

Dr hab. Agnieszka K. CIANCIARA, prof. ISP PAN

Kierownik Zakładu Badań Organizacji Międzynarodowych i Bezpieczeństwa Globalnego
Instytut Studiów Politycznych
Polska Akademia Nauk

Warszawa, 10 sierpnia 2022 roku

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Bettiny Dabrowski de Flores
pt. *The Role of Stakeholders in the European Union's
Food Safety Risk Assessment*

Zgodnie z art. 179.1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 roku Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, przewody doktorskie wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tj. przed 1 października 2018, przeprowadza się na zasadach dotychczasowych, tj. na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki wraz z późniejszymi zmianami.

W świetle obowiązujących przepisów, rozprawa doktorska *powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego lub oryginalne rozwiązanie problemu w oparciu o opracowanie projektowe, konstrukcyjne, technologiczne, lub oryginalne dokonanie artystyczne, oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej lub artystycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej* (art. 13.1 ustawy z dnia 14 marca 2003).

Wywód przeprowadzony w niniejszej recenzji ma zatem na celu ustalenie, czy przedłożona rozprawa mgr Bettiny Dabrowski de Flores pt. *The Role of Stakeholders in the European Union's Food Safety Risk Assessment*: 1) stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego; 2) wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Kandydatki w dyscyplinie nauki o polityce publicznej; 3) wykazuje umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez Kandydatkę.



1) Oryginalne rozwiązanie problemu naukowego

Przedstawiona do oceny rozprawa doktorska ma charakter teoretyczno-empiryczny. Celem badawczym jest wyjaśnienie roli, jaką odgrywają interesariusze (ang. *stakeholders*) w ocenie ryzyka przeprowadzanej przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (*European Food Security Agency* - EFSA). Autorka rozprawy słusznie wskazuje, że wyjaśnienie tej roli wymaga analizy typów interesów, stosowanych strategii wpływu, efektów wpływu, a także (nie)równowagi reprezentacji interesów w procedurze oceny ryzyka. Główna hipoteza rozprawy stanowi, że ocena ryzyka sporządzana przez EFSA jest oparta nie tylko na badaniach naukowych, ale wpływ mają na nią również interesariusze reprezentujący interesy gospodarcze, społeczne i środowiskowe, co stoi w sprzeczności z zasadami bezstronności i obiektywizmu, jakie mają obowiązywać w polityce bezpieczeństwa żywności (s. 17).

Ramy koncepcyjne rozważań zostały adekwatnie wyznaczone przez elementy trzech podejść teoretycznych: nowego instytucjonalizmu, teorii dostępu oraz teorii przerwanej równowagi. Wykorzystując kategorie analityczne właściwe tym podejściom, Autorka rozprawy konstruuje model cyklu polityki, obejmujący pięć etapów (zob. rysunek s. 24): ciągłość polityki (ang. *policy continuity*), zmiana dyskursu o polityce (ang. *image reframing*), zmiana forum/ publiczności (ang. *venue change*), integracja nowych aktorów w polu polityki (ang. *integration of new actors*) oraz zmiana polityki (ang. *policy change*). Nie jest jednak jasne, dlaczego mowa jest w tym kontekście o pięciu zmiennych (s. 24-26), i które z tych zmiennych mają charakter zmiennej zależnej, a które zmiennej niezależnej, oraz dlaczego nie zostały one wykorzystane do budowy hipotez szczegółowych. Model jest następnie testowany na podstawie pojedynczego studium przypadku. Szanując wybór metodologiczny Autorki, można jednocześnie żałować, że przyjęła ona w swej pracy ograniczony cel empiryczny wyjaśnienia "pojedynczego historycznego epizodu" (s. 28-29) i nie pokusiła się o próbę komparatystyki, a następnie generalizacji. Tym samym jej wkład do stanu badań uległ ograniczeniu.

Określając swój wkład do literatury na temat roli interesariuszy w procesach decyzyjnych, Autorka rozprawy odnosi się przede wszystkim do ustaleń z zakresu zarządzania, ekonomii i częściowo polityk publicznych. Przegląd literatury w rozdziale drugim dotyczy głównie ustaleń z zakresu zarządzania (nowego zarządzania publicznego) i etyki biznesu (CSR), natomiast właściwie nie uwzględniono literatury politologicznej dotyczącej funkcjonowania agencji w Unii Europejskiej, w tym zaangażowania interesariuszy w unijne procesy decyzyjne. Autorka zdaje się nie dostrzegać rosnącego zainteresowania



badaczy integracji europejskiej instytucjonalizacją autonomicznych agencji regulacyjnych (przykładowo: M. Busuioc, *European Agencies: Law and Practices of Accountability*. OUP 2013; P. Weismann. *European Agencies and Risk Governance...* Routledge 2016; O. Ossege. *European Regulatory Agencies in EU Decision-Making: between expertise and influence*, Palgrave 2016), choć przedmiotowa rozprawa stanowi doskonałą okazję do analizy istniejącego dorobku i identyfikacji luk w badaniach nad funkcjonowaniem agencji (zob. także punkt 3 niniejszej recenzji). Z perspektywy politologicznej, niedosyt budzą też teoretyczne fragmenty rozprawy na temat legitymizacji i deficytu demokracji w Unii Europejskiej - kategorii kluczowych dla konceptualizacji badań, a opisanych dość skrótowo i schematycznie, w oparciu jedynie o najbardziej klasyczne pozycje literatury z przełomu lat 1990 i 2000, bez uwzględnienia nowszych badań.

Jednocześnie w rozdziale trzecim Autorka rozprawy przekonująco analizuje kontekst, w jakim przeprowadzane są analizy ryzyka w ramach polityk unijnych, który to kontekst jest wyznaczany z jednej strony przez potrzeby legitymizacyjne instytucji europejskich i upowszechnianie paradygmatu deliberacyjnego, z drugiej zaś - przez wymogi tworzenia polityki opartej na dowodach (ang. *evidence-based policy making*) i promowanie otwartej nauki oraz nauki obywatelskiej (s. 56). Autorka kompetentnie omawia wynikające stąd ograniczenia, sprzeczności i paradoksy, wskazując na ograniczoną racjonalność decyzji, znaczenie emocji, perswazji i tworzenia przekonujących narracji oraz instrumentalizacji wiedzy eksperckiej przez decydentów. Na szczególną uwagę zasługują fragmenty pokazujące trudności z wykorzystywaniem wiedzy naukowej w zarządzaniu/ rządzeniu, ze względu na: wbudowaną w każde ustalenie naukowe niepewność; znaczenie nowych technologii i metod komunikacji dla spadku zaufania do nauki; demokratyzację dostępu do wiedzy; powstawanie i upowszechnianie alternatywnych źródeł informacji i "alternatywnych faktów"; a także brak świadomości opinii publicznej co do powszechnych błędów poznawczych.

W czwartej części rozprawy Autorka szczegółowo analizuje zaangażowanie interesariuszy w unijny proces decyzyjny. Nie jest jednak jasne, dlaczego tak wiele uwagi poświęca Komisji Europejskiej jako głównemu adresatowi działań lobbingsowych, zamiast zaangażowaniu interesariuszy na poziomie agencji. W tekście brakuje odniesień do literatury na temat reprezentacji interesów na poziomie agencji (zob. także punkt 3 niniejszej recenzji). Nie jest do końca jasne, czemu ma służyć obszerny, choć mocno schematyczny opis unijnych ram regulacyjnych dla reprezentacji interesów (począwszy od Białej Księgi z 2001 roku), zwłaszcza że jest to tematyka wielokrotnie i daleko bardziej wyczerpująco opisywana tak w polskiej jak i zagranicznej literaturze przedmiotu, a w rozprawie słabo powiązana z wiodącą

argumentacją, choć niewątpliwie wskazuje na ogólne podejście instytucji europejskich do relacji z interesariuszami. Niemniej ten fragment miałby większą wartość, gdyby został systematycznie powiązany z analizą reżimu partycypacyjnego EFSA. Nie jest też jasne, czemu mają służyć bardzo skrótowe i powierzchowne opisy praktyk zaangażowania interesariuszy w innych agencjach, europejskich i krajowych (s. 166-168). Nie mamy tu do czynienia z systematyczną komparatystyką i brakuje wniosków wynikających z takiego zestawienia. Generalnie rozdział czwarty zdaje się nadmiernie polegać na nielicznych pozycjach literatury przedmiotu, takich jak (skądinąd ważne) opracowania J. Greenwooda: *Interest Representation in the European Union* (Bloomsbury/ Red Globe Press 2017), czy dużo starsze - *The challenge of change in EU business associations* (Basingstoke & New York 2003). Warto jednak podkreślić, że Autorka podejmuje próbę zmierzenia się w tym rozdziale z kluczowymi pytaniami dotyczącymi otwartości instytucji, partycypacji interesariuszy, oraz powiązania wywieranego przez nich wpływu z rozliczalnością (ang. *accountability*) a raczej jej brakiem. Stawia pytania o to, na ile partycypacja interesariuszy może dostarczyć zasobów legitymizacyjnych instytucjom, skoro demokratyczna legitymizacja samych interesariuszy budzi wątpliwości, a także o to, które interesy są uzasadnione (ang. *what is a legitimate stake?*). Wątki te zostały w rozprawie poruszone, choć zapewne mogłyby być bardziej kompleksowo rozwinięte.

Recenzentce nasuwają się też i inne pytania: dlaczego spośród licznych agencji Unii Europejskiej, które dostarczać mają bezstronnej wiedzy opartej na badaniach naukowych, Kandydatka wybrała właśnie EFSA? Czy praktyka funkcjonowania EFSA mówi nam coś szczególnego na temat roli interesariuszy - w porównaniu do innych agencji UE? Na czym polega specyfika udziału interesariuszy w procesach decyzyjnych w agencjach względem procesów decyzyjnych w instytucjach UE? Czy faktycznie możemy mówić o deliberacji w kontekście procedur konsultacyjnych w instytucjach i agencjach UE? Jakie są niezbędne warunki dla zaistnienia deliberacji i na ile są one w UE spełnione?

Niewątpliwie, Autorka rozprawy wykazała, na podstawie studium przypadku, że zaangażowanie w ocenę ryzyka nowych typów interesariuszy i upolitycznienie bardzo technicznego obszaru, zdominowanego wcześniej przez branżowe grupy interesu, doprowadziło - w obliczu kryzysu legitymizacyjnego - do zmiany polityki EFSA. Jednocześnie szerokie wprowadzanie mechanizmów konsultacyjnych do procesu decyzyjnego, w tym do procedur oceny ryzyka, stawia pytanie o demokratyczną legitymizację samych interesariuszy. Rozwijanie mechanizmów partycypacyjnych nie eliminuje też nierówności w zakresie posiadanych przez różne typy interesariuszy zasobów i dóbr dostępu.

2) Ogólna wiedza teoretyczna w dyscyplinie nauki o polityce publicznej

Autorka rozprawy wykazała się umiejętnością zastosowania teoretycznych ustaleń literatury przedmiotu do stworzenia spójnych ram koncepcyjnych dla własnych badań empirycznych. Czerpiąc z nowego instytucjonalizmu, teorii dostępu i teorii przerwanej równowagi, podjęła próbę wyjaśnienia wzajemnych relacji między instytucją (agencją) a interesariuszami.

W odniesieniu do nowego instytucjonalizmu Autorka koncentruje się na wydobyciu wspólnego mianownika różnych typów instytucjonalizmu (s. 73) oraz znaczenia instytucji formalnych i nieformalnych. Nasuwa się jednak pytanie, czy zdaniem Kandydatki któryś z wyróżnionych typów instytucjonalizmu ma większą moc eksplanacyjną w odniesieniu do podjętego problemu badawczego niż pozostałe typy? (Przykładowo, instytucjonalizm racjonalnego wyboru, w kontekście wymiany zasobów, lub może instytucjonalizm dyskursywny, w kontekście ramowania?).

W ujęciu Autorki, teoria przerwanej równowagi (ang. *punctuated equilibrium theory* - PET) umożliwia wyjaśnienie długich okresów stabilności w polityce publicznej i krótkich intensywnych okresów zmiany za pomocą strategii aktorów, którzy dzięki nowemu ramowaniu problemu i *agenda-setting*, mobilizacji wcześniej niezaangażowanych aktorów oraz przerwaniu dotychczasowego monopolu narracyjnego i układu sił, wykorzystują sytuację o charakterze kryzysowym (s. 78). W tym kontekście nasuwa się pytanie, czy każdy kryzys generuje zmianę oraz jakie warunki muszą zostać spełnione - dotyczące nie tylko sposobów wykorzystania kryzysu przez aktorów, ale i samej natury kryzysu - by zmiana miała miejsce. Na marginesie warto zaznaczyć, że Autorka - aplikując PET do procesu politycznego w UE - nie odnosi się do literatury w tym zakresie (zob. *Punctuated equilibrium theory and the European Union*, S. Princen, JEPP 2013), posługując się raczej pracami analizującymi przypadek USA.

Trzecim elementem jest teoria dostępu (ang. *theory of access*), pozwalająca na konceptualizację zależności od zasobów oraz zasad popytu i podaży rządzących wzajemną wymianą dóbr między instytucjami i interesariuszami. Kluczowym dobrem dostępu okazuje się informacja - ze względu na wysoki poziom zależności EFSA od zewnętrznej wiedzy eksperckiej, a dystrybucja tego dobra nie jest wśród interesariuszy równa. Omawiając teorię dostępu, Autorka odwołuje się do klasycznej pracy Pietera Bouwena *Corporate lobbying in the European Union: the logic of access* (JEPP 2002), jednak pomija późniejsze prace

(Eising, JEPP 2007 lub Junk et al. JEPP 2021) rozwijające teorię dostępu, w tym w sytuacji kryzysu.

Warto natomiast podkreślić, że Autorka rozprawy jest w stanie, na podstawie relewantnej literatury z zakresu zarządzania, zidentyfikować różnice między pojawiającymi się w dyskursie naukowym pojęciami, takimi jak lobbysta, grupa interesu czy interesariusz, i uzasadnić swój wybór terminologiczny na rzecz tego ostatniego. Jest też świadoma analitycznych słabości określonych wyborów terminologicznych.

3) Umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej

W odniesieniu do przeprowadzonej przez autorkę kwerendy stwierdzam, że bibliografia rozprawy, jakkolwiek zasadniczo poprawna, wykazuje jednak pewne braki, co stanowi ograniczenie przyjętej komputerowej metody identyfikacji relewantnych publikacji (s. 27). Po pierwsze, właściwie brak jest odniesień do polskiej literatury przedmiotu: wyjątek stanowią dwie prace promotorki i *Leksykon lobbingu w Unii Europejskiej* (red. Czub & Vetulani-Cęgiel 2018). Po drugie, o ile adekwatnie wykorzystano klasyczne pozycje europejskiej literatury politologicznej, o tyle w niewielkim stopniu uwzględniono dorobek ostatniej dekady. Niedosyt budzi pominięcie ważnych dla omawianej problematyki pozycji literatury przedmiotu jak na przykład *European Regulatory Agencies in EU Decision-Making: between expertise and influence* (O. Ossege, Palgrave 2016), gdzie autor w perspektywie instytucjonalizmu racjonalnego wyboru dokonuje analizy porównawczej trzech unijnych agencji, w tym EFSA, właśnie w kontekście konfliktu dwóch ról: demokratycznej i eksperckiej; lub *Stakeholder engagement as a conduit for regulatory legitimacy?* (C. Braun & M. Busuioc, JEPP 2020), gdzie autorki dostarczają użytecznej refleksji teoretycznej na temat zaangażowania interesariuszy w procesy legitymizacyjne i de-legitymizacyjne w ramach zarządzania regulacyjnego (ang. *regulatory governance*). Natomiast o polityzacji w unijnych agencjach w związku z udziałem interesariuszy pisano choćby w tekście pt. *EU agencies' stakeholder bodies: vehicles of enhanced control, legitimacy or bias?* (M. Busuioc & T. Jevnaker, JEPP 2020).

Przechodząc do oceny przeprowadzonego badania empirycznego wypada podkreślić, że Autorka rozprawy przeprowadziła 16 ustrukturyzowanych wywiadów pogłębionych z rozmówcami należącymi do różnych typów interesariuszy zaangażowanych w oceny ryzyka przeprowadzane przez ESFA. W tym celu skonstruowała obszerny kwestionariusz wywiadu zawierający 40 pytań. W rezultacie Kandydatka pozyskała istotne nowe dane na temat

konkretnego procesu politycznego oraz uzyskała możliwość kontekstualizacji danych zastanych pozyskanych z aktów prawnych i dokumentów EFSA. Analiza wyników przeprowadzona w przedostatniej części rozprawy jest spójna z ramami koncepcyjnymi i teoretycznymi zaprezentowanymi w początkowych rozdziałach. Pokazuje w szczególności strategię zaangażowania w proces decyzyjny (procedurę oceny ryzyka) stosowane przez poszczególne typy interesariuszy, zasoby, którymi dysponują, oraz różnice w postrzeganiu tego, kto ma władzę i wpływ. Z wywiadów wyłania się ponadto obraz strukturalnych problemów związanych z oceną ryzyka oraz głównych barier dla zaangażowania interesariuszy.

Struktura rozprawy nie budzi większych wątpliwości a tytuły poszczególnych rozdziałów i podrozdziałów w pełni odpowiadają zawartej w nich treści. Rozprawa składa się z sześciu rozdziałów, w tym wprowadzenia, czterech części zasadniczych oraz konkluzji. We wprowadzeniu zdefiniowano cele badawcze, zarysowano ramy teoretyczne i strukturę rozprawy oraz postawiono pytania badawcze, dokonano konceptualizacji badań oraz przedstawiono zastosowane metody badawcze. W kolejnym rozdziale zdefiniowano najważniejsze kategorie, dokonano przeglądu literatury przedmiotu, sformułowano założenia badawcze oraz przedstawiono najważniejsze wykorzystane podejścia teoretyczne oraz ich relewantność dla realizacji celów badawczych. W części trzeciej analizie poddano kluczowe dla przyjętej perspektywy badawczej elementy unijnej polityki bezpieczeństwa żywności, tj. ewolucję i specyfikę tej polityki, oraz m.in. problemy związane z rozdzieleniem oceny ryzyka i zarządzania ryzykiem. Część czwarta koncentruje się na partycypacji interesariuszy w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem ich zaangażowania w ocenę ryzyka w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa żywności. Część piąta stanowi analizę wybranego studium przypadku. Część szósta to obszerna konkluzja, w tym refleksja na temat ograniczeń przyjętego podejścia oraz możliwych dalszych kierunków badań.

Wywód jest prowadzony przez Autorkę w sposób spójny, treściwy i logiczny. W tekście znajdują się pewne błędy i niezręczności językowe, ale nie utrudniają one w znaczący sposób zrozumienia argumentacji Autorki. Na pozytywną wzmiankę zasługuje załączenie do rozprawy listy osób, z którymi przeprowadzono wywiady (lista została poddana zabiegowi anonimizacji, ale zawiera istotne dla wywodu dane na temat rozmówców), jak również kwestionariusza wywiadu, co znów umożliwia pełną ocenę przeprowadzonego procesu badawczego. Pytania zawarte w kwestionariuszu są spójne z postawionymi celami

badawczymi oraz umożliwiają uzyskanie odpowiedzi na postawione pytania badawcze. Treść kwestionariusza wywiadu nie budzi większych wątpliwości metodologicznych.

Konkluzja

W świetle powyższego stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Bettiny Dabrowski de Flores pt. *The Role of Stakeholders in the European Union's Food Safety Risk Assessment* spełnia w zadowalającym stopniu wszystkie trzy wymogi ustawy, tj. 1) stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego; 2) wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Kandydatki w dyscyplinie nauki o polityce publicznej; 3) wykazuje umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez Kandydatkę. W związku z powyższym wnioskuję o dopuszczenie pani mgr Bettiny Dabrowski de Flores do kolejnych etapów postępowania.



Agnieszka K. Cianciara