

Warszawa, 16.10.2023 r.

Dr hab. Dawid Sześciło

Zakład Nauki Administracji

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

## **Recenzja rozprawy doktorskiej**

### **mgr Mileny Rogowskiej pt. „Przydatność metody kosztu standardowego do oceny skutków regulacji”**

#### **1. Przedmiot i podstawa sporządzenia recenzji**

Niniejsza recenzja została sporządzona w oparciu o uchwałę Rady Dyscypliny Nauki o Polityce i Administracji oraz Geografia Społeczno-Ekonomiczna i Gospodarka Przestrzenna Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, podjętą na posiedzeniu w dniu 20 czerwca 2023 r.

Celem recenzji jest ocena, na ile przedłożona rozprawa spełnia wymogi określone w ustawie o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki z dnia 14 marca 2003 r. (Dz. U. 2017 r., poz. 1789, z późn. zm.) w związku z ustawą z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r., poz. 1669, z późn. zm.).

#### **2. Dobór tematu i przedmiotu badań**

Wybór tematu rozprawy zasługuje na pozytywną ocenę. Kwestia narzędzi analitycznych wspomagających działalność regulacyjną państwa należy do

zagadnień aktualnych i ważnych w kontekście oczekiwań dotyczących poprawy jakości regulacji i zapewnienia w tej sferze odpowiedniego balansu między interesem publicznym chronionym za pośrednictwem regulacji i interesem prywatnym adresatów regulacji, dla których priorytetem pozostaje raczej ograniczanie zakresu przedmiotowego, głębokości i uciążliwości regulacji.

Doktorantka przekonująco wyjaśnia, że w obszarze polityki regulacyjnej i jej narzędzi, stosowanie metody kosztu standardowego do oceny skutków regulacji jest jednym z bardziej interesujących zagadnień. Dokumentuje przy tym istnienie pewnej luki badawczej, dotyczącej zwłaszcza potencjału zastosowania tej metody do pomiaru kosztów po stronie administracji publicznej (nie tylko biznesu), a także wskazując na pomijanie w dotychczasowych wersjach tej metody istotnych kategorii kosztów. Ważnym aspektem pracy jest nastawienie na wykorzystanie modelu w niej zaprezentowanego do prowadzenia oceny skutków regulacji w warunkach polskiego procesu legislacyjnego.

### **3. Struktura pracy, cele, hipotezy**

Pierwszy i drugi rozdział rozprawy stanowi wprowadzenie teoretyczne do tematyki regulacji i zagadnienia kosztów regulacyjnych. W rozdziale trzecim otrzymujemy syntezę metody kosztu standardowego, nieograniczoną jednak do opisu tego narzędzia. Rozdział zawiera bowiem także próbę krytycznej oceny dotychczasowej, dość już bogatej praktyki stosowania tego instrumentu, a także przedstawienie dotychczasowych jego modyfikacji. Rozdziały czwarty i piąty zawierają kluczowe ustalenia pracy, tj. zrewidowany model kosztu standardowego, przykład czy też swoisty test jego zastosowania, a także kompleksowy instruktaż zastosowania zmodyfikowanego modelu. Struktura pracy odzwierciedla jej zarysowany na wstępie cel w postaci zaproponowania modyfikacji modelu kosztu standardowego „dla potrzeb precyzyjnego szacowania wartości kosztów regulacji” (s. 9 Rozprawy). Celowi temu towarzyszy hipoteza główna zakładająca, że: „Zmodyfikowana MKS będzie odzwierciedlać w sposób bardziej precyzyjny skutki finansowe działań regulacyjnych rządu” (s. 9 Rozprawy).

Taka konstrukcja pracy jest logiczna i przejrzysta. Prowadzi od zarysowania pola badawczego i wprowadzenia głównego zagadnienia będącego przedmiotem analizy, do wypracowania z wykorzystaniem trafnie dobranych narzędzi badawczych, kluczowych wniosków i rezultatów pracy. Wywód jest prowadzony w sposób zdyscyplinowany, czemu służy precyzyjnie zarysowany zakres tematyczny rozprawy i klarownie wyłożony cel zamierzenia badawczego. Doktorantka w istocie realizuje założony cel badawczy w postaci propozycji zrewidowanego modelu kosztu standardowego oraz dokonuje weryfikacji założonej hipotezy głównej, realizując badanie wybranego przez siebie obszaru regulacji.

#### **4. Oryginalność i wartość naukowa rozprawy**

Przechodząc do szczegółowej oceny rozprawy pod kątem spełniania warunków ustawowych i jakości przedstawionych w niej rozważań należy zaznaczyć na wstępie, że część uwag zaprezentowanych poniżej ma charakter sugestii dotyczących udoskonalenia pracy czy też zniuansowania pewnych jej elementów. Nie zawsze stanowią wyraz krytyki zawartych w pracy rozważań.

W pierwszej kolejności razi nieco wyrażane mniej lub bardziej wprost na kartach rozprawy jednostronne spojrzenie na kwestie regulacji. Doktorantka zdaje się postrzegać regulacje głównie w kategoriach (nadmiernego) obciążenia przedsiębiorców, pomijając potencjalne korzyści dla interesu publicznego wynikające z istnienia określonych regulacji. Już na wstępie Doktorantka sygnalizuje, że „(...) dostrzega perspektywę zwiększenia efektywności funkcjonowania administracji publicznej z zastosowaniem zmodyfikowanej MKS oraz jej dostrzega potencjał w redukcji biurokracji w Polsce i kosztów biurokracji ponoszonych przez jednostki sektora finansów publicznych i przedsiębiorców. Stoi na stanowisku, że istnieją w dalszym ciągu obszary prawa i procedury prawne, które generują wysokie koszty administracyjne dla sektora biznesu i sektora publicznego i które powinny zostać zredukowane” (s. 7 Rozprawy).

Jest to bardzo wyraziste *credo* Autorki, które należy utożsamiać z agendą deregulacyjną, w pewnym zakresie nowym zarządzaniem publicznym, czy neoliberalnymi koncepcjami gospodarczymi. Zdecydowanie brakuje tu bardziej

zniuansowanego podejścia, które nie czyniłoby z modelu kosztu standardowego kluczowego swoistej doktryny polityki regulacyjnej, ale sprowadzało go do właściwych rozmiarów, czyli jednego z narzędzi analitycznych, które pozwala na zebranie informacji wartościowych w kontekście balansowania między kosztami i korzyściami płynącymi z regulacji. W istocie, Doktorantka proponuje szalenie redukcjonistyczne podejście do zagadnień polityki regulacyjnej państwa, sugerując, że jej celem nadrzędnym jest ograniczanie regulacji.

Ten problem niestety wpływa na zasadniczą część pracy, tj. formułowanie wniosków na podstawie aplikacji zaproponowanej w pracy modyfikacji metody kosztu standardowego. W szczególności, po analizie obciążeń regulacyjnych wynikających z Prawa zamówień publicznych, Doktorantka formułuje daleko idący wniosek *de lege ferenda* w sprawie skrócenia z trzydziestu do czternastu dni terminu na wybór najkorzystniejszej oferty w postępowaniach krajowych, których przedmiotem są dostawy, a trybem udzielenia zamówienia publicznego pozostaje przetarg nieograniczony. Przyjęcie postulatu o tak istotnym znaczeniu praktycznym dla funkcjonowania systemu zamówień publicznych wyłącznie w oparciu o pomiar obciążeń z wykorzystaniem zmodyfikowanej metody kosztu standardowego jest zbyt daleko idące. Pomija całokształt czynników, które mogą przemawiać za pozostawieniem dotychczasowego terminu. Po pierwsze, prawo musi być kształtowane nie tylko z myślą o sytuacjach standardowych, ale także szczególnych i nadzwyczajnych. Stąd, nawet jeśli termin wyliczony w oparciu o zmodyfikowaną MKS będzie adekwatny w większości przypadków, niezbędne jest wzięcie pod uwagę także spraw niestandardowych. Po drugie, podejście to nie uwzględnia, że w określonych przypadkach potencjał organizacyjny i techniczny po stronie zamawiającego może być czasowo zmniejszony, np. na skutek spiętrzenia zadań czy zwiększenia obciążenia pracą w innych obszarach.

Ogólnie rzecz biorąc, formułowanie postulatu legislacyjnego wyłącznie w oparciu o wynik pomiaru obciążeń zmodyfikowaną metodą kosztu standardowego jest błędne i wykracza poza ramy stosowania tego narzędzia. Jest to ono bowiem jedynie instrumentem zasilającym proces legislacyjny, dostarczającym na jego potrzeby nowych informacji. Nie jest natomiast narzędziem, które powinno niejako automatycznie determinować kształt rozwiązań prawnych. W tym

zakresie potrzebne jest bardziej holistyczne podejście, gdzie bierze się pod uwagę również całą gamę innych czynników wpływających na konkretne wybory regulacyjne.

Być może takiego redukcjonistycznego podejścia udałooby się uniknąć, gdyby Doktorantka poczyniła szerszą refleksję na temat ewolucji dyskusji wokół spraw regulacyjnych, która jest obecnie bardziej zniuansowana. Autorka zdaje się być przywiązana do koncepcji lansowanych w teorii i praktyce regulacji w końcowych dekadach poprzedniego stulecia, kiedy to jednoznacznie dominowała agenda deregulacyjna. Od tego czasu obserwujemy zwrot co najmniej w kierunku zainteresowania doskonaleniem (a nie tylko usuwaniem) regulacji, czyli poszukiwanie wzorców *better regulation*.

W kontekście globalnego kryzysu finansowego po 2008 r. obserwowaliśmy też próby (choć niekoniecznie udane) wejścia na ścieżkę reregulacji, czyli zwiększenia obecności regulacyjnej państwa i organizacji międzynarodowych, zwłaszcza na rynkach finansowych (zob. np.: Rixen, T. (2013). Why reregulation after the crisis is feeble: Shadow banking, offshore financial centers, and jurisdictional competition. *Regulation & governance*, 7(4), 435-459).

Wystarczającego dostrzeżenia zmian w dyskursie na temat kierunków, celów i aksjologii polityki regulacyjnej w rozprawie nie dostrzegam, co rzutuje w szczególności na ocenę formułowanych w niej wniosków. *Notabene*, również refleksja na temat samej metody kosztu standardowego mogłaby być bardziej pogłębiona, zwłaszcza w wymiarze krytycznym. Choć w rozprawie pojawia się próba oceny ograniczeń i zastrzeżeń dotyczących MKS, to trudno uznać, żeby Autorka dokonała kompleksowego przeglądu dostępnej literatury w tym zakresie. Wśród istotnych braków wymieniałbym przynastępujące prace:

- Torriti, J. (2012). Standard cost model: Three different paths and their common problems. *Journal of Contemporary European Research*, 8(1), 90-108.
- Lodge, M., & Wegrich, K. (2009). High-quality regulation: its popularity, its tools and its future. *Public money & management*, 29(3), 145-152.

- Coletti, P. (2015). Public policy design: how to learn from failures. *World Political Science*, 11(2), 325-345.

Problem redukcjonistycznego podejścia do kształtowania regulacji gospodarczych przewija się nie tylko w interpretacji wyników i formułowaniu wniosków z badania empirycznego w rozdziale czwartym. Rozdział piąty oraz wnioski i rekomendacje sformułowane w zakończeniu (zwłaszcza założenia „Programu deregulacji prawa administracyjnego”) obarczone są podobnymi wadami. Doktorantka nadaje modelowi kosztu standardowego (w wersji zmodyfikowanej) rangę głównego kompasu polityki regulacyjnej państwa. To zdecydowane przeszacowanie wagi i wartości tego instrumentu analitycznego. Nie widzę podstaw, by wokół czy na bazie MKS budować całościowy program reformy prawa administracyjnego (ściślej prawa publicznego gospodarczego). Jakkolwiek doceniam ambicje Doktorantki do formułowania kompleksowych rozwiązań i programów w obszarze polityki regulacyjnej państwa, nie uważam, by zgromadzony na potrzeby pracy materiał badawczy dawał wystarczającą podstawę do ich formułowania.

Powyższe zastrzeżenia nie zmieniają jednak faktu, że rozprawa oferuje istotny wkład do doskonalenia samego narzędzia w postaci modelu kosztu standardowego i zwiększenia jego użyteczności w procesie oceny i potencjalnej rewizji regulacji gospodarczych. W tym zakresie praca spełnia oczekiwania i założone cele. W szczególności, na docenienie zasługuje wprowadzenie do procesu badawczego MKS pomiaru kosztów administracyjnych ponoszonych przez jednostki administracji publicznej. Walorem pracy są również szczegółowe typologie kosztów oraz udoskonalenie metod gromadzenia danych na potrzeby pomiaru tychże kosztów. Przetestowanie zaproponowanego podejścia w formule badania ilościowego pozwoliło Doktorantce również na zaproponowanie konkretnych wytycznych dotyczących stosowania zmodyfikowanej MKS do pomiaru obciążeń administracyjnych.

Jakkolwiek stoję na stanowisku, że Autorka przeszacowuje potencjał MKS, traktując go jako fundament reformy polityki regulacyjnej państwa, nie da się zaprzeczyć, że w zaproponowanej wersji potencjał zastosowania tego narzędzia

jest szerszy. Zmodyfikowany model kosztu standardowego pozwala widzieć więcej i szerzej, obejmując także pomiar kosztów ponoszonych przez samą administrację publiczną (nie tylko biznes) oraz szerszą paletę kosztów. Jest to w związku z tym narzędzie, którego zastosowanie powinno być poważnie rozważone przez organy państwa odpowiedzialne na tworzenie i realizację polityki regulacyjnej w różnych obszarach gospodarki. Niezależnie od potencjału aplikacyjnego, przede wszystkim jednak rozprawa oferuje oryginalny wkład do rozważań na temat kształtu modelu kosztu standardowego. Jest to czynnik przesądający o ogólnie pozytywnej ocenie przedłożonej mi do recenzji pracy, niezależnie od zaprezentowanych powyżej uwag krytycznych czy polemicznych.

## **5. Formalna strona pracy**

Warsztatowa sprawność Doktorantki nie budzi zastrzeżeń. Wywód prowadzony jest w sposób zdyscyplinowany i klarowny z zachowaniem reguł cytowania i korzystania ze źródeł. Liczba źródeł nie jest imponująca, ale ich dobór jest odpowiedni, z zastrzeżeniami, o których była już mowa powyżej.

Można mieć wątpliwości co do wartości dodanej i zasadności umieszczenia w pracy niektórych elementów, np. tabeli opisującej udział polskich władz w pracach grupy Better Regulation (s. 140 i następne) czy też tabeli zawierającej wykaz nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych (s. 198-199). Pominięcie tych elementów nie wpłynęłoby negatywnie na wartość pracy, a przyczyniłoby się do jej zwięzłości. W rozprawie pojawiają się nieliczne błędy językowe i stylistyczne. Większa staranność i spójność byłaby też przydatna w stosowanych opisach bibliograficznych.

## **6. Podsumowanie**

Pomimo zgłaszanych powyżej uwag polemicznych czy krytycznych, wysoka jakość przedstawionej rozprawy i jej oryginalność nie budzi wątpliwości. Za taką oceną przemawia zwłaszcza wypracowanie i przetestowanie kompleksowej propozycji udoskonalenia i rozszerzenia modelu kosztu standardowego jako narzędzia istotnie wspomagającego ocenę i rewizję istniejących regulacji gospodarczych.

Stwierdzam zatem, że przedłożona mi do oceny rozprawa doktorska mgr Mileny Rogowskiej pt. „Przydatność metody kosztu standardowego do oceny skutków regulacji” spełnia wymogi określone w ustawie o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki z dnia 14 marca 2003 r. (Dz. U. 2017 r., poz. 1789, z późn. zm.) w związku z ustawą z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r., poz. 1669, z późn. zm.). Wniosuję zatem o dopuszczenie Doktorantki do dalszych czynności w postępowaniu w sprawie nadania stopnia.

dr hab. Dawid Sześciło