



dr hab. prof. UWr. Leszek Kwieciński  
Zakład Studiów Strategicznych i Europejskich

Wrocław, 24.11.2023r.

Recenzja rozprawy doktorskiej **mgr Anny Solner**

pt. „*Protection of EU Financial Interests in Cohesion Policy from a Public Policy Perspective*” (*Ochrona Interesów Finansowych UE w Polityce Spójności z Perspektywy Polityki Publicznej*) napisanej

pod kierunkiem prof. zw. dr hab. Jacka Sroki

w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce i administracji

\*\*\*\*\*

## 1. Informacje ogólne

Podstawą sporządzenia recenzji jest w sensie formalnym uchwała Rady Dyscypliny Nauk o Polityce i Administracji Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie z dnia 05 października 2023 r. Z kolei w zakresie merytorycznym podstawą dla oceny dysertacji jest ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2003 r., nr 65, poz. 595 z późn. zm.).

Przedłożona do recenzji praca odnosi się do problematyki i metodologii właściwej dla nauk społecznych, a w szczególności do kwestii związanych z zagadnieniami nauk o polityce, politykach publicznych czy nauk o zarządzaniu. W opinii recenzenta pracę tę należy ocenić pozytywnie.

Ocena merytoryczna dysertacji doktorskiej została sporządzona z uwzględnieniem następujących kryteriów, tj.:

- znaczenie i nowość problematyki podjętej w recenzowanej rozprawie,
- struktura rozprawy, spójność, język,
- metodologia pracy, w tym: cel, jednostki analizy, wymiar czasowy, metody i techniki badawcze, hipotezy,
- ocena merytoryczna poszczególnych części pracy,

- wykorzystana literatura przedmiotu.

## 2. Znaczenie i nowość problematyki podjętej w recenzowanej rozprawie

Praca doktorska przygotowana przez p. mgr Annę Solner odnosi się do tematyki ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w obszarze polityki spójności w perspektywie badawczej właściwej dla polityk publicznych. Jest to zatem część obszaru badawczego, który można odnieść zarówno do zagadnień związanych z kształtowaniem publicznej polityki spójności UE jako jednej z polityk unijnych, jak i składającej się na nią kwestii ochrony interesów finansowych tej organizacji międzynarodowej jako jednego z procesów operacyjnych realizowanych w ramach rzeczony polityki. Niezależnie od tego czy punktem wyjścia będzie ujęcie makro, czyli polityka spójności, czy ujęcie mezo, czyli kwestie ochrony interesów finansowych UE, oba te obszary są jednymi z wiodących zarówno w sferze dyskursu naukowego, jak i w pragmatyce działań społeczno-politycznych. Ważkość podjętego zagadnienia badawczego wynika ze znaczenia polityki spójności, która od lat 80. XX wieku jest jedną z wiodących polityk publicznych projektowanych i wdrażanych zarówno na poziomie supranarodowym, jak i narodowym, regionalnym czy lokalnym. Co równie kluczowe, Autorka wpisała analizowane treści polityk unijnych w koncepcję polityk publicznych wykorzystując stadialny model przebiegu procesu politycznego, sformułowany przez Harolda D. Lasswell'a, a rozwinięty przez M. Howletta i M. Ramesha. W efekcie wiązało się to z koniecznością ukazania polityki spójności i ochrony interesów finansowych UE jako procesu politycznego, który to ma jasno określone stadia kształtowania, począwszy od etapu identyfikacji problemu poprzez implementację działań publicznych, aż po ewaluację.

Podjęty przez Autorkę temat odnoszący się do ochrony interesów UE w obszarze polityki spójności należy uznać zatem za w pełni uzasadniony, wpisujący się w obecnie prowadzone rozważania naukowe i eksperckie zarówno w kraju, jak i zagranicą. Szczególnie bowiem w Polsce w obszarze nauk społecznych brakuje analiz umieszczających poszczególne polityki unijne w perspektywie polityk publicznych. Fakt ten trafnie przywołuje Autorka, która zaznacza, że *„istnieje dostrzegalny deficyt w analizie programów politycznych, narzędzi i źródeł informacji zwrotnej na temat wyników działań publicznych. Celem rozprawy jest wypełnienie tej luki w literaturze przedmiotu”*. Zidentyfikowana luka obejmuje analizę agendy politycznej i badanie wybranych narzędzi wykorzystywanych we wdrażaniu projektów działań publicznych oraz ewaluacji wyników polityki.

Dodać należy, że oprócz zagadnień formalnych i prawnych, praca eksploruje kwestie efektywności i skuteczności, a zatem ma elementy analizy ekonomicznej. Odnosi się również do problemów instytucjonalizacji procesu ochrony interesów finansowych UE, co z kolei pozwala na rozszerzenie analizy o kwestie politologiczne i związane z procesami zarządzania, w tym zarządzania publicznego. Wszystko to wskazuje na interdyscyplinarność pracy, co należy utożsamiać z nowością zastosowanego podejścia badawczego.

### 3. Struktura pracy, spójność, język

Praca doktorska składa się z wprowadzenia, dwóch zasadniczych części podzielonych na 5 rozdziałów każda oraz podsumowania i bibliografii. W wersji przedstawionej do recenzji całość opracowania liczyła 484 znormalizowanych stron. Publikacja dzieli się na część odnoszącą się do ogólnych, definicyjnych rozważań oraz część dotyczącą szczegółowych kwestii związanych z opisem i oceną procesu politycznego ochrony interesów finansowych UE. W pierwszej części rozważania koncentrują się zatem na zagadnieniach teorii polityki publicznej, governance oraz europeizacji, polityki spójności UE oraz ochrony interesów finansowych. W drugiej uwaga skoncentrowana została na opracjonalizacji stadialnego modelu kształtowania polityki publicznej dla ochrony interesów finansowych UE w polityce spójności

Na wstępie oceniając strukturę należy zauważyć, że jest ona właściwa dla prac z obszaru nauk społecznych, Autorka przyjęła podejście dedukcyjne. Poszczególne części pracy pozostają ze sobą w związku przyczynowo-skutkowym, dopełniają się i logicznie i merytorycznie. Oznacza to, iż przygotowana praca jest spójna w warstwie dowodzenia logicznego. Autorka zadbała szczególnie o spójność między głównymi wątkami teoretycznymi pracy, a więc zagadnieniem polityk publicznych, a sferą empirycznej weryfikowalności, choć w odniesieniu do przyjętych celów i metod należy odnotować pewne wątpliwości, o czym szerzej w następnych częściach recenzji.

Praca jest estetyczna, nie zwiera błędów redakcyjnych, czy edytorskich, a jeśli takowe się pojawiają to ich liczba jest znikoma. W zakresie techniczno-edytorskim praca wpisuje się we wszystkie wymagania stawiane tego typu opracowaniom.

Bardzo wysoko należy ocenić kulturę języka i to języka angielskiego, jakim posłużyła się Autorka do napisania niniejszej pracy. Autorka przygotowała dysertację w języku British English i w tym zakresie należy bardzo wysoko ocenić kompetencje lingwistyczne i stylistyczne Autorki. Struktura zdań, użyte pojęcia oraz jasność wyrażanych poglądów z pewnością są istotnymi walorami tej dysertacji.

Podsumowując warstwę formalną pracy, na którą składają się jej struktura, spójność, język oraz elementy edytorskie, uznaję za jeden z jej kluczowych atutów.

### 4. Metodologia pracy

Przystępując do oceny warstwy metodologicznej pracy rozumiem ją jako ocenę takich części jak: cel, jednostki analizy, wymiar czasowy, hipotezy oraz metody i techniki badawcze.

Cel główny jaki postawiła sobie doktorantka został sformułowany następująco „*wyjaśnienie politycznego procesu ochrony interesów finansowych UE w obszarze polityki spójności z wykorzystaniem etapowego modelu tworzenia polityk publicznych*”. Cel ten oznacza zaprojektowanie działań, procesów i instrumentów, które przynoszą najlepsze możliwe rezultaty w ochronie interesów finansowych UE przy minimalnym wysiłku organizacyjnym, finansowym i politycznym. Jak można się zatem domyślać, właśnie ten zabieg Autorka utożsamia z pojęciem optymalizacji, co można byłoby bardziej klarownie wyeksponować. Owa

skuteczność i efektywność prowadzi Autorkę do słusznej konstatacji, iż wymagane jest wyodrębnienie kryteriów procesu decyzyjnego oraz efektów alokacji środków europejskich w ramach polityki spójności jako polityki publicznej opartej na faktach. Warto jednak zauważyć, że ewaluacja polityk publicznych i tworzenie polityki opartej na faktach jest pojęciem szerokim, co w konsekwencji oznacza, że obok skuteczności i efektywności należałoby uwzględnić także inne jej elementy, tj.:

- trafność - ocenę, w jakim stopniu przyjęte cele polityki publicznej odpowiadają zidentyfikowanym, oczekiwanym i (lub) rzeczywistym potrzebom beneficjentów (interesariuszy),
- użyteczność - ocenę stopnia, w jakim oddziaływanie polityki publicznej służy potrzebom beneficjentów i celom interesariuszy oraz rozwiązuje zidentyfikowane problemy,
- ważność - ocenę stopnia, w jakim polityka publiczna dotyczy zagadnień społecznie ważnych (kryterium to odnosi się do szeroko pojmowanego interesu publicznego),
- wykonalność polityczną - ocenę stopnia, w którym politycy akceptują i popierają określoną politykę publiczną oraz podejmują decyzje, w tym legislacyjne i finansowe, służące do jej realizacji,
- wykonalność administracyjną - badanie i ocenę potencjału implementacyjnego podmiotu, który ma odpowiadać za wdrożenie polityki publicznej, w tym koordynacja działań i zaangażowanie w realizację przedsięwzięć przez podmioty publiczne,
- wykonalność technologiczną - ocenę potencjału technologicznego dla implementacji polityki publicznej.

Takie ujęcie uczyniłoby tę analizę zdecydowanie bardziej pełną i wielowątkową.

Autorka analizuje ponadto agendę polityczną dotyczącą ochrony interesów finansowych UE w polityce spójności, w szczególności w odniesieniu do negocjacji perspektyw finansowych w ramach siedmioletnich okresów finansowych. Uwzględnia przy tym perspektywy różnych interesariuszy na wszystkich poziomach zarządzania polityką zaangażowanych w tworzenie agendy.

Przyjęte do badań jednostki analizy, choć nigdzie nie zostały one wprost zdefiniowane, uznać należy za prawidłowe. Są to bowiem instytucje publiczne i państwowe w ujęciu governance, czyli na wielu poziomach analizy.

Poddając analizie wymiar czasowy badań uznać należy go za prawidłowy. Autorka znów precyzyjnie go nie wskazuje, ale z analizy poszczególnych części pracy wyraźnie można wnioskować, że punktem wyjścia są lata 70-80. XX wieku, czyli okres, w którym określono podstawy prawa pierwotnego w dziedzinie polityki regionalnej, regionalnej polityki strukturalnej, czy wreszcie polityki spójności. Główna uwaga skoncentrowana została natomiast na okresie ostatnich trzech Wieloletnich Ram Finansowych UE.

Autorka w toku pracy sformułowała również hipotezy badawcze. Jako główną hipotezę, Autorka przyjmuje, że *„podczas gdy UE i instytucje krajowe posiadają niezbędne uprawnienia, aby skutecznie chronić interesy UE w dziedzinie polityki spójności, istniejące regulacje i działania nadal nie zapewniają optymalnego*

poziomu koordynacji i ochrony”. Jednocześnie Autorka stawia kolejną hipotezę, w myśl której zakłada, że „proces formułowania i wdrażania polityk ochrony interesów finansowych UE w państwach członkowskich jest często sprowadzany do procesu legislacyjnego. W konsekwencji programowanie działań publicznych jest wąsko rozumiane jako tworzenie scentralizowanego prawodawstwa”. Ponadto postawiono hipotezę, że „polityka ochrony interesów finansowych UE jest procesem ciągłym, który nigdy nie jest zakończony. W związku z tym proces tworzenia tej polityki jest nierówny, wymagający, złożony i wieloaspektowy”. Słusznie zatem zaimplementowano podejście H. Laswella do analizy polityk publicznych, które umożliwia tworzenia działań i polityk publicznych opartych na faktach (*evidence based policy*).

Sformułowane hipotezy spełniają zatem wymogi określone w literaturze przedmiotu właściwej dla nauk społecznych, gdyż posiadają następujące cechy: walor nowości, precyzyjności, braku wewnętrznych sprzeczności oraz empirycznej weryfikowalności.

Aby falsyfikować hipotezy badawcze Autorka sformułowała pytania badawcze. Podstawowe pytanie badawcze, tj. *Czy podejście polityki publicznej może zidentyfikować kryteria optymalizacji ochrony interesów finansowych*, zostało uzupełnione 10 dodatkowymi (pomocniczymi) pytaniami badawczymi.

W dalszej kolejności Autorka wskazała podejścia badawcze, jakimi kierowała w poszczególnych elementach pracy. Aby przeanalizować etap formułowania polityki, Autorka przyjęła podejście teoretyczne oparte na teorii współzarządzania. Podejście to uwzględnia nie tylko unijny poziom formułowania polityki, ale także krajowy oraz regionalny wymiar.

W odniesieniu z kolei do analizy procesu wdrażania polityki Autorka skupiła się na modelu odgórnym, scentralizowanym. Rozumiejąc logikę opartą na stadialnym (odgórnym) modelu polityki publicznej, warto byłoby jednak wskazać, iż w aktualnej literaturze przedmiotu dotyczącej polityk publicznych równie często stosuje się podejście oddolne (np. jako behawioralne polityki publiczne, teorię biurokracji pierwszego kontaktu, koncepcję ładu negocjowanego, koncepcję map interesariuszy) oraz podejście hybrydowe (np. jako koncepcję rodzajów polityki - dystrybucyjna, regulacyjna czy redystrybucyjna, komunikacyjny model międzyrządowej implementacji, czy model dwuznaczności konfliktu).

Zastosowana przez Doktorantkę perspektyw top down obejmuje identyfikację działań różnych typów decydentów od momentu podjęcia decyzji w formie aktu prawnego do jego wdrożenia. Słusznie szczególną uwagę poświęcono Komisji Europejskiej. Ponadto Autorka analizuje krajowe systemy wdrażania, w tym rozliczenia administracyjne, takie jak tworzenie zasad administracyjnych, procedur, instytucji i alokacji zasobów, a także praktyczne prace wdrożeniowe obejmujące zasady ochrony przed nieprawidłowościami, zasady postępowania i procedury odzyskiwania środków przez państwa członkowskie i Komisję Europejską. Autorka podkreśliła również znaczenie ewaluacji w sterowaniu polityką na rzecz ochrony interesów finansowych UE na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym.

Jednym z ostatnich elementów metodologii są metody i techniki badawcze. W odniesieniu do metod można mieć pewne zastrzeżenia, co do ich kompletności. Autorka wskazała, iż w swej pracy będzie wykorzystywała kilka metod badawczych, m.in.: metodę historyczną (jaką?), metodę statystyczno-dokumentalną i metodę porównawczą (jaką?). W odniesieniu do metod historycznej i porównawczej

należałoby doprecyzować o jakie metody dokładnie chodzi (logograficzną, krytyczno-genetyczną, nauk o cywilizacji czy też zgody, różnicy). Wydaje się ponadto, że warto opisać również zastosowanie innych metod właściwych dla nauk społecznych, a nauk o polityce w szczególności, tj. metody instytucjonalno-prawnej, decyzyjnej, neoinstytucjonalizmu racjonalnego wyboru czy historycznego.

Z kolei przyjęte techniki ilościowe zasługują na uznanie. Autorka skorzystała bowiem z technik ilościowych, czyli badań *desk research*, danych zastanych i to pozyskanych samodzielnie z wielu instytucji publicznych zarówno krajowych, jak i europejskich. To na pewno świadczy o determinacji, skuteczności i zaangażowaniu doktorantki.

Reasumując, warstwa metodologiczna pracy jest generalnie poprawna, pewne wątpliwości budzą kryteria analizy ewaluacji polityk publicznych, precyzyjność przyjętego wymiaru czasowego i jednostek analizy, a także właściwe określenie wszystkich stosowanych przez Autorkę metod badawczych. Z drugiej strony badania ilościowe przeprowadzone przez Autorkę świadczą o dojrzałości do stawiania hipotez i pytań badawczych, dociekania prawdy naukowej oraz determinacji w ich zdobywaniu.

## 5. Ocena merytoryczna poszczególnych części pracy

W tej części recenzji przedstawione zostaną wnioski i uwagi w odniesieniu do poszczególnych części recenzowanej dysertacji. Odnosząc się bardziej szczegółowo do poszczególnych części publikacji chciałbym wskazać zarówno atuty opracowania, jak i pojawiające się mankamenty czy niedoprecyzowania.

W rozdziale 1 zatytułowanym „*Pojęcie i teorie polityk publicznych*”, Autorka słusznie podkreśla, że polityka publiczna charakteryzuje się różnorodnością zarówno pod względem treści, jak i formy. Swoją analizę polityk publicznych opiera o szeroką i bogatą literaturę przedmiotu, korzystając z opracowań takich Autorów jak: W. Parsons, E.C. Page, M.E. Kraft and S.R. Furlong, J. Evans, H. Laswell, B. G. Peters, T.R. Dye, A. Ranney, W. Anioł, J. Hausner. Autorka zauważa, iż polityka publiczna obejmuje analizę oddziaływania podmiotów niepaństwowych, czy nie kształtujących bezpośrednio sfery *politics*. Mowa tu mianowicie o instytucjach sektora rynku prywatnego i instytucjach sektora socjalno (społeczno)-obywatelskiego. Ważne jest, aby polityka publiczna obejmowała działania wszystkich aktorów – rządowych, społecznych i rynkowych, którzy to mają istotny wpływ na kształtowanie i wdrażanie polityk. W tym tkwi bowiem istota współrzędzenia i zarządzania publicznego właściwa dla polityk publicznych.

Innym elementem analizy w tym rozdziale było również opisanie procesu wdrażania polityk publicznych, które przedstawiono w odniesieniu do różnych koncepcji systemowych, jak np. *policy windows* J. Kingtona, holistycznych podsystemów i sieci politycznych P. Sabatiera, czy deliberatywnej analizy polityk F. Fishera. Podkreślono tu, iż współrzędzenie publiczne to zarządzanie sprawami publicznymi w sposób niehierarchiczny, gdzie państwo nie jest monopolistą w zakresie władzy prawnej i przymusu. Władza państwowa jest ograniczona w wyniku decentralizacji i dekoncentracji władzy. W efekcie koordynacja działań zbiorowych, do których można sprowadzić polityki publiczne, staje się odpowiedzią na pogłębiającą

się współzależność problemów w sferze publicznej, a także rozdrobnienie mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi.

W rozdziale 2 zatytułowanym „*Koncepcje zarządzania publicznego, governance i zarządzania wielopoziomowego*”, który także ma charakter teoretyczny Autorka przedstawiła zagadnienia procesu zarządzania wielopoziomowego i rozproszonego w odniesieniu do koncepcji MLG, NPM, NPG. W pełni należy się zgodzić z Autorką, iż przyjęte modele zarządzania wynikają z dwóch grup czynników, tj. wewnętrznych i zewnętrznych. Czynniki wewnętrzne obejmują zmiany strukturalne w państwie, takie jak decentralizacja władzy, ustanowienie modeli społeczeństwa obywatelskiego oraz przyjęcie sieciowych koncepcji państwa. W kontekście uwarunkowań zewnętrznych na modele te wpływa porządek międzynarodowy, w tym globalne i regionalne inicjatywy gospodarcze, np. UE. W tej części pracy Autorka przywołuje koncepcję MLG, poprzez którą opisuje europejskie procesy współzrządzenia. W tym miejscu warto byłoby wspomnieć nieco bardziej szczegółowo o różnych aspektach koncepcji MLG i przywołać pojęcia *interactive governance, innovation governance, experts governance*.

Bez wątplenia należy się zgodzić z Autorką, iż podejście wielopoziomowego zarządzania oferuje nowe spojrzenie na system zarządzania Unii Europejskiej, podkreślając funkcjonalną redystrybucję uprawnień w zakresie zarządzania na wielu poziomach analizy. Współpraca pomiędzy tymi poziomami ma charakter niehierarchiczny, służący osiągnięciu wspólnych celów, które nie byłyby możliwe do osiągnięcia na żadnym pojedynczym poziomie. Koncepcja MLG pozwala na uchwycenie procesów odgórnej integracji i oddolnej regionalizacji, poprzez analizę trzech poziomów zarządzania (ponadnarodowego, krajowego i regionalnego), a także procesu nakładania się kompetencji, które wymagają zaangażowania do współpracy podmiotów państwowych i niepaństwowych, publicznych i prywatnych.

Z analizy procesów europejskiego zarządzania Autorka płynnie przechodzi do rozdziału 3 zatytułowanego „*Teorie europeizacji*”. Jak Autorka słusznie wskazuje, zrozumienie europeizacji jako integralnej części integracji europejskiej jest niezbędne dla zrozumienia dynamiki współczesnej polityki europejskiej. W odniesieniu do zagadnień europeizacji zostali przywołani wszyscy kluczowi badacze europeizacji, a także zostały opisane wymiary europeizacji, tj. oddolny, odgórny i krzyżowy, które uwydatniają różne kanały i mechanizmy tego procesu. Warto byłoby w tym miejscu dodać jeszcze wymiar *ad extra*, czyli wpływu procesów zewnętrznych wobec samej UE i państw członkowskich. Szczególnie jest to istotne w kontekście planowania struktury Wieloletnich Ram Finansowych, jak i innych programów finansowych, jak np. inicjatywa Next Generation EU.

W tej części pracy opisano bardzo precyzyjnie relacje w zakresie stanowienia i wdrażania prawa z uwzględnieniem metody wspólnotowej oraz OMC jako jej alternatywy. Wydaje się zasadne, by wskazać tu na możliwości eksplanacyjne jakie płyną z koncepcji integracji zróżnicowanej, która łączy w sobie obie te metody. Ponadto zasadne byłoby wskazanie znaczenie polityki lepszych regulacji (*Better Regulation Policy*), szczególnie w zakresie polityki spójności i tzw. dobrych praktyk, które zawierają się w OMC.

W moim przekonaniu w tej części pracy brakuje opisu i analizy miejsca polityki spójności z jednej strony i kwestii funkcjonowania administracji publicznej z drugiej w systemie prawnym i instytucjonalnym UE.

Pierwsza z tych polityk odnosi się do kompetencji dzielonych, a druga do uzupełniających czy też koordynujących. Pociąga to za sobą różne kompetencje zarówno instytucji unijnych, jak i państw członkowskich UE (zwykle *versus* szczególna procedura decyzyjna oraz możliwość stosowania źródeł prawa wtórnego w zakresie obu rodzajów kompetencji, zróżnicowane procedury komitologiczne w zakresie aktów wykonawczych UE). Zabieg taki pokazałoby dużą złożoność proceduralną omawianego tematu, szczególnie w kontekście procesu zwrotu środków opisywanych wnikliwie w części 5.3. „*Ocena działań ochronnych w państwach członkowskich*”. Autorka wszakże opisuje podziały kompetencji wynikające z Traktatu o funkcjonowaniu UE w rozdziale 4, ale nie konfrontuje ze sobą tych kompetencji w układzie polityka spójności-administracja publiczna.

Z kolei w pełni słusznie podkreślono, że jednym z kluczowych czynników wpływających na zróżnicowanie reakcji poszczególnych państw członkowskich na procesy europeizacji jest rozróżnienie pomiędzy pasywnym i aktywnym podejściem do uczestnictwa w polityce europejskiej. Można to utożsamiać z pojęciem izomorfizmu mimetycznego, normatywnego i naśladowczego. W podsumowaniu tej części opisano znaczenie europeizacji dla poziomu lokalnego.

W rozdziale 4 zatytułowanym „*Wpływ europeizacji na polityki publiczne*” opisano politykę spójności UE jako politykę publiczną. Słusznie zauważono, że obecna polityka spójności wywodzi się z regionalnej polityki strukturalnej, i w związku z tym ma dwa wymiary, tj. terytorialny, jak i sektorowy. Głównym celem tej polityki pozostaje spójność społeczno, gospodarczo, terytorialna. Autorka wpisuje analizowane zagadnienia w koncepcję MLG, co jest absolutnie prawidłowym zabiegiem.

Analizując proces kreowania polityki spójności na poziomie supranarodowym zasadnym byłoby wskazanie roli Komitetu Regionów w tym zakresie i ocena, czy jest ona wystarczająca/właściwa/efektywna w odniesieniu do polityki spójności. Dałoby to możliwość ukazania na ile aktywność KR jest spójna lub odrębna względem Parlamentu Europejskiego czy Rady UE, a głównie Rady ds. Ogólnych, która rozpatruje sprawy z obszaru polityki spójności.

W tej części pracy prawidłowo opisano ewolucję zarządzania instrumentami polityki spójności, począwszy od regulacji w ramach JAE, a skończywszy na ToFUE. W dalszej kolejności scharakteryzowano instrumenty polityki spójności, tj.: EFS, EFRR, EFS, środki EBI. Słusznie opisano zasady polityki spójności, czyli współfinansowanie, partnerstwo, subsydiarność, programowanie, warunkowość, jako istotne z punktu widzenia stadialnego modelu polityk publicznych.

Część pierwszą recenzowanej dysertacji kończy Rozdział 5 „*Koncepcja ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej*”. Opisano w nim formalne (pierwotne i wtórne źródła prawa UE), które są podstawą do zdefiniowania zakresu ochrony interesu finansowego UE. Aktualny zakres ochrony interesów finansowych UE znajduje się w art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który stanowi, że odpowiedzialność za ochronę interesów finansowych Unii spoczywa na państwach członkowskich i samej Unii. Obowiązek ten obejmuje zwalczanie oszustw i wszelkich innych nielegalnych działań, które niekorzystnie wpływają na te interesy. Najczęstsze wykroczenia przeciw interesom finansowym UE to:



oszustwa w dokumentacji, sprzeniewierzenie, korupcja, pranie pieniędzy. Uwagę poświęcono również kwestiom definicyjnym, jak np. porównanie definicji nieprawidłowości i nadużycia finansowego.

Część druga pracy dotycząca analizy interesów finansowych w polityce ochrony państwa w obszarze polityki spójności rozpoczyna się Rozdziałem 1 pt. „*Agenda Polityki Ochrony Interesów Finansowych UE*”. Poddano tu charakterystyce praktyczne elementy ochrony interesów finansowych UE w obszarze polityki spójności. Wskazano przy tym, iż programy polityczne dotyczące ochrony interesów finansowych są zróżnicowane i obejmują priorytety poszczególnych instytucji, np. Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej, Rady Europejskiej, Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Trybunału Sprawiedliwości UE, Eurojustu i Europolu. Na poziomie krajowym z kolei programy te są kształtowane przez rządy państw członkowskich i ich odpowiednich regionów. Samo zestawienie tej liczby instytucji już ukazuje, jak bardzo złożona formalnie, proceduralnie i strukturalnie jest materia, której dotyczy praca doktorska.

W rozdziale 2 pt. „*Formułowanie polityki ochrony interesów finansowych UE*” opisano znaczenie formułowania polityki, role aktorów, takich jak: obywatele, urzędnicy i politycy, narzędzia tej polityki: raporty, analizy, statystyki, publikacje, konsultacje społeczne, ekonometria. W tej części rozważania dotyczą zasadności i skuteczności opierania decyzji politycznych na dowodach mających charakter wiedzy obiektywnej, kwantyfikowanej. Analogicznie jak w poprzedniej części, w odniesieniu do teorii, wskazano zakres działań praktycznych, ról, uprawnień i narzędzi stosowanych przez instytucje UE oraz państwa członkowskie. Analizie poddano znaczenie takich instytucji jak: UCLAF, OLAF, KE, Trybunału Obrachunkowego, TSUE, Prokuratury Europejskiej, PE, RUE, EUROPOLU, EUROJUSTU, a także instytucji tworzonych na poziomie narodowym, zazwyczaj w strukturach ministerstw odpowiedzialnych za finanse. Doktorantka znaczą część tego rozdziału poświęciła analizie działań OLAF. W tym celu przywoływała liczne statystyki, jak np. „*W 2021 r. OLAF przeprowadził około 1100 procedur, w wyniku których wszczęto 234 nowych dochodzeń. W ciągu roku OLAF pomyślnie zakończył swoje działania w 212 postępowaniach, prowadzących do wydania 294 decyzji finansowych, sądowych, dyscyplinarnych, oraz zaleceń administracyjnych dla odpowiednich organów na szczeblu unijnym i krajowym. Zalecenia te dotyczyły różnych obszarów, ze szczególnym naciskiem na fundusze strukturalne UE. Ogółem środki zaproponowane przez OLAF w 2021 r. opiewały na kwotę 527,4 mln euro*”.

Przywołano również liczne akty prawne, statystki postępowań determinujących skuteczność i zasadność działań, wzajemne relacje międzyinstytucjonalne zarówno na poziomie supranarodowym, jak i narodowym. Odrębną część poświęcono także sygnalistom. Wskazano, że sygnaliści to osoby, które zgłaszają niewłaściwe postępowania w organizacji, podmiotowi zewnętrznemu lub publicznie ujawniają informacje odnośnie niewłaściwego postępowania lub szkodliwych działań, które identyfikowali w trakcie swojej pracy lub poprzez swoją wiedzę. Wydaje się, że przełożenie części z opisywanych, dość złożonych opisów proceduralno-instytucjonalnych na schematy, infografiki, diagramy wpłynęłoby na lepszy odbiór tej części pracy.

Rozdział 3 pt. „*Podjęcie decyzji w ochronie interesów finansowych UE*” rozpoczyna się od analizy wielopoziomowego zarządzania (w tym poziomy rozmyte, relacje top down i bottom up) w obszarze ochrony interesów finansowych UE. Oznacza to, iż te działania należy rozumieć jako system zarządzania, który działa na wielu poziomach, obejmując ponadnarodowy, międzyrządowy, narodowy, regionalny i lokalny wymiar. Wskazano, iż jedną z głównych metod zarządzania tym procesem jest OMC. Prawidłowo przedstawiono zarówno zalety, jak i wady tej metody jako elementu zarządzania i implementacji europejskich narzędzi zarządzania gospodarczego.

W rozdziale 4 pt. „*Wdrażanie Polityki Ochrony Interesów Finansowych UE*” precyzyjnie i szczegółowo scharakteryzowano wiele podejść do procesu wdrażania polityk publicznych. Na uwagę zasługuje jednak ujęcie autorstwa Daniela Mazmaniana i Paula Sabatiera. Badacze Ci przedstawiają najbardziej wszechstronną charakterystykę procesu wdrażania, obejmującą różne etapy i elementy tego procesu. Zgodnie z ich perspektywą, implementacja oznacza wykonanie zasadniczej decyzji politycznej, która zazwyczaj wyraża się poprzez prawo, ale może również przybrać formę znaczących działań wykonawczych lub orzeczeń sądowych. Taka metodyka działania idealnie identyfikuje problemy, które należy rozwiązać, nakreśla cele, które należy osiągnąć, oraz ustanawia ramy procesu wdrażania. W tej części pracy analizowano również przyczyny niepowodzeń we wdrażaniu polityk publicznych.

Następnie opisano praktyczne wymiary wdrażania polityk publicznych poprzez wskazanie roli i zakresu władztwa politycznego wielu instytucji europejskich i krajowych, w tym w szczególności na linii KE – państwa członkowskie. Opisano działania podejmowane przez instytucje powołane do wdrażania polityki spójności na poziomie państw członkowskich, tj. instytucje zarządzające, pośredniczące i wdrażające. Warto byłoby jednak poświęcić więcej miejsca dla roli Komitetów Monitorujących, gdyż w ramach tych instytucji realizowany jest udział partnerów społecznych i gospodarczych oraz ich wpływ na realizację programów operacyjnych, jak i konkretnych inwestycji/działań.

W dalszej kolejności opisano zakres i uprawnienia w odniesieniu do wszystkich typów kontroli (w tym tzw. kontroli krzyżowych), tj. ex ante, on going, ex interim, ex post. Zasygnalizowano główne kwestie związane z rozliczaniem projektów, tj. kwalifikowalność wydatków, zasadność czy gospodarność. Słusznie wskazano, że to Komisja Europejska, jako podmiot odpowiedzialny za wykonanie budżetu, ma uprawnienia do stosowania środków zapobiegawczych, takich jak wstrzymywanie i zawieszanie płatności oraz nakładanie korekt finansowych na państwo członkowskie.

W opisie wdrażania dominuje analiza instytucjonalno-prawna, związana z procedurami administracyjnymi. Jednakże wydaje się, że w części dotyczącej oceny procesu zarządzania instrumentami kontroli finansowej w ramach polityki spójności powinno więcej uwagi poświęcić się kwestiom polityki publicznej rozumianej jako policy.

W ostatnim 5 rozdziale drugiej części pracy doktorskiej zatytułowanym „*Ocena polityki ochrony interesów finansowych UE*” Autorka słusznie wyszła od zdefiniowania pojęcia i procesu ewaluacji, wynikającej z dokumentów KE, utożsamiając ten proces z cyklem polityk publicznych. W następstwie szczegółowo

omawiane są poszczególne kryteria ocen oraz ich wpływ na realizację programów i projektów. W pełni słusznie i celnie Autorka nakreśla wyzwania tkwiące w samym procesie ewaluacji interwencji unijnych, tj.:

- dobór odpowiednich wskaźników,
- ustalenie związku przyczynowego między interwencjami a wynikami,
- śledzenie postępów i wyników przez dłuższy czas (w tym efekt trwałości),
- ocena złożonych i wzajemnie powiązanych systemów, w tym ram instytucjonalnych,
- uwzględnienie szerszego kontekstu, w którym działają polityki, biorąc pod uwagę czynniki społeczne, kulturowe i organizacyjne,
- istniejące różnice w procedurach krajowych państw członkowskich UE,
- stosunkowo niskie wskaźniki efektywności ściągania nadużyć finansowych przez OLAF i sądy krajowe.

Opisano również uprawnienia KE odnośnie działań odszkodowawczych, przy czym wskazano, że nadużycia finansowe w badanych okresach nie przekraczają 3% wartości alokacji środków. W tym miejscu należy zadać pytanie, czy ich skala świadczy o sprawnym systemie nadzoru nad wydatkowaniem środków, niedoszacowaniu wielkości nadużyć, czy też są inne przyczyny tego stanu rzeczy, w tym pozafinansowe?

W zakończeniu pracy Autorka formułuje swoje konkluzje odnośnie całego procesu tworzenia i wdrażania polityk publicznych związanych z ochroną interesów finansowych UE w obszarze polityki spójności.

Autorka wskazuje, iż Komisja Europejska powinna stworzyć rzetelny system zgłaszania nadużyć, który to dostarczałby kompleksowych informacji na temat skali, charakteru i pierwotnych przyczyn oszustw. Należy także wprowadzić przejrzyste wymogi dotyczące zgłaszania nadużyć finansowych, ukierunkowane na państwo członkowskie (instytucje zarządzające), które powinny koncentrować się na koordynacji działań oraz skutecznej reakcji na przestępstwa. W tym celu powinno się modyfikować takie narzędzia kontroli jak system IMS/AFIS oraz efektywniej i szerszej wykorzystywać inne istniejące platformy informatyczne służące do zwalczania nadużyć finansowych. W związku z faktem, iż formułowanie polityki ochrony interesów finansowych odbywa się pod silnym wpływem europeizacji tj. transferu standardów i rozwiązań organizacyjnych z poziomu unijnego na krajowy, warto byłoby zaproponować optymalny model ochrony tych interesów, rozumiany jako zapobieganie i zwalczanie nadużyć finansowych w UE, a także posiadający obiektywne i mierzalne kryteria owej optymalizacji.

## **6. Wykorzystana literatura przedmiotu**

Analizując wykaz źródeł i literatury, który został wykorzystany do przygotowania recenzowanej dysertacji wypada zauważyć, iż złożoność badanego tematu wymagała dokładnego przeglądu i doboru literatury, i ten przedstawiony przez Autorkę ten wymóg spełnia. Bibliografia jest obszerna obejmuje bowiem 446 pozycji piśmiennictwa polsko- i anglojęzycznego, 164 akty prawne oraz liczne strony internetowe instytucji europejskich i krajowych zajmujących się polityką spójności.

W pracy wykorzystane zostało szerokie spektrum źródeł, w tym akty prawne, dokumenty źródłowe, prace teoretyczne i badania empiryczne. W przypadku aktów prawnych Autorka odnosiła się do dokumentów dotyczących polityki spójności UE, które obejmują zasady, cele, instrumenty i środki finansowe związane z analizowaną polityką.

Ponadto analizie poddano traktaty, regulacje dotyczące różnych perspektyw finansowych (1999-2006, 2007-2013, 2014-2020, 2021-2027), dyrektywy, komunikaty, raporty Komisji Europejskiej i innych instytucji UE, dokumenty robocze, konkluzje Rady Europejskiej, orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE, oraz powiązane akty przyjęte na poziomie krajowym, takie jak ustawy czy programy operacyjne. Jak sama Autorka słusznie zauważa, opieranie się wyłącznie na formalnych dokumentach UE nie daje jednak kompleksowej możliwości analizy całego procesu politycznego. Aby rozwiązać ten problem, Autorka dokonała obszernego przeglądu literatury, obejmującego prace teoretyczne, które zagłębiają się w badania empiryczne, które rzucają światło na cały polityczny proces ochrony interesów finansowych UE w polityce spójności.

Nakazuje to stwierdzić, iż warstwa literaturowa z pewnością należy do silnych stron niniejszej dysertacji.

## **7. Konkluzja**

Reasumując, przedłożona do recenzji publikacja wpisuje się w cykl rozważań dotyczący europeizacji polityk publicznych, a w analizowanym przypadku polityki spójności UE. Bez wątplenia opracowanie dostarcza bogatych treści empirycznych użytecznych zarówno badaczom, jak i pracownikom administracji publicznej czy osobom zatrudnionym w instytucjach wyspecjalizowanych w obszarze kontroli finansowej oraz alokacji funduszy i działań strukturalnych UE. Przedstawione w recenzji uwagi mają za zadanie uzupełnić prezentowane treści teoretyczno-empiryczne i nadać jej więcej walorów naukowo-badawczych. Praca jest wielowątkowym, obszernym i specjalistycznym opracowaniem, opartym na bezpośrednich obserwacjach Doktorantki, co nadaje tej pracy szczególnej wartości poznawczej.

Podsumowując uważam zatem, iż recenzowana dysertacja doktorska p. mgr Anny Solner pt. „*Protection of EU Financial Interests in Cohesion Policy from a Public Policy Perspective*” spełnia ustawowe kryteria stawiane pracom doktorskim zapisane w art. 13, ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2003 r., nr 65, poz. 595 z późn. zm.) i na tej podstawie wnioskuję do Rady Dyscypliny Nauk o Polityce i Administracji Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie o dopuszczenie do publicznej obrony.

Leszek Kwieciński