

Warszawa, 24/01/2024

Dr hab. Karol Olejniczak, prof. Uniwersytetu SWPS

Uniwersytet SWPS

Instytut Nauk Społecznych

Ul. Chodakowska 19/31

03-815 Warszawa

Recenzja pracy doktorskiej

Mgr Mileny Rogowskiej pt. *Przydatność metody kosztu standardowego do oceny skutków regulacji*, napisanej pod kierunkiem naukowym dr hab. Stanisława Mazura, profesora UEK oraz dr Krzysztofa Jakóbika – kopromotora, w Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie.

I. Podstawa opracowania recenzji i ogólna charakterystyka rozprawy

Podstawę formalną przygotowania recenzji stanowi pismo z Centrum Kształcenia Doktorantów i Obsługi Postępowań Doktorskich, nr RDC.600.194.1.2023, informujące o powołaniu mojej osoby na recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Mileny Rogowskiej.

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska ma 328 stron, i obejmuje wstęp, pięć rozdziałów, zakończenie, spis rysunków i tabel, dwa załączniki i bibliografię.

Podstawę prawną recenzji pracy stanowi ustawa 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.). Zgodnie z zapisami ustawy rozprawa doktorska powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, dowodzić ogólnej wiedzy teoretyczną kandydata/teki w dyscyplinie naukowej, w tym przypadku w dyscyplinie nauk o polityce i administracji, oraz potwierdzać umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Mając powyższe na uwadze, przy ocenie rozprawy doktorskiej mgr Mileny Rogowskiej, skoncentrowałem się na następujących przedmiotach oceny:

- Ocena problematyki i celów pracy
- Ocena przeglądu literatury tematu
- Ocena metodyki badania
- Ocena wniosków dotyczących rozwiązania problemu badawczego.

Dalsza struktura mojej recenzji odpowiada liście powyższym zagadnieniom. Recenzję zakończyłem konkluzją.

II. Ocena problematyki i celów pracy

Przedmiotem pracy doktorskiej jest Metoda Kosztu Standardowego (MKS) - instrument do pomiaru kosztów regulacji i redukcji obciążeń biurokratycznych. MKS jest powszechnie stosowana przez Komisję Europejską i administracje publiczne krajów członkowskich UE. Mimo swojej popularności MKS ma jednak pewne ograniczenia. Autorka pracy identyfikuje te ograniczenia i za główny cel swojej dysertacji stawia modyfikację Metody Kosztu Standardowego dla potrzeb precyzyjnego szacowania wartości kosztów regulacji.

Na potrzeby swojego badania Autorka formułuje następującą hipotezę główną: „Zmodyfikowana MKS będzie odzwierciedlać w sposób bardziej precyzyjny skutki finansowe działań regulacyjnych rządu”. Następnie obudowuje ją listą pięciu hipotez pomocniczych (s.9): (1) Nie wszystkie rodzaje kosztów regulacji mogą być oszacowane za pomocą MKS; (2) Zmodyfikowana MKS będzie mogła być zastosowana do pomiaru kosztów regulacji ex post; (3) W pomiarze kosztów regulacji za pomocą MKS należy uwzględnić wskaźnik BAU dla wybranych rodzajów kosztów regulacji, (4) Zmodyfikowana MKS będzie narzędziem uniwersalnym służącym do oszacowania kosztów regulacji różnych typów uregulowań prawnych; (5) Wyniki pomiaru za pomocą zmodyfikowanej MKS mogą być podstawą dla redukcji kosztów regulacji ponoszonych przez przedsiębiorców i sektor publiczny.

Uważam, że temat dysertacji jest dobrze wybrany a jego zakres jest sprawnie zawężony do praktyki krajowej, budowanej na gruncie międzynarodowym. Autorka dobrze uzasadniła

wagę praktyczną podjęcia tematu. Warto też wskazać, że krajowa literatura naukowa nt. metod i praktyki oceny skutków regulacji, ze szczególnym uwzględnieniem badań obciążeń administracyjnych, jest relatywnie skromna. Tym samym ta praca doktorska adresuje lukę poznawczą w naszej bieżącej wiedzy.

W tym punkcie oceny mam dwa zastrzeżenia. Po pierwsze waga tematu jest słabo uzasadniona w kontekście teoretycznym i międzynarodowym. Pisząc wprost – jaką wartość ma to badanie dla dyskursu międzynarodowego rozwijającego teorie i koncepcje polityk publicznych – w tym wypadku pole oceny skutków regulacji? Warto, by Autorka uzasadniła dlaczego jej eksperyment z MKS na polu krajowym może być wartościowy dla szerszego rozwoju metod oceny skutków regulacji w Europie (a nawet w odniesieniu do USA – kolebki badań nad wpływem regulacji).

Zastrzeżenie drugie dotyczy formułowania pytań badawczych. Postawione przez Autorkę spekulatywne stwierdzenia nie są hipotezami *sensu stricte*. Hipoteza jest stwierdzeniem zawierającym relacje między elementami – musi mieć jasno wskazaną zmienną zależną i zmienną niezależną. Stwierdzenia Autorki, jeśli zamienić je na formę pytającą, miałyby charakter pytań eksploracyjnych. Nie ma w tym nic złego, brak hipotez nie umniejsza wartości pracy. Jednak stawianie pozornych hipotez wprowadza w błąd czytelników, może też prowadzić do złego doboru metodyki badawczej. Dlatego też, na przyszłą drogę badawczą szczerze polecam Autorce lektury dotyczące formułowania pytań badawczych:

- O’Leary, Z. (2018). *Research Question: Little Quick Fix*. Los Angeles: SAGE.
- Yeager, S. J. (2008). Where Do Research Questions Come from and How Are They Developed? In K. Yang & G. Miller (Eds.), *Handbook of Research Methods in Public Administration* (pp. 45-59). London, New York: CRC Press.
- Booth, W., Colomb, G., & Williams, J. Bizub, J. Fitzgerald W. (2016). *The Craft of Research (4th edition)*. Chicago, London: The University of Chicago Press.

III. Ocena przeglądu literatury tematu

Przegląd literatury tematu zawarty został w rozdziałach 1, 2 i 3. Autorka opisuje kolejno teorie regulacyjnego oddziaływania państwa na gospodarkę, regulacje prawne jako źródło kosztów regulacyjnych, wreszcie Metodę Kosztu Standardowego jako narzędzie szacowania kosztów regulacji.

Dobór źródeł oraz sekwencja zawężania uwagi i koncentrowania się na kwestii MKS są przekonujące. Szczególnie wartościowymi poznawczo były dla mnie zestawienia porównawcze definicji regulacji ekonomicznej, graficznie opracowane porównania klasyfikacji regulacji, różnych podejść do składowych kosztów regulacyjnych, oraz pokazanie punktów wspólnych i przeciwstawnych pomiędzy teoriami regulacyjnymi z jednoczesnym wskazaniem implikacji praktycznych.

Oceniając przegląd literatury tematu mam dwie uwagi krytyczne. Po pierwsze, czytając rozdziały 1 i 2 miałem problem ze strukturą. Wydaje mi się bardziej logicznym, by rozpocząć od omówienia teorii a następnie przejść do praktycznych definicji i typologii. Tym bardziej, że to praktyczne aplikacje są z kolei punktem wyjścia do dalszych prac Autorki. Po drugie, moim zdaniem Autorka miała problem z syntezą materiału koncepcyjnego. Patrząc na proporcje pracy, rozdziały teoretyczne zajmują ponad 50% pracy i nie zawsze kończą się jasnym wskazaniem, która z typologii, czy definicji będzie podstawą do dalszych prac empirycznych (np. zaproponowanie jakiejś autorskiej typologii regulacji).

IV. Ocena metodyki badania

Faktyczna metodyka pracy zaprezentowana jest w rozdziale 4. Cel główny rozprawy - modyfikację Metody Kosztu Standardowego dla potrzeb precyzyjnego szacowania wartości kosztów regulacji - Autorka zoperacjonalizowała wyznaczając początkowo sześć celów szczegółowych (s.9), a następnie w rozdziale 4, osiem etapów pracy badawczej dotyczącej badania pomiarowego – empirycznego pilotażu (rys. 20, s. 200). Te etapy badawcze to: (1) identyfikacja obowiązków administracyjnych, (2) pozycjonowanie obowiązków administracyjnych w procedurach prawnych, (3) definiowanie procesów administracyjnych, (4) gromadzenie danych ilościowych, (5) kwantyfikacja kosztów administracyjnych, (6) agregowanie kosztów administracyjnych, (7) prezentacja wyników empirycznych, (8) wnioski

prowadzące do ograniczenia kosztów administracyjnych. Jako przedmiot badawczy pilotażowego zastosowania przyjęła prawo zamówień publicznych, a konkretnie procedurę zamawiania usług.

Patrząc całościowo na metodykę warto podkreślić następujące pozytywne elementy. Ciekawy i dobrze uargumentowany był wybór przedmiotu testowego badania – obszar zamówień publicznych (proces przedłożenia i oceny ofert). Tabela 25 pokazująca częstotliwość zmian prawnych w odniesieniu do tego zagadnienia jest dobrą, choć smutną ilustracją niestabilności polskiego prawa.

Wartościowe są również własne typologie obowiązków administracyjnych z perspektywy przedsiębiorców i sektora publicznego zastosowane przez Autorkę jako punkty wyjścia do dalszej operacjonalizacji i tworzenia narzędzi badawczych.

Włączenie w MKS i operacjonalizacja kosztów administracyjnych ponoszonych przez jednostki administracji publicznej jest wielką zaletą tej pracy i bardzo wartościowym pomysłem Autorki.

Bardzo spodobał mi się pomysł wywiadów z respondentami, które posłużyły do rekonstrukcji ich typowych działań i procesów związanych z zamówieniem przetargowym. Jest to pomysł zbieżny z rozwijającą się w ostatnich latach praktyką projektowania usług publicznych z perspektywy ich uczestników (tzw. mapowanie tzw. ścieżek użytkowników – *users' journey*).

Wreszcie pozytywnym jest fakt, że Autorka podjęła autorefleksję dotyczącą wyzwania procesu badawczego (choć obejmującego tylko sam test MKS, a nie całość pracy) i zidentyfikowała główne wyzwania badawcze z którymi musiała się zmierzyć w praktyce (część 4 – s. 233 i kolejne).

W metodyce tej pracy doktorskiej dostrzegam też trzy słabe punkty. Po pierwsze, niejasny jest związek między celami szczegółowymi (s.9) a etapami badawczymi (s.200). W całej pracy brakuje jednego całościowego opisu metodyki i schematu działań badawczych, które Autorka przeprowadziła. Różne informacje pojawiają się w różnych częściach pracy. Brak jasności w opisie metodyki (metody, narzędzia, sekwencja prowadzonych działań dla całości

pracy a nie wyłącznie empirycznego badania pomiarowego) znacząco osłabia argumentację i wiarygodność wniosków, które Autorka formułuje.

Po drugie, Rozdział 4 jednocześnie opisuje metodykę i cząstkowe wyniki (w tym obserwacje) uzyskiwane na każdym z etapów. Jest to dość rozbudowana struktura i nieco odbiegająca od standardowego opisu naukowego (standard to: pytania – metodyka – zebrane dane – wnioski). Dodatkowo struktura opisu jest nieprzejrzysta – np. Etap 4 - Gromadzenie danych ilościowych ma swój podrozdział, ale meritum trzech poprzedzających etapów nie ma wyróżnionych części.

Po trzecie, zastosowana metodyka ma pewną lukę logiczną. Autorka zastosowała nowe podejście do MKS, które ma być lepsze niż podejście dotychczasowe. Jednak żeby wnioskować, że ta nowa metoda jest lepsza, warto byłoby porównać wyniki MKS przeprowadzonego badania z wynikami badania metodą tradycyjną, ewentualnie poprosić użytkowników MKS o ocenę przydatności, albo przynajmniej zestawzić elementy starego MKS i „*upgrade’u*” metody proponowanego przez Autorkę.

V. Ocena wniosków płynących z rozwiązania problemu badawczego

W Zakończeniu pracy Autorka omawia weryfikację hipotez badawczych (które jednak nie są hipotezami, jak już to wskazałem), przedstawia listę wniosków diagnostycznych, wniosków metodologicznych oraz rekomendacje dla polskiego rządu i założenia do realizacji programu deregulacji.

Główną wartością pracy są wnioski dotyczące poszerzenia metody MKS, służącej do oszacowania kosztów administracyjnych, o koszty ponoszone także przez sektor publiczny, oraz kwantyfikacja szerszego spektrum faktycznych kosztów administracyjnych takich jak np. koszty ewidencjonowania. Ponadto dużą wartością pracy jest fakt, że wnioski nt. MKS są wywiedzione z empirii – autorskiego pilotażowego zastosowania tej metody w kontekście krajowym, do jednego z uważnie wybranych obszarów regulacji.

Bardzo interesująca była dla mnie próba ujęcia systemowego – omówienia perspektyw zastosowania zmodyfikowanej MKS do pomiaru i redukcji kosztów regulacji (rozdział 5). Zrozumiałem to jako pomysł skalowania przeprowadzonego testu na inne obszary (tzw. *scaling-up* albo *mainstreaming*). Choć przyznam, że wolałbym, z uwagi na kompleksowość

tematu, zapoznać się raczej z ostrożną dyskusją o potencjalnych czynnikach blokujących vs. ułatwiających skalowanie zmodyfikowanego MKS, niż zaprezentowaną przez Autorkę architekturą Wytycznych.

Wreszcie trzecią wartością pracy jest grupa wniosków (s.251) uczciwie opisująca ograniczenia metody MKS, w tym jej orientacja *ex post* a nie *ex ante*, obejmowanie tylko części kosztów administracyjnych, etc.

Zaniepokoiła mnie natomiast nierównowaga między liczbą wniosków praktycznych skierowanych głównie do Czytelników krajowych (w tym zupełnie nieuprawnionych, o czym piszę dalej, planów i harmonogramów deregulacji) względem wniosków koncepcyjnych i teoretycznych. Polityki publiczne są dyscypliną głęboko pragmatyczną i utylitarną ale nie oznacza to, że wyzbywają się budowania teorii (zwykle próbujemy budować teorie średniego zasięgu). Autorka praktycznie nie formułuje wniosków teoretycznych. A szkoda, bo wypracowany przez nią materiał daje takie możliwości. Przykładem może być kwestia włączenia w MKS dwóch perspektyw użytkowników (przedsiębiorców jako grupy docelowej i administracji jako grupy wdrażającej). To całościowe podejście można powiązać z literaturą nt. teorii usług, roli administracji w realizowaniu polityk i regulacji, poszerzania definicji interesariuszy, etc. Co więcej relacja świat-kraj wydaje się jednokierunkowa. Autorka przenosi i dostosowuje metodę wypracowaną w Królestwie Niderlandów. Ale z jej własnego eksperymentu na pewno można i warto wysnuć wnioski dla UE. Zachęcam, by Autorka pomyślała o szerszych lekcjach dla innych administracji publicznych i koncepcji regulacji publicznych, płynących z pilotażu, który przeprowadziła. To jest potencjalna wartość Jej badań wychodząca poza krótki cykl bieżących usprawnień administracyjnych.

Oceniając wnioskowanie Autorki w oparciu o przeprowadzone badania chciałbym też zalecić pewną ostrożność w formułowaniu niektórych wniosków, szczególnie tych dotyczących rozwiązań systemowych. Przykład pierwszy (s.249) – wnioskowanie, że ograniczenie czasu realizacji dwóch procesów w ramach procedury PZP uzdrowi rynek zamówień publicznych. Zgodnie z wynikami, które przytacza sama Autorka (tab. 53), to nie czasochłonność jest głównym problemem PZP. Dużo większe bolączki to wybór w oparciu o kryterium ceny, nierzetelne OPZ, nieracjonalny czas dany na przygotowanie ofert. Skracanie czasu na reakcję urzędu nie naprawi głęboko ułomnej logiki wybierania najtańszych produktów i usług.

Przykład drugi, sekcja pt. „Założenia dla realizacji programu deregulacji prawa administracyjnego i gospodarczego” (s.294) nie ma oparcia w przedstawionym materiale. Jest to raczej część postulatyczna, w dużej mierze dywagacja. Deregulacja prawa to bardzo szeroki temat i przedmiot oddzielnego, potencjalnego doktoratu, który wymagałby badań nt. uwarunkowań i czynników, które mogą ułatwić przeprowadzanie deregulacji, impulsów, które taki proces uruchomią a także, jak opisuje to anglosaska literatura tematu – *windows of opportunities* - dla przeprowadzenia takich reform. To raczej temat na badanie porównawcze i instytucjonalne a nie wyciąganie wniosków z jednego testu, jednej tylko metody (instrumentarium polityk regulacyjnych i ich OSR jest dużo szersze niż MKS), w odniesieniu do wycinka jednego z procesów administracyjnych. Planowanie w oparciu o taki jeden test całego kalendarza i kosztów deregulacji jest nieuprawnione. Więc moja końcowa rada na dalszy rozwój badawczy Doktorantki jest taka, by skoncentrować narrację na wnioskach, które mogą być wprost i bezpośrednio logicznie wywiedzione z przeprowadzonych badań.

V. Konkluzja

Podsumowując recenzję rozprawy doktorskiej mgr Mileny Rogowskiej stwierdzam, że jest ona opracowaniem naukowym o znacznej wartości poznawczej oraz praktycznej. Praca i przeprowadzone w jej ramach badania wskazują na oryginalność rozwiązania problemu naukowego dotyczącego poprawienia Metody Kosztu Standardowego, umiejętność prowadzenia pracy naukowej oraz posiadanie przez Autorkę rozprawy ogólnej wiedzy teoretycznej w zakresie dyscypliny nauk o polityce i administracji.

W oparciu o przeprowadzoną ocenę stwierdzam, że recenzowana przeze mnie praca doktorska mgr Mileny Rogowskiej pt. *Przydatność metody kosztu standardowego do oceny skutków regulacji*, spełnia wymagania stawiane pracom doktorskim określone w ustawie. Wnoszę do Rady Dyscypliny Nauki o Polityce i Administracji oraz Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie o dopuszczenie do publicznej obrony rozprawy.