

**Opinia o pracy doktorskiej mgr. Grzegorza Rzeźnika
„Polityka regionalna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej”**

Obszerna, licząca wraz ze spisem literatury i wykorzystanych źródeł 303 stron praca jest poświęcona jednemu z istotnych problemów związanych zarówno z rozwojem społeczno-gospodarczym Polski, jak i z efektami naszego członkostwa w Unii Europejskiej wynikającymi z realizowania w Polsce polityki regionalnej (później – polityki spójności) UE.

Układ pracy jest logiczny. Rozpoczyna ją refleksja nad polityką regionalną jako taką, a następnie Autor rozważa politykę regionalną prowadzoną przez kolejne instytucje EWG a następnie przez UE. W kolejnym rozdziale omawiana jest ewolucja polityki regionalnej Polski, ze szczególnym uwzględnieniem jej ram instytucjonalnych oraz podstaw strategicznych. Dysertację kończy synteza ujęć polityki regionalnej Polski, a także analiza wyzwań i zagrożeń oraz wnioski pod adresem postulowanych przemian polskiej polityki regionalnej.

Praca została przygotowana zgodnie z metodologią studiów politologicznych wykorzystujących głównie zastane dokumenty, a także opinie ekspertów i osób zaangażowanych w realizację polityki regionalnej, łącząc w ten sposób podejście obiektywne (dokumenty) i subiektywne (opinie ekspertów). W ramach tego podejścia Autor dokonał wyczerpującego przeglądu istniejącej dokumentacji Unii Europejskiej i polskich materiałów rządowych oraz przeprowadził wywiady z 263 osobami (w połowie ze szczebla krajowego, w połowie to osoby określone jako „partnerzy społeczni”). Podejście to ma wiele zalet – jednak napotyka także na istotne ograniczenia.

Interesujące jest zestawienie prezentowane w tabeli 1, pokazujące ogromną liczbę publikacji poświęconych zagadnieniom rozważanymi w pracy – w bazie Web of Science termin „*regional development*” występuje ok. 170 tys. razy, terminy pokrewne występują w dziesiątkach tysięcy razy. Świadczy to o istotności tematyki, jakiej Doktorant poświęcił swoją dysertację. Jednocześnie ten ogrom publikacji – w dodatku powiększany jeszcze o materiały źródłowe w postaci dokumentów różnych instytucji - wskazuje na trudności, jakie badacz napotyka podczas analizowania owej złożonej tematyki.

Na uznanie zasługuje wysiłek Autora w dokonaniu wyczerpującego zestawienia dokumentów – ustaw, rozporządzeń, komunikatów – tak kolejnych polskich rządów, jak i organów Unii Europejskiej (Komisji, Parlamentu, różnych agend UE). Wysiłek ten umożliwił uzyskanie dobrze uporządkowanego i przejrzystego przeglądu koncepcji teoretycznych i ujęć praktycznych odnoszących się do polityki regionalnej prowadzonej przez różne agendy publiczne – organizacje międzynarodowe, władze krajowe i regionalne.

Prezentacja założeń polityki regionalnej dokonana w rozdz. 1. jest dość powierzchowna, nieuwzględniająca ani korzeni polityki regionalnej, tkwiących w Wielkim Kryzysie lat 1930., ani też nieodnosząca się do zasadniczych dylematów tej polityki (równość czy wydajność, efekty długo- czy krótkookresowe, pomoc miejscom czy pomoc ludziom/podmiotom

gospodarczym, endo- i egzogenne czynniki rozwoju regionalnego, efekty popytowe i podażowe itp.). Prezentacja ta pomija także przemiany tej polityki w skali krajów, EWG/Unii Europejskiej i Polski. W szczególności, Autor nie odnosi się do ewolucji pojęcia spójności i sprzeczności, jaka pojawia się, gdy „spójność” rozumiemy jednocześnie jako dążenie do wyrównywania różnic międzyregionalnych i zwiększenia konkurencyjności regionów (zapropnowałem w tym kontekście funkcjonalne ujęcia spójności, które zostało zaakceptowane przez polski rząd i znalazło swoje odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych, a także swoje odbicie w podejściu Komisji Europejskiej). Pomimo tych niedoskonałości, rozdział ten, wprowadzający w dalszy ciąg pracy, przedstawiający ujęcia teoretyczne, należy uznać za wystarczający dla określenia struktury dalszych wywodów.

Prezentacja etapów ewolucji polityki regionalnej UE zawiera szczegółowe opisy regulacji i procedur, pomija jednak rzeczywiste przyczyny tej ewolucji. Tak np. włączenie Wlk. Brytanii i Irlandii w 1973 r. było impulsem zarówno do wprowadzenia nowego celu tj. polityki – pomoc regionom upadającego przemysłu, jak i dla wzmocnienia pomocy słabo rozwiniętym regionom peryferyjnym (Irlandia), do te pory reprezentowanych jedynie przez Płd. Włochy. Podobnie, reforma polityki regionalnej towarzysząca *Single European Act* miała m.in. na celu wynagrodzenie regionom najuboższym ewentualne niekorzyści wynikające z otwarcia obszaru UE (wtedy jeszcze EWG) na zniesienie barier w przepływie dóbr, usług, kapitału i ludzi. W pracy nie wspomniano także, iż począwszy od 1989 r. europejska polityka regionalna została zterytorializowana dzięki delimitacji regionów na poziomie NUTS2 uprawnionych do uzyskiwania pomocy w ramach celu 1 oraz NUTS3 w ramach pozostałych celów, przy jednoczesnym sprecyzowaniu kryteriów określających te uprawnienia (*eligibility*) i ich weryfikacji w określonych odstępach czasu. Rozdział 2., poświęcony analizie polityki regionalnej (polityki spójności) UE nie zawiera także najnowszych ocen skuteczności tej polityki (odniesienia do raportów na ten temat nie uwzględniają raportów późniejszych niż 5., a było ich w sumie 8), ani też najnowszych, niezwykle ważnych nowych celów i założeń tej polityki, związanych głównie z jej ekologizacją (te zmiany są wspomniane dopiero w rozdz. 3., poświęconym polskiej polityce regionalnej; podobnie, w rozdziale tym odniesiono się do ewaluacji stopnia osiągnięcia celów strategii *Europe 2020* – obydwie te zagadnienia powinny zostać omówione w rozdz. 2., nie zaś w rozdz. 3.) oraz reagowaniem na kryzys COVID-owy. W szczególności, Autor pominał niezwykle istotny nowy wymiar polityki UE, czyli zaciąganie wspólnych zobowiązań w ramach *Recovery and Resilience Facility*.

Rozdział 3., poświęcony polityce regionalnej Polski, zawiera szczegółowe prezentacje dyskusji nad polityką regionalną Polski i jej ewolucją dopiero po 1990 r. (a warto dodać, że i przed tym momentem dorobek polskiej myśli regionalnej i przestrzennej był znaczący, a „polska szkoła” planowania regionalnego miała w latach 1960. istotną pozycję w skali światowej). Autor prezentuje tę ewolucję na tle zmian instytucjonalno-ustrojowych, które zachodziły w tym okresie, wskazując na reformy terytorialnej organizacji kraju jako na istotny warunek prowadzenie pełnej polityki regionalnej, w której rządowo-samorządowe województwo staje się jednym z jej ważnych podmiotów. Rozdział zawiera omówienia najważniejszych aktów legislacyjnych oraz dokumentów strategicznych, kształtujących zarówno instytucje polityki regionalnej, jak i jej założenia i instrumenty wdrażania. W rozdziale tym, zawierającym wiele interesujących zestawień i analiz, pominięto ważny etap dyskusji nad kształtem polskiej

przestrzeni społeczno-ekonomicznej, w tym szczególnie doniosły dokument (przygotowany w drugiej połowie lat 1990., a opublikowany przez następny rząd w 2001 r.) – *Koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*. Doniosłość tego materiału polegała m.in. na tym, że sformułowano tam tezę, iż należy dążyć do stałego wysokiego tempa wzrostu gospodarczego nawet za cenę (przejściowego) zwiększenia różnic międzyregionalnych, co było zerwaniem z tradycyjnym konwergencyjnym ujęciem polityki regionalnej. Teza ta została utrzymana w kolejnych dokumentach strategicznych (*Zaktualizowanej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju z 2005 r.*, również pominiętej w pracy, oraz *Koncepcji przestrzennego zagospodarzenia kraju z 2012 r.* – zarzuconej przez obecny rząd, a także w doskonałym opracowaniu *Polska 2030*, w którym sformułowano doktrynę „polaryzacji i dyfuzji”, krótko omówionej na str. 170-171). Teza o prymacie wzrostu nad wyrównywaniem różnic międzyregionalnych została zakwestionowana po zmianie politycznej z 2015 r. W dokumentach tych (począwszy od 2005 r.) pojawia się pojęcie metropolii (wprowadzone do obiegu prawnego w ustawie z 2003 r.), istotne dla prowadzonej deklarowanej polityki regionalnej i przestrzennej (w pracy wspomniane jedynie marginalnie).

Kolejny rozdział pracy przedstawia zastawienia opinii ekspertów nt. systemu polityki regionalnej Polski, a także rozważania nt. silnych i słabych stron polskiego systemu polityki regionalnej w kontekście członkostwa w UE. Wiele z formułowanych tez jest dość oczywistych, ale niektóre z nich są kontrowersyjne lub przynajmniej niepełne. Np. teza 14 mówiąca, iż pozycja konkurencyjna polskiej gospodarki systematycznie rośnie jest wątpliwa w obliczu nikłej innowacyjności tej gospodarki (o czym mówi teza 23 – sprzeczność ta nie jest jednak zauważona) oraz drastycznego załamania się w ostatnim okresie inwestycji. Teza, iż wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy w latach 2004-2020 był jednoznacznie pozytywny, wymaga zniuansowania – owszem, *per saldo* wpływ ten było pozytywny, lecz uwidocznił się w większym stopniu w wymiarze ogólnocywilizacyjnym niż w gospodarczym, a ponadto znaczna część środków UE (jaka? jest to zagadnienie do dalszych badań) została wydatkowana nieracjonalnie. Ponadto, jak wskazują badania, dostęp do rynków UE miał znacznie większe pozytywne znaczenie dla rozwoju kraju niż napływ środków UE. Nie jest słuszna teza 17 mówiąca o stałej decentralizacji instytucji i działań polityki regionalnej – przeciwnie, jest już wiele opracowań mówiących o postępującej recentralizacji. Z drugiej strony, interesujące są rozważania nt. inteligentnych specjalizacji oraz zintegrowanych inwestycji terytorialnych, mających duże znaczenie dla podejmowania współpracy międzygminnej. Warto wskazać, że na wprowadzenie do polityki UE tego instrumentu duże znaczenie miały sugestie i propozycje polskich ekspertów (co było chyba ostatnim przejawem naszego konstruktywnego oddziaływania na szczeblu europejskim w sferze polityki spójności). Rozdział ten kończy tabela prezentująca wyniki podejścia SWOT do polskiej polityki regionalnej, podsumowująca formułowane uprzednio tezy.

Zakończeniem pracy jest zestaw wniosków pod adresem polskiej polityki regionalnej. Wnioski te są w kilku przypadkach wysoce dyskusyjne. Już pierwszy z nich, mówiący o konieczności podporządkowania tej polityki dążeniom do zmniejszania różnic międzyregionalnych, nie jest oczywisty i jest efektem określonej postawy ideologicznej. Jednak literatura przedmiotu wskazuje, że proces konwergencji terytorialnej jest trudny do

osiągnięcia (o ile w ogóle możliwy) i wymaga spełnienia wielu warunków związanych z delikatną i skomplikowaną grą czynników endo- i egzogennych. Uproszczone sformułowanie wniosku, prezentowane w pracy, jest nie do zaakceptowania bez głębszego jego uzasadnienia.

Podobnie, wniosek 2, mówiący o potrzebie koordynacji polityki regionalnej ze szczebla centralnego przy współpracy z decydentami regionalnymi nie uwzględnia procesów recentralizacji, postępujących od 2015 r. i sprawia wrażenie braku refleksji nad tymi procesami.

Pozostałe wnioski są w istocie słuszne, ale ich poprawność często graniczy z banalnością – np. wniosek 5. o konieczności utrzymania relacji decentralizacji z odpowiedzialnością – przy czym nie wiadomo, jak mierzyć i jak egzekwować ową odpowiedzialność. Także jedna z tez wniosku 10. o konieczności ujęcia interdyscyplinarnego jest oczywiście słuszna – odniosę się do niej w dalszym toku recenzji. A teza o „systemowym podejściu” do badań polityki regionalnej jako nowym ujęciu analitycznym, zaproponowanym i wdrożonym przez Autora, wydaje się być przesadzona.

Ogólna ocena recenzowanej pracy jest pozytywna, choć – jak wynika z poprzednich uwag - nie bez zastrzeżeń. Z jednej strony jest to dość kompleksowa (jednak niepozbawiona luk i pominięć) prezentacja dokumentów, regulacji, ujęć strategicznych odnoszących się do polityki regionalnej zarówno na szczeblu europejskim, jak i polskim (choć czytelnik oczekiwałby ściślejszego powiązania tych dwóch nurtów, co pozwoliłoby na pełniejszy obraz wpływu ujęć europejskich na koncepcje formułowane w kraju). Autor nie ucieka od formułowania własnych ocen i syntez, a także od prób uogólnień zaobserwowanych procesów i zjawisk i proponowania własnych sugestii pod adresem polityki regionalnej, jej celów, instrumentarium i mechanizmów realizacji. Jest to niewątpliwa zaleta dysertacji.

Z drugiej jednak strony w pracy dominuje ujęcie wyraźnie jednostronne, ze znaczną preferencją podejścia instytucjonalno-dokumentacyjnego, mimo słusznego postulatu interdyscyplinarności. Jednostronność ta jest niejako podwójna: po pierwsze, dominująca część rozważań dotyczy dokumentów i materiałów „urzędowych”, co samo w sobie ogranicza zakres możliwych analiz. Po drugie, co jest istotne szczególnie w przypadku Polski, owe dokumenty w znacznej mierze, szczególnie po 2015 r. są - nie waham się użyć tego silnego sformułowania – propagandowym pustostowiem, niemającym żadnego wpływu na realne procesy zachodzące w kraju. Wystarczy wspomnieć wielokrotnie zdyskredytowaną *Strategię na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*, z której żaden z celów nie tylko nie został osiągnięty, ale nawet nie przystąpiono do ich realizacji.

Owszem, analiza oficjalnych dokumentów może stać się interesującym i płodnym materiałem analiz i dociekań. Musi to być jednak analiza krytyczna – a owego należytego krytycyzmu w pracy znajduję niewystarczający ładunek. Na potwierdzenie niech posłuży np. następujący fragment (str. 259): „Zgodnie z szacunkami z 2015 r. dzięki funduszom unijnym w 2020 r. Polska miała szansę osiągnąć poziom PKB per capita wynoszący ok. 75% średniej unijnej i go osiągnęła.” Ów urzędowy optymizm (nie jest on cechą wyłącznie obecnej ekipy politycznej) nie odpowiada rzeczywistości. Jak mogłyby wskazać Autorowi dostępne badania

(publikowanej w sieci, np. raport Fundacji Schumana z 2021 r. pod red. W. Orłowskiego pt. „Gdzie są konfitury”; także raport CASE opublikowany w 15. rocznicę naszego członkostwa), stabilny wzrost polskiej gospodarki tylko w niewielkim stopniu można przypisywać skutkom napływu funduszy unijnych, a i to w większym stopniu dzięki tzw. przejściowemu efektowi popytowemu niż trwałemu efektowi podażowemu (terminów tych, kluczowych dla oceny efektów napływu funduszy zewnętrznych, Autor nie rozważa).

Dotykamy tu istotnego mankamentu pracy: prawie zupełnego braku wykorzystania niezależnych analiz ekonomicznych, które mogłyby skonfrontować szczytne (lecz często martwe w momencie ich formułowania) zamierzenia prezentowane w oficjalnych dokumentach strategicznych z rzeczywistością, co umożliwiłoby obiektywną ocenę owych dokumentów. Same dokumenty niewiele mówią o realnych procesach i zjawiskach zachodzących w przestrzeni społeczno-gospodarczej, bowiem są to deklaracje zamierzeń, nie zaś opracowania odnoszące się do obiektywnej rzeczywistości. Strategie i plany nie zawsze (rzadko? nigdy?) są realizowane – o czym Autor sam pisze m.in. przy okazji omawiania porażki Strategii Lizbońskiej. Tak np. bardzo istotne dla ocen polityki spójności UE raporty, jak raport Boldrina i Canowy z 2000 r., czy też raport Sapira z 2003 r., są w pracy potraktowane dość zdawkowo (choć np. raport Sapira nie osiągnął zamierzonych celów głównie dlatego, że jego słuszne postulaty ograniczenia tradycyjnej polityki regionalnej i polityki rolnej zostały sformułowane już po zgodzie Francji na rozszerzenie UE w 2004 r., w czym Niemcy były najbardziej zainteresowane, a których to polityk Francja broniła szczególnie silnie. Relacje te byłyby ciekawym tematem do rozważań politologicznych). Tym bardziej tyczy się to strategicznych i planistycznych dokumentów polskich.

Niezależnie od tych uwag krytycznych całość pracy oceniam pozytywnie z uwagi na zakres wykonanych badań dokumentów, ich uporządkowaną prezentację, szerokie (choć niepełne) wykorzystanie polskiej i zagranicznej literatury naukowej oraz nieczęsto spotykaną ambicję do formułowania własnych ujęć analitycznych i ocen. To, że oceny te nie zawsze są zgodne z opiniami recenzenta, wynika z ograniczeń, jaki Autor narzucił swojej pracy, koncentrując się na ujęciach instytucjonalno-dokumentacyjnych, w mniejszej mierze wykorzystując dostępne analizy ekonomiczne. Można mieć nadzieję, że w dalszym toku swojego rozwoju naukowego Doktorant z większym zaangażowaniem będzie dążył do spełnienia postulatu, który sam sformułował – tj. poszerzy zakres analityczny swoich dociekań w kierunku jego interdyscyplinarności.

Podsumowując, zarówno z uwagi na tematykę, jak i na wykazane przez mgr. Grzegorz Rzeźnika umiejętności prezentacyjne oraz analityczne i jego zdolność do prezentowania własnych ujęć teoretycznych i metodycznych, uznaję jego pracę doktorską za spełniającą wymogi pracom takim stawiane i wnoszę o dopuszczenie Doktoranta do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

6 sierpnia 2023 r. |



