

Recenzja

rozprawy doktorskiej *Polityka regionalna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, autorstwa Pana mgra Grzegorza Rzeźnika

1. Podstawa formalna:

Uchwała Rady Naukowej Dyscyplin Nauki o Polityce i Administracji oraz Nauki o Bezpieczeństwie Uniwersytetu Warszawskiego z 18 czerwca 2023 roku w związku z prowadzonymi czynnościami w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego doktora mgr Grzegorzowi Rzeźnikowi, Uchwała Rady Naukowej Dyscyplin Nauki o Polityce i Administracji oraz Nauki o Bezpieczeństwie Uniwersytetu Warszawskiego z 18 czerwca 2020 w sprawie zaleceń dla recenzentów rozpraw doktorskich w dyscyplinach nauki o polityce i administracji oraz nauki o bezpieczeństwie.

Celem recenzji jest stwierdzenie, czy przedłożona rozprawa doktorska spełnia wymogi określone w art. 187 ustawy z dnia 30 sierpnia 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1668).

2. Przedstawienie podstawowych danych o rozprawie

Przedmiotem recenzji jest rozprawa doktorska pt. *Polityka regionalna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej* Warszawa 2023, licząca łącznie 303 strony. Autorem rozprawy jest mgr Grzegorz Rzeźnik, pracujący pod kierunkiem naukowym dr hab. Krzysztofa Tomaszewskiego prof. UW. Doktorant ubiega się o stopień w ramach dyscypliny nauka o polityce i administracji.

3. Merytoryczna ocena rozprawy

3.1. Cel, hipoteza, założenia

Polityka regionalna Polski jak dotychczas stała się przedmiotem wielu opracowań: artykułów, ekspertyz, monografii, prac zbiorowych, czy tekstów o charakterze przyczynkarskim. Ciągłe jednak aktualne pozostają pytania o jej znaczenie dla Polski i polskich regionów, skuteczność, adekwatność. Polska polityka regionalna w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej (UE) począwszy od 2004 roku posiada już pewną tradycję. Jako jedna z wielu polityk publicznych RP, która rozwinęła się pod względem zakresu jak i skali działań w wyniku integracji

europejskiej. Nie oznacza to, iż jest zupełnie nowe doświadczenie dla Polski jednak skala finansowania w ramach tzw. środków przedakcesyjnych jest nieporównywalna do wielkości wparcia, które Polska uzyskała jako kraj członkowski UE (m.in. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności). Wolumen przeznaczonych na politykę regionalną środków pozwolił na realizację projektów, głównie inwestycji w skali, w której do 2004 roku nie była możliwa z krajowych środków publicznych (centralnych jak i samorządowych). Pojawiły się zatem liczne projekty infrastrukturalne poczynając od dróg, przez mosty na żłobkach kończąc. Co więcej to także działania skierowane do sfery społecznej (tzw. projekty miękkie), np. w obszarze doskonalenia zasobów ludzkich, w szczególności podnoszenia kompetencji, kwalifikacji uczestników rynku pracy, ale także projekty dotyczące włączenia społecznego, czy ekonomii społecznej. Unijne finansowanie spowodowało, iż właściwie powstała odrębna branża, tych którzy za odpowiednią opłatą przygotowują wnioski aplikacyjne i załączniki, ale także tych którzy te aplikacje oceniają a następnie nadzorują ich realizację ze strony powołanych do tego instytucji. Jednocześnie dominujący składnik unijnego finansowania polityki regionalnej stanowi dla omawianej polityki w Polsce główne wyzwanie, związane z tym w jaki sposób Polska będzie realizować inwestycje w obszarze rozwoju regionalnego w oparciu tylko o własne środki w przyszłości.

Nie ulega wątpliwości, iż realizacja tak wielu inwestycji i projektów zwłaszcza w pierwszych perspektywach finansowych nie byłaby możliwa bez środków unijnych i odpowiedniego systemu instytucjonalnego. Uczestnictwo w unijnej polityce regionalnej, wymaga i wymagało zastosowania wielu działań o charakterze dostosowawczym, często określanym mianem budowy potencjału absorpcyjnego. Jedynie dla przykładu wymienić należy dostosowania polskiego prawa do wymogów prawa UE (wcześniej wspólnotowego), czy wdrożenie zasad jednolitego rynku. Nade wszystko wprowadzenie unijnej polityki regionalnej do Polski wiązało się ze stworzeniem takiego systemu instytucji, które będą w stanie zaplanować, wydatkować i rozliczać środki według unijnych zasad. Wagę tego zagadnienia podkreśla fakt, iż na początkowym etapie realizacji działań polityki regionalnej w 2004 roku spodziewano się problemów w co najmniej trzech obszarach: (a) brak środków na wkład własny projektów; (b) brak projektów; (c) niedostateczna jakość zasobów kadrowych i instytucjonalnych. Praktyka pokazała, iż udało się zorganizować środki na wkład własny, powstało więcej projektów aniżeli przeznaczonych środków. Wśród tych trzech obaw największym wyzwaniem okazały się zasoby kadrowe i instytucjonalne biorąc choćby pod uwagę tempo wydatkowania środków (m.in. przedłużające się procedury oceny wniosków aplikacyjnych, wniosków o płatność, kontrole). Wszystko to składa się na system polityki regionalnej nad którym zdecydował się pochylić w swojej rozprawie Pan mgr Grzegorz Rzeźnik.

Jeśli wziąć pod uwagę skalę finansowania w ramach polityki regionalnej w Polsce, liczbę zaangażowanych aktorów to nie ulega wątpliwości, iż tematykę dysertacji należy uznać za ważną z perspektywy całego procesu integracji europejskiej a także praktyki wdrażania tejże. W szczególności w odniesieniu do Polski, która w ramach procesów europeizacji w wielu wypadkach stoi przed wyzwaniem asymilowania rozwiązań europejskich do krajowej specyfiki rozwoju regionalnego.

Ujęcie, które proponuje Autor odnosi się do oceny stopnia i kierunków ewolucji celów, zasad oraz mechanizmów polskiej polityki regionalnej w okresie 2004-2020. Zamierzenia Doktoranta należy uznać za bardzo ambitne, ponieważ celem pracy *jest całościowe i interdyscyplinarne ujęcie polskiej polityki regionalnej jako procesu dochodzenia do kompleksowego modelu polityki regionalnej w warunkach wielopoziomowego systemu zarządzania polityką rozwoju społeczno-gospodarczego* (s. 6). Nie ulega wątpliwości, iż polityka regionalna w Polsce podlegała wielu modyfikacjom, głównie wynikających ze zmian kształtu kolejnych perspektyw finansowych oraz polskich wyzwań rozwojowych. Stąd próba podjęcia się oceny tego procesu jest jak najbardziej uzasadniona. Podobnie należy zweryfikować przyjęte ramy czasowe dysertacji tj. lata 2004-2020 obejmujące 3 okresy programowania w ramach, których Polska funkcjonuje w strukturach UE. Istniejące bowiem dotychczas opracowania najczęściej ze względu na datę powstania obejmowały jedynie wycinek okresu, są więc z perspektywy 2023 roku pozostają niekompletne. Pozytywnie ocenić należy aktualność podejmowanej tematyki. Transformacja polskiej polityki regionalnej to proces, na który składają się zmiany w wielu dziedzinach, stąd jako poprawne należy przyjąć, zaproponowane przez Doktoranta podejście interdyscyplinarne, systemowe. W jej ramach poza perspektywą nauk o polityce i administracji uwzględniono także studia europejskie, nauki ekonomiczne, nauki prawne. Powyższy zabieg należy uznać za trafny, ponieważ pozwala na identyfikację zróżnicowanej natury procesów mających wpływ na transformację polskiej polityki regionalnej.

Nie do końca zrozumiała pozostaje konstrukcja głównego pytania badawczego, które w dużej mierze ma charakter deskryptywny i odnosi się do tego *jak kształtował się i funkcjonował system polityki regionalnej Polski w latach 2004-2020* (s. 7). Przyjmując pytanie jako punkt wyjścia dla procesu badawczego można by z powodzeniem zastosować strategię zebrania wszystkich przejawów polityki regionalnej w Polsce w kontekście jej funkcjonowania i tworzonego przez nią systemu. Powyższe krytyczne spojrzenie na konstrukcję głównego pytania badawczego łagodzi wyjaśnienie (s. 7) odnoszące się do spojrzenia na system polskiej polityki regionalnej z perspektywy aktorów publicznych: unijnych, rządowych, samorządowych oraz szerokiego spektrum partnerów społecznych i gospodarczych (badania własne). Przedmiotem badania jest zatem, jak to ujmuje Doktorant, „system polityczny”, w którym kluczową rolę dostrzega wśród działań jednostek i instytucji w procesie politycznym, które wpływają na jego kształt. Powyższe pozwala na pozytywną ocenę głównego pytania badawczego.

W pracy sformułowano także 5 szczegółowych pytań badawczych, ale ich konstrukcja sugeruje, że niejako zostały podporządkowane strukturze poszczególnych rozdziałów. Przykładowo w odniesieniu do rozdziału 1 zawierającego omówienie teoretycznych aspektów polityki regionalnej sformułowano pytanie 1: *Jaki jest zakres kluczowych pojęć związanych z zasadami i przedmiotem polityki regionalnej w Polsce i UE, w świetle regulacji i doświadczeń członkostwa Polski w UE?* (s. 10). Nie sprzyja to przejrzystości prezentacji procesu badawczego i sugeruje nie do końca przemyślną koncepcję pracy. Jednak zakres przedmiotowy pytań dotyczący: procesu przemian, kształtowania celów, zmian prawno-instytucjonalnych, relacji w ramach systemu, politycznych, gospodarczych i społecznych

efektów polityki regionalnej uznać należy za poprawny w kontekście sformułowanej hipotezy.

W rozprawie przyjęto ujęcie systemowe polityki regionalnej, które znalazło odzwierciedlenie w sformułowanej hipotezie. Odnosi się ona do tego, iż *polska polityka regionalna wytworzyła zdecentralizowany, wielopoziomowy i całościowy system polityczny, który integruje wspólne działania instytucji UE, władz krajowych, regionalnych i lokalnych. W efekcie jego funkcjonowania trwale poprawiła się pozycja konkurencyjna Polski i województw w porównaniu do pozostałych państw europejskich, a do końca 2020 r. zostały spełnione warunki strategiczne i organizacyjne skutecznej realizacji polityki regionalnej w latach 2021-2027* (s. 7). Wskazane przez Autora cechy specyficzne polityki regionalnej są przedmiotem dyskusji w literaturze przedmiotu, jednak ciągle opracowania mają charakter wyrywkowy obejmują bowiem tylko niektóre aspekty. Sformułowaną hipotezę należy ocenić pozytywnie, także ze względu na to, iż stanowi konsekwencję przyjętego celu pracy i jest jego rozbudowanym rozwinięciem.

Ewolucyjny charakter polskiej polityki regionalnej potwierdza prawidłowość przyjętego założenia o procesualnym, systemowym charakterze omawianego działania publicznego. Przyjęto także iż system polityki regionalnej w Polsce składa się z dwóch podsystemów: *programowania strategicznego oraz podstaw organizacyjnych* (s. 8).

3.2. Wykorzystane piśmiennictwo, metody badawcze

W pracy wykorzystano zróżnicowane źródła, wśród których wspomnieć należy o literaturze przedmiotu, aktach prawnych, (polskich i europejskich), raportach ewaluacyjnych. Niejasne pozostaje przypisanie w bibliografii rozprawy opracowań międzynarodowych instytucji typu Bank Światowy, Komisja Europejska, czy też ekspertyz jako materiałów źródłowych (s. 297). Odnosząc się do literatury przedmiotu należy wspomnieć o monografiach, artykułach naukowych, czy też pracach zbiorowych (niewyróżnione w bibliografii jako odrębna kategoria). Autor powołuje się na czołowych polskich badaczy polityki regionalnej, co potwierdza bardzo dobrą znajomość literatury przedmiotu. W kategorii monografie w rzeczywistości umieszczono także opracowania zbiorowe, co w pewnym stopniu obniża jakość edytorską pracy, która w tym zakresie wymagałaby poprawek.

Ponieważ Autor jak sam wskazuje w procesie badawczym przyjął perspektywę interdyscyplinarną w tym także prawną, to pewien nie dosyt pozostawia śladowa obecność opracowań z tej dyscypliny, np. publikacje prof. Rafała Poździka, (*Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*). Poza tym należy pozytywnie ocenić, iż dokonano wnikliwego przeglądu literatury. Wykorzystano także anglojęzyczną literaturę przedmiotu, która stanowi punkt odniesienia do polskich ustaleń w zakresie efektów kształtowania polityki regionalnej w Polsce. Stwierdza się, iż rozprawa doktorska prezentuje wiedzę teoretyczną kandydata w zakresie dyscypliny, w jakiej powstała rozprawa, w tym przypadku nauki o polityce i administracji.

Niezrozumiały pozostaje zabieg wskazania w bibliografii raportów ewaluacyjnych (z komentarzem: *Trzydzieści najważniejszych raportów ewaluacyjnych opracowanych w Polsce w latach 2007-2023, wybranych z bazy 1618 raportów i wyników badań opublikowanych od stycznia 2007 do 19.04.2023 r. przez Krajową Jednostkę Oceny funkcjonującej przy ministrze właściwym ds. rozwoju regionalnego*, s. 302), które nie zostały wskazane w przypisach dolnych oraz tekście głównym. Autor wielokrotnie odnosi się we wstępach lub wnioskach końcowych poszczególnych rozdziałów, iż korzysta z raportów ewaluacyjnych, ale bardzo często nie podaje na które konkretnie się powołuje. Jedynie dla przykładu można wskazać na raporty ewaluacyjne zawarte w bibliografii, których brak w części głównej tekstu:

- *Ocena wpływu programów operacyjnych NPR 2004-2006 na realizację Strategii Lizbońskiej, 2007.*
- *Przestrzenne zróżnicowanie dochodów i wydatków publicznych w Polsce w latach 2004-2005, 2007.*
- *Wpływ polityki spójności na stan zróżnicowań i rozwój polskich regionów, 2008.*
- *Praktyka ewaluacji efektów programów rozwoju regionalnego – studium porównawcze, 2008.*
- *Badanie wpływu Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 na wybrane wskaźniki dokumentów strategicznych (za pomocą modelu MaMoR2), 2008.*
- *Wpływ funduszy unijnych na gospodarkę Polski w latach 2004-2020 (za pomocą modelu EUImpactMod), 2008.*
- *Regiony w Europie Środkowo-Wschodniej: tendencje i czynniki rozwojowe, 2008.*
- *Analiza przyczyn braku aktywności lub niskiej aktywności niektórych samorządów gminnych w sięganiu po wsparcie z Funduszy Unijnych, 2009 (s. 302).*

Standardem prac naukowych jest wykazywanie bibliografii, która stanowi podstawę opracowania tekstu pracy a nie informowanie czytelnika jakie raporty zostały przygotowane na zlecenie Krajowej Jednostki Oceny w zakresie polityki regionalnej. Mimo, iż Doktorant nie wskazuje z których konkretnie raportów ewaluacyjnych korzysta, to nie ulega wątpliwości, iż zna ich treść, ponieważ potrafi ich konkluzje wykorzystać w toku swojego wywodu. Zatem powyższą uwagę należy potraktować jako wskazówkę formalnej natury, która nie wpływa zasadniczo na sformułowane konkluzje.

Aby zrealizować cel pracy doktorskiej tj. oceny stopnia i kierunków ewolucji celów, zasad oraz mechanizmów polskiej polityki regionalnej w okresie 2004-2020 (s. 6) zadeklarowano wykorzystanie dwóch głównych metod: systemowej i empirycznej (s. 23.). Jeśli za D. Easton, (*A Systems Analysis of Political Life*, New York–London–Sydney 1965) uznać, iż analiza systemowa koncentruje się na zrozumieniu zjawisk społecznych i politycznych jako kompleksowych systemów charakteryzujących się wzajemnie powiązаныmi zjawiskami, to zastosowanie tej metody jest więcej aniżeli uzasadnione. Doktorant z powodzeniem podjął się badania instytucji i aktorów działających w ramach polityki regionalnej. Pewien niedosyt pozostawia ogólnikowe potraktowanie znaczenia interakcji między poszczególnymi aktorami systemu polityki regionalnej w Polsce. W miejsce powyższego zastosowano drobiazgową

analizę formalnych kompetencji poszczególnych instytucji, zakładając, iż jest to jedyny wymiar możliwego zachowania omawianych struktur administracyjnych. Wykorzystano m.in. analizę danych zastanych (np. aktów normatywnych), literaturę przedmiotu, metaanalizę wcześniejszych badań ewaluacyjnych, a także analizę SWOT.

W rozprawie zadeklarowano wykorzystanie metody empirycznej. Przyjmując, iż metoda badawcza to schemat postępowania badawczego prowadzącego do odpowiedzi na formułowane pytania badawcze (Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych, *Metodologia badań politologicznych*, Warszawa 2016, s. 63), to głównie wykorzystano badania sondażowe. Mowa o sondażach przeprowadzonych wśród kluczowych aktorów i beneficjentów systemu polityki regionalnej w Polsce. W ramach badań jakościowych, jak podaje Doktorant, zrealizowano 32 indywidualne wywiady pogłębione po dwa w każdym polskim województwie zaangażowanych we kształtowanie polityki regionalnej na poziomie wojewódzkim. Sam pomysł badań należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, pewne uwagi (niekluczowe) należy poczyść w odniesieniu do sposobu ich wykonania. Dobór respondentów nie został określony klarownie, raz mowa o decydentach innym razem o ekspertach a jeszcze innym o decydentach i ekspertach (np. s. 24-26, 196). Nie jest także jasne jaka część rozmówców reprezentuje Instytucje Zarządzające Regionalnymi Programami Operacyjnymi, jaka nie należy do tego grona. Przytaczane komentarze sugerują, iż respondentami byli także przedstawiciele ministerstw (np. s. 196-197, 199, 201). Niekiedy sposób wykorzystania tych badań nie został klarownie zaprezentowany w pracy. Doktorant bez używania przypisów w tekście pracy powołuje się na opinie ekspertów i decydentów, bez wskazywania czy chodzi o badania własne przeprowadzone na potrzeby rozprawy doktorskiej (np. s. 191-193).

W ramach badań ilościowych przeprowadzono 263 wywiady wspomagane komputerowo (CAWI), jak podano na grupie ekspertów ds. rozwoju regionalnego i gospodarczego. Jednoznacznie pozytywnie wypada ocenić zamiar zbadania opinii ekspertów – aktorów procesu kształtowania polityki regionalnej. W celu realizacji badania opinii ekspertów ds. polityki regionalnej zastosowano dobór celowy z podziałem na warstwy, który naturalnie jest dopuszczalny. Niedosyt pozostawia brak wskazania na istotne cechy poszczególnych grup w celu uzasadnienia struktury doboru próby np. LOK powiaty i gminy (48 podmioty), MSP mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa (22 podmioty) (s. 26-27). Dodatkowo nie wskazano jakimi cechami powinien legitymować się respondent, aby spełnić warunki „bycia ekspertem”. Biorąc pod uwagę liczbę interesariuszy polityki regionalnej w części dotyczącej partnerów społeczno-gospodarczych jako nie w pełni odzwierciedlającymi badaną populację należy ocenić ankiety przeprowadzone jedynie z 132 respondentami reprezentującymi beneficjentów funduszy europejskich w stosunku do liczby ankiet wśród instytucji rządowych i samorządowych (s. 26). Biorąc pod uwagę wielkość i zróżnicowanie całej populacji beneficjentów, tylko w ramach perspektywy na lata 2024-2020 od początku uruchomienia programów operacyjnych do 27 sierpnia 2023 podpisano 102 941 umów z beneficjentami (potencjalna wielkość populacji beneficjentów), co oznacza, iż całkowita populacja może być liczona w dziesiątkach tysięcy podmiotów.

Powyższe uwagi krytyczne nie umniejszają pozytywnej oceny podejścia badawczego, w szczególności wykazania umiejętności łączenia mieszanych procedur badawczych (ilościowych i jakościowych), poprawnego wykorzystania literatury przedmiotu, danych zastanych (aktów prawnych, badań ewaluacyjnych itp.).

3.3. Wyniki badań (wywody, argumentowanie, wnioskowanie)

Generalnie rzecz ujmując paca Pana mgr Grzegorza Rzeźnika stanowi udany przykład tekstu o charakterze teoretyczno-analitycznym. Dukt dowodzenia został poprawnie podporządkowany celowi pracy związanemu z próbą całościowej oceny polskiej polityki regionalnej, głównie w perspektywie jej kształtowania. Ponieważ jak już wyżej wskazano, główną cechą kształtowania procesu polityki regionalnej jest zmiana, to głównym wyzwaniem była, kwestia uchwycenia zasadniczych korekt, ewentualnie ich porównania z rozwiązaniami wcześniejszymi lub późniejszymi. Tutaj docenić należy konsekwentny dukt rozbioru na czynniki pierwsze polskiej polityki regionalnej w poszczególnych perspektywach finansowych. Badając kształtowanie się polityki regionalnej w kontekście ciągłości lub zmiany Autorowi udało si uchwycić zarówno powielanie występowania rozwiązań w poszczególnych perspektywach finansowych tak na poziomie podsystemu programowania strategicznego, jak i podsystemu organizacyjnego. Jednocześnie polityka regionalna nie ma jakiegoś docelowego kształtu, który nie wymagałby dalszego rozwijania i te wątki również pojawiają się w toku prowadzonej analizy. Nie ulega wątpliwości, iż Autor wykazał się zdolnościami analitycznymi, ponieważ wśród wielu aktów prawnych, dokumentów strategicznych, programowych, wytycznych, ekspertyz, opracowań, przejawia zdolności do wyciągania wniosków także o charakterze syntetycznym. Niekiedy zdarza się, iż rozważania wykraczają poza przyjęte ramy czasowe. Jako przykład można wskazać te części, które zostały poświęcone polskiej polityce regionalnej przed 2004 rokiem (np. pkt 3.1 rozdziału 3, pkt 4.2.1 rozdziału 4). Nie chodzi tutaj o to, iż Autor wykracza poza przyjęte przez siebie ramy czasowe, ale fakt, iż analiza rozwiązań przed 2004 rokiem nie została należycie uzasadniona oraz nie ma pokrycia w formułowanych wnioskach końcowych rozdziału 3 jak i 4.

Prezentowane wyniki badań nie zawsze odpowiadają przyjętym założeniom. W ramach hipotezy (omówienie w pkt. 3.1) przyjęto pewne założenia odnośnie do kształtu i kierunków zmian polityki regionalnej w latach 2004-2020. W odniesieniu się do efektów pracy – weryfikacji hipotezy podniesiono następującą kwestię: *Zdecydowanie odrzucono jednak twierdzenie, że działania polityki regionalnej zmniejszają nierówności w rozwoju poszczególnych województw* (s. 258). Tymczasem w konstrukcji hipotezy pracy próżno szukać odniesienia się do oczekiwanych rezultatów polskiej polityki regionalnej w kontekście zmniejszenia nierówności w rozwoju poszczególnych województw. Co więcej przedmiotem rozważań głównych części pracy nie była analiza nierówności ze względu na poszczególne województwa.

Stosowane są także pewne uogólnienia niezajdujące potwierdzenia w obecnym stanie wiedzy. Otóż utożsamia się wszystkie fundusze europejskie (s. 258) z działaniami

wchodzącymi w zakres zainteresowania polityki regionalnej, co jest nieuprawnionym uogólnieniem.

Wyniki badań przynoszą nowe konkluzje, nie zawsze jednak wykazano, iż zostały oparte o zebrany materiał empiryczny. Jako przykład należy wskazać na wymagania wobec przyszłych kontraktów terytorialnych, gdzie posłużono się enigmatycznym sformułowaniem: *w trakcie wywiadów z przedstawicielami regionów ustalono wymagania wobec przyszłych kontraktów* (s. 144). Nie wskazano na jakiej podstawie ustalono listę cech kontraktów regionalnych, w szczególności jakie wypowiedzi zostały wykorzystane, a jakie odrzucone podczas badania jakościowego, w tym jakimi kryteriami się kierowano. Nie zmienia to faktu, iż sformułowanie wytycznych odnoszących się do przyszłego kształtu kontraktów terytorialnych należy ocenić pozytywnie.

Niektóre wnioski cząstkowe wydają się nie znajdować potwierdzenia w zebranych materiale, przeprowadzonej analizie. *Przede wszystkim zdecydowanego wzmocnienia wymaga zaangażowanie władz samorządowych (gmina, powiat, województwo) w prace nad polityką regionalną podejmowane w ramach instytucji europejskich, w szczególności na forum Komitetu Regionów UE*” (s. 202). Nie negując samego postulatu, w części rozdziału 4 poświęconego podsystemowi organizacyjnemu brak analizy która wskazywałaby na sformułowanie takiego wniosku, w tym w szczególności wśród przytaczanych wypowiedzi ekspertów (na podstawie wywiadów,). Innym przykładem może być następujący wniosek: *Istotne jest także, by sposób finansowania projektów uwzględniał sytuację ekonomiczną i potencjał organizacyjny beneficjentów* (s. 202). Tymczasem w tekście brak rozważań poświęconym zagadnieniom sytuacji ekonomicznej beneficjentów i związanym z tym sposobów finansowania w ramach polityki regionalnej.

Innym przykładem nieadekwatności (niektórych) wniosków cząstkowych jest formułowanie w ramach analizy SWOT (systemu polityki regionalnej w Polsce) słabej strony w postaci: *Nadmierne rozproszenie priorytetów polityki regionalnej w latach 2007-2020 ograniczyło efekty interwencji przyjęte w strategiach* (s. 245). Tutaj przytoczone przez Doktoranta argumenty w postaci opinii ekspertów odnosiły się do pytania: *W latach 2007-2013 widoczne jest rozproszenie priorytetów rozwojowych i objęcie nimi zbyt wielu obszarów polityk publicznych* (s. 206). Pominięto milczeniem okres na lata 2014-2020 w kontekście przedstawienia ewentualnych dowodów (przejawów) zbyt dużego rozproszenia środków (s. 205-208).

Niektóre ze sformułowanych argumentów (a jednocześnie elementów analizy SWOT) nie zostały osadzone w konkretnych perspektywach finansowych, które cechowały się wieloma podobieństwami, ale także były do pewnego stopnia zróżnicowane. W tym kontekście uzasadnienie do argumentu nr 2 tj. *W systemie instytucjonalnym polityki regionalnej funkcje zarządcze są oddzielone od odpowiedzialności politycznej za osiągnięcie założonych rezultatów* (s. 208) nie zostało osadzone w konkretnej perspektywie finansowej. Rozważania sugerują odniesienie się do lat 2007-2013, ale zupełnie pomijają perspektywę na lata 2004-2006. Jest to kluczowe, jeśli po raz kolejny przypomnieć ambitne zamierzenie Doktoranta w postaci oceny całościowej polskiej polityki regionalnej.

Sformułowanie argumentu 10 jest niekonsekwentne i nieprecyzyjne tj. *W strategiach rozwoju do 2030 r. zaplanowano interwencje publiczne, które w zdecydowanej większości odpowiadają zdiagnozowanym wyzwaniom i celom rozwojowym kraju i regionów.* (s. 219). Mowa w tym przypadku, iż zaplanowane interwencje w strategiach rozwoju do 2030 roku stanowią odpowiedź na wyzwania rozwojowe na poziomie krajowym i regionalnym. W tym celu powołano się na Strategię na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju, Krajową Strategię Rozwoju Kraju, Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2011-2020. Jednak pominięto strategie na poziomie regionalnym, skoro mowa o wyzwaniach i celach na poziomie poniżej szczebla centralnego. Zasadne byłoby przedstawienie w szczególności regionalnego punktu widzenia, także dla tego, iż Autor podkreśla zróżnicowania regionalne oraz konieczność dostosowania instrumentów polityki regionalnej do endogenicznych czynników rozwoju poszczególnych regionów.

Sformułowany argument 11 tj. *Efektywność wykorzystania środków UE w Polsce systematycznie utrzymuje się na wysokim poziomie* (s. 202) nie został wystarczająco uzasadniony i nie znajduje swojego odzwierciedlenia w przeprowadzonym wywodzie. Nie podważając słuszności argumentu, należy zauważyć, iż Doktorant powołuje się głównie na okoliczność, iż polski system zarządzania i kontroli jest skuteczny, ponieważ poziom nieprawidłowości nie przekracza 2%. (wniosek na podstawie notatki prasowej NIK – s. 221). Stwierdzenie nieprawidłowości wiąże się z wystąpieniem naruszenia prawa UE związanego ze szkodami dla budżetu UE (art. 2 pkt 31 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 a także wcześniejsze tzw. rozporządzenia ogólne). Co zatem z projektami które realizowane są zgodnie z przepisami prawa, jednocześnie nie przyczyniają się w najwyższym stopniu do realizacji celów rozwojowych, w tym celów danego programu rozwojowego? Tego jednak próżno szukać w rozprawie Pana mgra Rzeźnika. Wnioskowanie na temat efektywności wykorzystania środków UE w Polsce wymagałoby operacjonalizacji pojęcia w tym w szczególności sformułowania kryteriów efektywności *wykorzystania środków UE*.

Argumentu 19 (*Wzrasta znaczenie instrumentów finansowych (poręczeń, pożyczek i gwarancji) kosztem dotacji, a banki stały się kluczowym aktorem polityki regionalnej,* (s. 236) nie znajduje uzasadnienia w kontekście identyfikacji instytucji polityki regionalnej i ich roli w latach 2004-2020 (rozdział 4) wśród których nie wskazano na banki (por. część dotycząca partnerów społeczno-gospodarczych). Nie przeszkodziło to Doktorantowi na postawienie wniosku częściowego, iż: *...kluczowym aktorem polityki regionalnej stają się banki i instytucje finansowe...* (s.236). W szczególności nie zaprezentowano zagadnień związanych ze zmieniającą się rolą banków i instytucji finansowych, poza powszechnie znanymi faktami, związanymi z wprowadzeniem od perspektywy 2014-2020 instrumentów zwrotnych obok dotacji. Nie wykazano empirycznie, większej skuteczności w osiąganiu celów omawianej polityki na poziomie krajowym i regionalnym instrumentów finansowych w stosunku do dotacji.

Wskazane powyżej niekluczowe uwagi o charakterze krytycznym, nie umniejszą pozytywnej oceny przeprowadzanych badań. Praca autorstwa Grzegorza Rzeźnika jest generalnie udana i bez wątplenia godna uwagi i aprobaty. Doktorant wykazuje się umiejętnością łączenia

zebranych danych wtórych (np. na podstawie opublikowanych raportów) z danymi pierwotnymi przeprowadzonymi wywiadami, co znacznie podnosi jakość pracy. O oryginalności przedstawionej do recenzji rozprawy świadczy fakt, iż: (a) Autor podjął się całościowej oceny zmian polityki regionalnej w Polsce we wszystkich perspektywach finansowych tj. 2004-2020, przez co wypełnia lukę badawczą; (b) Aktualność prowadzonej analizy zwłaszcza w kontekście początkowej fazy uruchamiania programów operacyjnych polityki regionalnej na lata 2021-2027; (c) Interdyscyplinarność przyjętego podejścia. Autor potrafi łączyć zróżnicowane podejścia do badanego zagadnienia przemian polskiej polityki regionalnej tj. nauk politycznych, studiów europejskich, nauk prawnych, nauki o zarządzaniu, polityk publicznych; (d) Praca nie jest prostą sumą specjalistycznych, ale wąsko zakrojonych badań, z których korzysta Autor (artykuły, monografie, raporty) w formie uzasadnionych uogólnień. Stanowi nową jakość, czego przejawem są dodatkowe wnioski o charakterze ustrojowym w formie rekomendacji dla systemu polityki regionalnej w Polsce; (e) Rozprawa ma walor także aplikacyjny. Poza walorem poznawczym, zawiera praktyczne wskazówki w zakresie kierunków, wyznaczników zmian systemu polityki regionalnej w Polsce w kontekście współzależnych czynników rozwoju regionalnego.

4. Formalna ocena rozprawy

4.1. Układ pracy (poszczególne części składowe)

Praca składa się z pięciu rozdziałów, wprowadzenia, zakończenia oraz bibliografii. Układ pracy generalnie należy ocenić pozytywnie, ponieważ odzwierciedla poczynione założenia i przyjęte podejście badawcze (z zastrzeżeniem uwag, o których mowa w pkt 3.1 niniejszej recenzji). I tak pierwszy rozdział odnosi się do kwestii definicyjnych analizowanych zjawisk i procesów tj. polityki, polityki regionalnej, procesu politycznego oraz instytucji. Drugi rozdział dotyczy przemian europejskiej polityki regionalnej i obejmuje przegląd kolejnych etapów jej ewolucji. Rozdział skupia się na kierunkach ewolucji polityki regionalnej UE począwszy od 1957 roku a kończy się na perspektywie na lata 2014-2020. Wśród próby nakreślenia przemian europejskiej polityki regionalnej poświęcono nieproporcjonalnie mało uwagi okresowi na lata 2014-2020 w stosunku do perspektyw 2000-2006, 2013-2017. Ze względu na to, iż Autor postanowił się skupić na okresie 2004-2020, pierwsze dwa podrozdziały niewiele wnoszą do całości pracy (lata 1957-1999).

Trzeci rozdział skupia się na doświadczeniach i kierunkach rozwoju reform polskiej polityki regionalnej. Obejmuje swoim zakresem zmiany prawno-ustrojowe począwszy od 1989 roku, przez omówienie poszczególnych perspektyw finansowych w których Polska uczestniczyła tj. lata 2004-2006, 2007-2013, 2014-2020. To dość obszerny rozdział, ponieważ liczy aż 51 stron. Tutaj kluczowe części stanowią podrozdziały 2 (Polska w Unii Europejskiej) i 3 (Realizacja polityki spójności w Polsce).

Czwarty rozdział skupia się na badaniach systemu polityki regionalnej w Polsce, gdzie zidentyfikowano podsystem programowania strategicznego podsystem organizacyjny oraz relacje w systemie polityki regionalnej. Ostatni, piąty rozdział to analiza strategiczna systemu

polityki regionalnej w Polsce opracowana z wykorzystaniem narzędzia w postaci analizy SWOT. Każdy rozdział zakończony jest wnioskami częściowymi opracowanymi na podstawie rozważań przeprowadzonych w części głównej poszczególnych rozdziałów. Zakończenie składa się z dwóch elementów: odniesienia do realizacja celów badawczych oraz wniosków wynikających poczynionych ustaleń w ramach całej pracy. Podział treści na poszczególne rozdziały jest prawidłowy i konsekwentny.

4.2. Uwagi warsztatowe

Praca pod względem edytorskim nie budzi większych wątpliwości, niemniej jednak zdarzają się drobne potknięcia językowe, w tym błędy literowe, interpunkcyjne. Niewątpliwie pod tym kontem wymaga redakcji, w razie publikacji. Sposób formułowania przypisów jest generalnie poprawny. Pod kątem edytorskim wypadnie zwrócić uwagę na dopracowane elementy graficzne np. wykresy (w szczególności komentarze eksperckie), tabele czy rysunki. Mimo, iż praca zasługuje na pozytywną ocenę to należy zaznaczyć, iż Autor nie uniknął potknięć natury warsztatowej, edytorskiej:

- Błąd w spisie treści, wskazano w spisie na część („*Wyzwania związane zarządzeniem strategią Europa 2020 były celem....*”), która nie znajduje odzwierciedlenia w tekście (na stronie 164);
- Błędny zapis przypisów: brak podania źródła dostępu poszczególnych pozycji, np. s. 15, przypis 16,18, s. 21, przypis 32, 33, 34, 35, s. 57, przypis 148, s. 58, przypis 155, s. 155, przypis 371, s. 170, przypis 407, 408, 409;
- Problem z wyjustowaniem akapitu, podział słów między linijkami w tabeli nr 9 (s. 168);
- Brak przypisu do cytatu, s. 210;
- Autor analizując kolejne wersje dokumentów strategicznych, nie wskazuje na których konkretnie wersjach opiera swoją argumentację (brak przypisów) – np. s. 219. *W kolejnych wersjach średniookresowej strategii rozwoju kraju uwzględniono międzyregionalne różnice w poziomie rozwoju kraju, zgodne z diagnozami Komisji Europejskiej. W końcowej wersji SOR wzięto pod uwagę szczegółowe odniesienia do specyfiki problemów i obszarów wymagających dodatkowego wsparcia, tj.: makroregionu Polski Wschodniej, Śląska, dysproporcji regionalnych na Mazowszu, miast i aglomeracji, zmieniającej się funkcji rozwojowej miast średnich tracących swoje funkcje społeczno-gospodarcze oraz obszarów wiejskich i małych miast zagrożonych trwałą marginalizacją* (s. 219);
- Powoływanie się na wyniki kontroli, ETO i KE dotycząc systemu zarządzania, które nie zostały wskazane w przypisach – s. 220;
- Błędnie cytowanie przytaczanych danych. Na stronach 228-232 podano źródła elementów graficznych jako: *Dane MFiPR, dostęp: 20.03.2023* (wykres 16-19) tymczasem elementy graficzne pochodzą z opracowania pt. *Ocena wpływu realizacji polityki spójności na kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą modelu EUImpactMOD, Raport 2019* autorstwa: Marek Antosiewicz, Henryk Kalinowski, Jan Witajewski (przygotowany przez Imapp Consulting

oraz Instytut Badań Strukturalnych na zlecenie ówczesnego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju). W tej części pracy Autor wielokrotnie podaje dane dotyczące skali wykorzystania środków unijnych powołując się na MFiPR bez wskazania, gdzie te dane zostały opublikowane, udostępnione.

Formalna ocena rozprawy jest pozytywna. Konstrukcja pracy odzwierciedla przyjęte cele badawcze układ i struktura dysertacji jest prawidłowa, kolejność rozdziałów zachowana, tok wywodów jest generalnie klarowny. Proporcje między częścią teoretyczną a empiryczną zostały prawidłowo skonstruowane. Recenzowana dysertacja mgr Grzegorza Rzeźnika cechuje dojrzałość naukowa, co potwierdza przeprowadzony w pracy wywód. Co prawda w tekście występują pewne niedociągnięcia stylistyczne czy językowe, ale nie są zbyt częste, aby przeważać nad zdecydowanie pozytywną oceną formalną pracy.

5. Konkluzja

Recenzowana rozprawa doktorska autorstwa **Pana mgra Grzegorza Rzeźnika** prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie nauki o polityce i administracji w zakresie polityki regionalnej. Pozytywnie należy ocenić rozważania na temat ujęcia systemowego polityki regionalnej, zastosowania podejścia instytucjonalnego, rozważań na temat celów polityki regionalnej w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego oraz identyfikację kluczowych momentów przemian europejskiej polityki regionalnej. Autor wykazał się umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej poprzez generalnie zadowalające wykorzystanie badań własnych (ilościowych i jakościowych). Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego dotyczącego oceny polskiej polityki regionalnej w latach 2004-2020 w perspektywie systemowej. Doktorant wykazał się umiejętnością wykorzystania wyników badań własnych.

Struktura rozprawy jest generalnie poprawna, pytania badawcze, hipotezy zostały prawidłowo sformułowane i poddane weryfikacji w toku pracy. Mimo, iż pewne elementy rozprawy mogą wzbudzać zastrzeżenia, w tym metodologiczne, które wpływają na przejrzystość argumentacji oraz skłaniają do uwag krytycznych, nie zmienia to **jednoznacznie pozytywnej oceny rozprawy**. Tym samym należy podkreślić, że recenzowana **praca spełnia wymagania rozprawy doktorskiej** określone w ustawie prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. **Biorąc powyższe pod uwagę wnioskuję o dopuszczenie Pana mgra Grzegorza Rzeźnika do dalszych etapów w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego doktora.**