

Jacek Szlachta

Warszawa, kwiecień 2022r.

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne

Recenzja pracy doktorskiej Pana magistra Rafała Gajewskiego „Polskie regiony w strukturach zarządzania wieloszczeblowego” przygotowanej w Zakładzie Geografii Społeczno-Ekonomicznej, na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego, pod kierunkiem prof. dr hab. Iwony Sagan, Gdańsk 2022

Na podstawie lektury rozprawy doktorskiej przedstawionej przez Pana magistra Rafała Gajewskiego można sformułować następujące uwagi i spostrzeżenia:

1. Układ merytoryczny rozprawy. Recenzowana praca liczy w sumie 282 strony podstawowego dzieła oraz około 50 dodatkowych stron tekstu, zawierających: bibliografię, spis tablic, ilustracji i załączników oraz cztery załączniki. Przedstawiona przez pana magistra Rafała Gajewskiego rozprawa poza wstępem i wnioskami składa się z pięciu rozdziałów merytorycznych zatytułowanych: (1) Ewolucja koncepcji studiów regionalnych; (2) Zarządzanie wieloszczeblowe w ujęciu teoretycznym; (3) Polityka polskich władz centralnych wobec regionów; (4) Regionalne systemy zarządzania wieloszczeblowego na tle modelu działań samorządu województwa; a także (5) Instytucje metropolitalne jako nowi aktorzy w regionalnych systemach zarządzania wieloszczeblowego. Proponowana przez Autora struktura dysertacji jest generalnie poprawna. Na pozytywną konstatację zasługuje pewna symetria długości i zawartości tych pięciu rozdziałów rozprawy. Drobne usterki występujące w designie struktury tej pracy zostały omówione w dalszej części tej recenzji.

2. Tematyka pracy doktorskiej. Jednoznacznie pozytywnie oceniam temat rozprawy doktorskiej, jaki został zaproponowany przez Pana magistra Rafała Gajewskiego jako trafny wybór pola badawczego. W ostatnich dekadach uznano zarządzanie wieloszczeblowe za kluczową technikę wspierania rozwoju regionalnego. Współpraca instytucji Unii Europejskiej, rządów państw członkowskich, władz regionalnych i lokalnych, a także zaproszenie do merytorycznego dialogu różnych interesariuszy takich jak: przedsiębiorcy, środowisko biznesowe, instytucje otoczenia biznesu, organizacje pozarządowe, środowisko

profesjonalno-naukowe, samorządy terytorialne itd., warunkuje osiągnięcie wielu efektów mnożnikowych. Kształtowanie kultury współpracy różnych partnerów jest jednym z bardziej efektywnych kierunków inwestycji publicznych.

3. Wymiar europejski tej rozprawy. Polska w grudniu 1991 roku zawarła Układ o Stowarzyszeniu z krajami Wspólnoty Europejskiej, który wszedł w życie 1 lutego 1994 roku. Od 1 maja 2004 roku jesteśmy państwem członkowskim Unii Europejskiej. Oznacza to kształtowanie polityk publicznych prowadzonych w naszym kraju w sposób zgodny z traktatami europejskimi. W Unii Europejskiej istotne znaczenie dla kształtowania polityk publicznych mają regiony, przede wszystkim obszary typu NUTS 2 (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*), odpowiadające poza Mazowszem od stycznia 2018 roku naszym województwom. Polska stała się największym beneficjentem Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych od roku 2007 w kolejnych Wieloletnich Perspektywach Finansowych obejmujących lata 2007-2013, 2014-2020 i 2021-2027. Unia Europejska jest uważana za modelowy przykład wieloszczeblowego zarządzania publicznego, co dotyczy także Polski w kontekście polityki spójności UE. Dlatego istotne są liczne odwołania do doświadczeń Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim do europejskiej polityki spójności, jakie są obecne w recenzowanej pracy doktorskiej.

4. Zakres czasowy analizy zawarty w pracy doktorskiej. Jest to temat niedodefiniowany przez Autora. Na podstawie różnych stwierdzeń i komentarzy zawartych w rozprawie wynika, że na tle odniesień w różnych miejscach analizy historycznej praca ta dotyczy sytuacji mającej miejsce tu i teraz, czyli na początku lat dwudziestych XXI wieku. Wyzwania związane z asymetrycznymi szokami (zwanymi czarnymi łabędziami) jakich doświadczyły w ostatnich latach świat, Unia Europejska i Polska są wyjątkowo trudnym i złożonym wyzwaniem dla kształtowania w naszym kraju nowoczesnego modelu zarządzania wieloszczeblowego.

5. Tezy badawcze tej rozprawy. Zaproponowana przez magistra Rafała Gajewskiego konwencja polegała na przedstawieniu w skondensowanej formie celów i hipotez rozprawy we wstępie. Jest to jedna z najczęściej stosowanych konwencji. W wielu rozprawach tytułowych istotną rolę pełnią bardzo szeroki wstęp i zakończenie, będące często krypto rozdziałami. Autor dodatkowo wprowadził Streszczenie i Summary (po polsku i angielsku), zawierające jednoznaczne powtórzenia w stosunku do głównego tekstu rozprawy. We wstępie (strony 10-16) Pan magister Rafał Gajewski podjął kwestię wyzwań przed jakimi stoimy w

związku z megatrendami globalnymi. Autor odniósł się do Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej 2030 i Nowej Karty Lipskiej przyjętych przez państwa członkowskie 1 grudnia 2021 roku, a także do aktualnej generacji dokumentów polskich, dotyczących polityki regionalnej i polityki miejskiej. Kolejnym elementem wstępu są najważniejsze odniesienia literaturowe tej pracy, które zostały następnie powtórzone w rozdziale pierwszym oraz uzasadnienie podjęcia tego tematu. Wiodącym segmentem wstępu jest określenie głównego celu, jakim jest ustalenie w jakim stopniu model działania samorządu regionalnego w Polsce wpisuje się w wytyczne koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. W wyniku badań literaturowych i empirycznych przeprowadzonych przez Autora nastąpiło rozszerzenie celu o określenie jakie konsekwencje wynikają ze sposobu funkcjonowania zidentyfikowanego modelu działania samorządu regionalnego w Polsce. Cele główne rozprawy zostały uzupełnione o cele szczegółowe odpowiadające treści kolejnych rozdziałów. Na tym tle sformułowano dwie hipotezy badawcze: (1) działania samorządów regionalnych w różnym zakresie i w różny sposób realizują założenia koncepcji zarządzania wieloszczeblowego oraz (2) działania samorządów regionalnych związane z tworzeniem i funkcjonowaniem struktur metropolitalnych odpowiadają założeniom koncepcji zarządzania wieloszczeblowego. Końcowa część wstępu zawiera techniczny opis realizacji tego zamierzenia badawczego oraz syntetyczny opis zawartości rozdziałów tej pracy na tle wiodących pozycji literatury przedmiotu. Stwierdzam, że cele główne i szczegółowe oraz hipotezy badawcze zostały sformułowane poprawnie.

6. Rozdział pierwszy zawiera jeden z dwu segmentów podstaw teoretycznych tej rozprawy doktorskiej. W rozdziale tym przedstawione zostały między innymi zagadnienia: zdefiniowania terminu naukowego „region”, ukierunkowania badawcze tradycyjnej geografii regionalnej, opis nurtu badawczego „*Regional Science*”, podejście w ramach nowego regionalizmu, a także „nowa” nowa geografia regionalna. W sumie tekst ten dokumentuje dobre rozeznanie Autora w literaturze przedmiotu dotyczącej zmian w sferze studiów regionalnych. Pozytywnie należy oceniać umiejętność wykorzystania przez magistra Rafała Gajewskiego najnowszej literatury przedmiotu. Jest to standardowy tekst (inteligentne przytoczenie) pokazujący erudycję Autora i pracę wykonaną w fazie wstępnej conceptualizacji rozprawy, jednak w sumie jest to tekst niewiele wnoszący do tematyki podejmowanej w ramach tej rozprawy doktorskiej.

7. Rozdział drugi rozprawy określa teoretyczne podstawy zarządzania wieloszczeblowego.

W tekście tego rozdziału podjęto tematykę: genezy i pierwotnych założeń wieloszczeblowego zarządzania publicznego; konceptualizacji wymiaru normatywnego w polityce Unii Europejskiej, krytyki teoretycznych podstaw takiego ujęcia; wylistowania najważniejszych problemów badawczych, a także opis postępowania badawczego w kontekście teoretycznych ujęć (podstaw) zarządzania wieloszczeblowego. Jest to bardzo wartościowy tekst, zawierający niezbędne teoretyczne podstawy konceptualizacji naukowej tej rozprawy doktorskiej.

8. Rozdział trzeci pracy doktorskiej pana magistra Rafała Gajewskiego jest kluczowym elementem recenzowanej rozprawy. Ten najdłuższy fragment rozprawy doktorskiej liczy w sumie ponad 80 stron. Rozdział ten zawiera odniesienia do: uwarunkowań historycznych, przemian ustrojowych jakie nastąpiły w Polsce od stycznia 1999 roku (drugi etap reformy samorządowej); uwarunkowań prawnych i strategicznych, miejsca regionów w strategiach politycznych i projektach rozwojowych, a także kwestie pozycjonowania regionów w ustroju politycznym Polski przedstawione na podstawie badań terenowych. W sumie jest to nieco eklektyczny tekst, zawierający wartościową analizę pozycjonowania regionów Polski. Bardzo rzetelnie opisano aktywność Rady Europy, która jest katalizatorem decentralizacji władzy publicznej w państwach europejskich. Bardzo szczegółowo i poprawnie przedstawiono wyjątkowe znaczenie integracji europejskiej dla kształtowania w Polsce wieloszczeblowego zarządzania w układzie regionalnym. Analiza dokonana przez magistra Rafała Gajewskiego w układzie historycznym kolejnych edycji dokumentów programowych Polski po reformie ustrojowej w roku 1999 i akcesji do Unii Europejskiej w roku 2004 dokumentuje praktykę wieloszczeblowego zarządzania publicznego. Pracowicie i rzetelnie, a także krytycznie udokumentowano meandry relacji poziomu krajowego i regionalnego w warunkach mających miejsce w Polsce w latach 1999-2021. Wskazano na istotne znaczenie dla praktyki wieloszczeblowego zarządzania publicznego środków europejskiej polityki spójności, której fundusze w znaczącej części są zarządzane w Polsce na poziomie regionalnym. Opis pozycji samorządów województw jest istotnym elementem analitycznym zawartym w tym rozdziale. Trafnie wskazano na fundamentalne słabości kolejnych edycji kontraktów regionalnych w Polsce. Interesujący jest przegląd podejścia do samorządności w zmieniających się od roku 1990 konfiguracjach politycznych na poziomie krajowym. W sumie rozdział ten zawiera istotną część wartości dodanej ocenianej rozprawy doktorskiej. O wartości rozważań świadczą przede

wszystkim autorskie komentarze do dokumentów programowych. Razi zamieszczenie wniosków z ankiet w tym rozdziale, podczas gdy opis metodyki i technicznych aspektów tego badania został przedstawiony dopiero w kolejnym rozdziale.

9. Rozdział czwarty recenzowanej dysertacji doktorskiej dotyczy podstaw prawnych zarządzania wieloszczeblowego w Polsce. W tym rozdziale magister Rafał Gajewski przedstawił między innymi zakres zadań samorządu regionalnego i źródła ich finansowania (podstawy legislacyjne). Bardzo pozytywnie oceniam analizę sprawozdań z wykonania budżetu trzech województw poddanych szczegółowemu badaniu: lubelskiego, pomorskiego i śląskiego. Udokumentowano istotne zróżnicowanie struktur gospodarczych tych województw, co wpływa na uwarunkowania kształtowania polityk publicznych oraz instrumentów zarządzania wieloszczeblowego. Kolejnym elementem tego rozdziału jest ocena instrumentów realizacji polityk publicznych oraz analiza pozycji partnerów instytucjonalnych i społecznych. Autor opisał w tej części rozprawy wnioski wynikające z wywiadów, jednak lokalizacja niektórych segmentów analizy w tym miejscu nie jest zrozumiała. Kolejny punkt tego rozdziału zawiera opis zróżnicowania systemów zarządzania wieloszczeblowego w badanych regionach. Pomimo pozytywnej opinii na temat analityki zastosowanej przez doktoranta razi bałagan w tekście tego rozdziału. Elementy opisane w tym rozdziale zawierają jednak wartościowe treści, a przykładem między innymi skondensowana tablica na stronach 207-209. Pewne segmenty tej analizy opisujące doświadczenia tych trzech województw zdecydowanie bardziej pasowałyby do merytorycznego aneksu, co uczyniłoby czytelnym i odchudziło główny wywód merytoryczny autora rozprawy. Autor udokumentował fakt, że paliwem wieloszczeblowego zarządzania w Polsce były fundusze polityki spójności. Oczywiście pytanie to jaka część tej budzącej szacunek aktywności byłaby realizowana bez wkładu europejskiej polityki spójności, a także co się stanie po opuszczeniu od roku 2028 grupy najbardziej szczerze wspieranych przez UE obszarów przez województwo śląskie i pomorskie. Trafnie opisano znaczenie legislacyjnej instytucjonalizacji Górnośląsko Zagłębiowskiej Metropolii (tylko dlaczego w tym rozdziale, a nie następnym?). Ostatnia część tego rozdziału zawiera analizę systemu zarządzania wieloszczeblowego w badanych regionach w kontekście założeń koncepcji oraz aktualnych problemów badawczych. Ten tytuł jest nieco chropowaty.

10. Rozdział piąty tej dysertacji został poświęcony aktywności nowego ważnego aktora jakim są instytucje metropolitalne. W analizie przeprowadzonej przez magistrza Rafała

Gajewskiego uwzględnione zostały następujące elementy: (1) Procesy instytucjonalizacji współpracy metropolitalnej w badanych regionach; (2) Funkcje samorządu regionalnego w procesie kształtowania struktur zarządzania i polityk na szczeblu metropolitalnym; a także (3) Charakter struktur i procesów zarządzania wieloszczeblowego z udziałem instytucji metropolitalnych w wybranych regionach. Ten zgrabny rozdział dotyczy pozycjonowania istotnego partnera procesów rozwoju społeczno-gospodarczego, jakim są instytucje zarządzania metropolitalnego. W Polsce metropolie były silnym katalizatorem sukcesu transformacji w kierunku gospodarki rynkowej, jednak jedną z konsekwencji rozkwitu metropolii była relatywna degradacja innych części kraju, co wywoływało różne napięcia i konflikty polityczne. Siła ekonomiczno-społeczna metropolii uczyniła z tych dużych miast i otaczających je powiązanych obszarów ważnego aktora kształtowania procesów rozwojowych w układach terytorialnych. Polityczny wymiar tej kwestii powodował istotne odniesienia merytoryczne i ostre polemiki, nie tylko o naukowym charakterze. W pracy udokumentowano znaczenie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla rozwoju wieloszczeblowego zarządzania na obszarach metropolitalnych. Wartością dodaną tego rozdziału jest analiza relacji zarząd metropolii – urząd marszałkowski, które kształtują się w sposób zróżnicowany w zbiorze trzech analizowanych metropolii. Wartościowe są autorskie tabele ilustrujące zróżnicowane menu aktywności i pozycjonowania każdej z tych metropolii oraz konstatacja o ich jakościowym zróżnicowaniu, wymagającym uwzględnienia w procesie konstruowania polityk publicznych.

11. Rola wniosków jako istotnego elementu dysertacji doktorskiej. W części zatytułowanej wnioski magister Rafał Gajewski przedstawił autorską analizę dotyczącą celów głównych i hipotez badawczych sformułowanych we wstępie. Oceniam pozytywnie ten segment rozprawy doktorskiej. Doktorant uznał, że cele główne badania zostały zrealizowane, chociaż ostrożnie potwierdził negatywną percepcję w przypadku celu 2. W przypadku hipotez badawczych uznał potwierdzenie poprawności hipotezy pierwszej oraz niespecjalną adekwatność hipotezy drugiej. Oceniam, że konstatacje te w świetle przeprowadzonego badania są trafne i dokumentują ogólną dojrzałość naukową kandydata. Ostrożność w formułowaniu wniosków cechująca magistra Rafała Gajewskiego należy oceniać pozytywnie.

12. Terminologia używana w recenzowanej pracy doktorskiej. Generalnie magister Rafał Gajewski posługuje się poprawnie terminologią właściwą dla nauk społecznych. Autorowi

niemal udało się uniknąć sytuacji przywoływania terminów angielskojęzycznych, w sytuacji gdy istnieją już dobrze zakotwiczone w literaturze przedmiotu ich polskie odpowiedniki. Zestawienie używanych skrótów byłoby cennym wzbogaceniem tej rozprawy doktorskiej.

13. Załączniki do rozprawy habilitacyjnej. Cztery załączniki dołączone do rozprawy dotyczą: (1) Kryteriów doboru respondentów w badaniach terenowych; (2) Harmonogramu i metod prowadzenia badań terenowych; (3) Struktury wywiadów pogłębionych oraz (4) Listy przeprowadzonych wywiadów. W sumie na obszarze trzech badanych województw: lubelskiego, pomorskiego i śląskiego zostało przeprowadzone 88 wywiadów plus 10 wywiadów dotyczyło instytucji spoza badanych regionów. Wybór do analizy tych trzech regionów oceniam jako trafny ze względu na zasadnicze zróżnicowanie ich kontekstu rozwojowego. Są one w sumie bardzo interesujące jako przedmiot badań regionalnych. Skala tej analizy dokumentuje pracowitość i solidność analityczną doktoranta. Uwzględnienie palety instytucji spoza sektora samorządowego jest właściwe. Niektóre elementy dialogu związanego z wywiadami zostały zlokalizowane w rozdziale piątym, w moim przekonaniu bardziej stosownym miejscem dla tego opisu byłyby załączniki. Matryca wywiadów pogłębionych została uwzględniona zgodnie z regułami sztuki.

14. Strona edytorska pracy. Taka objętość rozprawy doktorskiej sprzyja występowaniu usterek edytorskich, które obniżają komfort studiowania przez czytelnika tej pracy. Jednak stwierdzam wyjątkową staranność Autora, szczególnie widoczną w początkowych częściach rozprawy, bowiem pierwszą usterkę edytorską zauważyłem dopiero na stronie 32, kolejne występują na stronach 39 i 44. W końcowych fragmentach występuje znacznie więcej usterek edytorskich, ilustrujących zmęczenie pana magistra Rafała Gajewskiego redagowaniem tak obfitej rozprawy doktorskiej (między innymi strony: 84, 87, 100, 101, 102, 116, 186, 200, 248). Słabością przekazanego mi maszynopisu są pewne powtórzenia, szczególnie widoczne pomiędzy streszczeniem, wstępem i tekstem głównym. Prawdopodobnie zestawienie listy skrótów byłoby cenne dla lepszej percepcji tego tekstu przez szersze grono odbiorców tej pracy (niektóre skróty nie są czytelne). W tak ukierunkowanej pracy spodziewałbym się jednak nieco większej ilości map i ilustracji graficznych, a nie tylko niewielu w niektórych przypadkach banalnych map (na przykład Produkt Krajowy Brutto w układzie obszarów typu NUTS 2). Elementem pracy są bardzo ciekawe tabele, jednak niektóre z nich powinny zostać przetworzone w bardziej dojrzałej formie. Bodajże najpoważniejszą usterką systemową jest

zapowiadanie w kilkunastu miejscach już zakończonej pracy naukowej, iż określone analizy czy badania zostaną przeprowadzone lub wykonane itd. Jak jest „jedna strona” to powinna być także „druga strona” (usterka w kilku miejscach pracy). Powinno być Stany Zjednoczone Ameryki Północnej (s. 39). Istotne znaczenie i specyficzność charakteryzuje metropolie Azji (s. 78). Stwierdzenie o braku własności prywatnej w okresie PRL jest zbyt daleko idące (s. 91). Wprawdzie w jednym miejscu rozprawy przytoczono dorobek OECD, ale zostały pominięte liczne studia i raporty OECD dotyczące między innymi różnych metropolii, polityk regionalnych i polityk miejskich (w tym raporty dla Polski oraz Pomorza). W takiej pracy powinny zostać zauważone badania i raporty dotyczące jakości rządzenia na poziomie regionalnym prowadzone na zamówienie Komisji Europejskiej przez Uniwersytet w Goeteborgu.

15. Bibliografia i przypisy. Bardzo pozytywnie oceniam starannie zestawioną przez Pana magistra Rafała Gajewskiego bibliografię, która została ujednolicona 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 i krajowym. Nie rażą dwa rodzaje przypisów, zawarte zarówno w tekście, jak też z dołu odpowiedniej strony. Bibliografia zawiera wiele pozycji, które nie są następnie przywoływane w tekście rozprawy. Niemal wszyscy istotni dla tej problematyki naukowej autorzy polscy i zagraniczni zostali przywołani w tej rozprawie.

*

*

*

Moja końcowa ocena przedstawiona na podstawie analizy zawartości recenzowanej rozprawy doktorskiej Pana magistra Rafała Gajewskiego jest pomimo sformułowania w tej recenzji szeregu uwag krytycznych jednoznacznie pozytywna. Dlatego wnioskuję o dopuszczenie Autora tej pracy do publicznej obrony rozprawy doktorskiej zatytułowanej: „Polskie regiony w strukturach zarządzania wieloszczeblowego” na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego.

J. Szlachta