów studiów prawniczych.

Załóżmy, że mamy do czynienia z czterema rodzajami porad prawnych (odpowiednie wiersze w macierzy (26)):

1) porady o niskim poziomie trudności,
2) porady o standardowym poziomie trudności,
3) porady o ponadprzeciętnym poziomie trudności,
4) porady bezprecedensowe.

Jednocześnie przyjmijmy, iż występują trzy typy usługodawców (odpowiednie kolumny w macierzy (26)):

1) początkujący prawnik
2) prawnik doświadczony
3) prawnik ekspert.

Stylizowana macierz (26) mogłaby wówczas wyglądać następująco:

$$\hat{\Pi}_{\mathbf{ij}} = \begin{bmatrix} 0{,}5 & 0{,}5 & 0{,}5 \\ 4{,}0 & 2{,}0 & 2{,}0 \\ \infty & 6{,}0 & 3{,}0 \\ \infty & 50{,}0 & 15 \end{bmatrix} \tag{27}$$

Chodzi o zrozumienie idei[15]:

[15] Oczywiście porady prawne w podziale przedmiotowym nie dzielą się na bardzo łatwe, standardowe i bardzo trudne. W ramach każdej kategorii klasyfikacji przedmiotowej występują bowiem sprawy banalne i horrendalnie trudne. Proponowane podejście jest jednak łatwiejsze do operacjonalizacji niż obstawanie przy „klasycznym" podziale przedmiotowym. Wariant operacjonalizacji zilustrowany stylizowanym przykładem zakłada, iż średnia pracochłonność danej porady prawnej nie tyle zależy od jej przynależności do określonego typu, ale po prostu od stopnia trudności. Jeśli natomiast „dzielić włos na czworo" i założyć – co na pewno będzie bardziej realistyczne – że pracochłonność zależy zarówno od przynależności do określonego typu oraz od stopnia jej komplikacji, zaś stopień tej komplikacji zależy również od rodzaju sprawy, wówczas nie wnosi to jakościowo nowych treści do koncepcji operacjonalizacji, ale skutkuje „puchnięciem" modelu. Załóżmy, że mamy 5 typów porad oraz 4 stopnie ich trudności (tak jak w stylizowanym przykładzie w tekście głównym) oraz 3 typy usługodawców (tak jak stylizowanym przykładzie), wówczas wymiary macierzy pracochłonności (27) wzrastają 5-cio krotnie z $\Pi_{\mathbf{4x3}}$ do $\Pi_{\mathbf{20x3}}$, tak iż wypełnić trzeba zamiast 12-stu – 60 pozycji.

Ten sam tok rozumowanie można przenieść na typologię podmiotową, w szczególności względem doświadczonych prawników, a zwłaszcza – prawników ekspertów. W przypadku początkujących prawników wystarcza, aby mieli oni ogólne rozeznanie w prawie i procedurach, tak aby mogli samodzielnie uporać się ze sprawami o niskim poziomie trudności - w przypadku nadmiaru czasu roboczego: również ze sprawami standardowymi - oraz żeby działali jako pośrednik i kierowali sprawy dalej – do doświadczonych prawników – w sytuacji, gdy stopień komplikacji problemu ich przerasta. W przypadku spraw bezprecedensowych wydaje się rozsądne, aby wyszczególnić wąską (w sensie dziedziny/obszaru prawa), ale jednocześnie szeroką (w sensie znajomości problematyki danego tematu) specjalizację prawników-ekspertów. Ponownie od strony technicznej nie wnosi to jakościowo nowych treści do proponowanej operacjonalizacji, ale skutkuje „rozdęciem" macierzy pracochłonności Π.

a) łatwe sprawy każdy załatwi dobrze, sprawnie i szybko (tutaj 0,5 godziny bez względu na typ usługodawcy), ale wraz ze wzrostem stopnia trudności wydłuża się czas potrzebny na jej domknięcie, różnie w zależności od typu usługodawcy,
b) pewnych spraw nie potrafią załatwić osoby z małym doświadczeniem/wiedzą, dlatego w macierzy pracochłonności (27) przypisana jest im wartość ∞, czyli nieskończoność.

Na podstawie danych zastanych nie jest możliwe uzyskanie informacji na temat omawianych pracochłonności. Dlatego proponuje się przeprowadzenie dodatkowego badania eksperckiego, gdzie w charakterze respondentów wystąpiliby praktycy-prawnicy. W tym celu można byłoby opracować krótką notę informacyjną przekazującą ideę badania oraz *a priori* ustalić, wspólną dla wszystkich respondentów, klasyfikację przedmiotową i podmiotową.

4.2. Praktyczne problemy operacjonalizacji oraz możliwości ich rozwiązania

Przedstawiona w poprzednim punkcie propozycja efektywnego bilansowania podaży ze zgłaszanym popytem na n.p.p. abstrahuje od szeregu innych kwestii, których uwzględnienie jest konieczne przy podjęciu praktycznej próby jej implementacji. Dlatego też w podrozdziale niniejszym omówiono dodatkowe zagadnienia, adekwatne w kontekście prowadzonej analizy, zwłaszcza w kontekście pełnych kosztów wdrożenia reformy poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

4.2.1. Kwestie jakości n.p.p.

Jeśli przyjąć pragmatyczny punkt widzenia, że „za jakość trzeba dopłacić" - zamiast pryncypialnego, że „jakość jest wartością samą w sobie" - wówczas kwestię jakości łatwo jest w proponowanej operacjonalizacji uwzględnić. Można bowiem przyjąć, iż macierz pracochłonności (26) uwzględnia już odpowiednio wysoką jakość, albo alternatywnie współczynniki macierzy (26) odpowiednio podnieść o „dopłatę za jakość"[16]. Respondenci mogliby być poproszeni o wypełnienie dwóch[17] wariantów macierzy (26):

(i) średni czas pracy na daną poradę w warunkach standardowego potraktowania,

(ii) średni czas pracy na daną poradę w warunkach wysokiej jakości usługi.

[16] Zagadnienia wysokiej jakości obsługi beneficjentów przynależą do problemów *stricte* prawno-proceduralnych (np. Trude, Gibas [2010]). i dlatego są względem proponowanej operacjonalizacji egzogeniczne.

[17] Oczywiście, teoretycznie można byłoby stopniować zaangażowanie usługodawcy w wykonywaną usługę n.p.p., co skutkowałoby więcej niż dwoma wariantami macierzy (26). Jednakże postępowanie takie nie wydaje się konieczne, gdyż model wysokiej jakości powinien być ustalony jednoznacznie.

Podkreślić należy, iż kontekście rozważań nad n.p.p. pogląd, iż jakość nie jest „wartością samą w sobie" wydaje się uzasadniony. Po pierwsze, aby w ogóle mówić o jakości czegokolwiek, to cośkolwiek musi istnieć, *ergo* aby oceniać jakość n.p.p muszą być one udzielane. Po drugie, w przypadku problemu krótkiej kołdry – co może nastąpić po wdrożeniu reformy za sprawą skokowego wzrostu świadomości przywileju dostępu oraz efektu „pękniętej tamy" – zaspokajanie podwyższonego popytu powinno odbywać w pierwszej kolejności poprzez oszczędności po stronie jakości. W przypadku, gdy i takie rozwiązanie okaże się niedostateczne – efektywnym, aczkolwiek bolesnym dla zainteresowanych beneficjentów, działaniem będzie faktyczne(a) ograniczenie/rezygnacja z przypadków najdroższych (bezprecedensowych i ponad-standardowych).

4.2.2. Proporcje usługodawców według typów

W przypadku, gdyby z określonych względów istniał wymóg zachowania pewnych proporcji w odniesieniu do typów usługodawców, np. na jednego doświadczonego prawnika miała przypadać nie większa od ustalonej liczba prawników początkujących, wówczas znając wymagane proporcje łatwo fakt ten w operacjonalizacji uwzględnić poprzez dodanie nowych warunków ograniczających, typu:

$$N_1 / N_2 \leq 3 \tag{28}$$

gdzie:

N_1 - liczba początkujących prawników ,

N_2 - liczba prawników doświadczonych.

W przedstawionym przykładzie przyjęto, iż liczba początkujących prawników przypadająca na jednego prawnika z dużym doświadczeniem nie może być większa od 3.

4.2.3. Przysługujące przerwy w pracy a macierz pracochłonności

Pracochłonności jednostkowe, dane macierzą (26), zawierają szacunek średniego czasu pracy na daną poradę. Nie uwzględniają natomiast przysługującym usługodawcom przerw w pracy. Dlatego jeśli macierz pracochłonności zawiera pełną informację o nakładach pracy koniecznych do domknięcia sprawy, w tym wszelkich prac wykonywanych pod nieobecność danego klienta/beneficjenta, wówczas trzeba ją uzupełnić o przysługujące przerwy.

Uwzględnienie tego faktu – o daleko idących konsekwencjach dla pomiaru zagregowanej podaży – nie jest skomplikowane. Wymaga jedynie przemnożenia macierzy

(26) przez odpowiedni skalar. Np. jeśli przyjąć, że w ośmiu płatnych godzinach roboczych jedna powinna być przeznaczona na przerwy, wówczas macierz pełnych współczynników pracochłonności (tj. tych które posłużą do wyznaczenia współczynników wydajności ϕ, por. przypis 12) można otrzymać poprzez pomnożenie macierzy (26) przez 8/7, jeśli natomiast mają to być dwie godziny – wówczas odpowiedni skalar wyniesie 4/3).

4.2.4. Popyt i podaż w ujęciu regionalnym

Przedstawiona operacjonalizacja abstrahuje od kwestii regionalizacji popytu i podaży ze względu na całkowity brak adekwatnych danych (w ogólnokrajowym badaniu ankietowym nie uwzględniono żadnych aspektów regionalizacji). Opisuje zatem hipotetyczną sytuację, w której cała podaż i popyt skupione są w jednym miejscu, co jest interpretacyjnym nadużyciem, gdyż równowaga globalna (w skali całego kraju) – którą model zapewnia - nie implikuje automatycznie równowagi cząstkowej (w skali lokalnej). Oznacza to, iż w początkowym etapie wdrażania reformy może dochodzić do niedopasowania na styku popyt-podaż na szczeblu regionalnym (pewne poradnie będą musiały obsłużyć relatywnie wyższą liczbę beneficjentów niż inne). Dlatego wydaje się ważne, żeby pozostawić legislacyjną furtkę szybkiego wzrostu/redukcji podaży. Możliwym rozwiązaniem jest zatrudnienie części usługodawców na podstawie umowy o dzieło. Omawiane zjawisko lokalnego niedopasowania podaży do popytu nie powinno *en masse* prowadzić do zmian ogólnokrajowej podaży, gdyż na poziomie całego kraju powinna występować równowaga[18].

4.2.4. Inne koszty wdrożenia reformy

Przedstawiony model obejmuje tylko koszty osobowe usługodawców i nie uwzględnia kosztów stałych (siedziby/pomieszczenia na prowadzenie poradnictwa; materiały biurowe, komputery, itp.) oraz kosztów personelu pomocniczego. Dlatego w kolejnych podpunktach zwięźle omówiono najważniejsze w tym obszarze kwestie (por. *Strategic Framework for Access* [2009])

4.2.4.1. Personel pomocniczy

Jeśli personel pomocniczy ma wspomagać pracę korpusu prawniczego, wówczas pojawia się problem ustalenia jego liczebności. Uczynić to można co najmniej na dwa sposoby:

[18] Wzrost podaży w miejscu A (nieoszacowany popyt) będzie rekompensowany redukcją podaży w miejscu B (przeszacowany popyt).

a) Na podstawie określonego algorytmu, np. przy wykorzystaniu wskaźnika personel/usługodawcy (1 pracownik personelu powinien przypadać na X usługodawców; a może taki personel powinien przysługiwać tylko prawnikom doświadczonym i prawnikom-ekspertom?). Po zapadnięciu odpowiedniej decyzji – która względem proponowanych rozwiązań ma charakter egzogeniczny - będzie można oszacować liczebność personelu pomocniczego, zaś po ustaleniu średniej stawki płacy – koszty ogólne wynikające z jego obecności.

b) Personel pomocniczy powinien być obecny w każdej poradni. Wówczas pojawia się problem tzw. skali, który dotyczy również kwestii kosztów stałych. *Ceteris paribus* liczebność i struktura usługodawców, argumenty *stricte* ekonomiczne (efekty skali) przemawiają na rzecz ustanowienia raczej mniejszej niż większej liczby poradni.. Argumenty te „kłócą się" jednak z ideą „każdy ma prawo", która jest przecież lejtmotywem całej reformy. Tym niemniej kwestia optymalnej wielkości poradni jest bardzo ważna zarówno w kontekście interesu beneficjentów (im więcej poradni tym większy dostęp do n.p.p.), jak i kosztów reformy (im mniej poradni, tym – *ceteris paribus* personel zasadniczy – niższe koszty stałe i koszty personelu pomocniczego.

4.2.4.2. Koszty stałe

Ze względu na ich specyfikę koszty stałe rozważać należy dla dwóch grup:

A) koszty najmu pomieszczeń,

B) koszty pozostałe (urządzenia, prąd, woda, śroki czystości, itp.)

4.2.4.2.1. Koszty najmu pomieszczeń

Kluczową kwestią jest, czy poradnie będą wynajmować pomieszczenia na zasadach komercyjnych? Jeśli tak, to ponownie powraca kwestia skali: *trade-off* pomiędzy liczbą poradni a zagregowaną wysokością kosztów stałych (*cetris paribus* liczba usługodawców). Jeśli ustalić liczbę poradni i ich lokalizacje, to wówczas dysponując danymi dotyczącymi średniej powierzchni najmu na przychodnię oraz średniego kosztu najmu (średnio w danym regionie od 1 m^2) obliczyć można przewidywany zagregowany koszt najmu:

$$ZKN_t = \sum_{i=1}^{I} l_{it} \cdot p_{it} \cdot m_{it}^2 \qquad (29)$$

gdzie:

ZKN_t – zagregowane (ogólnokrajowe) koszty najmu n.p.p. w okresie t

$i=1,2, \ldots I$ – liczba wyróżnionych regionów,

l – liczba poradni,

p – średnia powierzchnia poradni

m^2 – średni koszt najmu 1m^2

Gdyby pomieszczenia były udostępniane nieodpłatnie (np. poradnie mieściłyby się w urzędach gminnych/powiatowych), wówczas koszty najmu nie pojawiłyby się. Natomiast w wariancie mieszanym część poradni wynajmowałaby pomieszczenia na zasadach komercyjnych, część zaś korzystała z nich nieodpłatnie. Od strony technicznej rozróżnienie to nie wnosi nic nowego i nie komplikuje rachunków, pod warunkiem znajomości lokalizacji i liczebności poradni funkcjonujących według określonych zasad najmu.

4.2.4.2.2. Koszty wyposażenia poradni

Kwestia kosztów wyposażenia poradni nie wydaje się operacyjnie skomplikowana. Ustalić należy „przydział" materiałowo-wyposażeniowy na poradnię, ważony liczą osób w niej zatrudnionych, i na tej podstawie wyznaczyć zagregowane koszty wyposażenia i sprzętu. Należy przy tym wziąć pewną poprawkę na przypadki poradni, które będą funkcjonowały bez uiszczania opłat za najem pomieszczeń, gdyż niewykluczone, że wraz z nieodpłatnym użyczeniem pomieszczeń instytucja wspomagająca zapewni w nich już jakiś sprzęt; co ma bowiem zrobić z biurkami, szafkami, wieszakami itp. jeśli już tam są? Po wyspecyfikowaniu szczegółów zamówienia – ogłosić przetarg na jego realizację.

Bardzo ważna uwaga w kontekście wyposażenia w sprzęt:

Koszty te będą generowane w bardzo dużej skali tylko jeden raz – w momencie wdrożenia reformy - gdyż trzeba będzie je nabyć. Dla potrzeb trwałości systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w latach kolejnych do kosztów będą zaliczane jedynie odpisy amortyzacyjne. Oczywiście jeśli nastąpi wzrost popytu na n.p.p. pojawi się konieczność zwiększenia podaży w każdym z omawianych jej aspektów.

4.2.4.3. Koszty nadzoru funkcjonowania systemu

Koszty nadzoru funkcjonowania systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego powinny być funkcją dwóch czynników:

(i) liczby istniejących przychodni (ważonej liczbą zatrudnionych w nich pracowników)

(ii) założonej częstotliwości i intensywności kontroli.

Controlling powierzyć należy instytucjom zewnętrznym, nie zaś tworzyć trwały zespół kontrolny w ramach działającego systemu. Za rozwiązaniem takim przemawiają dwa argumenty. Brak kosztów stałych w przypadku rezygnacji z ustanowienia wewnętrznych

struktur kontrolnych oraz efektywność i jakość controllingu: w przypadku wewnętrznego systemu kontroli zjawisko kumoterstwa jest nieuniknione. Z tego również względu w skład komisji kontrolnych wchodzić powinni przedstawiciele komercyjnych kancelarii prawnych (jako swoisty konkurent na rynku porad prawnych będzie im zależało na rzetelnej kontroli).

W przypadku sztywnego ustalania limitu środków asygnowanych na kontrolę systemu poradnictwa prawno-obywatelskiego argumenty przytoczone na rzecz controllingu zewnętrznego ulegają dodatkowemu wzmocnieniu, gdyż jedynie to rozwiązanie zapewnia konieczną w takim przypadku elastyczność dostosowawczą.

4.2.5. Podsumowanie

Zagregowane koszty podaży wdrożenia systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego stanowią sumę następujących składowych:

Koszty wdrożenia reformy = (1) koszty udzielania p.p. (korpus prawniczy) + (2) koszty personelu pomocniczego + (3) koszty najmu pomieszczeń + (4) koszty wyposażenia + (5) koszty controllingu + inne koszty bieżące (6) (30)

Najważniejszą – zarówno merytorycznie, jak kosztowo - pozycją powyższej relacji jest (1). Środki zaangażowane w pozostałe składowe powinny ogólnie rzecz biorąc być funkcją tej właśnie kategorii i – *ceteris paribus* liczebność korpusu prawniczego – zależeć od:

a) ustalonych „odgórnie" relacji techniczno-biurowo-administracyjnych (komponenty (2) i (4)),
b) wytycznych co do preferowanej liczebności (i tym samym – wielkości) poradni; albo odwrotnie: wytycznych co do preferowanej wielkości poradni z bezpośrednią implikacją dla liczebności poradni (3),
c) wytycznych co do stopnia zaangażowania w controlling (5),
d) kombinacji liczebności korpusu b.p.p., liczby poradni i liczby udzielanych porad (6).

Przedstawiony w opracowaniu model szacowania popytu i podaży nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich jest pierwszą – według wiedzy autora - taką propozycją w literaturze tematu. W kontekście kwantyfikacji i bilansowania podaży z popytem na n.p.p. nie istnieją kompletne modele obejmujące w ramach jednej spójnej analizy wszystkie wymiary problemu, łącznie z makroekonomiczną efektywnością. Propozycja jest zatem pod tym względem nowatorska, zaś w aspekcie metodologicznym opiera się modelu równowagi ogólnej, którego kluczowe parametry można skalibrować na podstawie ogólnokrajowego badania ankietowego przeprowadzonego przez ISP w roku 2012.

Idea i zrąb przedstawionej koncepcji pozostanie niezachwiany i odporny na próby jej „urealnienia" i doprecyzowania. Przez „urealnienie" rozumieć należy dalsze uszczegóławianie (np. o aspekty regionalne) – i tym samym poszerzanie - zbioru kategorii przedmiotowych i podmiotowych przedstawionych w modelu, co prowadzić będzie do narastania kolejnych problemów – już i tak bardzo licznych – przy próbach jego operacjonalizacji. Natomiast przez doprecyzowanie rozumieć należy nadanie precyzyjnych – na ile to możliwe – definicji kategoriom występującym w poszczególnych relacjach, co z pewnością umożliwi ich pełną empiryczną konkretyzację. Podkreślić należy jednak, że decyzje dotyczące definicji/typologii licznych kategorii obecnych w zaproponowanej operacjonalizacji mają charakter bardzo uznaniowy i z pewnością przynależą do obszaru nauk prawnych, nie zaś ekonomicznych.

5. „Wizja" hierarchicznego funkcjonowania systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz główne zagrożenia dla wdrożenia i trwałości reformy

Idea „każdy ma prawo", jaka przyświeca reformie implikuje wyjście szerokim frontem do beneficjentów. *Implicite* oznacza to, iż poradnie prawne powinny znajdować się „na wyciągnięcie ręki" dla każdego zainteresowanego, a zatem argumenty przemawiające na rzecz efektu skali (czyli względy ekonomiczne za ograniczeniem liczby poradni, przy danej liczebności korpusu prawnego) nie powinny być wiążące dla ustalania liczby poradni. Dlatego wydaje się rozsądne aby w celu ograniczenia kosztów ustalić hierarchiczną strukturę funkcjonowania systemu n.p.p.

Na szczeblu najniższym – umownie nazwijmy go gminnym – rezydowaliby generalnie prawnicy „pierwszego kontaktu" (początkujący prawnicy[19]), których należałoby werbować z kręgów nie związanych z pracownikami komercyjnych kancelarii prawnych (patrz argumentacja w przypisie 13). Kompetencje takich osób powinny być adekwatne do porad o niskim poziomie trudności oraz porad standardowych. W przypadku spraw przerastających ich kompetencje (ponad-standardowych, bezprecedensowych – należy założyć, że na tym poziomie doświadczenia prawniczego osoby te nie byłyby w stanie samodzielnie określić czy przypadek je przerastający jest ponad-standardowy, czy też bezprecedensowy), beneficjenci kierowani byliby do poradni drugiego – umownie: powiatowego – szczebla. Poradnie pierwszego kontaktu mogłyby korzystać z infrastruktury gminnej, zaś w celu zachęcenia władz gminnych do udostępnienia pomieszczenia na zasadach niekomercyjnych (z pewnością

[19] Wyjątkiem powinny być poradnie w relatywnie dużych miastach, gdzie powinni również urzędować doświadczeni prawnicy.

wystarczyłoby jedno pomieszczenie) można byłoby np. zaproponować nieodpłatne udzielanie porad prawnych również pracownikom danego urzędu gminnego. Personel pomocniczy w tego typu poradniach wydaje się zbyteczny.

Pracownikami szczebla drugiego powinni być głównie doświadczeni prawnicy, ewentualnie również prawnicy-eksperci. Muszą to być osoby bardzo kompetentne z dużym doświadczeniem zawodowym. Dlatego w tym przypadku będzie znacznie trudniej obejść się bez wsparcia pracowników komercyjnych kancelarii prawnych, czy sądownictwa. Przypomnijmy jednak, że kancelarie (pracownicy kancelarii) powinny mieć możliwość partycypacji w systemie poradnictwa prawno-obywatelskiego w stopniu zapewniającym pokrycie utraconych dochodów z powodu wdrożenia reformy. Usługodawcy poradni „powiatowych" powinien być zróżnicowani – na ile to możliwe – pod względem specjalizacji prawnej, gdyż rozwiązywane przez nich sprawy będą charakteryzowały się ponad-standardowym stopniem komplikacji. Specjalizacja będzie również potrzebna, aby autorytatywnie stwierdzić, że rozważany przypadek ma charakter bezprecedensowy. Na tym szczeblu należy poważnie rozważyć wprowadzenie personelu pomocniczego.

Kontynuując ten sposób rozumowania logiczne wydaje się istnienie trzeciego, centralnego szczebla poradni, w których urzędowaliby wysoko wyspecjalizowani w określonych dziedzinach prawa prawnicy-eksperci. Do ich kompetencji należałyby kwestie rozwiązywania spraw bezprecedensowych oraz ewentualne prace legislacyjne w celu przyszłej kodyfikacji takich spraw. Teoretycznie, sprawy bezprecedensowe powinny pojawiać się bardzo rzadko, gdyż - niejako z definicji – wiążą się one z występowaniem luk prawnych lub kolizji w obowiązujących przepisach. Stąd nie jest możliwe nawet w przybliżeniu określenie charakterystyki takich spraw oraz dziedzin prawa, których będą dotyczyć.

Należy się jednak liczyć z relatywnie częstym występowaniem podobnych problemów. Sprawy wnoszone przez populację beneficjentów, którzy dotychczas byli „uśpieni" w dochodzeniu swoich praw, mogą mieć liczne znamiona bezprecedensowości, gdyż nie do końca wiadomo w jakim stopniu interesy tej słabej grupy społecznej są normowane obowiązującymi regulacjami prawnymi. Ze względu na „dużą niewiadomą" w tym zakresie trudno *a priori* wskazać na optymalną strukturę i liczebność zespołu kadrowego szczebla centralnego.

Wydaje się, że szczebel centralny powinien być stosunkowo mało liczny, ale składać się z osób o dużej znajomości nie tylko prawa, ale również środowiska prawników, tak aby w sposób bezstronny dotrzeć do najwłaściwszych ekspertów z bezprecedensowymi przypadkami prawnymi. Ci ostatni powinni zająć się nie tylko interpretacją prawną *ad hoc*

danego przypadku z punktu widzenia obowiązujących przepisów, ale również powinni przedłożyć propozycje zmian/modyfikacji istniejącego prawa, tak aby w przyszłości – po wprowadzeniu poprawek legislacyjnych do istniejących rozwiązań - podobne przypadki mogły być rozstrzygane w ramach procedur standardowych.

Propozycja szczebla centralnego wymaga, aby dysponował on odpowiednimi środkami w celu zapewnienia niezależnych ekspertyz. Od stopnia zaangażowania kadry szczebla centralnego i jej inicjatyw legislacyjnych zależałoby również, w jakim stopniu nierozpoznane dotychczas problemy życia codziennego najsłabszych grup społecznych zostałyby unormowane prawem.

Wśród ewentualnych zagrożeń dla wdrożenia i trwałości reformy wskazać należy na następujące zjawiska:

1) Wzrost popytu na n.p.p. w stopniu uniemożliwiającym dostosowanie podaży, spowodowany:
   a) wzrostem (nieelastycznej w dół) świadomości przywileju dostępu do n.p.p.,
   b) „efektem pękniętej tamy",
   c) wzrostem liczby upoważnionych beneficjentów w przypadku nasilenia zjawisk skutkujących takim wzrostem, np. w zależności od przyjętych kryteriów dostępu:
      - wzrostem liczby osób w podeszłym wieku,
      - wzrostem bezrobocia,
      - wzrostem napływu imigrantów,
      - postępującą dezintegracją społeczną (np. większa liczba matek z dziećmi), itp.
2) Wzrost cen komercyjnych usług prawnych w przypadku znacznego zaangażowania pracowników prywatnego sektora usług prawnych w realizację reformy oraz implikowany tym faktem permanentny pressing na wzrost płac kadry n.p.p.
3) Wzrost obciążeń finansowych ze strony sektora publicznego na rzecz beneficjentów jako konsekwencja uświadomionego i skutecznego dochodzenia roszczeń beneficjentów względem instytucji publicznych.

6. Uwagi końcowe

Zaproponowany model operacjonalizacji usług poradnictwa prawnego i obywatelskiego będzie tak dobry jak dane, umożliwiające jego pełną implementację. Niestety pod tym względem istnieją bardzo liczne obiektywne ograniczenia. Podstawowe ogólnokrajowe badania ankietowe dotyczące beneficjentów oraz usługodawców przeprowadzone są nie tylko na niedostatecznie licznej próbie (por. Koncepcja badawcza …

[2012] oraz Winczorek [2012]), bez możliwości ustalenia miejsca zamieszkania respondentów według podziału administracyjnego, ale nie zawierają wszystkich odpowiednio filtrowanych pytań, na podstawie których można byłoby wyznaczyć niezbędne parametry modelu. Dlatego w trakcie implementacji konieczne będzie przyjęcie – ze szkodą dla precyzji szacunków - szeregu dodatkowych założeń upraszczających, a nawet przeprowadzenie uzupełniających badań eksperckich. Porównanie danych koniecznych do pełnej implementacji modelu z istniejącymi danymi zastanymi zawarto w załączniku do niniejszego opracowania.

Istnieją co najmniej dwa ważne kierunki kontynuacji badań w obszarze poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Pierwszy, dotyczący kwantyfikacji efektów zewnętrznych wywołanych reformą oraz drugi, związany z monitorowaniem i prognozowaniem zmian popytu na usługi n.p.p..

Należy spodziewać się wystąpienia licznych efektów zewnętrznych wywołanych reformą, takich jak (por. *Legal Aid in Illinois* … [2012]):

a) zmiana obciążenia sądownictwa za sprawą beneficjentów, którzy będą dochodzić swoich praw na drodze sądowej,
2) wzrostu cen komercyjnych usług prawnych w przypadku dużego zaangażowania pracowników prywatnego sektora usług prawnych w realizację reformy, ewentualnie: utracone dochody kancelarii komercyjnych w przypadku całkowitego pominięcia tego sektora,
3) wzrostu obciążeń finansowych ze strony sektora publicznego na rzecz beneficjentów w efekcie uświadomionego i skutecznego dochodzenia roszczeń beneficjentów względem instytucji publicznych,
4) wzrostu zatrudnienia w zawodach prawniczych, tym większego im w roli prawników „pierwszego kontaktu" zatrudnionych zostanie więcej osób – absolwentów studiów prawniczych – które pozostawały bezrobotne, albo zatrudnione były poza branżą,
5) wzrostu aktywności społeczno-ekonomicznej beneficjentów reformy.

Kwestie kwantyfikacji wymienionych efektów zewnętrznych nie są łatwe. W istniejącej literaturze tematu brak jest jednoznacznych wskazówek metodycznych, które umożliwiałyby przeprowadzenie odpowiednich obliczeń. Co więcej, istniejące propozycje są niejednokrotnie względem siebie niespójne, zwłaszcza w ocenie skutków socjalnych oraz sądowych wdrożenia systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

I tak, według jednych (np. Kushner [2012]) – wdrożenie systemu będzie skutkować wzrostem obciążenia sądów, podczas gdy inni **(**np**.** *Economic value of legal aid* [2009]**)** twierdzą, że system taki wywoła skutek odwrotny: nastąpi spadek obciążenia sądownictwa.

W przypadku oceny wpływu reformy na wielkość wydatków socjalnych, kluczową kwestią pozostaje punktu odniesienia dla prowadzonych rachunków. Z punktu widzenia jednostki administracyjnej niskiego szczebla (gmina/powiat) wszelkie koszty, które w wyniku udzielonych porad prawnych można będzie przerzucić nie tylko na podmioty indywidualne, ale również budżet regionalny i centralny, oznaczać będą pozytywne efekty zewnętrzne (np. Smith, Finkelstein, O'Malley [2011]). Jednakże z makroekonomicznego punktu widzenia opisane zjawisko nie będzie generować pozytywnych efektów zewnętrznych, gdyż to co jest korzyścią dla gminy/powiatu oznacza stratę dla budżetu regionalnego/centralnego. W konsekwencji mamy do czynienia jedynie ze zmianą alokacji korzyści i strat w ujęciu przestrzennym.

Kwantyfikacja efektów zewnętrznych jest zatem wyzwaniem naukowym o dużym znaczeniu politycznym i pragmatycznym. Dlatego brak standardów metodologicznych w omawianej dziedzinie nie powinien stanowić usprawiedliwienia dla zaniechania prób przeprowadzenia odpowiednich szacunków.

Drugim kierunkiem badań, które umożliwiłyby długookresowe prognozowanie wielkości popytu na n.p.p., a tym samym podejmowanie antycypacyjnych działań dostosowawczych po stronie podaży, są analizy ekonometryczne objaśniające zmienność głównych komponentów i parametrów przedstawionej operacjonalizacji. W tym celu wykorzystać można wyniki przeprowadzonego ogólnokrajowego badania ankietowego, które zawiera informacje adekwatne z punktu widzenia estymacji parametrów strukturalnych relacji objaśniających zmienność wymienionych kategorii. Jednakże ze względu na niedostępność w w.w. badaniu informacji według podziału administracyjnego analiza taka będzie niepełna: nie uwzględni bowiem czynników środowiskowych, które – niezależnie od czynników indywidualnych – także wpływają na popyt na n.p.p. ze strony beneficjentów.

Na literalne zakończenie rozważań wspomnieć należy, że przedstawiona w opracowaniu operacjonalizacja posiada walory uniwersalności: może być z powodzeniem stosowana w trakcie empirycznych szacunków wysokości popytu na różnorodne usługi świadczone w warunkach nieodpłatności.

Literatura

A Strategic Framework for Access to Justice in the Federal Civil Justice System [2009], Report by the Access to Justice Taskforce Attorney-General's Department, Australian Government Attorney's General's Department, http://www.ag.gov.au/Publications/Documents/A-guide-for-future-action.pdf

Araszkiewicz M. [2012], *Zjawisko pomocy prawnej jako przedmiot modelowania ekonomiczno-prawnego*, ekspertyza na zamówienie INPRIS w ramach realizacji projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce", mimeo

Black J. [2008], Słownik ekonomii, s. 96-97, PWN, Warszawa

Curran L., Noone M. [2007], *The Challenge of Defining Unmet Legal Need*, Journal of Law and Social Policy, vol. 21, s. 63-89

Economic value of legal aid [2009] *Analysis in relation to Commonwealth funded matters with a focus on family law*, PricewaterhouseCoopers, http://www.legalaidact.org.au/pdf/economic_value_of_legalaid.pdf

Koncepcja badawcza przygotowana na potrzeby badań prowadzonych w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce" [2012], Instytut Spraw Publicznych, http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/13-koncepcja-badawcza

Kushner J. [2012], *Legal Aid in Illinois: Selected Social and Economic Benefis*, http://www.nlada.org/DMS/Documents/1342799561.74/legal_aid_impact_study_final_5-16-20121.pdf

Smith K., Finkelstein B., O'Malley Ch. [2011], *Economic Impacts of Legal Aid*, Management Information Exchange Journal, Fall 2011, s. 14-43

Tata C. [2007], *In the Interests of Clients or Commerce? Legal Aid, Supply, Demand and Ethical Indeterminacy in Criminal Defence Work*, Journal of Law & Society, vol 34(4), s. 489-519

Trude A., Gibbs A. [2010], *Review of quality issues in legal advice: measuring and costing quality in asylum work*, Report by ICAR, City University, London, http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/136/Cost_of_Quality_Legal_Advice_Review_March2010.pdf

Wagner H. [1980], *Badania operacyjne*, PWE, Warszawa

Winczorek J. [2012], *Uwagi na tle „Wstępnego zarysu koncepcji badań w ramach projektu 'Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce'" przedstawionego przez ISP*, ekspertyza na zamówienie INPRIS w ramach realizacji projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce", mimeo

ZAŁĄCZNIK

Implementacja propozycji operacjonalizacji na podstawie danych zastanych z kwestionariusza badania ogólnopolskiego realizowanego przez ISP

Lp.	Kategoria według propozycji operacjonalizacji	Możliwości implementacji na podstawie danych zastanych z badań ankietowych	Uwagi
POPYT			
1	Kryteria dostępu: ustalone dyskrecjonalnie, ale w przypadku, np. *k*-kryteriów - przewidywany problem *k*-krotnej ewidencji	Kryteria dostępu: ograniczone możliwości implementacji; dostępne w praktyce to: a) kryterium dochodowe, b) kryterium zatrudnienia, c) kryterium demograficzne, d) kryterium zdrowotne	W przypadku ustalenia kryterium uniwersalnego, którego funkcję najlepiej spełniałoby kryterium dochodowe, w formule ustawy należałoby kryterium to przedstawić w sposób relatywny, nie zaś bezwzględny (np. jako frakcja płacy minimalnej/średniej, a nie wartościowo, np. poniżej 750 zł.)

2	Populacja beneficjentów: w celu wyznaczenia liczebności populacji beneficjentów w skali kraju rachunki oprzeć należy na oficjalnych danych GUS	Populacja beneficjentów: w celu wyznaczenia wskaźników koniecznych do operacjonalizacji niezbędne jest obliczenie „ankietowej populacji", czyli liczebności beneficjentów spełniajacych kryteria dostępu, $L\hat{U}$	To co rozumiane jest pod terminem „populacja beneficjentów" zależy również od zdefiniowanych kryteriów dostępu do n.p.p.. Jeśli zatem kryteria dostępu dopuszczają grupy społeczne, które nie zostały objęte ankietą (np. imigrantów), to powinny one zostać dodane do populacji beneficjentów. Problem stanowić będzie jednak wyznaczenie dla takich grup adekwatnych, ankietowych wskaźników empirycznych
3	Świadomość przywileju dostępu, *SW*: adekwatne pytanie ankietowe powinno być krótkie i mogłoby być sformułowane następująco: „Czy ma Pan(i) świadomość, że porady prawne można uzyskać nieodpłatnie?"	*Explicite* brak adekwatnego pytania w ankiecie. Do kwestii świadomości przywileju dostępu nawiązuje pytanie P14, ale zawarta jest w nim sugestia odpowiedzi afirmatywnych. Wskaźnik aproksymujący (wysoce niedoskonały) możliwy do wyznaczenia na podstawie P14 to: $\hat{SW}_{2012} = \frac{\sum_{i}^{B} \frac{L_i}{\max} \cdot B}{B}$ gdzie: B – liczebność beneficjentów według ankiety ($B = L\hat{U}$), L_i - liczba poprawnie wskazanych przez *i*-tego beneficjenta instytucji udzielających n.p.p. (według listy do P14) max – liczba instytucji n.p.p. wymienionych w P14	Świadomość przywileju dostępu jest kluczowym parametrem całej operacjonalizacji, dlatego wszelkie niedoskonałości pomiaru bardzo silnie przełożą się na precyzję szacunków
4	Beneficjenci deklarują problem prawny, ale nie korzystają z pomocy prawnej (A na wykresie 2)	Na podstawie odpowiedzi 25 i 26 na pytanie 04 lub na podstawie odpowiedzi na pytanie N1A.	Do omawianej grupy zaliczyć należy beneficjentów, którzy udzielili odpowiedzi 26 na pytanie O4, gdyż z ankiety wynika, iż dążyli oni do rozwiązania swojego problemu prawnego na drodze porady

			nieformalnej
5	Beneficjenci deklarują problem prawny, ale nie korzystają z pomocy prawnej, gdyż nie mają świadomości przywileju dostępu, (A1 na wykresie 2): adekwatne pytanie ankietowe powinno następować po pytaniu o wystąpienie problemu prawnego i mogłoby być sformułowane tak jak w lp. 3	*Explicite* brak adekwatnego pytania w ankiecie. W charakterze aproksymanty można użyć odpowiedzi na pytanie N1A (które *implicite* zawiera również komponent A2)	Na podstawie wyników ankiety nie jest możliwe rozróżnienie pomiędzy A1 i A2: konieczne dodatkowe założenia
6	Beneficjenci deklarują problem prawny, ale nie korzystają z pomocy prawnej, chociaż są świadomości przywileju dostępu, (A2 na wykresie 2): adekwatne pytanie ankietowe powinno następować po pytaniu o wystąpienie problemu prawnego i mogłoby być sformułowane tak jak w lp. 3	*Explicite* brak adekwatnego pytania w ankiecie. W charakterze aproksymanty można użyć odpowiedzi na pytanie NA1 (które *implicite* zawiera również komponent A1)	Na podstawie wyników ankiety nie jest możliwe rozróżnienie pomiędzy A2 i A1: konieczne dodatkowe założenia
7	Dekompozycja A1 : gdyby beneficjenci mieli świadomość przywileju dostępu do n.p.p. to A11 (na pewno skorzystaliby z n.p.p.) lub A12 (chyba skorzystaliby z np.p.), lub A13 (i tak nie skorzystaliby z n.p.p. A12	*Explicite* brak adekwatnych pytań w ankiecie	Łączne odpowiedzi na różne kombinacje składowych A1 i A2 daje suma odpowiedzi na różne warianty pytania N1A: w celu odseparowania efektów łącznych konieczne będą dodatkowe założenia
8	Dekompozycja A2: beneficjenci są świadomi przywileju dostępu, ale nie korzystają zeń, gdyż A21 (poza konsultacyjne koszty p.p. są zbyt wysokie) lub	*Explicite* brak adekwatnych pytań w ankiecie	Łączne odpowiedzi na różne kombinacje składowych A2 i A1 daje suma odpowiedzi na różne warianty pytania N1A: w celu odseparowania efektów łącznych konieczne będą dodatkowe założenia

	A22 (nie korzystają z powodów innych niż poza konsultacyjne koszty uzyskania p.p.)		
7+8	Różne kombinacje komponentów A1 i A2	Na podstawie odpowiedzi na pytania cząstkowe N1A; poszczególne odpowiedzi na pytanie N1A zawierają informacje dotyczące: N1A_1: A13 i A22 N1A_2: A13 i A22 N1A_3: A12 i A21 N1A_4: A13 i A22 NA1_5: A21 NA1_6: A13 i A22 NA1_7: A12 i A21 NA1_8: A11 i A12 NA1_9: A12 i A21 NA1_10: A13 i A22 NA1_11: A13 i A22	W celu ustalenia efektów indywidualnych konieczne będą dodatkowe założenia. Odpowiedź na pytanie NA1_8 można również potraktować jako alternatywną aproksymantę świadomości przywileju dostępu A1
9	Beneficjenci deklarują problem prawny, ale nie korzystają z pomocy prawnej; gdyby mieli świadomość przywileju dostępu, to na pewno skorzystaliby z n.p.p. (A11 na wykresie 2)	Na podstawie odpowiedzi na pytanie N5_1	
10	Beneficjenci deklarują problem prawny, ale nie korzystają z pomocy prawnej; nawet gdyby mieli świadomość przywileju dostępu, to i tak nie skorzystaliby z n.p.p. (A13 na wykresie 2)	Na podstawie odpowiedzi na pytanie N5_2	
11	Beneficjenci deklarują problem prawny, ale nie korzystają z pomocy prawnej; gdyby mieli świadomość przywileju	Na podstawie odpowiedzi na pytanie N5_3	

	dostępu, to albo skorzystaliby z n.p.p., albo nie (A12 i A13 na wykresie 2)		
12	Beneficjenci korzystają wyłącznie z n.p.p. (B na wykresie 2)	Na podstawie odpowiedzi na pytanie K14.1_1	
13	Beneficjenci korzystają wyłącznie z odpłatnych p.p. (C na wykresie 2)	Na podstawie odpowiedzi na pytanie K14.1_2	
14	Beneficjenci korzystają jednocześnie z nieodpłatnych i komercyjnych p.p. (D na wykresie 2)	Na podstawie odpowiedzi na pytania K14.1_1 oraz K14.1_2	Chodzi o tych beneficjentów, którzy zadeklarowali uzyskanie więcej niż jednej porady prawnej w analizowanym okresie: zarówno ze źródeł komercyjnych jak i n.p.p.
15	Beneficjenci korzystają jedynie z płatnych porad prawnych, gdyż nie mają świadomości skorzystania z n.p.p., ale gdyby mieli to: C11 (korzystaliby jedynie z n.p.p.) lub C12 (korzystaliby jednocześnie z komercyjnych i n.p.p.) lub C13 (i tak korzystaliby wyłącznie z płatnych p.p.)	*Explicite* brak adekwatnych pytań w ankiecie; brak również pytań przybliżających problem	Kwestie świadomości przywileju dostępu wśród benficjentów korzystających jedynie z komercyjnych p.p. są z punktu widzenia operacjonalizacji bardzo ważne. O skali wpływu na popyt ewentualnego uświadomienia tej części beneficjentów świadczyć będzie ich liczebność, którą wyznaczyć można na podstawie 13. W celu operacjonalizacji trzeba przyjąć dodatkowe założenia upraszczające. Pytanie N5 zawarte w ankiecie, gdyby było zadane również beneficjentom typu C (wykres 2), umożliwiłoby dekompozycję tej kategorii na C11, C12 i C13.
16	Chociaż mają świadomość przywileju dostępu, beneficjenci świadomie korzystają jedynie z płatnych porad prawnych (C2 na wykresie 2)	*Explicite* brak adekwatnych pytań w ankiecie; brak również pytań przybliżających problem	W celu operacjonalizacji trzeba przyjąć dodatkowe założenia upraszczające. Pytanie N5 zawarte w ankiecie, gdyby było zadane również beneficjentom typu C (wykres 2), umożliwiłoby ustalenie liczebności C2
17	Średnia liczba problemów prawnych na beneficjenta korzystającego jedynie z n.p.p.	Na podstawie odpowiedzi na pytanie K14.1_2 tych beneficjentów, którzy deklarowali nieodpłatne skorzystanie z p.p.	Należy brać pod uwagę jedynie beneficjentów, którzy korzystali wyłącznie z nieodpłatnej formy pomocy. Beneficjenci, którzy oprócz n.p.p. korzystali również z usług

	(*SLPB* na wykresie 2)	jeden lub więcej razy	komercyjnych, należy zaliczyć do grupy D (wykres 2), dla której adekwatnym wskaźnikiem średniej liczby n.p.p. jest *SLPBK*
18	Średnia liczba problemów prawnych na beneficjenta korzystającego jedynie z komercyjnych p.p. (*SLPK* na wykresie 2)	Na podstawie odpowiedzi na pytanie K14.1_1 tych beneficjentów, którzy deklarowali nieodpłatne skorzystanie z płatnej p.p. jeden lub więcej razy	Należy brać pod uwagę jedynie beneficjentów, którzy korzystali wyłącznie z odpłatnej formy pomocy. Beneficjenci, którzy oprócz odpłatnej p.p. korzystali również z usług nieodpłatnych, należy zaliczyć do grupy D (wykres 2), dla której adekwatnym wskaźnikiem średniej liczby n.p.p. jest *SLPBK*
19	Średnia liczba problemów prawnych na beneficjenta korzystającego zarówno z nieodpłatnych, jak i odpłatnych porad prawnych (*SLPBK* na wykresie 2)	Na podstawie odpowiedzi na pytanie K14.1_1 oraz K14.1_2 tych beneficjentów, którzy deklarowali nieodpłatne oraz komercyjne skorzystanie z p.p. dwa lub więcej razy	
20	Średnia liczba problemów prawnych na beneficjenta z nowo nabytą świadomością przywileju dostępu (*SLPBT* na wykresie 2)	*Explicite* brak adekwatnych pytań w ankiecie; brak również pytań przybliżających problem.	Możliwość empirycznej weryfikacji hipotezy „pękniętej tamy" polega na badaniu zależności pomiędzy liczbą zgłoszonych problemów prawnych przez beneficjenta a długością czasu znajomości przez niego przywileju dostępu do n.p.p. Jak opisano tekście jest to ważny czynnik popytogenny i dlatego w stosunku do *SLPBT* muszą być przyjęte dodatkowe założenia
PODAŻ			
21	Ustalenie typów porad prawnych	Na podstawie ankiety możliwy jest podział zaproponowany w pytaniu K9.1, ale nie jest on adekwatny z punktu widzenia czasochłonności poszczególnych porad	W ankiecie brak jest *explicite* pytań, które umożliwiłyby ustalenie średnich czasochłonności porad według podziału K9.1. Ponadto liczba kategorii wydaje się zbyt liczna z punktu widzenia uzupełniającego badania eksperckiego, niezbędnego w celu ustalenia średnich czasochłonności na poradę określonego typu również z uwzględnieniem podziału podmiotowego usługodawców
22	Ustalenie typów porad prawnych	Proponuje się podział, który został przedstawiony w tekście, tj. porady o niskim poziomie trudności, porady o standardowym poziomie	Konieczność uzupełniającego badania eksperckiego w celu ustalenia średnich czasochłonności na poradę wymienionego typu, również z uwzględnieniem podziału

		trudności, porady o ponadprzeciętnym poziomie trudności i porady bezprecedensowe.	podmiotowego usługodawców
23	Ustalenie podziału podmiotowego usługodawców	Na podstawie ankiety możliwy jest podział na podstawie klasyfikacji zaproponowanej w pytaniu K10.1.a.	Konieczność uzupełniającego badania eksperckiego w celu ustalenia średnich czasochłonności na usługodawcę według określonego podziału podmiotowego usługodawców, również z uwzględnieniem podziału przedmiotowego porad prawnych
24	Ustalenie relacji płac usługodawców w podziale podmiotowym	Dane oficjalne GUS	W odniesieniu do płacy grupy referencyjnej usługodawców konieczność decyzji dyskrecjonalnej
25	Przysługujące przerwy w pracy w relacji do dziennych godzin roboczych usługodawców	Decyzja dyskrecjonalna lub w oparciu o przepisy BHP	

26	Uwzględnienie standardów jakości	Dyskrecjonalne ustalenia dotyczące proceduralno-prawnych standardów jakości	Konieczność uzupełniającego badania eksperckiego, w którym respondenci będą proszeni o wypełnienie macierzy pracochłonności udzielanych p.p. według podziału przedmiotowego i podmiotowego usługodawców w warunkach ustalonych standardów jakości
27	Proporcje usługodawców według podziału podmiotowego		Decyzja dyskrecjonala
28	Inne koszty funkcjonowania systemu	Oficjalne dane GUS	Inne koszty wdrożenia systemu i jego funkcjonowania powinny być funkcją liczebności zatrudnionych usługodawców: główne pozycje – patrz tekst zasadniczy