

Waldemar FLORCZAK

Metodologia pomiaru korzyści społecznych z nieodpłatnego poradnictwa prawnego¹

Streszczenie. *Celem opracowania jest omówienie głównych zagadnień metodologicznych dotyczących pomiaru korzyści społecznych wynikających z poradnictwa prawno-obywatelskiego. W artykule dokonano również krytycznej reasumpcji istniejącej praktyki wyceny makroekonomicznych efektów poradnictwa oraz przeprowadzono wstępną analizę popytowych korzyści dla Polski. Rozważania metodologiczne zilustrowano przypadkiem przemocy domowej, wyszczególniając wszystkie ścieżki możliwych reakcji na wystąpienie problemu oraz wynikających zeń konsekwencji finansowych będących następstwem przedsięwziętych działań. Podjęto pierwszą próbę algorytmizacji pomiaru korzyści płynących z poradnictwa prawnego, wskazując na wszystkie okoliczności, jakie powinny być brane pod uwagę w trakcie kwantyfikacji korzyści z tytułu poradnictwa. Na podstawie dotychczasowych — nie wolnych od pewnych wad wskazanych w artykule — szacunków korzyści i kosztów funkcjonowania nieodpłatnych systemów poradnictwa prawnego można jednoznacznie stwierdzić, że korzyści społeczne znacząco przewyższają koszty związane z funkcjonowaniem takich systemów.*

Słowa kluczowe: nieodpłatne poradnictwo prawne, analiza kosztów i korzyści, efekty zewnętrzne, modele ekonometryczne, mnożnik inwestycyjny.

JEL: C30, D61, H23, K00

Fachowa pomoc prawna przynosi wiele korzyści. Niektóre z nich, np. związane z utrwalaniem praworządności i norm społecznych, nie poddają się kwantyfikacji, podczas gdy szereg innych ma wymierny, ekonomiczny charakter. Te ostatnie dotyczą m.in. kosztów indywidualnych i społecznych, jakie powstają w następstwie nierozwiązania problemów prawnych lub ich eskalacji, a także wyboru nieefektywnych sposobów postępowania przez osoby doświadczające problemów (np. wstąpienie na drogę procesową w przypadku braku podstaw do takiego działania).

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

W artykule omówiono ogólne zasady wyceny korzyści ekonomicznych wynikających z poradnictwa prawno-obywatelskiego przy użyciu analizy typu *cost-benefit* oraz przytoczono przykłady jej zastosowania do oszacowania pełnych korzyści bądź tylko ich części. *Implicite* wskazano również konieczne działania z zakresu organizacji ewidencji statystycznej w celu umożliwienia adekwatnego pomiaru wymiernych efektów poradnictwa prawnego. Ponadto podjęto wstępną próbę (na podstawie niepełnych informacji) wyceny niektórych korzyści makroekonomicznych dla Polski płynących z poradnictwa prawno-obywatelskiego.

Artykuł wskazuje na celowość konstrukcji spójnej metodologii pomiaru finansowych i społecznych efektów poradnictwa prawnego. Jej zastosowanie wymaga konsekwentnego gromadzenia określonych danych, osobno dla każdego kraju, ponieważ ze względu na szereg różnic w uwarunkowaniach indywidualnych i kontekstowych pomiędzy systemami prawnymi poszczególnych krajów przenoszenie wniosków — zwłaszcza ilościowych — sformułowanych w jednym z nich na grunt innego jest merytorycznie nieuzasadnione. Pomimo tych ograniczeń, w świetle dostępnych (aczkolwiek niewystarczających) danych dla Polski stwierdzić należy, że wymierne korzyści z poradnictwa prawno-obywatelskiego dalece przewyższają zagregowane koszty związane z funkcjonowaniem systemu nieodpłatnej pomocy prawnej.

METODOLOGIA

Analizując korzyści płynące z poradnictwa prawnego, należy zidentyfikować rodzaj problemu, z jakim boryka się osoba go doświadczająca, oraz odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu udzielenie porady zmienia położenie tej osoby w porównaniu z sytuacją niezyskania pomocy. Chodzi o zidentyfikowanie finansowych następstw braku porady prawnej, podczas gdy *de facto* została ona udzielona². Jest to zatem analiza kontrfaktyczna. Tak ogólnie określona koncepcja pomiaru efektów poradnictwa stanowi duże wyzwanie nawet w warunkach randomizowanych eksperymentów kontrolowanych, a jest szczególnie trudna do zastosowania w przypadku poradnictwa prawnego, usługodawcy nie prowadzą bowiem ewidencji spraw z dokładnością³, która mogłaby służyć obiektywnej wycenie pekuniarnych następstw ich usług dla klientów indywidualnych i społeczeństwa.

Procedura wyceny wymiernych efektów pomocy prawnej musi umożliwić udzielenie kwantyfikowalnej odpowiedzi na pytania:

- jak przedstawiałaby się sytuacja osoby, gdyby nie uzyskała ona pomocy prawnej?
- w jakim stopniu otrzymanie takiej pomocy wpływa na ostateczne rozwiązanie problemu?
- czy uzyskanie pomyślnego rozwiązania prawnego prowadzi do faktycznego uniknięcia negatywnych następstw problemu w życiu codziennym beneficjenta?

² Mowa o przypadku ogólnym, niezależnym od satysfakcji beneficjenta, ale *implicite* zakładającym udzielenie rzetelnej i adekwatnej do natury problemu porady prawnej oraz faktyczne postępowanie beneficjenta zgodnie ze wskazówkami zawartymi w poradzie.

³ Nie chodzi przy tym o zaniechanie intencjonalne, gdyż usługodawcy stosują się w tym zakresie do istniejących regulacji.

- ile wynoszą koszty, których uniknięto dzięki pomocy prawnej?

Ważnym etapem wyceny korzyści z poradnictwa jest właściwe ustalenie scenariuszy rozwoju sytuacji beneficjenta, gdyby nie otrzymał on porady prawnej. Wskazać tu można kilka potencjalnych możliwości:

- brak jakichkolwiek działań i możliwość eskalacji negatywnych następstw zaniechania działań;
- działania nieformalne mające na celu rozwiązanie problemu;
- dążenie do rozwiązania problemu na komercyjnym rynku usług prawnych;
- samoczynne rozwiązanie problemu.

Każdy z wymienionych scenariuszy jest realistyczny, a to, który z nich zostanie wybrany, ma kluczowe znaczenie dla wyceny korzyści płynących z poradnictwa prawnego. Dlatego założenie, że osoba doświadczająca problemu nie jest w stanie rozwiązać go w inny sposób niż poprzez skorzystanie z porady prawnej, skutkuje znacznym przeszacowaniem efektów poradnictwa, a z kolei założenie, że wszystkie problemy „jakoś się same rozwiążą”, nawet bez intencjonalnych działań ze strony osób ich doświadczających, prowadzi do ich niedoszacowania. Wybór sposobu postępowania wobec zaistnienia problemu prawnego zależy od szeregu czynników, takich jak: przedmiot prawa i subiektywna waga problemu, cechy socjoekonomiczne osoby go doświadczającej czy bariery w dostępie do poradnictwa prawnego (Florczak i Grabowski, 2018a).

Dotychczasowe badania pokazują, że stosowane w praktyce procedury wyceny korzyści z poradnictwa prawnego różnią się pod względem wyboru scenariusza kontrfaktycznego. W niektórych analizach przyjmuje się tylko jeden scenariusz. Na przykład w badaniu przeprowadzonym przez PricewaterhouseCoopers (2009) w celu oszacowania kosztów obciążenia sądownictwa sprawami z zakresu prawa rodzinnego przyjęto, że wszystkie tego typu problemy, które nie zostałyby objęte pomocą prawną, trafiłyby na wokandę w postaci samoreprezentacji. Przyjęcie takiego założenia jest tyleż wygodne, co uproszczone, gdyż zapewne wiele osób nie zdecydowałoby się na wszczęcie postępowania sądowego nawet pomimo otrzymania porady prawnej.

W bardziej poprawnych metodycznie (choć niepozbawionych wad) analizach używa się ważonej sumy kosztów, która powstaje w wyniku podzielenia zsumowanych kosztów indywidualnych scenariuszy przez prawdopodobieństwo ich realizacji. To ostatnie ustala się za pomocą danych ankietowych. Przykładem jest badanie przeprowadzone przez Citizens Advice (2010), w którym wykorzystano informacje dotyczące udziału osób doświadczających negatywnych konsekwencji problemu prawnego w przypadku zaniechania działań w celu jego rozwiązania w ogólnej liczbie osób mających taki problem.

W innych badaniach nie ma spójności w ustalaniu scenariuszy kontrfaktycznych, w efekcie czego współczynniki opłacalności (korzyści/koszty) są przeszacowane. Dobry przykład stanowi badanie Judith Stubbs and Associates (2012), w którym na podstawie 160 indywidualnych case studies oszacowano finansowe następstwa zaniechania pomocy prawnej, kontrastując ze sobą dwa skrajne scenariusze. Po pierwsze, założono *ex-ante* 100-procentową skuteczność udzielonej pomocy prawnej bez sprawdzenia jej faktycznej efektywności. Po drugie, przyjęto, że w przypadku niezyskania pomocy problem nigdy nie zo-

stałby rozwiązany, co generowałoby koszty indywidualne i społeczne, albo że zostałyby podjęte próby jego nieefektywnego rozwiązania, np. poprzez indywidualne dociekanie swoich racji w sądzie.

Łatwo wykazać, że przyjęcie skrajnych scenariuszy jest metodycznie nieoprawne i znacząco zawyża korzyści płynące z poradnictwa prawnego. Jak pokazują bowiem inne badania, w przypadku ok. 20—70% problemów (w zależności od podmiotu prawa) dochodzi do ich samoczynnego rozwiązania, zaś w przypadku kolejnych 20% zwaśnione strony zawierają ugodę w drodze negocjacji, bez pośrednictwa prawnika lub sądu. Problem prawny, który nie doczekał się pomocy prawnej, nie musi zatem trwać w nieskończoność (Productivity Commission, 2014).

Co więcej, w raporcie Judith Stubbs and Associates (2012) przyjęto założenie, że nie tylko niemożliwe jest samorozwiązanie problemu, lecz że pozostawienie go nierozwiązanym niechybnie doprowadzi do jego eskalacji do granic, które można określić jako „czarny scenariusz”. Z oczywistych względów faktyczny przebieg sprawy może jednak przybrać inną postać niż „czarny scenariusz”, dlatego w celu właściwej wyceny kosztów, których uniknięto dzięki pomocy prawnej, konieczne jest uwzględnienie wiązki możliwych scenariuszy następstw (nie zawsze skrajnie niekorzystnych) nieotrzymania takiej pomocy. Przyjęcie bowiem skrajnych założeń (z jednej strony pełna efektywność pomocy prawnej, z drugiej zaś — 100-procentowa szansa realizacji „czarnego scenariusza” w przypadku nieotrzymania pomocy) skutkuje — jak już zostało powiedziane — znacznym zawyżaniem korzyści wynikających z poradnictwa. Nie dziwi zatem, że wskaźnik opłacalności inwestycji w poradnictwo prawne w badaniu Judith Stubbs and Associates (2012) wyniósł 18 : 1.

Przyjmowanie skrajnych założeń w analizach typu cost-benefit w celu maksymalizacji wskaźnika rentowności jest zjawiskiem na tyle powszechnym, że opisuje się je terminem „obciążenie optymizmem”. Spektrum faktycznych możliwości sytuacyjnych jest z pewnością znacznie szersze niż warianty „biały” (dotyczący wymiernych efektów skorzystania z pomocy prawnej) i „czarny” (wynikający z eskalacji nierozwiązanego problemu). Należy zatem dążyć do szacowania oczekiwanych korzyści przy zastosowaniu koncepcji wartości oczekiwanej, w której każdemu z realistycznych wariantów następstw udzielenia pomocy prawnej lub jej zaniechania przypisuje się odpowiednie prawdopodobieństwo częstościowe ich realizacji. W przypadku braku szczegółowych danych empirycznych imperatywem dla analiz cost-benefit pozostaje rozważenie przynajmniej dwóch wariantów skrajnych:

- zakładającego najkorzystniejsze efekty udzielenia porady i jednocześnie najbardziej pesymistyczne następstwa jej zaniechania oraz
- sceptycznie oceniającego faktyczną efektywność konkretnych rozwiązań prawnych i niedemonizującego rzeczywistych następstw trwania problemu.

Generalnym założeniem legitymizującym istnienie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej jest m.in. to, że osoby z niej korzystające mają wyraźnie większe szanse na uzyskanie korzystnego dla nich werdyktu sądowego niż te, które — w analogicznych okolicznościach dotyczących prawnych aspektów problemu — wstąpiły na drogę sądową bez wcześniejszych konsultacji prawnych. Badania empiryczne generalnie weryfikują tę hipotezę afirmatywnie, chociaż niedostatecznie uwzględniają kontekst sytuacyjny, czyli nie biorą pod uwagę zmiennych kontrolnych i nie są prowadzone w warunkach randomizowanego eksperymentu

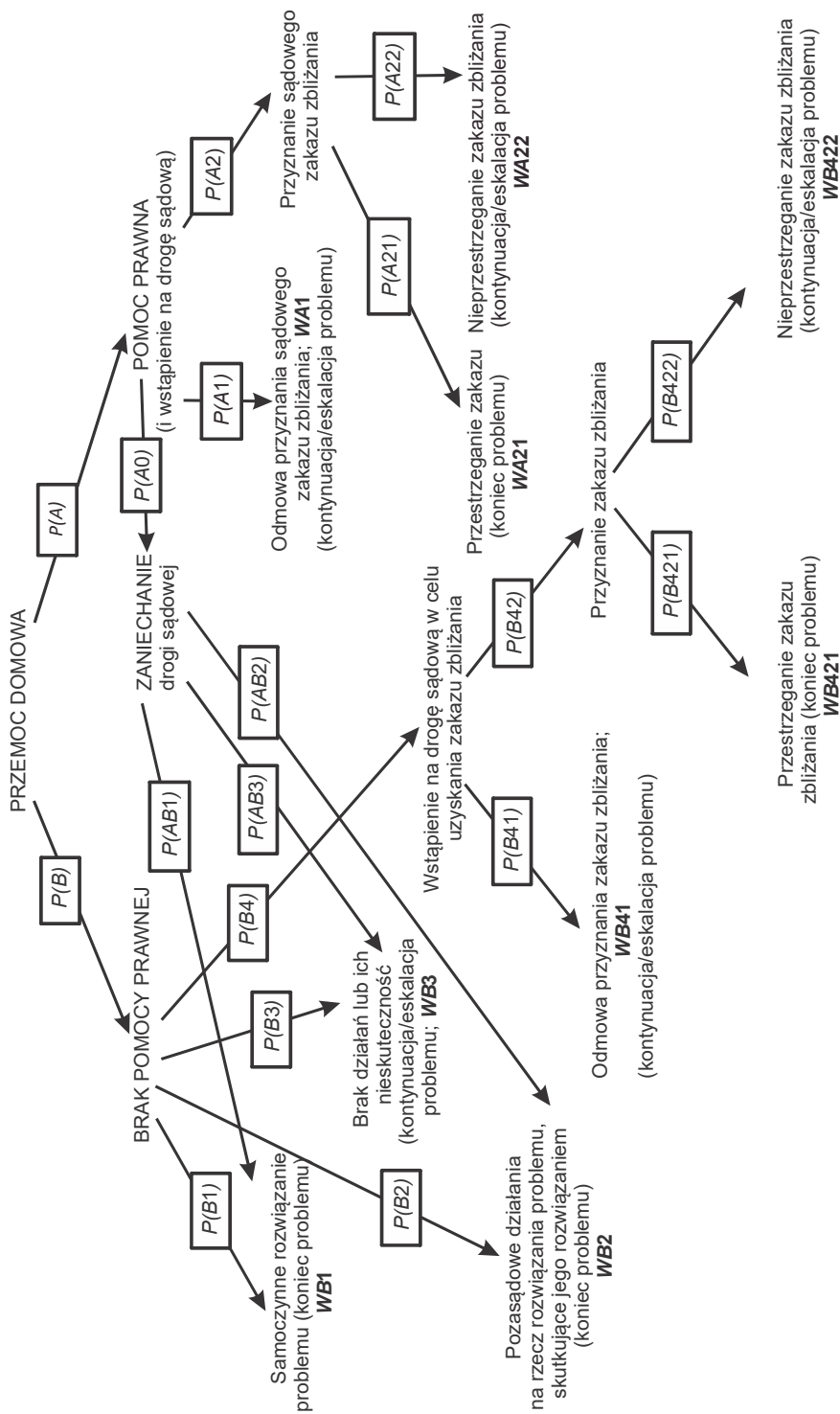
kontrolowanego (np. Engler, 2009; Citizens Advice, 2010; Whitfield, 2010). W konsekwencji nie można definitywnie stwierdzić, że korzystny werdykt sądu jest zasługą skorzystania z pomocy prawnej, nawet w przypadku reprezentacji prawnej, a tym bardziej skwantyfikować jej wymiernych efektów.

Nieliczne randomizowane eksperymenty kontrolne (Greiner i Pattanayak, 2012, Greiner i Pattanayak, 2013) wskazują na zróżnicowaną skuteczność reprezentacji prawnej, w dużym stopniu zależnej od podmiotu prawa, którego dotyczy sprawa sądowa, oraz innych okoliczności. Ogólnie jednak obraz, jaki wyłania się z tego typu analiz, wskazuje na przewagę reprezentacji prawnej nad poradnictwem prawnym oraz (w tym przypadku bardzo zdecydowanie) nad samoreprezentacją sądową bez uprzedniego uzyskania pomocy niekwalifikowanej. Z takich analiz płynie jednak oczywisty wniosek, że nie każda sprawa sądowa kończy się pomyślnie dla strony korzystającej z pomocy, nawet w formie reprezentacji prawnej, tak samo jak nie każda sprawa wniesiona na wokandę bez uprzedniego zasięgnięcia porady kończy się fiaskiem. Wszystkie te okoliczności powinny być brane pod uwagę w trakcie szacowania finansowych efektów poradnictwa prawnego. Uzyskanie — dzięki skorzystaniu z pomocy prawnej — korzystnego rozstrzygnięcia sądowego nominalnie kończy sprawę, ale w praktyce niekoniecznie oznacza faktyczny koniec problemu, którego przykre następstwa mogą występować nadal. Chociaż samo orzeczenie może być źródłem satysfakcji, to jednak na jego wymierny efekt należy poczekać, aż doprowadzi on do faktycznej zmiany sytuacji prawnej beneficjenta, co nie następuje natychmiast, a czasem w ogóle nie zachodzi. Na przykład przyznanie świadczeń alimentacyjnych na rzecz dziecka nie oznacza jeszcze otrzymania należnych alimentów i ewentualnych zaległości z tego tytułu. Podobnie sądowy zakaz zbliżenia się do ofiary przyniesie pozytywne efekty jedynie pod warunkiem przestrzegania go przez winowajcę. Jednocześnie należy uwzględnić okoliczności, w których nastąpiłoby autonomiczne powstrzymanie się od przemocy wobec poszkodowanych z przyczyn innych niż wymuszone nakazem sądowym.

W rozważaniach nad efektami pomocy prawnej ważną — a zarazem niezwykle trudną do ilościowej wyceny — rolę odgrywają czas oraz trwałość/zmienność uzyskanych rozwiązań. Dla przykładu, w zastanych okolicznościach uchronienie beneficjenta od eksmisji niekoniecznie oznacza jego trwałą ochronę przed bezdomnością, jeśli nie będzie on w stanie w długim okresie zapewnić sobie środków utrzymania. Również ten aspekt analizy korzyści i strat należy brać pod uwagę w trakcie szacowania wymiernych efektów poradnictwa prawnego. W przeciwnym razie uznanie korzystnego werdyktu sądowego za trwale chroniący beneficjenta przed problemem bezdomności będzie skutkowało przeszacowaniem faktycznych korzyści z tytułu pomocy prawnej.

Pozostawienie problemów prawnych bez rozwiązania może prowadzić do ich eskalacji, a w konsekwencji do niepożądanych następstw, takich jak: zmniejszenie dochodów, utrata pracy, depresja, bezdomność, rozpad więzi rodzinnych, przemoc domowa, choroby psychiczne, nadużywanie substancji uzależniających itp. (Coumarelos i in., 2012). Wymiernym skutkiem tego może być ponoszenie kosztów zarówno przez osoby, które doświadczają problemów, jak i przez całe społeczeństwo. Kosztów tych można byłoby w znacznym stopniu uniknąć, gdyby takie osoby zdecydowały się wcześniej na skorzystanie z pomocy prawnej. Istnieją liczne badania pokazujące skalę owych kosztów, bardziej jednak z perspektywy społecznej niż indywidualnej.

SCHEMAT (1) ANALIZY TYPU COST-BENEFIT PROBLEMÓW ZWIĄZANYCH Z PRZEMOCĄ DOMOWĄ



Rezultaty badań jednoznacznie świadczą o tym (Abel i Vignola, 2010; Coumarelos i in., 2012), że ze społecznego punktu widzenia, jak również ze względu na dobro finansów publicznych nie warto oszczędzać na wydatkach na poradnictwo prawno-obywatelskie. Ograniczanie finansowania takiego poradnictwa skutkuje bowiem koniecznością ponoszenia niewspółmiernie wyższych wydatków publicznych w innych dziedzinach — na pomoc socjalną, ochronę zdrowia, świadczenia społeczne czy wymiar sprawiedliwości i więziennictwo. Nawet w warunkach ograniczeń budżetowych skierowanie dodatkowych środków na poszerzenie kręgu beneficjentów systemu nieodpłatnej pomocy prawnej czy zwiększenie zakresu usług świadczonych w jego ramach skutkować powinno per saldo spadkiem zagregowanych wydatków publicznych. Wskaźniki opłacalności inwestycji w obszarze pomocy prawnej są bowiem znacząco wyższe niż w innych obszarach finansowanych z kasy publicznej.

Warto przytoczyć przykład ilustrujący dobre praktyki w zakresie pomiaru korzyści płynących z pomocy prawnej. Schemat uwzględnia konieczne elementy kontrafaktycznej analizy scenariuszowej dotyczącej korzyści wynikających z pomocy prawnej w przypadku przemocy domowej. Grafy wskazują na warunkowe zależności pomiędzy scenariuszami generującymi różne koszty społeczne w przypadku ich realizacji (symbol scenariusza odpowiada iloczynowi prawdopodobieństw warunkowych prowadzących do ich wystąpienia), zaś w prostokątnych polach podano prawdopodobieństwo realizacji kolejnych etapów poszczególnych scenariuszy.

Ze schematu wynika, że nieuzyskanie pomocy prawnej nie musi prowadzić do realizacji „czarnego scenariusza” (*WB3*), czyli kontynuacji lub eskalacji problemu. Prawdopodobieństwo jego realizacji wynosi bowiem $P(B) \cdot P(B3)$ i z oczywistych względów nie wyczerpuje wszystkich możliwych scenariuszy przebiegu sprawy w przypadku zaniechania porady prawnej (gdyż $P(B3)$ nie jest równe 1). Realistyczne są również warianty samoczynnego rozwiązania problemu (*WB1*), jak również jego rozwiązania w następstwie działań pozasądowych (*WB2*). Ponadto wniesienie sprawy na wokandę, bez uprzedniej konsultacji prawnej, nie musi oznaczać przegrania sprawy w sądzie (*WB421*). Z drugiej strony jednak, nawet fakt uzyskania sądowego zakazu zbliżania się nie oznacza, że będzie on respektowany przez winowajcę (*WB422*).

Analogicznie, efektem uzyskania pomocy prawnej niekoniecznie musi być realizacja „scenariusza białego”, w którym dochodzi do uzyskania sądowego zakazu zbliżania się i zakaz ten jest przestrzegany (*WA21*). Prawdopodobieństwo jego realizacji wynosi bowiem jedynie $P(A) \cdot P(A2) \cdot P(A21)$. Prawdopodobny jest również scenariusz nieotrzymania sądowego zakazu zbliżania się do ofiary (*WA1*), i to pomimo asysty prawnej ($P(A) \cdot P(A1)$), oraz scenariusz uzyskania takiego rozwiązania, ale nieprzestrzegania go przez osobę objętą zakazem (*WA22*), którego prawdopodobieństwo wynosi $P(A) \cdot P(A2) \cdot P(A22)$.

Należy brać pod uwagę również przypadek zaniechania dochodzenia swoich praw w sądzie nawet po uprzednim uzyskaniu porady prawnej. Ewentualne korzyści z takiej pomocy można bowiem osiągnąć jedynie przy założeniu podjęcia koniecznych działań zgodnie ze wskazówkami otrzymanymi w trakcie porady. Efektem zaniechania może być wówczas realizacja jednego z trzech scenariuszy wynikających z braku pomocy prawnej — *WB1*, *WB2* lub *WB3*. Jednakże ze względu na fakt udzielenia porady należy przypuszczać, że prawdopodobień-

stwo warunkowej realizacji tych scenariuszy będzie inne niż w przypadku braku porady prawnej (np. ze względu na efekt odstraszenia czy efekt mediacyjny). Suma prawdopodobieństw warunkowych rozważanych przypadków jest wówczas równa jedności ($1 = P(A0|A) + P(A1|A) + P(A2|A)$).

Istnieje zatem szereg możliwych scenariuszy rozwoju sytuacji w warunkach zaniechania poszukiwania pomocy prawnej, jak i kilka scenariuszy związanych z faktycznymi efektami skorzystania z takiej pomocy. Wszystkie te okoliczności powinny być *explicite* brane pod uwagę w trakcie analizy cost-benefit dotyczącej wyceny korzyści netto z tytułu poradnictwa prawnego. Realizacja każdego z wariantów oznacza bowiem inne koszty i korzyści.

Z jednej strony mamy rzeczywiste koszty budżetowe związane z funkcjonowaniem systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, z drugiej zaś — kontrfaktyczne korzyści w postaci oszczędności po stronie wydatków (indywidualnych, budżetowych i społecznych), których zdołano uniknąć dzięki poradnictwu. Udział kosztów indywidualnych, budżetowych i społecznych oraz ich wysokość są różne w poszczególnych scenariuszach. Na przykład w przypadku realizacji scenariusza *WB1* ponoszone są jedynie krótkookresowe koszty indywidualne, zaś w scenariuszu *WB3* — długookresowe koszty indywidualne, budżetowe i społeczne. Ponadto wstąpienie na drogę sądową w celu dochodzenia swoich praw, bez uprzedniej konsultacji prawnej, z dużym prawdopodobieństwem prowadzi do wzrostu rzeczywistych kosztów związanych z procedowaniem sprawy (np. *Price-waterhouseCoopers*, 2009).

Należy zatem dla każdego z wyszczególnionych na schemacie 1 scenariuszy określić nie tylko odpowiadające im prawdopodobieństwo, lecz także rzeczywiste koszty wiążące się z ich realizacją. Wymaga to zgromadzenia szeregu informacji, które nie są dostępne ani w ewidencji instytucji prawnych, ani w bazach danych usługodawców komercyjnych czy niekomercyjnych⁴. Z tego względu jedynie uprzednie opracowanie szczegółowej metodologii pomiaru korzyści z tytułu pomocy prawnej, następnie zaś zobligowanie instytucji usługodawczych do prowadzenia adekwatnej ewidencji statystycznej daje możliwość wiarygodnej wyceny tych korzyści.

Jeśli przyjmiemy dodatkowe — wydaje się, że realistyczne — założenie, że pokrzywdzeni dopiero po upływie pewnego czasu i wielokrotnym powtarzaniu się incydentów przemocy domowej decydują się na formalne działania zapobiegawcze, uprzednio próbując rozwiązać ten problem w sposób nieformalny i nie doczekawszy się samoistnego jego rozwiązania, będzie to oznaczać, że do konsultacji prawnej trafiają jedynie przypadki ciężkie i nierokujące naprawy w sposób pozasądowy. Dlatego efektywną opcją rozwiązania zaistniałej sytuacji, którą ofiara przemocy uzyska w trakcie konsultacji prawnej, będzie dążenie do uzyskania sądowego zakazu zbliżania się. Korzyścią z pomocy prawnej, odniesioną

⁴ Chodzi zarówno o pracowników zinstytucjonalizowanego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, tj. członków palestry i organizacje pozarządowe funkcjonujące w ramach tego systemu, jak również o organizacje pozarządowe udzielające porad prawnych poza zinstytucjonalizowanym systemem, np. uniwersyteckie poradnie prawne.

Dane zawarte w karcie pomocy prawnej (część statystyczna), stanowiącej załącznik do Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej (Dz. U. poz. 2186), nie są wystarczające, aby dokonać szacunku korzyści według ogólnych wytycznych wskazanych w artykule.

dzięki otrzymaniu sądowego zakazu zbliżania się — pod warunkiem jego przestrzegania — będzie zatem uniknięcie kosztów, które byłyby związane z trwaniem patologicznej sytuacji. W odniesieniu do tej części omawianych korzyści, które dotyczą kontrfaktycznego scenariusza zaniechania działań lub ich nieskuteczności (*WB3*), wyznaczyć je można następująco:

$$KUWB3 = P(B3)/[P(B3) + P(B4)] \cdot P(A) \cdot P(A2) \cdot P(A21) \cdot KWB \quad (1)$$

gdzie:

KUWB3 — koszty, których udało się uniknąć (a zatem korzyści) dzięki skorzystaniu z pomocy prawnej, w wyniku czego uzyskano sądowy zakaz zbliżania się i respektowanie go przez osobę objętą tym zakazem,

$P(B3)/[P(B3) + P(B4)]$ — ta część skonsultowanych przypadków, o których można byłoby sądzić, że gdyby nie trafiły do konsultacji, pozostałyby nierozwiązane,

KWB — koszty pozostawienia problemu nierozwiązanego (a zatem narastającego).

Zauważmy, że ofiary przemocy domowej mogą próbować rozwiązać swój problem bezpośrednio na wokandzie sądowej. W takim przypadku ich szanse na uzyskanie pozytywnego orzeczenia, czyli sądowego zakazu zbliżania się, są najprawdopodobniej mniejsze, niż gdyby osoby te skorzystały z profesjonalnej pomocy prawnej, ale z pewnością nie są zerowe. W tych okolicznościach korzyści z pomocy prawnej wynikać będą przede wszystkim z różnicy pomiędzy prawdopodobieństwem uzyskania sądowego zakazu zbliżania się w warunkach braku pomocy prawnej a sytuacją, w której udzielono takiej pomocy. Korzyści te można wyznaczyć następująco:

$$KUWB421 = P(B4)/[P(B3) + P(B4)] \cdot P(A) \cdot P(A2) \cdot P(A21) \cdot KWB + \\ - P(B4)/[P(B3) + P(B4)] \cdot P(A) \cdot P(B42) \cdot P(B421) \cdot KWB \quad (2)$$

Do korzyści odniesionych dzięki pomocy prawnej należałoby dodać również oszczędności wynikające ze sprawniejszego procedowania sprawy, jeśli nie napotyka ona trudności lub uchybień formalnych, co często zachodzi w przypadku nieudolnej samoreprezentacji w sądzie.

Przedstawiona analiza korzyści przy zastosowaniu scenariuszy kontrfaktycznych ilustruje możliwości zaproponowanej metodologii. Jest to pierwsza próba algorytmizacji pomiaru korzyści płynących z poradnictwa prawnego. Oczywiście pełne szacunki korzyści musiałyby objąć wszystkie przedmioty prawa, wszystkie istotne sposoby postępowania w warunkach braku pomocy i jednocześnie wszystkie istotne opcje możliwych rozwiązań prawnych danego problemu⁵. Po-

⁵ Przypisanie określonego stanu spraw do odpowiednich scenariuszy (por. schemat 1) powinno odbywać się z zastosowaniem kryterium kosztów/korzyści, nie zaś kryterium formalnego. Na przykład samoczynne rozwiązanie problemu pozwalające na uniknięcie kosztów indywidualnych i społecznych należy przypisać do stanu *WB1*, zaś samoczynne rozwiązanie problemu (ustanie problemu w sensie prawnym) skutkujące kosztami indywidualnymi i społecznymi należy przypisać do stanu *WB3*.

nadto na podstawie danych empirycznych należałoby wyznaczyć częstościowe prawdopodobieństwa realizacji poszczególnych scenariuszy oraz ustalić wysokość jednostkowych kosztów społecznych wynikających z nierozwiązania i trwania problemu. Jest to olbrzymie wyzwanie badawcze, głównie ze względu na niedostępność danych.

Na zakończenie tej części rozważań warto przytoczyć wartości współczynnika rentowności, które uzyskano w badaniach cost-benefit dla Australii i Wielkiej Brytanii. W badaniu PriceWaterhouseCoopers (2009) dokonano szacunku wpływu systemu nieodpłatnej pomocy prawnej na funkcjonowanie sądownictwa w Australii (a zatem skupiono się jedynie na wąskim fragmencie ekonomicznych korzyści wynikających z funkcjonowania tego systemu). Uzyskany współczynnik opłacalności (*benefit-cost ratio*) wyniósł 1,60—2,25, z czego wynika, że poradnictwo prawne zasługuje na finansowanie z kasy publicznej nawet na podstawie tak wąsko rozumianych korzyści.

Kolejnym badaniem, w którym zastosowano procedury analityczne zbliżone do omówionych w niniejszym opracowaniu, jest Citizens Advice (2010). Wyróżniono w nim cztery przedmioty prawa: prawo mieszkaniowe, prawo finansowe, świadczenia społeczne oraz prawo pracy, a przy pomiarze korzyści brano pod uwagę destruktywne konsekwencje zaniechania pomocy prawnej — utratę zdrowia, stres, rozpad więzi emocjonalnych i rodzinnych, straty mienia, bezdomność, utratę pracy, obniżenie dochodów i spadek samooceny. Wartości współczynników rentowności wyniosły odpowiednio: 2,34; 2,98; 8,80 i 7,13 dla prawa mieszkaniowego, prawa finansowego, świadczeń społecznych i prawa pracy.

Najbardziej metodycznie zaawansowanym i obszernym badaniem — jedy- nym, w którym wszystkie aspekty metodologiczne są wyjaśnione *explicite* — jest Judith Stubbs and Associates (2012). Uwzględniono w nim wszystkie przedmioty prawa i możliwe do skwantyfikowania korzyści. Przy ich wycenie nie wzięto jednak pod uwagę możliwości nieformalnego rozwiązania problemu, co wpłynęło na znaczne przeszacowanie współczynnika rentowności.

Wszystkie wymienione efekty poradnictwa prawnego mają charakter pozy- tywnych efektów zewnętrznych, gdyż ich zaistnienie nie wiąże się z uszczuple- niem możliwości zaspokojenia innych potrzeb społecznych. Ta ważna uwaga umożliwia przejście do kolejnego nurtu pomiaru ekonomicznych korzyści z po- radnictwa prawnego, popularyzowanego przez palestrę Stanów Zjednoczonych.

POPYTOWE EFEKTY PORADNICTWA PRAWNEGO

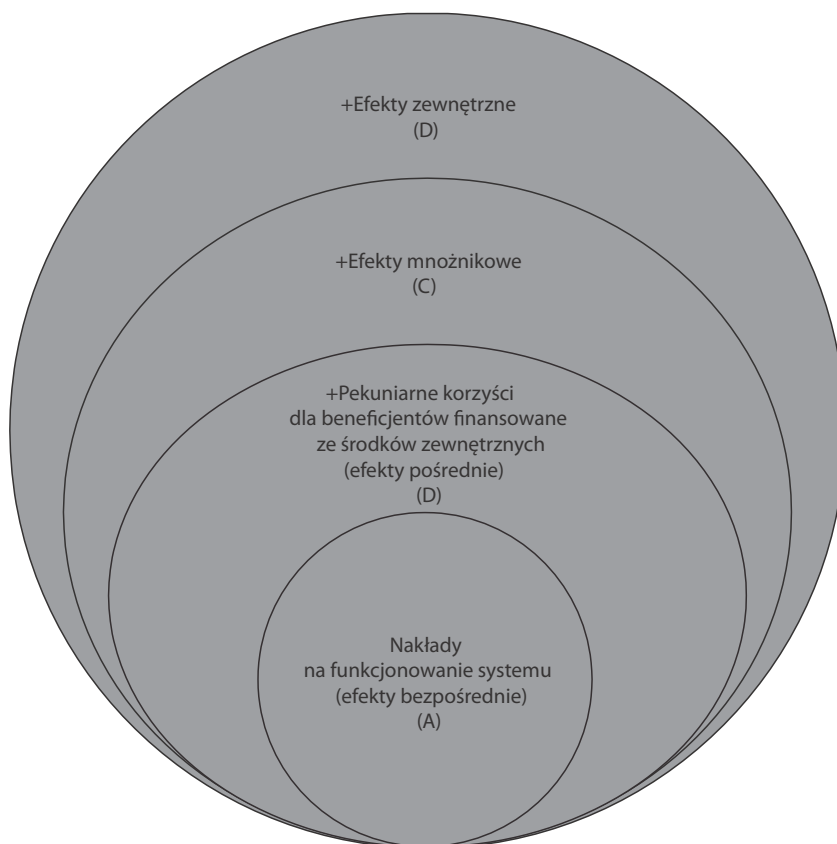
Punktem wyjścia analiz korzyści popytowych jest zagregowana wysokość wydatków publicznych na funkcjonowanie systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego. Osoby udzielające takich świadczeń — członkowie palestry, a także inni kompetentni pracownicy — otrzymują wynagrodzenie za swoje usługi. Be- neficjenci pomocy prawnej uzyskują dzięki niej należne im świadczenia społecz- ne lub inne gratyfikacje pieniężne. W rezultacie na rynek trafiają nowe środki, które są wydatkowane na różnorodne dobra i usługi, a tym samym generują dodatkowy popyt, który w nomenklaturze ekonomicznej określa się mianem

mnożnika inwestycyjnego. Mamy tu więc do czynienia z makroekonomicznym mechanizmem zwielokrotniania pierwotnych impulsów popytowych poprzez uruchomienie istniejących w gospodarce sprzężeń zwrotnych, co skutkuje wzrostem ogólnej aktywności ekonomicznej, konsumpcji, produkcji i zatrudnienia.

W warunkach gospodarki rynkowej mnożnik inwestycyjny obrazuje łączne makroekonomiczne i długookresowe finansowe korzyści z iniekcji dodatkowych środków publicznych do gospodarki. W odróżnieniu od proponowanej w niniejszym artykule metodologii tak określone korzyści nie są zatem społecznymi efektami zewnętrznymi, lecz zaksięgowanymi pozycjami dochodowymi, które wpływają na prosperity danego stanu. Wprawdzie efekty zewnętrzne są w takich analizach częściowo uwzględniane, ale z pewnością nie nadaje się im pierwszorzędne znaczenia.

Na schemacie 2 przedstawiono koncepcję pomiaru popytowych makroekonomicznych korzyści z tytułu poradnictwa prawnego, zaś w tabl. 1 przytoczono wartości współczynników rentowności dla kilku stanów w Stanach Zjednoczonych, w których przeprowadzono badania.

SCHEMAT (2) GENEROWANIA MAKROEKONOMICZNYCH KORZYŚCI POPYTOWYCH Z PORADNICTWA PRAWNEGO



W środku schematu (krąg A) umieszczono bezpośrednie koszty publiczne związane z funkcjonowaniem systemu, przy czym — co niezwykle ważne — koszty te, zgodnie z podejściem popytowym (czyli ekonomią keynesowską) i koncepcją mnożnika inwestycyjnego, oznaczają jednocześnie bezpośrednie korzyści dla gospodarki, która charakteryzuje się występowaniem wolnych mocy wytwórczych. Dotyczy to zwłaszcza kosztów pokrywanych ze źródeł zewnętrznych, co w przypadku poszczególnych stanów oznacza finansowanie ze środków federalnych.

Kolejny krąg (B) obrazuje wymierne, zaksięgowane korzyści pieniężne, które trafiły do danego stanu z funduszy federalnych, bądź zasilając bezpośrednio konta beneficjentów, bądź w formie świadczeń społecznych. Są to zatem bezpośrednie pekuniarne efekty podjęcia przez beneficjentów odpowiednich działań, zalecanych i wspomaganych przez usługodawców. Jednocześnie wynikające stąd gratyfikacje indywidualne nie obciążają kasy stanowej. Z punktu widzenia partykularnego interesu lokalnego/stanowego są to więc społeczne korzyści o cechach efektów zewnętrznych.

Krąg (C) dotyczy efektów mnożnikowych wzrostu popytu finalnego, indukowanych wprowadzeniem dodatkowych środków związanych z funkcjonowaniem systemu nieodpłatnej pomocy w danym stanie⁶ oraz wielkością bezpośrednich korzyści, jakie przypadają w udziale rezydującym w nim beneficjentom pomocy prawnej. Efekty mnożnikowe wynoszą od 1/2 do 2/3 ogólnych korzyści; szacuje się je przy użyciu wielorównaniowych modeli ekonometrycznych gospodarki poszczególnych stanów i gospodarki narodowej, najczęściej wyrastających z metod input-output.

Krąg (D) uzupełnia analizę o wybrane efekty zewnętrzne⁷, wynikające z uniknięcia kosztów społecznych, które należałoby ponieść w przypadku zaniechania pomocy prawnej. Są to zatem korzyści kontrfaktyczne, które nie prowadzą do wystąpienia efektów mnożnikowych.

Przedstawiona metodyka pomiaru makroekonomicznych efektów popytowych poradnictwa, stosowana w Stanach Zjednoczonych, budzi pewne wątpliwości. Po pierwsze, z punktu widzenia danego stanu⁸ wszelkie koszty, które w wyniku udzielonych porad prawnych można przerzucić nie tylko na podmioty indywidualne, lecz także na budżet federalny, będą oznaczać pozytywne efekty zewnętrzne (np. Smith, Finkelstein i O'Malley, 2011). Jednakże z szerszego — federalnego lub np. unijnego — punktu widzenia opisane zjawisko nie będzie generować pozytywnych efektów zewnętrznych, gdyż to, co jest korzyścią dla stanu, oznacza stratę dla budżetu centralnego/unijnego. W konsekwencji mamy do czynienia jedynie ze zmianą alokacji korzyści i strat w ujęciu przestrzennym.

Po drugie, uznanie kosztów funkcjonowania systemu nieodpłatnego poradnictwa za korzyści generujące silne efekty mnożnikowe jest w świetle logiki ekonomii neokeynesowskiej tyleż trafne, co (w szerszym kontekście) iluzoryczne. Alo-

⁶ W niektórych badaniach dokonuje się podziału na część finansowaną z budżetu stanowego oraz pokrywaną ze środków pozastanowych.

⁷ Na ogół dotyczą one przemocy domowej i bezdomności.

⁸ Przytoczone argumenty można uogólnić na region/państwo/unię.

kacja środków publicznych w inne obszary działalności publicznej mogłaby przynieść bowiem zbliżone korzyści mnożnikowe⁹.

Po trzecie wreszcie, zagregowana rentowność inwestycji w poradnictwo wydaje się częstokroć znacznie zawyżona (tabl. 1), efekty społeczne mają charakter lokalny, a wycena faktycznych efektów zewnętrznych jest szczątkowa.

W tabl. 1 przedstawiono przegląd badań amerykańskich. Informacje źródłowe nie zawsze umożliwiały wypełnienie wszystkich rubryk; braki te oznaczono symbolem x.

TABL. 1. WSKAŹNIKI ZWROTU Z INWESTYCJI W PORADNICTWO PRAWNE W WYBRANYCH STANACH STANÓW ZJEDNOCZONYCH

Badanie	Stany	Efekty				Efekt łączny (wskaźnik zwrotu z inwestycji) ^a
		bezpośrednie (koszty systemu)	pośrednie	mnożnikowe	zewnętrzne	
		w mln USD				
The Resource for Great Programs (2009)	Missouri	18,0	x	24,9	8,2	1,8
Perryman Group (2013)	Teksas	96,5	214,3	508,1	x	7,5
Massachusetts Legal Assistance Corporation (2012)	Massachusetts	9,5	x	43,7	15,1	5,5
Agee S.C. (2011)	Oklahoma	8,2	4,0	7,8	x	1,4
Florida Tax Watch (2010)	Floryda	52,5	56,7	159,9	34,4	4,8
The Resource for Great Programs (2013)	Tennessee	16,8	64,0	81,0	42,6	11,2
Montana Legal Services Association (2015)	Montana	3,0	1,4	6,3	1,8	3,2
Kushner J. (2012)	Illinois	40,1	49,4	11,5	11,3	1,8
Smith K., Brewer A. (2011)	Wirginia	26,4	72,4	66,6	x	5,3

a Wynik dzielenia sumy efektów pośrednich, mnożnikowych i zewnętrznych przez efekty bezpośrednie.

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik zwrotu z inwestycji w poradnictwo prawne jest bardzo zróżnicowany (od 1,43 do 11,2), co najprawdopodobniej świadczy nie tyle o wysokich faktycznych różnicach korzyści makroekonomicznych z poradnictwa prawnego pomię-

⁹ W wielorównaniowych modelach ekonometrycznych siła efektów mnożnikowych i jej rozkład w poszczególnych sektorach gospodarki oraz w różnych regionach (stanach) zależą od trzech czynników: (a) skłonności do oszczędzania grup społecznych otrzymujących środki publiczne, (b) struktury konsumpcji takich grup i (c) struktury produkcji regionalnej. Należy przypuszczać, że alokacja środków publicznych w obszarach, w których pracobiorcy charakteryzowaliby się relatywnie niską zamożnością — i tym samym mierną skłonnością do oszczędzania — mogłaby generować nawet wyższe krótkookresowe korzyści popytowe. Można bowiem założyć, że środowisko prawnicze jest pod względem zamożności sytuowane powyżej średniej krajowej. Ponadto z uwagi na różnice w strukturze konsumpcji i produkcji efekty mnożnikowe mogą się znacznie różnić pomiędzy regionami, co utrudnia analizę komparatywną. W tych bowiem regionach, w których wzrostowi konsumpcji towarzyszył będzie wzrost produkcji (co zachodzi, jeśli struktura konsumpcji i produkcji są podobne), efekty mnożnikowe będą wysokie, zaś w przypadku przeciwnym — niskie.

dzy poszczególnymi stanami, co o bardziej zniuansowanych różnicach procedur pomiaru. Jednoznaczne zidentyfikowanie przyczyn owego zróżnicowania nie jest możliwe ze względu na skąpe informacje metodologiczne zawarte w pracach poświęconych tym badaniom. Niemniej jednak należy podkreślić, że we wszystkich przypadkach wskaźnik zwrotu z inwestycji w poradnictwo prawne jest wyraźnie większy od jedności.

Metodologia pomiaru korzyści z nieodpłatnego poradnictwa prawnego, w której główną rolę odgrywają efekty mnożnikowe, umożliwia przeprowadzenie szacunków makroekonomicznych efektów wprowadzenia reformy systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego w Polsce, którą wprowadzono ustawą o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej z dnia 5 sierpnia 2015 r.; weszła ona w życie 1 stycznia 2016 r. Tablica 2 zawiera harmonogram nakładów na system. Kwoty ogółem wynoszą realnie ok. 100 mln zł rocznie (ich nieznaczny nominalny wzrost neutralizuje przewidywaną inflację). Można zatem przyjąć, że będziemy mieć do czynienia z efektami realnego mnożnika podtrzymanego w wysokości 100 mln zł aż do roku 2025.

TABL. 2. NAKŁADY NA FUNKCJONOWANIE SFORMALIZOWANEGO SYSTEMU NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ W POLSCE ISTNIEJĄCEGO OD 2016 R.

L a t a	Nakłady w mln zł
2016	94,18
2017	96,16
2018	98,56
2019	100,90
2020	103,35
2021	105,83
2022	108,37
2023	110,86
2024	113,41
2025	116,02

Ź r ó d ł o: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150001255>.

W celu oszacowania efektów mnożnikowych posłużmy się modelem gospodarki narodowej Polski, skonstruowanym przy udziale autora niniejszego opracowania (Welfe i Florczak, 2009). W cytowanej pracy przeprowadzono liczne analizy mnożnikowe, w których badano zmiany aktywności ekonomicznej gospodarki Polski w reakcji na zwiększenie różnorodnych zmiennych instrumentalnych w roku 2005¹⁰. W kontekście zagadnień będących przedmiotem niniejszych rozważań najbardziej adekwatny wydaje się mnożnik względem zwiększenia nakładów na spożycie publiczne.

W świetle analiz mnożnikowych przeprowadzonych z zastosowaniem modelu W8-P (Welfe i Florczak, 2009) 10-procentowy podtrzymany wzrost wydatków publicznych prowadzi do 2,5-procentowego trwałego wzrostu PKB. Aby wyznaczyć wielkość mnożnika, należy powyższy wynik wyrazić w wielkościach bezwzględ-

¹⁰ W omawianych w niniejszym artykule rachunkach dąży się jedynie do oszacowania relatywnej wysokości mnożnika PKB względem zwiększenia inwestycji publicznych, nie ma zatem potrzeby dokonywania dodatkowych przekształceń w celu wyznaczenia wartości bezwzględnych tego mnożnika w cenach z 2016 r.

nych. 10% wydatków publicznych w 2005 r. to ok. $0,1 \cdot 190$ mld zł = 19 mld zł, zaś 2,5% z PKB ogółem w tym samym roku to $0,025 \cdot 1000$ mld zł = 25 mld zł. Wynika stąd, że wysokość omawianego mnożnika wynosi $25/19 = 1,32$.

Możliwość zgrubnej wyceny efektów zewnętrznych poradnictwa prawnego w Polsce związanych z ograniczeniem przestępczości daje badanie przeprowadzone przez autora niniejszego opracowania (Florczak, 2013). Również w tym wypadku przy użyciu wielowymiarowego modelu ekonometrycznego opisującego system egzekucji prawa w Polsce przeprowadzono analizy mnożnikowe, w których skwantyfikowano efekty oddziaływania wzrostu nakładów publicznych na poszczególne ogniwa systemu na poziom przestępczości. Wynika z nich, że wzrost nakładów na sądownictwo (czyli tę część systemu egzekucji prawa, którą w pewnym sensie można utożsamiać z poradnictwem prawnym) skutkuje spadkiem poziomu przestępczości aż o ok. 0,40%¹¹. Oznacza to, że jeśli zagregowane społeczne koszty przestępczości są w ciągu roku wyższe niż 25 mld zł (co wydaje się więcej niż pewne), to efekty zewnętrzne z tytułu ograniczenia skali przestępczości przewyższają koszty związane z funkcjonowaniem systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce.

Podsumowanie

Zarówno szacunki dla innych krajów, jak i pilotażowe rachunki dla Polski jednoznacznie wskazują, że inwestowanie w nieodpłatne poradnictwo prawne jest pożądane nie tylko z legalistycznego, lecz także ze społeczno-ekonomicznego punktu widzenia. Wskaźniki zwrotu z inwestycji w poradnictwo są wyższe niż w innych, tradycyjnych obszarach aktywności ekonomicznej, np. w infrastrukturze drogowej. Należy przy tym podkreślić, że wskaźniki te nie uwzględniają wszystkich wymiernych efektów zewnętrznych indukowanych pomocą prawną ze względu na liczne problemy z ich wiarygodną wyceną.

Korzystanie z profesjonalnej pomocy prawnej w przypadku pojawienia się problemu przynosi wymierne korzyści indywidualne (Florczak i Grabowski, 2018b). Beneficjentami nieodpłatnego systemu poradnictwa prawnego są zatem zarówno osoby fizyczne, jak i całe społeczeństwo. Skala korzyści jest przy tym na tyle wysoka, że należy rekomendować poszerzenie istniejącego systemu tak, aby umożliwić korzystanie z nieodpłatnych usług prawnych wszystkim członkom społeczeństwa. Jak bowiem pokazują inne badania nad popytem na usługi poradnicze (Florczak, 2015, 2016, 2017), tego rodzaju nowelizacja ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej nie spowodowałaby znaczącego obciążenia budżetu państwa.

Ogólny obraz korzyści społecznych, jaki wyłania się z analiz, jest niezmiernie zachęcający. Nawet pomijanie w kalkulacjach pozytywnych efektów zewnętrznych nie zmniejsza puli zagregowanych korzyści na tyle, aby podważyć celowość funkcjonowania systemu. Tym niemniej faktem jest również, że dążąc do pełnego i niekontrowersyjnego z naukowego punktu widzenia pomiaru omawianych korzyści, należy wypracować i doprecyzować liczne szczegóły metodologiczne. Kwestia ta — wraz z zagadnieniami związanymi z efektywną ewidencją

¹¹ W oryginalnych symulacjach spadek ten wyniósł ok. 1%, ale następował w wyniku wzrostu nakładów na sądownictwo o 100 mln zł w cenach z 1995 r. Ze względu na 2,5-krotny wzrost poziomu cen w latach 1995—2015 efekt ten należało przeskalować.

statystyczną zgodną z taką metodologią — to jedne z kluczowych zadań, przed jakimi stoją badacze zainteresowani ekonomicznymi aspektami nieodpłatnego poradnictwa prawnego.

Praktyczna implementacja proponowanej w artykule metodologii w celu oszacowania pełnych korzyści z nieodpłatnego poradnictwa prawnego w Polsce wymagałaby szeregu prac prowadzonych przez interdyscyplinarny zespół naukowy. Kluczową kwestią pozostaje właściwe ustalenie realistycznych scenariuszy kontrfaktycznych dla adekwatnego (ani nazbyt szczegółowego ani, nazbyt ogólnego) zbioru spraw/problemów prawnych i oszacowanie jednostkowych kosztów/korzyści każdego z takich scenariuszy. Mimo istnienia pewnych wskazówek (np. Genn, 1999) dotychczasowa praktyka formułowania kwestionariuszy ankietowych (np. Murayama, 2007; Gramatikov, 2008; Burdziej i Dudkiewicz, 2013; Preisert, Schimanek, Waszak i Winiarska, 2013) nie obejmuje wielu zagadnień, których uwzględnienie jest konieczne do implementacji proponowanej metody. W szczególności znacznie więcej miejsca należałoby poświęcić ankietowaniu tych respondentów, którzy zgłosili wystąpienie problemu prawnego, ale nie podjęli żadnych działań w celu jego rozwiązania. Tylko na tej podstawie można konstruować wiarygodne scenariusze kontrfaktyczne. W odniesieniu zaś do respondentów, którzy w obliczu problemu prawnego zasięgnęli porady prawnej, należy znacznie dokładniej przyjrzeć się efektom takiej pomocy, w tym zapytać, czy beneficjent w ogóle zastosował się do udzielonych wskazówek.

W omówionej w artykule metodologii pomiar kosztów dokonywany jest z perspektywy prawdopodobieństwa częstościowego i nie przyjmuje się w niej założenia o „typowym kliencie”, a wręcz przeciwnie, we wszystkich scenariuszach kontrfaktycznych chodzi o policzenie wysokości korzyści według koncepcji wartości oczekiwanej. Tym samym konieczne jest zgromadzenie odpowiednio dużej, losowej i reprezentatywnej próby dla każdego z rozważanych scenariuszy (zgodnie z centralnym twierdzeniem granicznym wystarcza 30 przypadków). Jakkolwiek liczba ta wydaje się niewielka, to jednak zebranie tylu obserwacji dla każdego scenariusza kontrfaktycznego w ramach wszystkich wyróżnionych kategorii problemów prawnych i w warunkach reprezentatywnej próby losowej (tylko wówczas można bowiem określić pełne społeczne korzyści z tytułu nieodpłatnego poradnictwa prawnego) jest dużym i kosztownym przedsięwzięciem. Adekwatna próba losowa powinna liczyć zapewne kilkadziesiąt, a nie (jak do tej pory) najwyżej kilka tysięcy respondentów.

dr hab. Waldemar Florczak — profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego

LITERATURA

- Abel, L. K., Vignola, S. (2010). Economic and Other Benefits Associated with the Provision of Civil Legal Aid. *Seattle Journal for Social Justice*, 9, 138—167.
- Agee, S. C. (2011). *The Economic Impact of Legal Aid in Oklahoma*. Oklahoma City: Oklahoma City University. Pobrane z: <http://legalaidresearch.org/pub/3711/economic-impact-legal-aid-oklahoma>.
- Burdziej, S., Dudkiewicz, M. (2013). *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych. Pobrane z: <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/pliki/poradnictwo/RaportISPBeneficjencifinal16.04.13.pdf>.

- Citizens Advice (2010). *Towards a business case for legal aid. Paper to the Legal Services Research Centre's eighth international research conference*. Pobrane z: <https://pl.scribd.com/document/169332305/Toward-a-Business-Case-for-Legal-Aid>.
- Coumarelos, C., Macourt, D., People, J., McDonald, H. M., Wei, Z., Iriana, R., Ramsey, S. (2012). *Legal Australia-Wide Survey: Legal Need in Australia*. Sydney: Law and Justice Foundation of NSW.
- Engler, R. (2009). Connecting self-representation to civic Gideon: what existing data reveal about when counsel is most wanted. *Fordham Urban Law Journal*, 37(1).
- Florczyk, W. (2013). *Co wywołuje przestępczość i jak ją można ograniczać? Wielowymiarowa analiza ekonometryczna*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Florczyk, W. (2015). Ile może kosztować reforma systemu pomocy prawno-obywatelskiej w Polsce. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 45, 189—206.
- Florczyk, W. (2016). Szacunki kosztów nieformalnego systemu pomocy prawno-obywatelskiej. *Wiadomości Statystyczne*, (3), 68—85.
- Florczyk, W. (2017). Szacunki kosztów systemu pomocy prawno-obywatelskiej w Polsce. *Wiadomości Statystyczne*, (1), 7—25.
- Florczyk, W., Grabowski, W. (2018a). Analiza czynników determinujących reakcję na zaistnienie problemu prawnego przy użyciu wielomianowego modelu logitowego. *Wiadomości Statystyczne*, (1), 57—76.
- Florczyk, W., Grabowski, W. (2018b). Czy warto korzystać z porad prawnych? Szacunki mikroekonomicznych efektów poradnictwa prawno-obywatelskiego przy użyciu poszerzonego równania dochodów Mincera. *Ekonomista*, (2).
- Florida TaxWatch. (2010). *The Economic Impact of Legal Aid Services in the State of Florida*. Pobrane z: <https://thefloridabarfoundation.org/wp-content/uploads/2015/04/floridalegalaideconomicimpactstudy2010.pdf>.
- Geiner, J., Pattanayak, C. (2012). Randomized Evaluation in Legal Assistance: What Differences Does Representation (Offer or Actual Use) make? *The Yale Law Journal*, 121, 2118—2214.
- Geiner, J., Pattanayak, C. (2013). The limits of unbundled legal assistance: a randomized study in a Massachusetts District Court and prospects for the future. *Harvard Law Review*, (126), 901—989.
- Genn, H. (1999). *Paths to Justice: What People Do and Think about Going to Law*. Hart Publishing.
- Gramatikov, M. (2008). *Multiple Justiciable Problems in Bulgaria*. Pobrane z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1308604.
- Judith Stubbs and Associates. (2012). *Economic cost benefit analysis of community legal centres*. Pobrane z: https://static1.squarespace.com/static/56aae0e04d088e4dfa68396f/t/56b80e603c44d84c96a7eaeef/1454903005802/Cost_Benefit_Analysis_Report.pdf.
- Kushner, J. (2012). *Legal Aid in Illinois. Selected Social and Economic Benefits*. Pobrane z: <https://chicagobarfoundation.org/wpcbf/wp-content/uploads/2014/01/legal-aid-illinois-economic-benefits.pdf>.
- Massachusetts Legal Assistance Corporation. (2012). *Economic Benefits of Civil Legal Aid*. Pobrane z: <http://mlac.org/resources/research>.
- Montana Legal Services Association. (2015). *Economic Impact of Civil Legal Aid to the State of Montana*. Pobrane z: <http://courts.mt.gov/portals/189/supreme/boards/a2j/docs/Economic%20Impact%20Civil%20Legal%20Aid%20Final%20Exec.pdf>.
- Murayama, M. (2007). Experiences of Problems and Disputing Behaviour in Japan. *Meiji Law Journal*, 14, 1—59.
- Perryman Group. (2013). *Current and Potential Economic Benefits of Legal Aid Services in Texas: 2013 Update*. Pobrane z: <https://thefloridabarfoundation.org/wp-content/uploads/2015/04/floridalegalaideconomicimpactstudy2010.pdf>.
- Preisert, A., Schimanek, T., Waszak, M., Winiarska, A. (2013). *Poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce. Stan obecny i wizje przyszłości*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych. Pobrane z: <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/443334703.pdf>.
- PricewaterhouseCoopers. (2009). *Economic value of legal aid: analysis in relations to Commonwealth funded matters with focus on family law*. Brisbane: National Legal Aid. Pobrane z: http://www.legalaidact.org.au/pdf/economic_value_of_legalaid.pdf.

- Productivity Commission. (2014). *Access to Justice Arrangements*. Pobrane z: <http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/access-justice/report/access-justice-overview.pdf>.
- The Resource for Great Programs. (2013). *Economic Impact of Civil Legal Assistance Organizations in Tennessee*. Pobrane z: http://www.tba.org/sites/default/files/ATJ2015-Economic_Impact-Summary-March18.pdf.
- The Resource for Great Programs. (2009). *Investing in Justice Strengthening Communities. A Report by the Missouri Legal Aid Network*. Pobrane z: http://www.greatprograms.org/nlada_2009/Item%203_Missouri_Investing%20in%20Justice%20Report_Final_11-2-09.pdf.
- Smith, K., Brewer, A. (2011). *Economic Impacts of Civil Aid Organizations in Virginia*. Pobrane z: <http://www.vplc.org/wp-content/uploads/2012/10/VA-Report-on-Economic-Impacts.pdf>.
- Smith, K., Finkelstein, B., O'Malley, Ch. (2011). Economic Impacts of Legal Aid. *Management Information Exchange Journal*. Fall, 14—43.
- Welfe, W., Florczak, W. (2009). *Prognozy i scenariusze długookresowego rozwoju gospodarczego Polski*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Whitfield, J. E. (2010). *VBA Pro Bono Summit 2010. Materials Documenting the Compelling Need for Increased Pro Bono Assistance in Virginia*. Pobrane z: http://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/legal_aid_indigent_defendants/ATJReports/ls_VA_ProBonoSummit_2010.authcheckdam.pdf.

Summary. *The aim of the article is to discuss the main methodological issues concerning the measurement of social benefits resulting from legal and civic counselling. A critical resumption of the existing practice of macroeconomic valuation of the counselling effects was conducted and a preliminary analysis of the demand-driven benefits for Poland was carried out in the article. Methodological considerations were illustrated by a case of domestic violence, specifying all possible paths of reactions to the problem along with financial consequences of such reactions. The first attempt was made to present the measurement of the legal counselling benefits using an algorithm, pointing to all the circumstances that should be considered when quantifying such benefits. On the basis of the existing — not free from certain shortcomings indicated in the article — estimates of benefits and costs of free legal counselling systems, it can be clearly stated that social benefits significantly outweigh the costs connected with the functioning of such systems.*

Keywords: free legal counselling, cost-benefit analysis, externalities, econometric models, investment multiplier.