

Uniwersytet Zielonogórski  
Wydział Nauk Społecznych  
Instytut Nauk o Polityce i Administracji  
mgr Anna Żabińska

## **Streszczenie rozprawy doktorskiej**

Tytuł rozprawy doktorskiej: *Polityka zabezpieczania strategicznych interesów państwa polskiego w zakresie dystrybucji środków unijnych w latach 2004-2019*

Promotor: dr hab. inż. Piotr Kwiatkiewicz prof. UAM

Promotor pomocniczy: dr Adam Ilciów

Autor: mgr Anna Żabińska

Tematyka rozprawy doktorskiej pt. *Polityka zabezpieczania strategicznych interesów państwa polskiego w zakresie dystrybucji środków unijnych w latach 2004-2019* dotyczy bezpieczeństwa ekonomicznego Polski w obszarze finansowym, jak również krajowej polityki w zakresie dystrybucji środków pozyskanych z Unii Europejskiej.

Polityka unijna, z uwagi na wysokie tempo rozwoju gospodarczego, społecznego i technologicznego, określa kierunki oraz działania wykonawcze, które w dalszej perspektywie powinny gwarantować bezpieczeństwo inwestycji podejmowanych przez państwo. Dystrybucja środków unijnych jest jednym z kluczowych elementów polityki państwa polskiego, decydującą o samodzielności ekonomicznej kraju, jego międzynarodowej pozycji oraz determinuje poziom życia społeczeństwa. Natomiast defraudacja środków unijnych jest pogwałceniem zasad sprawiedliwości i uczciwości wobec obywateli całej Wspólnoty.

Celem przedmiotowej rozprawy doktorskiej jest ustalenie głównych kierunków polityki gospodarczej Polski, konceptualizacja priorytetowych działań na rzecz objęcia ochroną prawną środków budżetowych pochodzących z UE, a także identyfikacja zagrożeń związanych nieprawidłowościami jakie mogą powstawać w trakcie ich dystrybucji. W dysertacji wskazano, że zmiany zachodzące w realizacji zadań i polityki zabezpieczania strategicznych interesów państwa polskiego w zakresie dystrybucji środków unijnych w latach 2004 – 2019, w dużym stopniu są efektem polityki państwa, które przez wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych zabezpiecza je przed niewłaściwym wykorzystaniem. Pomimo przyjęcia wielu systemów kontroli, monitoringu i weryfikacji, nie ustrzeżono się jednak przed działaniami, które powodują straty w budżecie i niewłaściwe wykorzystanie środków.

Państwa członkowskie UE od wielu lat wprowadzają rozwiązania systemowe w zakresie zabezpieczenia procedur dystrybucji środków, lecz nadal istnieje konieczność implementacji reform oraz stosowania coraz doskonalszych, zmodernizowanych rozwiązań systemowych i prawnych.

Rozwiązania te są odpowiedzią na wyzwania ze strony coraz bardziej nowatorskich metod sprawców wyłudzeń, którzy doskonale poznając procedury przyznawania dopłat dostosowują je do swojego *modus operandi*.

W sytuacji starań o przystąpienie do Unii Europejskiej, jak i bezpośrednio po 2004 roku należało przebudować system prawny i instytucjonalny w taki sposób, aby odpowiadały one rosnącym potrzebom obsługi licznych beneficjentów: zarówno osób fizycznych, małych i średnich przedsiębiorstw, jak i gmin i jednostek budżetowych samorządu terytorialnego. Wobec tego priorytetowo potraktowano dostosowywanie aktów prawnych z uwagi na nieprzydatność tych, które nie odpowiadały nowej rzeczywistości prawnomiędzynarodowej. Przystąpienie do Unii Europejskiej wymagało ze strony Rzeczypospolitej Polskiej objęcia właściwymi mechanizmami kontroli wszelkich środków publicznych, w tym środków pochodzących z budżetu UE poprzez przestrzeganie zasady asymilacji wyrażonej w art. 280 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Przepis ten zobowiązuje państwa członkowskie do stosowania ujednoczonych mechanizmów w walce z nadużyciami wpływającymi na interes publiczny.

Procedura uzyskania dotacji jest wieloetapowa, skomplikowana i obwarowana wieloma warunkami, których spełnienie jest konieczne, aby wyeliminować próby nieprawidłowego wykorzystania dotacji. Do wniosku beneficjent załącza szereg dokumentów potwierdzających stan faktyczny – spełnienie kryteriów umożliwiających podpisanie umowy o dofinansowanie, a następnie potwierdzających realizację kolejnych etapów inwestycji. Przy tak skomplikowanej procedurze uzyskania dotacji na każdym etapie możliwe jest pojawienie się nieprawidłowości lub błędu oraz nadużycia lub oszustwa.

Okazuje się bowiem, że ani zmiany prawa, ani też działania operacyjne organów ścigania ani też systematycznie prowadzone kontrole nie są zdolne do wyeliminowania zjawiska wyłudzeń dotacji. Wyłudzenie dopłat budzi szerokie zainteresowanie oszustów z uwagi na trudności z ujawnianiem tego typu przestępczości. Instytucja zarządzająca, nie od razu może bowiem ujawnić tego rodzaju działanie przestępcze. Ponadto ma ograniczone możliwości weryfikacji przedłożonych dokumentów w postaci sfałszowanych potwierdzeń przelewów lub sfałszowanych faktur. W wyniku wyłudzeń z dotacji podmioty uczestniczące w tym procederze działają destrukcyjnie na rynek gospodarczy, osłabiają jego mechanizmy oraz ograniczają legalnie prowadzone działalności gospodarcze.

Zaburzają tym samym konkurencyjność przedsiębiorstw na rynku. Widoczne jest, iż metody działania sprawców wyłudzających dotacje unijne na przestrzeni lat zmieniają się, ale cel pozostaje zawsze taki sam – prowadzenie działalności w sposób markujący legalne przychody. Mechanizmy wykorzystywane przez sprawców wraz z rozwojem nowych technologii są coraz bardziej

osobliwe i w związku z tym trudne do wykrycia, ponieważ legalne środki współwystępują tam wraz z nielegalnymi.

Dodatkowo należy się spodziewać, iż istnieją zorganizowane grupy przestępcze charakteryzujące się cechami, które utrudniają ich identyfikację i wykrycie popełnianych przez nich przestępstw. Do tych cech zalicza się m.in.: hermetyczność, planowanie działań, hierarchiczność, specjalizacja utrzymywania kontaktów biznesowych i politycznych poprzez korumpowanie urzędników.

Poruszany temat ma znaczenie praktyczne, ponieważ dogłębne zbadanie zarówno procesu przyznania dotacji, jak i wszelkiego rodzaju nieprawidłowości i przestępstw wyłudzenia dotacji unijnych na terenie całej Unii Europejskiej umożliwi wdrożenie właściwych procedur transparentnych dla wszystkich beneficjentów i Instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie środków. Natomiast współpraca na arenie międzynarodowej ma na celu państwa członkowskie mogły dzielić się najlepszymi doświadczeniami i eliminować zagrożenia związane z wyłudzeniami ujawnionymi w jakimkolwiek kraju i szybkie wdrożenie procedur uniemożliwiających powielanie modus operandi w kolejnym kraju członkowskim.

Rozprawa składa się z czterech rozdziałów, w których poza teoretycznym przedstawieniem tematu starano się w sposób problemowy przedstawić, jakie zjawiska gospodarcze i polityczne jakie zachodzą w Polsce, co ma szczególnie wyraźny związek ze skalą zjawiska przestępczości ekonomicznej. Poznanie naukowe uwarunkowań politycznych, społecznych i prawnych mających niebagatelny wpływ na rozwój przestępstw finansowych wymaga korzystania z wiedzy metodologicznej polegającej na analizie orzecznictwa sądowego, danych statystycznych, sprawozdań i raportów, artykułów o charakterze naukowym i prawniczym oraz artykułów prasowych, a także opracowań, interpretacji i wszelkiego rodzaju uogólnień.

W toku poszukiwań badawczych zauważono, iż zagadnieniu przestępczości gospodarczej z sektora wyłudzeń dotacji unijnych oraz podejmowanych w tym działań przez państwo poświęcono wiele miejsca. Przy czym wiązało się to najczęściej z szeroko rozumianą przestępczością ekonomiczną.