

Jacek Szlachta

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne

UNIWERSYTET GDANSKI



RPW/32585/2021 N  
Data: 2021-08-02

**Recenzja pracy doktorskiej Pani magister Agaty Ludwiczak „Wspieranie z funduszy UE ponadgranicznych inicjatyw społeczności lokalnych w obszarze Południowego Bałtyku w latach 2007-2013 przez program współpracy transgranicznej Południowy Bałtyk” przygotowanej pod kierunkiem prof. dr hab. Jacka Zauchy, na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2021**

Na podstawie lektury rozprawy przedstawionej przez Panią magister Agatę Ludwiczak można sformułować następujące uwagi i spostrzeżenia:

**1. Układ rozprawy.** Recenzowana praca liczy w sumie 234 strony podstawowego dzieła oraz około 200 dodatkowych stron tekstu, zawierających osiem aneksów merytorycznych, zestawienie literatury oraz spis tabel i rysunków. Przedstawiona przez panią magister Agatę Ludwiczak rozprawa poza wstępem i zakończeniem składa się z pięciu rozdziałów zatytułowanych: (1) Przedstawienie polityki spójności Unii Europejskiej, geneza powstania programów współpracy transgranicznej; (2) Współpraca transgraniczna jako odpowiedź na problemy rozwoju regionów; (3) Inicjatywy społeczności lokalnych w programach współpracy transgranicznej; (4) Europa Bałtycka i rola Programu Południowy Bałtyk we wspieraniu jej rozwoju; a także (5) Wsparcie inicjatyw społeczności lokalnych w programie Południowy Bałtyk. Proponowana struktura dysertacji jest poprawna, chociaż rejestruję bardzo duże podobieństwo tytułu całej rozprawy doktorskiej i rozdziału piątego, co jest na ogół traktowane jako istotna usterka konstrukcyjna. Na bardzo pozytywną konstatację zasługuje pewna symetria długości i zawartości tych pięciu rozdziałów pracy, chociaż rozdział trzeci powinien zostać nieco rozbudowany.

**2. Tematyka pracy doktorskiej.** Jednoznacznie pozytywnie oceniam temat rozprawy doktorskiej, jaki został zaproponowany przez Panią magister Agatę Ludwiczak jako trafny wybór pola badawczego. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej w roku 2004 polityka spójności tej organizacji stała się podstawowym źródłem finansowania inwestycji publicznych w naszym kraju. Pierwotne zaklasyfikowanie recenzowanej rozprawy do dziedziny nauk ekonomicznych

w zakresie ekonomii było trafne. Po zmianach legislacyjnych naturalna stała się lokalizacja w ramach dyscypliny Ekonomia i Finanse. Współpraca transgraniczna jest drugim celem interwencji strukturalnej UE podejmowanej w ramach europejskiej polityki spójności. We wszystkich analizach dotyczących europejskiej polityki spójności wskazuje się na istotną europejską wartość dodaną takiej interwencji, korzystnej we wszystkich skalach terytorialnych – europejskiej, krajowej, regionalnej i lokalnej. Oczywiście zasadniczo odmienna jest specyfika współpracy wzdłuż wewnętrznych i zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Istotne specyficzności (odmienności) dotyczą także współpracy transgranicznej podejmowanej wzdłuż granic lądowych i granic morskich. Z tego punktu widzenia Program Południowy Bałtyk może być traktowany jako dobra praktyka dla programów operacyjnych realizowanych wzdłuż granic morskich, dotyczących państw członkowskich UE.

**3. Współpraca transgraniczna w modelu polityki spójności UE.** Pomimo bardzo korzystnych recenzji, ewaluacji i ocen dotyczących znaczenia tej sfery interwencji strukturalnej UE dla integracji europejskiej i procesu rozszerzania tej organizacji rejestrujemy, że jej udział w wydatkach budżetowych polityki spójności wynosi zaledwie około 2-3%. Oznacza to w sumie bardzo niewielki wpływ tych programów na przebieg procesów społeczno-gospodarczych mających miejsce w Unii Europejskiej. Oczywiście może to generować nieuzasadniony zarzut zajmowania się przez Autorkę czymś bardzo marginalnym, mało istotnym dla rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej. Jednakże argumentuje się, że prace w tym nurcie aktywności UE pomagają dokumentować istotną aktywność europejską, pozwalającą na leprze ukierunkowanie znacznie szerszej co do skali interwencji podejmowanej w ramach UE. Refleksja ta jest formułowana w kontekście znaczącego zmniejszenia strumienia wydatków przeznaczonych na wspieranie współpracy transgranicznej w UE w latach 2021-2027 w porównaniu z dwoma wcześniejszymi wieloletnimi okresami finansowania (*Multiannual Financial Frameworks*) - 2007-2013 i 2014-2020. Warto zauważyć, że jest istotne zapotrzebowanie społeczne na sanację współpracy transgranicznej w ramach Unii Europejskiej. Na tle istotnych zmian jakie nastąpiły w XXI wieku w ramach Celu 1 europejskiej polityki spójności Cel 2 wydaje się zakonserwowany w nieco archaicznym kształcie. Dlatego byłoby cenne zaproponowanie nowej generacji Celu 2 europejskiej polityki spójności, a programy dotyczące wielu partnerów takie jak Południowy Bałtyk wydają się dobrym laboratorium.

**4. Zakres czasowy analizy zawarty w pracy doktorskiej.** Współpraca w ramach Programu Południowego Bałtyku była realizowana w dwu kolejnych wieloletnich okresach finansowych (MFF), obejmujących lata 2007-2013 oraz 2014-2020. Pozytywna ocena tych doświadczeń sprzyjała podjęciu prac nad kolejną edycją takiego programu, który dotyczy lat 2021-2027. Autorka rozprawy racjonalnie uzasadniła ograniczenie analitycznej warstwy pracy doktorskiej dotyczącej Programu Południowego Bałtyku do lat 2007-2013. Jednak opis ewolucji europejskiej polityki spójności, w tym Celu 2 dedykowanego współpracy transgranicznej, nie jest spójny z tym zakresem rozprawy, bowiem dotyczy także okresu obejmującego lata 2014-2020 oraz sygnalizacyjnie także siedmiu lat obecnego okresu wieloletniego dla lat 2021-2027.

**5. Tezy badawcze rozprawy.** Zaproponowana przez magister Agatę Ludwiczak konwencja polegała na przedstawieniu w skondensowanej formie celów i hipotez rozprawy w skondensowanym wstępie. Jest to jedna z najczęściej stosowanych konwencji. Głównym celem rozprawy jest „identyfikacja przyczyn i natury problemów Programu Południowy Bałtyk we wspieraniu ponadgranicznych inicjatyw Społeczności lokalnych zgodnie z założeniami Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz zaproponowanie sposobów ich ograniczenia”. W oryginalnym brzmieniu tego celu zapisanym na stronie 7 rejestruję drobne usterki, ale konstatuje poprawność celu rozprawy, pomimo niezbyt zgrabnego edytorsko sformułowania. Magister Agata Ludwiczak przedstawiła we wstępie cztery cele szczegółowe pracy, jakimi są: 1. Inwentaryzacja roli i znaczenia polityki spójności UE we wspieraniu współpracy people-to-people w obszarze Południowego Bałtyku; 2. Identyfikacja słabych i mocnych stron *South Baltic Programme* (SBP) we wspieraniu inicjatyw społeczności lokalnych w opinii beneficjentów tego programu; 3. Identyfikacja statystycznie istotnych czynników warunkujących ubiegania się o wsparcie w ramach działania 2.4 Inicjatywy Społeczności Lokalnych w SBP; a także 4. Stworzenie innowacyjnego modelu działania 2. 4 dla Inicjatyw Społeczności Lokalnych SBP. Na tym tle została sformułowana hipoteza główna związana z transgraniczną współpracą w zakresie oddolnych inicjatyw wdrażanych w *South Baltic Programme* (SBP). Według Autorki program ten wymaga zmian systemowych celem wspierania oddolnych inicjatyw społecznych mających istotne znaczenie dla rozwoju współpracy transgranicznej w obszarze Południowego Bałtyku. Została także sformułowana hipoteza pomocnicza, że Program Południowy Bałtyk, a w szczególności działanie 2.4 wspiera inicjatywy lokalne tylko wybranych gmin, w szczególności gmin miejskich. We wstępie zostały

także wylistowane wykorzystane w rozprawie metody badawcze. Usterki edytorskie w tak istotnej części rozprawy rażą, ale stwierdzam ich ogólną poprawność merytoryczną. Słabości modelu interwencji UE w ramach segmentu europejskiej polityki spójności, który dotyczy współpracy transgranicznej są niestety faktem, co ma negatywny wpływ także na konceptualizację SBP. Oczywiście określenie co można byłoby naprawić w transgranicznych programach współpracy dotyczącej obszarów morskich, biorąc pod uwagę ich specyfikę, jest ważnym i ciekawym wyzwaniem badawczym o potencjalnie istotnych walorach praktycznych. Między innymi brak ciągłości przestrzennej obszaru interwencji UE jest istotnym uwarunkowaniem tych programów.

**6. Rozdział pierwszy rozprawy.** W rozdziale pierwszym przedstawione zostały zagadnienia: zakresu, istoty i celów polityki spójności UE; ewolucji koncepcji rozwoju regionów w Unii Europejskiej, polityki spójności UE w latach 2007-2013, podstaw polityki spójności na gruncie teorii ekonomii, a także oceny skuteczności polityki spójności UE w perspektywie lat 2007-2013. Taki tekst stanowi standardowy element wielu prac tytułowych, więc Autorka nie wnosi niczego szczególnego do informacji wielokrotnie opisanych w literaturze przedmiotu. Efekty polityki spójności są przedmiotem modelowania matematycznego (HERMIN, RHOMOLO i inne realizowanego między innymi przez J. Bradley'a, J. Zaleskiego), a także ma miejsce stosowanie różnych wyrafinowanych technik ewaluacyjnych, więc takie zgrzebne i tylko opisowe odniesienie Autorki do efektów tej polityki trochę razi. Elementy omawiane w tym rozdziale to między innymi: zasady, klasyfikacja na obszary typu NUTS oraz odniesienia teoretyczne dla prowadzenia aktywnej polityki spójności. Wątpliwości budzi niewielki zakres rozważań dotyczących wymienionej w tytule tego rozdziału „genezy powstania programów współpracy transgranicznej”. Logika konstrukcji pracy pozwala oczekiwać rozważań w tym zakresie w rozdziale drugim, co rzeczywiście faktycznie ma miejsce. Oczywiście Pani magister Agata Ludwiczak dokumentuje, że wie o co chodzi w europejskiej polityce spójności, będącej jednym z podstawowych elementów konstrukcyjnych procesu integracji europejskiej.

**7. Rozdział drugi rozprawy.** W tekst tego rozdziału podjęto tematykę: kształtowania się koncepcji współpracy transgranicznej w UE; współpracy transgranicznej w poszczególnych wieloletnich okresach programowania; polskich dokumentów programowych wobec współpracy transgranicznej, a także identyfikacji problemów lokalnych rozwiązywanych przy wykorzystaniu programów współpracy transgranicznej. Ten bardzo kompleksowy fragment

rozprawy mógłby zostać zatytułowany „abc współpracy transgranicznej”. Zawiera on różne powtórzenia, które jednak nie rażą czytelnika tej rozprawy. Tekst dokumentuje bogactwo instytucjonalne współpracy transgranicznej w Europie, a zarazem wyjątkowe skomplikowanie struktur administracyjnych. Dlatego koszty zarządzania programami współpracy transgranicznej są wysokie. Wartością tego rozdziału jest przytoczenie przez Autorkę katalogu różnych słabości współpracy transgranicznej rejestrowane w skali europejskiej i polskiej. Rażą jednak duże partie tego rozdziału dotyczące zupełnie innych niż współpraca transgraniczna zagadnień.

**8. Rozdział trzeci rozprawy doktorskiej.** Rozdział ten zawiera odniesienia do: istoty i zakresu inicjatyw społeczności lokalnych, w tym inicjatyw transgranicznych; znaczenia inicjatyw społeczności lokalnych dla rozwoju współpracy transgranicznej w świetle modeli teoretycznych; inicjatyw społeczności lokalnych w dokumentach programowych UE i polskich dokumentach strategicznych, a także wsparcia transgranicznych społeczności lokalnych w polskich programach współpracy transgranicznej w perspektywie czasowej obejmującej lata 2007-2013. Pani magister Agata Ludwiczak przywiązuje słusznie istotne znaczenie do aktywności społeczności lokalnych jako jednej z ważniejszych stymulant rozwoju społeczno-gospodarczego. Granice państwowe są często blokadą dla współpracy społeczności lokalnych. W tym najkrótszym rozdziale rozprawy zasygnalizowane zostały aktywności dotyczące współpracy międzynarodowej podejmowanej w różnych programach transgranicznych w Polsce.

**9. Rozdział czwarty recenzowanej dysertacji.** W tym rozdziale przedstawiono: charakterystykę obszaru Regionu Morza Bałtyckiego i Południowego Bałtyku z ukierunkowaniem analizy na najważniejsze problemy rozwojowe; opis euroregion Bałtyk, który jest animatorem współpracy transgranicznej; udokumentowanie wsparcia oferowanego w ramach Programu Południowy Bałtyk, a także identyfikację głównych osiągnięć programu w opinii twórców programu i jego beneficjentów. Tekst ten jest w moim przekonaniu istotnym elementem wartości dodanej dysertacji pani magister Agaty Ludwiczak. „Obszar Europy Bałtyckiej jest modelowym przykładem współpracy transgranicznej, jaka jest realizowana w różnych układach organizacyjnych, przestrzennych i funkcjonalnych. Program Południowego Bałtyku chociaż istotny, jest jedynie jednym z elementów współpracy transgranicznej w ramach tego makroregionu. Autorka opisała profesjonalnie specyficzności obszaru regionu

Morza Bałtyckiego. Oczywiście beneficjenci poszczególnych programów mają na ogół jednoznacznie pozytywne wyobrażenie o swojej aktywności, szczególnie w sytuacji gdy realizacja zadań finansowanych z funduszy UE wiąże się z transferem środków o charakterze bezzwrotnym. Pomimo tego zastrzeżenia kompleksowo zrealizowane przez Autorkę ankiety i wywiady mogłyby być podstawą znacznie bardziej rozwiniętych wniosków.

**10. Rozdział piąty dysertacji.** Tekst tego rozdziału zawiera między innymi: opis zakresu wsparcia inicjatyw społeczności lokalnych w Programie Południowy Bałtyk i ich kluczowych rezultatów; charakterystykę najważniejszych projektów wspierających inicjatywy społeczności lokalnych w Programie Południowego Bałtyku i ich kluczowe rezultaty; ocenę skuteczności wspierania inicjatyw społeczności lokalnych w Programie Południowego Bałtyku uwzględniającą słabe i silne strony obecnego modelu wdrażania, a także niezbędne zmiany w sposobach wspierania inicjatyw społeczności lokalnych w nowym okresie programowania. Wartością dodaną tego tekstu jest kompleksowa analiza działania 2.4. Bardzo szeroka i kompleksowa warstwa ilustracja tego rozdziału ułatwia percepcję najważniejszych tez naukowych rozprawy. Pani magister Agata Ludwiczak opisała wyniki badań ankietowych oraz przeprowadziła symulacje naukowe wykorzystujące metody ilościowe dotyczące tego działania. W sumie jest to istotny element wartości dodanej badań przeprowadzonych przez Autorkę.

**11. Rola wstępu i zakończenia jako potencjalnie istotnych elementów dysertacji.** W wielu rozprawach tytułowych istotną rolę pełnią bardzo szeroki wstęp i zakończenie, będące często krypto rozdziałami. Autorka bardzo oszczędnie skroiła te dwa segmenty rozprawy, czego nie krytykuję ale raczej konstatuuję. Pani magister Agata Ludwiczak wykorzystała charakter tematyki pracy doktorskiej do nowoczesnego zbudowania zarówno wstępu, jak też zakończenia. We wstępie zostały standardowo opisane cele i hipotezy rozprawy. W zakończeniu pani magister Agata Ludwiczak syntetycznie różliczyła się z celami i hipotezami rozprawy, stwierdzając że zasadniczo cele rozprawy zostały zrealizowane. Wylistowane zostały kluczowe problemy wspierania inicjatyw lokalnych. Autorka wskazała, że większość problemów ma charakter systemowy, wymagający podjęcia na poziomie centralnym. Przedstawiła w zakończeniu syntetycznie propozycję najważniejszych zmian dzięki czemu system wspierania inicjatyw lokalnych byłby bardziej adekwatnie dostosowany do potrzeb.

**12. Terminologia używana w recenzowanej pracy doktorskiej.** Autorka posługuje się poprawnie terminologią właściwą dla nauk ekonomicznych. Udało jej się uniknąć niepotrzebnego wprowadzania terminów angielskojęzycznych, w sytuacji gdy istnieją ich polskie dobrze zakotwiczone w literaturze przedmiotu odpowiedniki. Razi pominięcie w rozprawie kwestii znaczenia granicy jako bariery rozwoju społeczno-gospodarczego, co jest jedną z przesłanek podjęcia przez Unię Europejską palety ukierunkowanych działań zorientowanych na granice wewnętrzne i zewnętrzne. Oczywiście aktualny okres programowania obejmuje lata 2021-2027 (s. 13).

**13. Strona edytorska pracy.** Taka objętość rozprawy doktorskiej sprzyja występowaniu sporej ilości usterek edytorskich, które obniżają komfort pracy czytelnika z interesującym skądinąd tekstem. Bardzo pozytywnie oceniam zestawioną przez Panią magister Agatę Ludwiczak bibliografię oraz przypisy zawarte w ramach rozprawy z punktu widzenia odniesień do anglosaskiej i polskiej literatury przedmiotu, a także niezbędne w takiej pracy odniesienia do regulacji, strategii i raportów generowanych na poziomie europejskim. W jednym z aneksów przytoczono zapisy SBP 2007-2013. Niemal wszyscy istotni dla tej problematyki naukowej autorzy polscy i zagraniczni zostali przywołani w tej rozprawie. Prawdopodobnie zestawienie listy skrótów byłoby cenne dla lepszej percepcji tego tekstu przez szersze grono odbiorców tej pracy. Pozytywnie oceniam ilustracje, szczególnie zawarte w rozdziale piątym, ułatwiające percepcję tej rozprawy.

**14. Załączniki zawarte w aneksach.** Ze względu na realne niebezpieczeństwo wyprodukowania dzieła liczącego w sumie około 430 stron o bardzo niskiej czytelności podstawowych wątków pracy pani magister Agata Ludwiczak zdecydowała o przeniesieniu znaczących partii badania naukowego do aneksów dokumentujących jej mrówczą aktywność. Uważam taką konwencję za trafną, pomimo zasadniczego rozbudowania pobocznych wątków tej rozprawy. Aneksy te dotyczą między innymi: (1) Ekonomicznych efektów polityki spójności dla gospodarek UE i dla Polski; (2) Kluczowych pytań oceniających skutki wdrażanych programów w różnorodnych zakresach oddziaływania; (3) Programów współpracy transgranicznej; (4) Charakterystyki projektów realizowanych w ramach Osi Priorytetowych 1 i 2; (5) Charakterystyki projektów w Działaniu 2.4 SBP realizowanych w latach 2007-2013; (6) Wyników estymacji modelu logitowego; a także (7) Zakresu pytań w ankiecie skierowanej do organizacji biorących udział w Działaniu 2.4. Aneks numer 8 zawiera wywiady pogłębione

przeprowadzone z trzynastoma osobami, które były istotnymi zdaniem Autorki dla realizacji tego działania Programu Południowego Bałtyku. Pozytywnie oceniam zawartą w aneksie numer 7 listę pytań, które były tłem do przeprowadzanych 13 wywiadów. Brakuje mi oczywiście jakiegoś opisu zbioru osób które zostały zaproszone do tych rozmów i przesłanek ich wyboru, a także przedstawienia informacji czy zdarzały się odmowy uczestnictwa w takim wywiadzie. Oczywiście spostrzeżenia formułowane przez zarządzających programem oraz jego beneficjentów należy rozpatrywać bardzo krytycznie, o czym napisałem już wcześniej. W sumie jest to jednak bardzo interesujący zbiór informacyjny o szerszym zasięgu interesujących spostrzeżeń niż samo Działanie 2. 4. Strategii Bałtyku Południowego. Także wartościowe wnioski wynikające z tych ankiet mogłyby zostać wykorzystane do lepszego modelowania interwencji strukturalnej UE w sferze współpracy transgranicznej. Tak więc mamy ciekawe badanie ankietowe, którego efekty nie zostały jednak w pełni wykorzystane w tej rozprawie.

\*

\*

\*

Moja końcowa ocena przedstawiona na podstawie analizy zawartości recenzowanej rozprawy doktorskiej Pani magister Agaty Ludwiczak jest pomimo sformułowania w tej recenzji szeregu uwag krytycznych jednoznacznie pozytywna. Prawidłowe jest zaklasyfikowanie tej rozprawy. Dlatego wnioskuję o dopuszczenie Autorki tej pracy do publicznej obrony rozprawy doktorskiej zatytułowanej: „Wspieranie z funduszy UE ponadgranicznych inicjatyw społeczności lokalnych w obszarze Południowego Bałtyku w latach 2007-2013 przez program współpracy transgranicznej Południowy Bałtyk” na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego.

J. Szlachta  
27.07.2021