

Poznań, 12.05.2023

Prof. UAM dr hab. Wojciech Nowiak
Zakład Polityki Społecznej i Ekonomicznej
WNPiD UAM w Poznaniu

RECENZJA

pracy doktorskiej pt. *Polityka zabezpieczania strategicznych interesów państwa polskiego w zakresie dystrybucji środków unijnych w latach 2004-2019*

**opracowanej przez mgr. Annę Żabińską
pod kierownictwem naukowym dr hab. inż. Piotra Kwiatkiewicza prof. UAM**

Recenzowana praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów, zakończenia oraz bibliografii. Całość tekstu liczy 296 stron.

Na ocenianą rozprawę doktorską, jako jej recenzent, będę spoglądał z punktu widzenia najważniejszych jej elementów, biorąc pod uwagę końcowe konkluzje dotyczące wymogów stawianych rozprawom doktorskim i dopuszczeniu ich do dalszych etapów oceniania. Ważny, z punktu widzenia pracy jest jej temat oraz zakres, trafność jego wyboru decydującego o możliwościach realizacji całego przedsięwzięcia badawczego, treści merytoryczne pozwalają na wypełnienie założeń konkretnym materiałem, strona warsztatowa i kompozycja pracy pozwalają na przygotowania autora do samodzielnej pracy naukowej, końcowa fundamentalna ocena dotyczy metod badawczych służących do realizacji tematu, weryfikacji hipotez i odpowiedzi na pytania badawcze.

Mając na uwadze powyższe kryteria mogę stwierdzić, iż temat pracy doktorskiej mgr Anny Żabińskiej, można uznać za trafnie wybrany, ponieważ zmiany polityczne, jakie zachodziły w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej były i są fundamentem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Potwierdzili to Polacy w drodze Referendum, jest to przez cały czas przedmiotem debaty publicznej oraz parlamentarnej. Zarówno społeczeństwo polskie, jak i większość sił politycznych potwierdza wole bycia częścią tej unikatowej na skalę globalną



wspólnoty. Wspomnienie w temacie środki unijne są namacalnym dowodem zmian, jakie zaszły w Polsce od momentu ich redystrybuowania przy pomocy narzędzi używanych przez UE. Prawidłowa dystrybucja tych środków, kontrola jej zasad i sposobów, to kluczowy fundament wiarygodności Polski, jako pełnoprawnego członka wspólnoty. Autorka podejmuje w temacie kwestie dotyczące okresu 2004-2019. Praca dotyczy bezpieczeństwa ekonomicznego Polski w obszarze finansowym, jak również krajowej polityki w zakresie dystrybucji środków pozyskanych z Unii Europejskiej. Potencjalna defraudacja środków unijnych byłaby pogwałceniem zasad sprawiedliwości i uczciwości wobec obywateli całej wspólnoty.

Polityka państwa w tym ta dotycząca bezpieczeństwa ekonomicznego oraz społecznego obejmuje uwarunkowania międzynarodowe oraz wewnętrzne. Nadrzędnym celem jest realizacja racji stanu, ta zaś nierozłącznie związana jest z funkcjonowaniem Polski w strukturach bezpieczeństwa zbiorowego. Fundamentem bezpieczeństwa zbiorowego w Europie jest Unia Europejska, ugrupowanie polityczno-ekonomiczne, skupiające państwa nie tylko z uwagi na zasięg terytorialny lecz przede wszystkim wspólnotę celów oraz wartości.

Nowatorskie ujęcie ze strony autorki polega na tym, iż rozpatruje ona realizację celów oraz wartości UE poprzez tworzenie wewnętrznych mechanizmów - priorytetowych działań na rzecz objęcia ochroną prawną środków budżetowych pochodzących z UE, a także identyfikacja celów realizowanych w najbliższym okresie. Jak sama podkreśla „[...] zmiany zachodzące w realizacji zadań i polityki zabezpieczania strategicznych interesów państwa polskiego w zakresie dystrybucji środków unijnych w latach 2004 – 2019, w dużym stopniu są efektem polityki państwa, które przez wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych zabezpiecza je przed niewłaściwym wykorzystaniem. „Pomimo przyjęcia wielu systemów kontroli, monitoringu i weryfikacji, nie ustrzeżono się jednak przed działaniami, które powodują straty w budżecie i niewłaściwe wykorzystanie środków”(s. 6). Fakt, iż zauważa ona mankamenty istniejących systemów kontrolnych, zarówno z perspektywy międzynarodowej, jak i wewnętrznej, jest niewątpliwie dużym plusem, recenzowanej rozprawy doktorskiej. W pracy widać, iż została ona napisana przez osobę znającą problematykę objętą tematem, a nie kogoś, kto realizując temat badawczy, jednocześnie się go uczy, jest to również duży pozytywny recenzowanej rozprawy. Autorka wychodzi w swojej ocenie poza ramy, nakreślone w realnej rzeczywistości przez trwające w danych okresach byty polityczne – rządy, partie, grupy



interesów realizujące swoje cele. Jest to bardzo ważne z punktu widzenia dyscypliny, jaką jest nauka o polityce i administracji. Z drugiej strony realizacja celów i zadań związanych z wykorzystywaniem mechanizmów kontrolnych nie byłoby możliwe bez podejmowanych, konkretnych decyzji politycznych. To decydowanie polityczne oraz respektowanie i egzekwowanie poszczególnych rozwiązań poprzez podmioty będące w systemie administracji państwa jest gwarantem realizacji założeń związanych z prawidłową dystrybucją oraz pozyskiwaniem środków z UE.

Tak wybranemu tematowi służy postawiona przez autorkę hipoteza główna: **Filarem polityki prowadzonej w dziedzinie ochrony interesów państwa w zakresie prawidłowej dystrybucji środków unijnych jest kontrola i dywersyfikacja organów i instytucji, które ją realizują.**

Autorka przyjmuje w swojej pracy następujący cel badawczy: „[...] identyfikacja polityki państwa polskiego dotycząca ochrony jego interesów w obszarze dystrybucji środków unijnych, wpływu i analizy skuteczności podejmowanych działań” (s. 10). Celowi głównemu służy przedstawione w dalszej części pracy 8 wyodrębnionych celów szczegółowych.

Autorka słusznie zauważa „Pomimo wielu mechanizmów zabezpieczających przed nadużyciami w materii pozyskiwania i wykorzystywania dotacji zgodnie z przeznaczeniem, zdarzają się wyłudzenia powierzonych środków, tworząc specyficzną przestępczość w kategoriach przestępstw gospodarczych.

Stwierdza dalej, iż „W związku z powyższym państwo, w celu zapewnienia swoich interesów oraz ochrony interesów instytucji finansowych Unii Europejskiej, wprowadza adekwatną politykę i mechanizmy prawne. W polityce fiskalnej, celno-skarbowej i karnej państwa, dokonano adekwatnych zmian, w celu profilaktyki, prewencji oraz zwalczania przestępczości tego typu. Obszar ten z wielu powodów nie jest wyczerpująco opisany w literaturze. M.in. wynikać to może z bezprecedensowości zagadnień oraz ograniczonej wiedzy z przygotowywanych postępowań, wiedzy operacyjnej, a tym bardziej z niewielkiej liczby spraw zakończonych prawomocnymi orzeczeniami sądów. Z tego powodu omawiany temat wymaga przeprowadzenia szerszych badań naukowych” (s. 14). Próbę wyjaśnienia istniejących luk i analizę istniejącego stanu rzeczy podjęto w recenzowanej rozprawie doktorskiej.

Zawartość i struktura pracy.



Dysertację otwiera liczący 16 stron, warsztatowy wstęp zawierający odniesienie autorki do tytułu rozprawy, ukazujący strukturę pracy. Całość projektu badawczego, stanowi jej trzon w postaci czterech rozdziałów, o logicznej strukturze wewnętrznej pozwalającej na rozwinięcie tematu związanego z realizacją każdego z nich.

Rozdział pierwszy liczy 31 stron, omówiono w nim istotę oraz zakres podstawowych zagadnień związanych z polityką budżetową Unii Europejskiej. Zwrócono uwagę na aspekt historyczny i działania zmierzające do zniwelowania znacznych różnic pomiędzy poszczególnymi krajami, które zaowocowały wprowadzeniem szeregu aktów prawnych, np. traktatów umożliwiających wprowadzenie procesów niwelujących różnice gospodarcze i wprowadzenie polityki spójności. Poza przedstawieniem definicji „polityki wspólności”, omówieniem dwojakiemu podejścia tj. pasywnego i aktywnego oraz genezą polityki spójności omówiono nierówności ekonomiczne pod postacią tzw. pakietu Delorsa obejmującego pięć priorytetowych celów polityki tj. pomoc dla regionów zacofanych, restrukturyzację regionów przemysłowych, likwidację długotrwałego bezrobocia, wspieranie młodych na rynku pracy i modernizację rolnictwa (rozwój obszarów wiejskich i modernizacja produkcji). Omówiono jednostkę statystyczną NUTS z uwagi na przydatność jednostki przestrzennej wykorzystywanej do celów statystycznych, służących do wdrażania polityki regionalnej oraz analizy i monitorowania programów regionalnych zarówno na terenie UE, jak i Polski. Omówiono budżet unijny: zarówno źródła przychodu, jak i wydatki dla całej Wspólnoty. Wskazano instytucje odpowiedzialne za wdrożenie funduszy Europejskich, jakimi są: instytucja zarządzająca, wdrażająca, płatnicza oraz odbiorca ostateczny oraz podstawy prawne programów operacyjnych w latach 2004 – 2006 oraz 2014 – 2020.

Można stwierdzić, iż rozdział ten stanowi historyczno-politologiczne wprowadzenie do problematyki polityki wsparcia UE, bazującej na wykorzystywaniu środków w poszczególnych sferach oraz okresach funkcjonowania całej wspólnoty. Jest on swoistego rodzaju wprowadzenie legitymizującą autorkę w problematyce badań nad UE oraz jej funkcjonowaniem. Ważne, że jest on również logicznym wprowadzeniem do problematyk zawartej w kolejnych rozdziałach dysertacji.

Liczący 40 stron rozdział drugi zawiera rozważania dotyczące polityki państwa polskiego wobec wybranych sektorów wsparcia tj. rolnictwa i rybołówstwa, edukacji i badań



naukowych, przemysłu i infrastruktury, energetyki i ochrony środowiska oraz polityki społecznej i transportowej. Obszarom tym poświęcono cztery tematyczne podrozdziały. Autorkę interesuje polityka państwa w tych obszarach oraz rozwiązania prawne wprowadzone w celu sprawnego dystrybuowania środków unijnych. Bardzo szczegółowo przedstawia ona w każdym z podrozdziałów zarówno podstawy prawne, jak i mechanizmy związane z dystrybuowaniem środków w poszczególnych obszarach zarówno z perspektywy władz centralnych, jak i regionalnych oraz samych beneficjentów.

Rozdział trzeci liczy 152 strony i jest najobszerniejszym rozdziałem całej dysertacji. W przypadku tego rozdziału można użyć stwierdzenia, iż dochodzi do momentu, właściwej analizy problematyki związanej z głównym celem pracy. Autorka omawia w nim instytucje administracji rządowej, samorządowej, organy ścigania, a także elementy kooperacji międzynarodowej niezbędnej do wymiany doświadczeń w walce z przestępstwami na szkodę finansową UE. Przedstawiony w rozdziale materiał jest niezwykle szczegółowy zawierający wnikliwą analizę zagadnień związanych z walką z przestępstwami na szkodę finansową Unii. Gdyby nie świadomość, iż praca ta ma charakter politologiczny, mogłoby dojść do wrażenia, iż ma miejsce analiza prawnicza. Trzeba jednak stwierdzić, iż ma to uzasadnienie, charakter pracy, cel oraz przedmiot badań wymaga podejścia interdyscyplinarnego. Należy przy tym zauważyć, iż w każdym rozwiązaniu o charakterze prawnym musi być wcześniejsza wola o charakterze politycznym, to instrumenty polityczne oraz sami politycy są siłą sprawczą tych rozwiązań. W przypadku UE sprawstwo to ma wymiar międzynarodowy, mechanizmy wewnętrzne oraz zewnętrzne mają funkcjonalne uzasadnienie. Gdyby nie one w bardzo wielu przypadkach, przy tak dużych środkach, dochodziłoby do nadużyć na szkodę obywateli UE.

W kolejny, merytorycznym, bezpośrednio nawiązującym do tematu rozdziale czwartym, mniej obszernej, bo liczącej 31 stron części pracy, przedstawiono wybrane przykłady działań nadzorczo-kontrolnych w poszczególnych obszarach wsparcia. Autorka sama określiła, iż mamy w tej części „[...]studium przypadku różnych spraw oraz zakres współpracy organów ścigania z instytucjami dystrybuującymi środki unijne oraz uwypuklono rolę państwa i instytucji politycznych odpowiedzialnych za kształtowanie modelu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej, która dotyka nie tylko sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale również bezpieczeństwa ekonomicznego państwa” (s. 20).



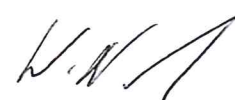
Pracę wieńczy (4 stronicowe) zakończenie, co może wzbudzać pewien niedosyt.

Jej interdyscyplinarna analiza prowadzi do wniosków ściśle politologicznych, związanych z rolą i charakterem instytucji państwowych. Czytamy: „W rozprawie podczas badań naukowych zidentyfikowano politykę państwa odnośnie rozwiązań systemowych i prawnych związanych z wykrywaniem, zwalczaniem i zapobieganiem popełnianiu przestępstw na szkodę finansową UE.” (s. 279). Dalej czytamy: „Dzięki badaniom, które przeprowadzono na potrzeby niniejszej rozprawy, z pewnością można stwierdzić, że dotacje i ich wyłudzenia są istotne z punktu widzenia ich znaczenia politycznego, społecznego, a także i tego, że działania instytucji odpowiedzialnych za przeciwdziałanie wyłudzeniom w tym obszarze przyczyniają się do podniesienia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa”. (s. 280).

Po zakończeniu jest oczywiście bibliografia. W mojej ocenie, pomimo różnicy w podejściu do tej części ze strony autorów oraz recenzentów prac, podział zastosowany przez Doktorantkę jest dostatecznie czytelny, choć nie jest to wzorcowe opracowanie bibliograficzne.

Strona warsztatowa może być pozytywnie oceniona, aczkolwiek wnikliwa lektura pozwala na wychwycenie pewnych błędów, zwłaszcza dotyczących zapisów źródłowych. Nie do końca staranna jest edycja samej pracy, jej czytelność może wzbudzać pewne zastrzeżenia (przykładem może być fakt, iż rozdziały jako części główne, nie rozpoczynają się od nowej strony, czy też podstawowe błędy w edycji przypisów, wielokrotnie występujące w pracy). W pracy brakuje wykazu skrótów, chociaż w tekście jest ich bardzo wiele, mieszają się nazwy oraz który polskie i obcojęzyczne. Wartych do uwzględnienia w przypadku wydania dysertacji drukiem.

O wartości dysertacji doktorskiej stanowi przede wszystkim warstwa metodologiczna. Całość kwestii metodologicznych Autorka ujęła w pierwszym rozdziale ocenianej dysertacji, odnosząc się do metodologicznej strony pracy, o doborze metod decyduje niewątpliwie jej interdyscyplinarne podejście z nastawieniem na analizę politologiczną. W mojej ocenie decyzja Autorki w odniesieniu do metod jest słuszna i w pełni uzasadniona przyjętymi założeniami badawczymi, pytaniami i hipotezami. Pewien niedostatek wzbudza brak badań porównawczych, mogły one mieć miejsce w odniesieniu do Polski na tle innych państw wstępujących do UE. Wiele zjawisk społecznych będących wynikiem transformacji ekonomicznej oraz decyzji o charakterze politycznym miało podobny charakter. Jak już wcześniej wspomniano, praca ma z



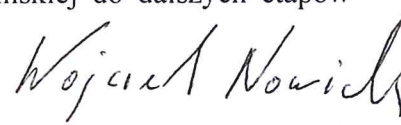
uwagi na swój charakter, wymiar interdyscyplinarny, pewien niedosyt może wzbudzać brak pogłębionej analizy politologicznej dotyczącej politycznych przesłanek związanych z tworzeniem mechanizmów kontrolnych. Autorka mogła przeprowadzić analizę debaty towarzyszącej tworzeniu rozwiązań prawnych, przeprowadzonej przy okazji prac parlamentarnych, pracy komisji itp.

Również za mankament można uznać zachwianie proporcji pomiędzy poszczególnymi częściami pracy, rozdział liczący 152 i niespełna 30 stron. Bardzo skromne w swoim wymiarze jest także zakończenie całej dysertacji. Podobnie w przypadku podziału strukturalnego, jest rozdział liczący pięć podrozdziałów oraz trzy.

Drobne mankamenty, występujące w tej oraz większości prac naukowych na poziomie dysertacji doktorskich, nie mają istotnego wpływu na końcową ocenę. W odniesieniu do pracy doktorantki przeważają pozytywy, jest to ciekawa naukowa monografia, poświęcona problemowi wyeksponowanemu w jej tytule. Autorka dowiodła, iż jest wnikliwym i kompetentnym badaczem, posiadającym wiedzę o problemach będących przedmiotem Jej dociekań. Za bardzo pozytywny wymiar rozprawy należy uznać krytyczny stosunek Autorki do wielu zagadnień objętych jej analizą, a także praktyczne wnioski i rekomendacje dotyczące analizowanej problematyki.

W świetle wszystkich argumentów i uwag zawartych powyżej stwierdzam, iż dysertacja mgr Anny Żabińskiej jest w mojej ocenie twórczym i oryginalnym opracowaniem podjętego tematu badawczego, odpowiadającym wymaganiom stawianym pracom doktorskim w myśl ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2017 r. poz. 1789).

Dlatego wnoszę do Rady Dyscypliny w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego o dopuszczenie mgr Anny Żabińskiej do dalszych etapów przewodu doktorskiego.


Wojciech Nowiak