

## RECENZJA

**rozprawy doktorskiej mgr Joanny Krukowskiej, pt. „Zróżnicowanie polityk rozwojowych realizowanych za pomocą Regionalnych Programów Operacyjnych”, napisanej pod kierunkiem prof.dr hab. Pawła Swianiewicza. Warszawa 2013**

Recenzowana praca stanowi obszerne studium badawcze składające się z ośmiu rozdziałów oraz wprowadzenia i podsumowania. W pracy znajduje się również aneks ujmujący 3 załączniki, z których ważniejszym merytorycznie jest zestawienie pytań służących Autorce do przeprowadzenia wywiadów z odpowiednio dobranymi respondentami. Trzy pierwsze rozdziały ujmują zagadnienia ogólne, teoretyczno-metodyczne, zaś pięć następnych stanowi empiryczną część dysertacji, rozwiązującą zadania wynikające z przyjętego tematu. Obydwie wskazane części są wzajemnie spójne, czego wyrazem jest podporządkowany tematowi pracy, w tym potrzebom analiz empirycznych, właściwy dobór zagadnień podejmowanych w części teoretyczno-metodycznej.

W mojej opinii przedłożona praca, należy do dobrze przygotowanych prac doktorskich. O ocenie takiej przesądza przede wszystkim wysoki poziom merytoryczny prowadzonych rozważań. Dotyczy to zarówno części literaturowej, w której Autorka zaprezentowała teoretyczne podstawy rozwiązania tytułowego problemu polityk publicznych z uwzględnieniem sposobu badania jej sprawności i skuteczności, jak i części analitycznej, gdzie na podstawie odpowiednio dobranego materiału faktograficznego przeprowadzono ocenę następstw decentralizacji zarządzania programami pomocowymi poprzez wprowadzenie w okresie programowania 2007-2013 formuły Regionalnych Programów Operacyjnych.

Podkreślenia wymaga aktualność podjętego tematu dotyczącego badania następstw wspomianej wyżej decentralizacji. Badania prowadzone są z perspektywy końcowych lat bieżącego okresu programowania (2007-2013). Możliwy zatem staje się relatywnie szeroki retrospektywnie przegląd procesów związanych z formułowaniem przez województwa swoich Regionalnych Programów Operacyjnych, a także procesów wdrażania podjętych ustaleń, w tym z uwzględnieniem ważnego aspektu, a mianowicie zakresu wprowadzanych

zmian w stosunku do pierwotnie podejmowanych decyzji. Wyniki przeprowadzanych w pracy badań mogą z kolei okazać się przydatne w projektowaniu instrumentów polityki dla okresu 2014-2020, a następnie w urzeczywistnianiu zawartych w nich ustaleń. Co prawda proces programowania w nadchodzącym okresie przybierał będzie nieco inną strukturę, ale z zachowaniem jednak dotychczasowego pakietu programów o zdecentralizowanym zarządzaniu.

Rozważając osiągnięcia pracy w warstwie czterech jej głównych wartości, to jest teoretycznej, metodycznej, poznawczej i aplikacyjnej należy wyraźnie podkreślić dominację dwóch ostatnich. Dotyczy to zwłaszcza wiedzy poznawczej. Czytelnikowi dostarczony jest w zasadzie wyczerpujący pakiet wiedzy zakreślony postawionymi pytaniami badawczymi. Ustalono również zasady prawidłowości opisywane głównie zależnościami badanych zjawisk i procesów. W ich poszukiwaniu Autorka wykazuje się dużą inwencją i dociekliwością. W efekcie wyjaśnionych zostało wiele interesujących poznawczo zależności korelacyjnych mających istotne znaczenie w weryfikacji postawionych hipotez.

Opisywane wyżej poznawcze walory pracy mogą mieć swoją użyteczność w praktyce projektowania i realizacji polityk publicznych, zarówno poziomu krajowego, jak i regionalnego, o czym wspomniano już powyżej. Dla podmiotów decydujących o systemie zarządzania rozwojem regionalnym szczególnie ważne powinno być ogólne przesłanie wyłaniające się z wyników przeprowadzonych badań, które wskazuje, że decentralizacja zarządzania poprzez wprowadzenie RPO przynosi pozytywne rezultaty. Do praktycznego wykorzystania pozostaje wiele szczegółowych wyników analiz, jak chociażby dotyczących sygnalizowanych wcześniej zależności korelacyjnych.

Część analityczna pracy poprawnie osadzona została w nurcie rozważań ogólnoteoretycznych. Autorka legitymuje się bardzo dobrą znajomością literatury przedmiotu, zarówno dokumentującej różne koncepcje teoretyczne, jak i wyniki podobnych badań w Polsce. Wyrazem tego jest, m.in. imponujący jej wykaz ujęty w zestawieniu bibliografii. Chociaż nie można byłoby wskazać oryginalnych osiągnięć uzupełniających dotychczasowy dorobek teoretyczny, co zresztą w pracach doktorskich w obszarze nauk społecznych nie jest koniecznością, to jednak podkreślenia wymaga niekwestionowana wiedza Doktorantki w zakresie powiązanych z tematem pracy koncepcji teoretycznych.

W zasadzie nie można również mieć zastrzeżeń do strony metodycznej pracy. Podjęty temat i zakładane w jego ramach cele do osiągnięcia z natury rzeczy przesądzały o dominacji metod jakościowych w rozwiązywaniu stawianych zadań. Metody ilościowe ograniczały się do wyliczania prostych miar obrazujących rozkłady badanych struktur i zależności między

różnymi zjawiskami. Ważną rolę metodyczną odegrały przeprowadzone przez Autorkę, według założonego scenariusza, liczne wywiady z odpowiednio dobranymi przedstawicielami władz publicznych oraz instytucji partnerskich dla władz samorządowych województw, a także beneficjentami projektów realizowanych w ramach poszczególnych RPO.

Dalsza ocena rozprawy przeprowadzona zostanie w przekroju trzech – wyróżnionych na użytek niniejszej recenzji – części. Są to: wstęp, część teoretyczno-metodyczna (rozdziały 1 i 3, a także po części 2) oraz część analityczna (rozdziały 4-8). Pierwsza z nich wyróżniona została z uwagi na znaczenie sformułowanych tam założeń dla oceny całości pracy. Dokonując przeglądu wskazywanych fragmentów, główna uwaga koncentrować się będzie na eksponowaniu charakterystyk przesądzających o ich wartości.

We **wstępie** pracy sformułowany został jasno jej cel główny, a także cele szczegółowe. Szczególne znaczenie dla oceny dysertacji mają trzy przyjęte hipotezy badawcze. Przedstawiono również relatywnie długą listę pytań badawczych, które nawiązując do hipotez, znacznie je rozwijają. Jak to ujęto w pracy (m.in. s.149), hipoteza 1, zakładająca zróżnicowaną sprawność formułowania i realizacji RPO ma wymiar operacyjny; hipoteza 2, dotycząca związku pomiędzy istniejącymi uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi a przyjmowanymi przez województwa sposobami alokacji środków w strukturze dziedzinowej i przestrzennej ma wymiar strategiczny; zaś hipoteza 3, wskazująca na rolę partnerów społeczno-gospodarczych w procedurach przygotowania i realizacji RPO ma wymiar społeczny. Dwie pierwsze hipotezy rozważane są w strukturze wszystkich województw. Weryfikację ostatniej oparto natomiast na przypadkach dwóch województw (podlaskie, śląskie). Można zastanawiać się nad trafnością doboru województwa śląskiego. O ile podlaskie reprezentuje województwa słabiej rozwinięte i o uboższym potencjale instytucjonalnym, o tyle śląskie swoją specyfiką struktury gospodarczej i osadniczej jest raczej odosobnione. Dodatkowo, w województwie śląskim, jako jedynym w bieżącym okresie programowania, zastosowano mechanizm alokacji subregionalnej. Podniesiona wątpliwość wiąże się z zasadnością ewentualnych uogólnień otrzymanych wyników.

Na szczególne podkreślenie zasługuje zauważana troska o dokumentowanie wyników poświadczających prawdziwość postawionych hipotez, bądź też im zaprzeczających. Autorka w rozdziale metodycznym przedstawiła jasne informacje w jakich częściach pracy rozwijane są poszczególne hipotezy oraz dokumentowane wyniki ich weryfikacji.

W ogólnym zarysie zaprezentowano już opinie o wartościach **teoretyczno-metodycznych** pracy. Poniżej zwrócona zostanie uwaga na kilka bardziej szczegółowych i ważnych, zdaniem recenzenta, kwestii sygnalizujących zarówno strony pozytywne, jak i ujęcia mogące rodzić wątpliwości. W prezentowaniu uwag zachowana na ogół zostanie ich kolejność nasuwająca się z lektury tekstu.

1. W rozdziale pierwszym podejmowane są charakterystyki kilku ważnych dla pracy kategorii, takich jak rozwój zrównoważony, nowe zarządzanie publiczne, governance, multi-level governance, partycypacja społeczna. Autorka nie ogranicza się do prostego relacjonowania istniejących w literaturze interpretacji, ale stara się wnikać w głębię istoty podnoszonych zagadnień, dokonywania porównań i wskazywania na pojawiające się niuanse w postrzeganiu opisywanych pojęć. Przykładem mogą być spostrzeżenia dotyczące relacji pomiędzy „governance” a „partycypacją społeczną”. Nie bez znaczenia jest również naświetlanie pozytywnych i negatywnych następstw zastosowania wskazywanych sposobów prowadzenia polityki.
2. Z dużym znanstwem i wnikliwością zaprezentowano kwestie dotyczące przesłanek oraz następstw decentralizacji polityk publicznych. Dziwi tylko, że w podrozdziale zatytułowanym „*decentralizacja jako warunek skuteczności polityk publicznych*” (s.49 i dalsze) nie podjęto żadnego autorskiego wyjaśnienia dotyczącego pojęcia skuteczności, które ma przecież w literaturze swoje miejsce, a zwłaszcza, że wcale nie jest jednoznacznie postrzegane. Trzeba jednak zauważyć, że Autorka z należytą elegancją wyjaśnia inne przywoływane pojęcia. Między innymi pojawiające się w dalszej części rozdziału określenie „sprawność instytucjonalna” (np. s.57) znajduje już swoje wyjaśnienie. Powołując się na R.Putnama przytacza się odpowiednią jego interpretację. Należy zauważyć, że odbiega ona od interpretacji przyjmowanych na gruncie prakseologii, do czego wrócę w dalszej części recenzji.
3. Autorka podejmuje m.in. kwestię definicyjne regionu, rozwoju regionalnego, w tym koncepcji wyjaśniających zachodzące procesy, a także polityki rozwoju. Odnośnie ostatniego pojęcia, przytaczane są odpowiednie definicyjne określenia przypisywane różnym autorom (s.23 i dalsze). Muszę jednak zauważyć, że w żadnej z nich nie widzę istotnej oryginalności, również w tej, którą Autorka stawia za wzór w swojej pracy. W polskiej literaturze pierwowzorem ogólnie formułowanych interpretacji polityki regionalnej jest dorobek profesora B. Winiarskiego. Wszystkie inne wydają się jedynie powtarzać te same filary konstytuujące, różniąc się grą słów, i co najwyżej odmiennym akcentowaniem wybranych komponentów.

4. W nawet tak powszechnie znanym temacie, jak fundusze Unii Europejskiej, przedstawianych jest sporo informacji o znamionach nowości, słabo dotychczas upublicznionych. Charakteryzowane modele zarządzania funduszami strukturalnymi w czterech wybranych krajach UE poświadczają nie tylko odczytanie i dobrą wiedzę Autorki w poruszanych zagadnieniach, ale również chęć poszukiwania bardziej oryginalnych źródeł, stanowiących podstawę do prezentowania mało znanych informacji.
5. Z dużym profesjonalizmem przedstawiane są zakresy swobody formułowania przez samorządy województw Regionalnych Programów Operacyjnych, w tym zakresów dziedzinowych i wysokości przydzielanych im środków finansowych. W przedstawianych charakterystykach zauważa się własny wkład Autorki w dokonywanych klasyfikacjach i ocenach RPO.
6. W rozdziale metodycznym dużo miejsca poświęcono pogłębionej interpretacji przyjętych hipotez. Nie kwestionując ważności problemu ujętego w hipotezie 1 dotyczącej sprawności, pewna wątpliwość wiąże się z nadawaniem jej wymiaru operacyjnego. Wynika to bowiem z przyjętej wykładni interpretacyjnej pojęcia „sprawność” (s.149 i dalsze). Tu czytelnik może jednak czuć niedosyt. Nie wspomina się bowiem ani słowem o znacząco innej interpretacji sprawności, a mianowicie funkcjonującej na gruncie prakseologii. Ta wykładnia, odnoszona do formułowania, a zwłaszcza realizacji RPO miałaby wymiar strategiczny. Wydaje się jednocześnie że byłby on o wiele istotniejszy dla rozpoznawania tytułowego zróżnicowania polityk rozwojowych. Należy oczywiście honorować Autorski wybór pola interpretacji, zwłaszcza, że zostało to jasno i jednoznacznie przedstawione. Szkoda jedynie, że nie wspomina się czy rozważane było inne podejście w tym względzie. Należy też zauważyć, że przyjęte w pracy rozumienie sprawności w zasadzie ogranicza się do ustaleń *ex ante*, zaś wspomniane przez mnie, dotyczyłoby efektów *ex post*, które co prawda częściowo jedynie mogły być rejestrowane w okresie przygotowywania pracy.
7. W moim przekonaniu podane wzory na standaryzację zmiennych dla stymulant i destymulant zawierają pewną nieścisłość (s.155). Wzór na standaryzację destymulant, prowadzi do zawyżania wartości otrzymywanych w ten sposób stymulant (wzór ten przekształca destymulanty w stymulanty). Niepotrzebnie bowiem w liczniku formuły pojawia się wartość  $x_{jmin}$ .

**Część analityczna** (badawcza) pracy składa się z pięciu końcowych rozdziałów. Rozwijając wcześniej przedstawiane już oceny dotyczące tej części rozprawy wskazać należy

przede wszystkim na wysoką dyscyplinę w przestrzeganiu spójności prezentowanych rozważań. Mimo, iż jest to ilościowo obszerny fragment pracy, nie zauważa się podejmowania zagadnień wyraźnie pobocznych i nie związanych z głównym nurtem analiz dyktowanym zadeklarowanymi celami. Zapoznanie się z tekstem pozwala sformułować kilka spostrzeżeń ważnych dla oceny pracy.

1. Należy niewątpliwie pochwalić Autorkę za determinację w poszukiwaniu czynników sprawczych badanej sprawności instytucjonalnej RPO. Podkreślenia wymagają otrzymane w tym zakresie wyniki badań. Szereg z nich ma wysoką wartość poznawczą i aplikacyjną. W szczególności dotyczą to ocen takich czynników sprawczych, jak: wysokość środków wsparcia (odwrotnie proporcjonalna zależność), współdziałanie partnerskie w tworzeniu i realizacji RPO (wprost proporcjonalna zależność), czy też brak wpływu wysokości tzw. pomocy technicznej na badaną sprawność.
2. Uderza daleko idąca dociekliwość Autorki w wyjaśnianiu badanego międzyregionalnego zróżnicowania alokacji w strukturze obszarów wsparcia oraz kategorii interwencji. W zasadzie można stwierdzić, że wszystko co było do rozpoznania w tym względzie zostało rozpoznane. Ważne znaczenie mają podejmowane próby wiązania analizowanych zróżnicowań z sytuacją wyjściową w danej dziedzinie charakteryzowaną uogólnionymi miarami rozwoju. Można zatem twierdzić, że w warstwie analitycznej podejmowane zagadnienia są rozpoznawane wyczerpująco i wzorowo od strony metodycznej. Czytelnik ma wystarczająco ostry obraz badanych zjawisk i procesów. Słabszą stroną jest natomiast brak uogólnionych wskazań dotyczących szerszych konsekwencji ustalanego stanu zjawisk i procesów, chociażby w kategoriach wpływu na rozwój w skali kraju (pozytywny, negatywny), a także bezpośrednich wskazań dotyczących możliwości przełożenia na rekomendacje pod adresem podmiotów polityki skali krajowej i regionalnej. Zapoznając się z wynikami przeprowadzanych analiz, tego rodzaju uogólnienia wydają się możliwie i byłyby wysoce pożądane.
3. Również w rozdziale podejmującym próbę rozstrzygnięcia na ile polityka rozwoju w ramach regionów kieruje się celami wyrównawczymi, a na ile polaryzacyjno-dyfuzyjnymi dominuje głównie ustalanie faktów w zakresie badanych zjawisk i procesów, w tym wzajemnego wiązania niektórych z nich. Ekspozowane są oczywiście podobieństwa i różnice pomiędzy analizowanym dwoma województwami. Czytelnik może jednak zadawać sobie pytanie, jaką stanowi to wartość aplikacyjną. Czy wykazywane różnice pomiędzy województwami mogą być podstawą jakiejś ogólniejszej konkluzji, czy też mają jedynie wartość czysto poznawczą, która oczywiście nie może być bagatelizowana, i która

w odniesieniu do niektórych wyników ustaleń jest bardzo interesująca, jednak nie wydaje się w pełni wystarczająca. Formułowane wyżej zastrzeżenia o dominujących opisach sytuacji dowodzą, że praca kładzie większy nacisk na rozpoznawanie mechanizmów społecznych zachowań, aniżeli poszukiwania ekonomicznych następstw odkrywanych prawidłowości, w tym również zauważanych zróżnicowań.

4. W odniesieniu do problemu podejmowanego w tym rozdziale nasuwają się jeszcze trzy inne uwagi:
  - a) Tytuł rozdziału sugeruje, że ani polityka wyrównawcza, ani też polaryzacyjno-dyfuzyjna nie mogły pojawiać się w żadnym województwie u progu branego pod uwagę okresu czasu, co niekoniecznie musi być prawdziwe.
  - b) Pojawia się wątpliwość, czy odpowiedź na postawione w tytule rozdziału pytanie (polityka wyrównawcza *versus* polaryzacyjno-dyfuzyjna), jest przekonująca. Należy bowiem zauważyć, że niekoniecznie równomierny rozdział środków jest wystarczającym warunkiem generowania mechanizmu wyrównawczego, zaś koncentracja niekoniecznie oznacza mechanizm polaryzacyjno-dyfuzyjny.
  - c) Jedną z metod badań naświetlających tytułowy, dla rozdziału, dylemat były wywiady przeprowadzane z kompetentnymi osobami w danym temacie, w większości dotyczyło to przedstawicieli władz samorządowych. Z jednej strony należałoby pochwalić Autorkę za tego rodzaju inicjatywę, zwłaszcza, że wymagała znacznego wkładu pracy. Z drugiej jednak strony przytaczane pojedyncze wypowiedzi mogą rodzić wątpliwość dotyczącą przesadzającej siły argumentowania danej, stawianej tezy. Przykładem niech będzie stwierdzenie: „*szczególnie często decydujący wpływ tego czynnika na dystrybucję alokacji RPO podkreślano w województwie podlaskim:*” (s.265, podkreślenie TK), i dalej przytaczana jest wypowiedź jednego członka RKM.
5. Końcowy rozdział pracy poświęcony został analizie stopnia uspołecznienia procesów formułowania i realizacji RPO. Ogólna konkluzja w tym względzie jest taka, że uspołecznienie w fazie formułowania oraz wdrażania RPO jest znacznie większe, aniżeli pozostałych Programów Operacyjnych. Pojawia się również interesujący i nieźle uargumentowany wniosek, że decentralizacja zarządzania w postaci RPO wpłynęła na rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Sumując przedstawiony powyżej przegląd treści oraz ocenę dysertacji Pani mgr Joanny Krukowskiej pragnę przedstawić na następujące spostrzeżenia:

1. Autorka legitymuje się bardzo dobrą znajomością literatury przedmiotu, o czym świadczy duża liczba cytowanych pozycji. Udowadnia także dobre umiejętności analityczno-badawcze.
2. Pracę cechuje wysoki poziom merytoryczny i niewątpliwe walory pozytywne zdecydowanie przesądzają o jej ostatecznej ocenie.
3. Wskazywane z obowiązku recenzenckiego niedociągnięcia i formułowane uwagi krytyczne należy przede wszystkim traktować jako propozycje do wykorzystania w dalszej pracy naukowo-badawczej.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzam, że praca przedstawiona przez Panią mgr Joannę Krukowską w pełni odpowiada wymogom stawianym rozprawom doktorskim. Wnoszę zatem o dopuszczenie jej do publicznej obrony.