

Dr hab. Bożena Balcerzak-Paradowska
emerytowana profesor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych

Recenzja

rozprawy doktorskiej **mgr Pawła Kawki**

pt. System pomocy rodzinie z osobą niepełnosprawną w latach 2004-2018 w Polsce

przygotowanej pod kierunkiem dr hab. Elżbiety Szczot, prof. KUL

przedkładanej na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Instytut Prawa
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II

1. Założenia merytoryczne i metodyczne rozprawy - cel i metody badań

Celem rozprawy doktorskiej mgr Pawła Kawki jest przedstawienie ewolucji regulacji prawnych wspierających rodzinę z osobą niepełnosprawną oraz wskazanie poziomu skuteczności tego wsparcia w okresie 2004-2018. Doktorant uznał, że „ jest to odpowiedni czas na dokonanie analizy realizowanego modelu polityki społecznej oraz efektywności udzielanego wsparcia, a także rozwoju świadczeń dostępnych w obrębie tego systemu” (str.23). Nie wyjaśnił jednak, czy przy wyborze kierował się tylko długością wybranego okresu („odpowiedni czas”), czy zaistniały istotne zmiany pozwalające na weryfikację postawionej tezy. Na podstawie analizy dalszej treści rozprawy przypuszczać można, że początek okresu przyjętego do analizy wiąże się z akcesją Polski do UE i uwzględnieniem Europejskiego Modelu Społecznego jako punktu odniesienia do przeprowadzonych analiz autorskich.

Powyższy cel został uzupełniony o następujące cele szczegółowe:

- ukazanie zgodności krajowego systemu zabezpieczenia społecznego z Europejskim Modelem Społecznym oraz przedstawienie elementów łączących model przyjęty w Polsce z założeniami polityki społecznej Unii Europejskiej;
- wskazanie świadczeniodawców wsparcia dostępnego dla rodzin z osobą niepełnosprawną w obrębie systemu zabezpieczenia społecznego funkcjonującego w Polsce;

– przedstawienie rodzajów świadczeń należnych rodzinie z osobą niepełnosprawną w ramach aktywizacji społecznej i zawodowej, a także przeprowadzenie analizy zadań powierzonych organom państwowym, zarówno na szczeblu samorządowym jak i rządowym;

– ukazanie nieefektywności istniejących rozwiązań prawnych i praktycznych, przyjętych w obowiązującym systemie zabezpieczenia społecznego oraz przedstawienie propozycji ich skutecznienia, w celu przeciwdziałania problemowi przeregulowania systemu pomocy rodzinie z osobą niepełnosprawną.

Zarówno cel główny jak i cele szczegółowe zostały zrealizowane, przy czym prowadzone analizy i rozważania Doktoranta odnoszą się w dużym stopniu do ogólnych zagadnień formowania się systemu wsparcia w przyjętym okresie i na tym tle - systemu pomocy rodzinom z osobą niepełnosprawną.

Doktorant przyjął tezę, że „obowiązujący w Polsce system pomocy rodzinie z osobą niepełnosprawną odzwierciedla założenia Europejskiego Modelu Społecznego, jednak obciążony jest elementami pozostawionymi po systemie komunistycznym. Z jednej strony zakłada wsparcie udzielane w zakresie aktywizacji społecznej i zawodowej, ochronie zdrowia, czy edukacji niepełnosprawnych, z drugiej strony cechuje go znaczny stopień niewydolności w praktycznym wdrażaniu rozwiązań prawnych. Istotny wpływ na taką sytuację ma nadmierny poziom regulowania systemu wsparcia” (str. 23).

Dla procesu zweryfikowania tej tezy zostały przyjęte następujące pytania badawcze:

- jak brzmi definicja rodziny jako podmiotu szczególnie predysponowanego do otrzymania wsparcia z zakresu zabezpieczenia społecznego? jaki jest zakres świadczeń pomocowych należnych osobie niepełnosprawnej i jej rodzinie? jakie warunki musi spełniać rodzina z osobą niepełnosprawną, aby mogła otrzymywać adekwatną do jej sytuacji pomoc? co jest przyczyną przeregulowania systemu świadczeń skierowanych do rodziny z osobą niepełnosprawną? czy i w jaki sposób wprowadzenie rozwiązań systemowych w postaci pomocy pośredniej dla rodziny z osobą niepełnosprawną, realizowanej przy udziale wolontariatów lub państwowych świadczeń pieniężnych wypłacanych pełnoletnim obywatelom znajdującym się w ciężkim położeniu życiowym, może przyczynić się do realnego zwiększenia wydajności wsparcia oferowanego tym podmiotom?

O ile cele rozprawy mają szerszy zakres przedmiotowy i podmiotowy, pytania badawcze odnoszą się bezpośrednio do rodzin z osobą niepełnosprawną.

W rozprawie zastosowano metody badawcze:

- metodę dogmatyczno - prawną, która sprowadza się do analizy obowiązujących norm prawnych, w celu ustalenia ich treści, oraz metoda językowo - logiczna, badająca pojęcia i definicje zamieszczone w przepisach prawa;
- metodę historyczną - polegającą na ukazaniu procesu przemian w obrębie systemu prawnego i rozwoju obowiązujących w nim zasad ogólnych oraz jego instytucji;
- metodę porównawczą - dążącą do odnajdywania wspólnych cech albo odmienności pośród zachodzących procesów, instytucji i systemów;
- metodę heurystyczną - sprowadzającą się do poszukiwania nieznanymi faktów i powiązań zachodzących między nimi oraz akcentowania nowych problemów i ustalania propozycji ich rozwiązania.

Rozprawa została oparta na wynikach analiz źródeł prawa międzynarodowego (ONZ, MOP, Rady Europy, Unii Europejskiej, dokumentach papieża i stolicy apostolskiej, polskich regulacjach prawnych) odnoszących się do systemu polityki społecznej oraz do systemu wsparcia rodzin z osobą niepełnosprawną, orzecznictwie, rozstrzygnięciach organów administracji rządowej, sprawozdaniach, zaleceniach i opiniach różnych podmiotów krajowych i zagranicznych, danych statystycznych, oraz literaturze przedmiotu krajowej i zagranicznej, w tym zaczerpniętej ze źródeł internetowych (netografia).

2. Analiza i ocena treści rozprawy doktorskiej

Rozprawa składa się ze wstępu, czterech rozdziałów i zakończenia.

W pierwszym rozdziale zostały przedstawione podstawy funkcjonowanie polskiego modelu polityki społecznej, przy czym za punkt odniesienia Doktorant przyjął Europejski Model Społeczny. Jak stwierdza Autor, kompetencje w zakresie kształtowania systemów zabezpieczenia społecznego na obszarze Unii Europejskiej powierzone zostały wyłącznie państwom członkowskim, zaś organy Unii działają w tym zakresie w ramach kompetencji uzupełniających i doradczych. W związku z tym, kontrowersje budzić może sam fakt istnienia bądź nieistnienia Europejskiego Modelu Społecznego (EMS) jako modelu socjalnego łączącego konkretne państwa (str.34). Doktorant w dalszej części dysertacji kreśli cechy charakterystyczne EMS odnoszące się przede wszystkim do przyjmowanych wartości takich jak: sprawiedliwość społeczna, poczucie solidarności z pokrzywdzonymi i upośledzonymi, uznawanie konieczności pełnego zatrudnienia, ogólnodostępnej ochrony zdrowia i edukacji, właściwego zabezpieczenia na gruncie społecznym, a także pomocy pod względem socjalnym.

Następnie omawia „rodzaje systemów społecznych w Europie”, za które przyjmuje modele welfare state. Przedstawiając cechy tych modeli Doktorant odwołuje się do prac różnych autorów, pomijając fundamentalną pracę twórcy tych modeli (reżimów) – Gosty Esping Andersena, czy pogłębioną analizę zawartą w prekursorskiej - w warunkach polskich – pracy M. Książepolskiego. Słusznie podkreśla, że przy istnieniu różnych i zróżnicowanych modeli welfare state tym, co pozwala na ich współistnienie jest otwarta metoda koordynacji (OMK), polegająca na wspólnym wyznaczaniu celów, wskaźników, planów i polityki pozwalających na realizację tych celów. Jedną z cech OWK jest wykorzystanie też „dobrych praktyk”. Tu nasuwa się uwaga, iż analizując polską politykę społeczną wobec osób niepełnosprawnych warto byłoby przytoczyć przykłady dobrych praktyk w innych krajach, a przynajmniej w krajach (kraju) zaliczonym do tego samego modelu, określanego przez Doktoranta (ale też przez innych autorów) jako „postkomunistyczny”.

Kolejny wątek poruszony w Rozdziale I to wpływ EMS na niwelowanie nierówności społecznych, który wydaje się istotny z punktu widzenia dalszych rozważań dotyczących polityki społecznej na rzecz osób niepełnosprawnych i ich rodzin. Jednak w tym miejscu zagadnienie to zostało ograniczone do znaczenia wsparcia finansowego poprzez fundusze strukturalne. Następnie Doktorant dokonuje analizy strukturalnej modelu społecznego przyjętego w systemie polskim. W tym przypadku zawęża analizowany problem do fragmentu polityki społecznej w jej wymiarze socjalnym, koncentrując się na prawno-instytucjonalnych rozwiązaniach z zakresu pomocy społecznej. Oczywiście takie zawężenie jest prawem Autora, sędzę jednak, że warto byłoby uzasadnić ten wybór, tym bardziej, że tytuł podrozdziału „obiecuje” szersze spojrzenie na polski system społeczny. Podobnie jest w kolejnym punkcie podrozdziału, zatytułowanym - pomoc społeczna a polityka społeczna, w którym tej drugiej poświęcono niewiele miejsca, pomijając fakt, że pomoc społeczna jest tylko częścią polityki społecznej. Przy omawianiu dwu generalnych kierunków pomoc społecznej (str. 48) pominięty został kierunek, jakim jest aktywizowanie podopiecznych pomocy społecznej, wyrażający się takimi cechami jak warunkowość świadczeń i kontraktualizm (kontrakty socjalne). Wiążą się one z zasadami pomocniczości i współdziałania, na które – trafnie – zwraca uwagę Doktorant w dalszej części rozprawy (str. 51-52).

Należałoby zatem dokonać zmiany w strukturze rozprawy – najpierw przedstawić kierunki rozwoju modelu społecznego w Polsce – polityki społecznej, a w dalszej części, i na tym tle - zmiany w systemie pomocy społecznej.

Tytuł kolejnego podrozdziału „Polityka społeczna państwa wobec rodziny z osobą niepełnosprawną” nie jest w pełni adekwatny do zawartej w nim treści. Po pierwsze omówiona została **pomoc społeczna**, a nie polityka społeczna; po drugie przedstawione zostały wszystkie podmiotowe kryteria udzielania pomocy, wyszczególnione w ustawie o pomocy społecznej: ubóstwo, bezdomność, sieroctwo, przemoc w rodzinie, handel ludźmi, ochrona macierzyństwa, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, wielodzietność (i inne) **przy zupełnym pominięciu niepełnosprawności czy przypadków długotrwałej bądź ciężkie choroby – co wydawałoby się oczywiste w kontekście nie tylko tytułu podrozdziału, ale i całej rozprawy.** O niepełnosprawności autor pisze w kolejnych podrozdziałach, potrzebne byłoby jednak wyjaśnienie takiego podejścia jakim jest pominięcie tej grupy wśród wcześniej wymienionego ogółu uprawnionych do korzystania z pomocy społecznej. Rozważania dotyczące niepełnosprawności zaczynają się od zagadnienia niepełnosprawności jako czynnika kształtującego postawy społeczne. Wydaje się, że logiczne byłoby najpierw zdefiniowanie niepełnosprawności i osoby niepełnosprawnej (w oparciu o prawo międzynarodowe i krajowe (pkt.3.2. i pkt.3.2.1. 3.2.2.). Istotnym zagadnieniem - z punktu widzenia polskiego systemu prawnego i zasad EMS - jest powiązanie stanu niepełnosprawności (stopni) ze zdolnością (jej brakiem) do pracy.

Kolejnym wątkiem tego rozdziału są „Założenia oraz cele polityki społecznej państwa prowadzonej względem rodziny z osobą niepełnosprawną” bezpośrednio nawiązujące do głównego tematu rozprawy. Doktorant powraca do wątku osoby niepełnosprawnej, jej praw – z jednej strony i działań w ramach wsparcia ze strony państwa- a więc polityki społecznej na rzecz tej grupy osób - z drugiej. Jest to podejście odnoszące się do osoby a nie do rodziny. Ponadto, w świetle przedstawionych treści uwaga została skoncentrowana na dorosłej osobie niepełnosprawnej z pominięciem dziecka niepełnosprawnego. Jest to ujęcie charakterystyczne dla całego punktu 3 rozdziału, choć został on zatytułowany: „Polityka społeczna państwa wobec rodziny z osobą niepełnosprawną”.

Rozdział drugi zatytułowany jest „Świadczeniodawcy pomocy przyznanej rodzinie”. Do świadczeniodawców zaliczone zostały organy jednostek samorządu terytorialnego – przede wszystkim jednostki organizacyjne pomocy społecznej oraz pracownicy tychże (pracownicy socjalni oraz asystent rodziny). Kolejna grupa świadczeniodawców to „podmioty wspierające rehabilitację społeczną osoby niepełnosprawnej i jej rodziny” obejmująca: PFRON, Pełnomocnika Rządu ds. osób niepełnosprawnych, placówki wsparcia dziennego oraz asystenta osoby niepełnosprawnej. Zaliczenie tych podmiotów do jednej grupy

„wspierającej rehabilitację społeczną” jest dyskusyjne, gdyż zakres ich kompetencji jest różnicowany ze względu na poziom działania (makro, mezo, mikro).

Wykraczające poza tytuł rozdziału są kolejne podrozdziały poświęcone „świadzeniobiorcom pomocy społecznej”, a następnie problemom występującym w rodzinie z osobą niepełnosprawną. Oczekiwać można, że Doktorant omówi grupę istotną z punktu widzenia tytułu rozprawy – a więc osoby niepełnosprawne i ich rodziny, przedstawi charakterystykę demograficzną, społeczno-ekonomiczną, oraz szerzej rozumianą, nie tylko przez pryzmat marginalizacji i wykluczenia społecznego, sytuację materialną i życiową. Tymczasem po raz kolejny dostajemy informacje o szeroko potraktowanych grupach osób objętych pomocą społeczną oraz próbę zdefiniowania rodziny z uwzględnieniem polskich regulacji prawnych. Z niezrozumiałych dla mnie względów kolejny punkt podrozdziału poświęcono pomocy cudzoziemcom i uchodźcom – czego nie tłumaczy „wymuszenie” objęcia tej grupy pomocą jako konsekwencja przystąpienia Polski do UE. Tym samym zapowiedź Doktoranta, że w rozdziale II „przedstawiony zostanie katalog podmiotów uprawnionych do pobierania świadczeń” nie została w pełni zrealizowana.

W trzecim rozdziale przedstawione zostały świadczenia pomocowe należne rodzinie z osobą niepełnosprawną w ramach aktywizacji społecznej. Doktorant koncentruje się na systemie pomocy społecznej, podczas gdy mówiąc o polityce społecznej, należałoby uwzględnić: system ubezpieczeń społecznych (renty z tytułu niezdolności do pracy, świadczenia rehabilitacyjne), działania na rzecz aktywizacji zawodowej, system podatkowy- ulgi dla osób niepełnosprawnych, a w odniesieniu do dzieci – systemy kształcenia: specjalne, integracyjne itp.). Rozdział ten rozpoczyna podrozdział poświęcony świadczeniom na rzecz wspierania rodzin w realizacji funkcji opiekuńczo-wychowawczej w postaci pieczy zastępczej. Wynika to – jak oceniam – z dominującego w rozprawie sposobu myślenia Doktoranta o polityce społecznej głównie w kontekście pomocy społecznej. W dalszej części zostały omówione inne świadczenia przysługujące rodzinom, w tym z osobą niepełnosprawną, takie jak: świadczenia w zakresie ochrony zdrowia ukierunkowane na poprawę sytuacji rodziny, poczynając od konstytucyjnych gwarancji prawa do ochrony zdrowia, poprzez ubezpieczenia zdrowotne, zaopatrzenie w przedmioty ortopedyczne i środki pomocowe, transport sanitarny, lecznictwo uzdrowiskowe, rehabilitację leczniczą. Następnie przedstawione zostały zagadnienia szczegółowe takie jak ochrona zdrowia wobec osób z zaburzeniami psychicznymi, usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, świadczenia pobierana w trakcie procesu kształcenia (dofinansowanie podręczników, stypendia, zasiłek

szkolny). Kolejny nurt rozważań dotyczy programów wyrównujących i wspierających, programów rządowych służących aktywizacji społecznej w tym Programu za życiem (!)- wymienionym w kontekście pomocy uczennicom w ciąży oraz programów: Aktywny samorząd, Partnerstwo dla osób z niepełnosprawnościami, Dobry start i inne. Dopiero na końcu tego podrozdziału przedstawione są świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego należne z tytułu choroby (co nie jest równoznaczne z stanem niepełnosprawności) oraz renta socjalne. Doktorant pomija główne świadczenie jakim jest renta z tytułu niezdolności do pracy (zwana powszechnie rentą inwalidzką).!

W kolejnych podrozdziałach przedstawione zostały informacje w zakresie zadań administracji publicznej mających na celu wspieranie rodziny oraz zadań pomocy społecznej realizowanych w stosunku do rodziny. Podrozdział jest zatytułowany „Zadania jednostek samorządu terytorialnego ukierunkowane na zaspokojenie potrzeb rodziny z osobą niepełnosprawną” natomiast treść poświęcona została omówieniu szczegółowych zadań pomocy społecznej przypisanych samorządom terytorialnym na różnych poziomach (gmina, powiat, województwo). Zadania te odnoszą się do ogółu potencjalnych beneficjentów, na tym tle – do osób niepełnosprawnych i ich rodzin. Takie szerokie podejście byłoby bardziej przekonujące, gdyby służyło porównaniu uprawnień rodzin z osobą niepełnosprawną do uprawnień ogółu potencjalnych beneficjentów.

Istotne z punktu widzenia kierunków rozwoju polityki społecznej w Unii Europejskiej jest zagadnienie integracji osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem poprzez pracę. Temu zagadnieniu poświęcony jest kolejny podrozdział pt. „Rynek pracy a wsparcie dostępne dla osób niepełnosprawnych”. Punktem wyjścia jest przedstawienie aktywnych form polityki rynku pracy, następnie omówienie pojęcia osoby bezrobotnej i poszukującej pracy i na tym tle – przedstawienie sytuacji osób niepełnosprawnych poszukujących pracy. Ważnym, z punktu widzenia głównego tematu rozprawy jest punkt dot. wsparcia aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Doktorant przedstawił wnikliwie potrzeby, fazy (etapy) aktywizacji jak i służące temu metody działań i narzędzia w świetle regulacji krajowych i międzynarodowych (akty prawne MOP, ONZ, UE). Kolejne zagadnienie to aktywizacja zawodowa opiekunów osób niepełnosprawnych poprzez świadczenia aktywizujące i dodatek aktywizacyjny. W tym drugim przypadku trudno zrozumieć dlaczego autor umieścił ten instrument w części dot. aktywizacji opiekunów, skoro przysługuje on bezrobotnej osobie niepełnosprawnej.

Także sformułowane przez Autora wnioski kończące ten rozdział odnoszą się do oceny działań systemu pomocy społecznej, w węższym stopniu - do oceny istniejącym metod i narzędzi pozwalających na aktywizację osób niepełnosprawnych (pkt.5 Wniosków str.324).

W rozdziale IV został zawarta autorska ocena istniejącego systemu wsparcia rodzin z osobą niepełnosprawną i wskazanie na nieefektywność rozwiązań prawnych i praktycznych w tym zakresie. Wzbogacony jest o autorskie propozycje „ich uskutecznienia”. Wśród przejawów nieefektywności na pierwszym miejscu wymieniona została nadmierna regulacja administracyjnoprawna w obszarze polityki społecznej prowadząca do ograniczenia aktywności realizatorów tej polityki jak i samych świadczeniobiorców. Jak słusznie zauważa Doktorant „wielość unormowań o charakterze ustawowym usztywnia działania urzędów pracy, obniżając skuteczność wspomagania przez ograniczenie możliwości dostosowania wsparcia do zindywidualizowanych potrzeb” (str.327). Skutkiem tego „system wsparcia (...) obowiązujący w Polsce odznacza się brakiem kompleksowości i zintegrowania, a przy tym jest niedostosowany do zapotrzebowań, przez co niejednokrotnie nie pozwala na efektywne przewyższanie zaistniałych problemów”(str. 330). Niezależnie od działań po stronie różnych podmiotów polityki społecznej, istotne jest- jak podkreśla Autor – zwiększenie roli profilaktyki poprzez większe zaangażowanie beneficjentów pomocy społecznej – osób niepełnosprawnych i ich rodzin.

Doktorant podejmuje też kwestię polityki wsparcia dochodowego jako rozwiązania pozwalającego na redukcję ubóstwa oraz zmniejszania nierówności dochodowych. Doceniając walory takich rozwiązań, podkreśla, że mogą one prowadzić do bierności beneficjentów w zakresie starania się o zaspokojenia własnych potrzeb. Przytacza też argumenty wskazujące na negatywne skutki tych rozwiązań, a następnie przedstawia własną propozycję jaką byłoby przyznanie analizowanych instrumentów w formie nieograniczonej czasowo, jednakże z zastrzeżeniem, że przynajmniej jeden z dotychczas niepracujących opiekunów osoby niepełnosprawnej zarejestruje się w urzędzie pracy. Ciekawą propozycją Autora jest też uwzględnianie przy przydzielaniu świadczeń rodzinom z osobą niepełnosprawną kosztów, jakie ponosi konkretna rodzina z uwagi na opiekę nad osobą niepełnosprawną. Świadczenia przydzielane niezależnie od dochodu powinny być zwiększane wprost proporcjonalnie do liczby osób niepełnosprawnych w danej rodzinie, przez co rekompensowałyby potencjalnie utracone wynagrodzenie jak i zwiększone koszty utrzymania osoby niepełnosprawnej. Bezzwrotne świadczenia socjalne powinny być zastępowane przez

odpowiednie zachęty do prowadzenia własnej działalności gospodarczej, co ma przeciwdziałać wyuczonym postawom bezradności (str.346).

Świadczenie wychowawcze zostało w ujęciu Doktoranta potraktowane jako forma podstawowego dochodu gwarantowanego (z zastrzeżeniem, że nie jest do rozwiązania „w czystej formie”). Dokonano oceny ogółu świadczeń pieniężnych przyznawanych rodzinom, w tym z osobą niepełnoprawną i zwrócono uwagę na funkcję dochodową tych świadczeń w relacji do kosztów ponoszonych przez rodzinę z uwagi na specyficzne potrzeby osób niepełnosprawnych inne, niż w przypadku rodzin bez takich osób. Wkładem własnym Autora jest propozycja, aby w procesie podnoszenia efektywności systemu wsparcia finansowego rodzin z osobą niepełnosprawną wyodrębnić ryzyko rodzicielskie (względnie opiekuńcze) jak i ryzyko niedołąstwa i utworzyć odrębny system ubezpieczeń z tych tytułów. Dzięki temu osoby ubezpieczone otrzymałyby uprawnienie do pozyskania świadczeń gwarantujących im co najmniej minimum socjalne.

Szczególną uwagę Doktorant poświęcił problematyce narzędzi monitorujących realizację zadań pomocy i integracji społecznej, podkreślając znacznie koordynacji usług socjalnych dla podniesienia skuteczności interwencji publicznych. Jest to zagadnienie wielokrotnie podnoszone w literaturze przedmiotu oraz w praktycznych rekomendacjach polityków społecznych, cenny jest zatem kolejny, uzasadniony i udokumentowany głos w tej sprawie. Wychodząc od zagadnień o charakterze bardziej ogólnym jakim jest koordynacja systemu udzielania świadczeń rodzinnych, Autor przechodzi do zagadnień szczegółowych odnoszących się do form wsparcia osób niepełnosprawnych i ich rodzin w ramach Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, wskazując na bariery skuteczności przyznawanych form pomocy.

Podmiotami polityki są organizacje pozarządowe, które ze względu na swoją specyfikę - w szczególności elastyczność form działania odgrywają istotną rolę w zaspokojeniu potrzeb osób i rodzin wymagających wsparcia, w szczególności osób i rodzin z osobą niepełnosprawną, ze względu na zróżnicowanie potrzeb tej grupy. Temu zagadnieniu - w kontekście współpracy NGO z jednostkami samorządowymi poświęcony został kolejny punkt niniejszego rozdziału. (podstawę analizy stanowiły materiały pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli). I w tym przypadku zostały sformułowane propozycje działań mających na celu poprawę zasad współpracy, pozwalających na zapewnienie większej skuteczności świadczeń.

Z jedną z barier skuteczności pomocy Doktorant uznał – słusznie - barierę informacyjną pomiędzy poszczególnymi instytucjami państwowymi udzielającymi wsparcia (str.379). Zwraca uwagę na niedociągnięcia w tym zakresie i podkreśla rolę komunikacji na linii instytucja – klient (świadczeniobiorca) oraz konieczność współpracy w zakresie wymiany danych o klientach m.in. w oparciu o istniejące programy informatyczne (m.in. „POMOST”, projekt Emp@tia, Samorządowa Platforma Informacyjna – SEPI). Wysnuwa słuszną tezę (propozycję) iż „koniecznym staje się utworzenie jednolitego, wzajemnie się uzupełniającego i wszechstronnego narzędzia służącego do identyfikowania potencjalnych klientów analizowanego wsparcia, jak też zapotrzebowań socjalnych tego typu podmiotów”(str.396).

Do wątku roli organizacji pozarządowych w procesie integracji społecznej, w tym integracji osób niepełnosprawnych Doktorant powraca w kolejnym podrozdziale, zwracając uwagę na trudności w skutecznej realizacji celów tych organizacji, wynikające w przyjętych rozwiązaniach administracyjno -prawnych i praktyki (zlecenia zadań publicznych NGO, kwestie finansowania). Podejmuje też zagadnienie wolontariatu (w tym wolontariatu młodzieży) i streetworking’u jako innowacyjnych form wspomagania potrzebujących i ich znaczenia w procesie integracji osób niepełnosprawnych i ich rodzin, na tle pomocy realizowanej przez inne podmioty polityki społecznej.

Logicznie prowadzony wywód dotyczący instytucji (podmiotów) społeczeństwa obywatelskiego zakłóca powrót do jednej z form aktywizacji, stosowanych przez system pomocy społecznej jakim są kontrakty socjalne. Analizując szczegółowo uregulowania prawne w tym zakresie dokonuje własnej oceny tego narzędzia. Szkoda, że ocena ta nie została powiązana z zagadnieniem adekwatności tego narzędzia w odniesieniu do osób niepełnosprawnych. Lukę tę tylko w niewielkim stopniu wypełnia wątek pracy socjalnej jako instrumentu wspierającego rodzinę z osobą niepełnosprawną (głównie pracy asystenta osoby niepełnosprawnej).

Natomiast syntetycznie i prawidłowo zostały sformułowane wnioski zamieszczone na końcu tego rozdziału. Doktorant dokonał oceny analizowanych problemów oraz wysunął postulaty mające na celu zwiększenie skuteczności działań. Uważam to za najcenniejszą część rozprawy świadcząca o umiejętności dokonania oceny, samodzielności myślenia i formułowania propozycji rozwiązań omawianych

problemów.

Zakończenie rozprawy stanowi podsumowanie całości jak i przedstawienie wniosków wynikających z przeprowadzonych analiz. Doktorant zrealizował postawiony cel jakim było: ukazanie dwóch łączących się zagadnień: przeregulowania systemu pomocy rodzinie z osobą niepełnosprawną oraz określenia potencjalnych korzyści z wprowadzenia do tego systemu rozwiązań w postaci pomocy pośredniej dla rodzin, realizowanej przy udziale wolontariatów lub państwowych transferów pieniężnych. Warto podkreślić, że w „Zakończeniu” Doktorant bardziej wyraźnie odnosi się do problemów bezpośrednio związanych z rodzinami osób niepełnosprawnych, jako grupy, która - jak wynika z tytułu rozprawy - była głównym obiektem zainteresowań Badacza, a która nie zawsze była wyraźnie artykułowana w rozbudowanej treści rozprawy (na co zwracałam uwagę wyżej). Wskazuje na położenie społeczne, wpływ obecności osoby niepełnosprawnej na życie całej rodziny a następnie przechodzi do oceny istniejącego w Polsce systemu wsparcia tej grupy podmiotowej. Za podstawowe bariery skuteczności uważa przeregulowanie działań administracji świadczącej określone wsparcie względem rodziny, nieobecność mechanizmów pozwalających na łączenie poszczególnych etapów udzielanego wsparcia. Zauważa też, co warto podkreślić, że barierą skuteczności jest też identyfikowanie polityki społecznej wyłącznie z usługami i świadczeniami z obszaru pomocy społecznej. Dostrzeżenie tej kwestii przez Doktoranta wymaga podkreślenia. Szkoda, że zagadnieniu relacji między polityką społeczną a pomocą społeczną nie poświęcił więcej miejsca w stosownym podrozdziale (rozdział I pkt.2.1).

Uważam, że cel dysertacji jakim było ukazanie ewolucji regulacji prawnych wspierających rodziny z osobą niepełnosprawną oraz wskazanie poziomu skuteczności tego wsparcia jak i cele szczegółowe zostały osiągnięte.

Zweryfikowana została teza rozprawy czemu posłużyły odpowiedzi na kluczowe pytania badawcze postawione na początku pracy. Odpowiedzi na nie zostały przedstawione przez Doktoranta w sposób szczegółowy, w oparciu o wcześniej przeanalizowany materiał, poddany krytycznej ocenie. Sformułowanie propozycji rozwiązań w zakresie zmian w systemie wsparcia, która zwiększyłyby skuteczność działań na rzecz osób niepełnosprawnych i ich rodzin nadaje dysertacji walor zarówno poznawczy jak i aplikacyjny.

Krytyczne uwagi recenzentki odnoszą się do zagadnień szczegółowych i nie wpływają na ogólną pozytywną ocenę dysertacji. Mają one charakter redakcyjny, miejscami

polemiczny, są podyktowane wskazaniem na potrzebę bardziej precyzyjnego formułowania myśli i logikę narracji.

3. Konkluzje

Analiza treści recenzowanej rozprawy doktorskiej mgr Pawła Kawki pozwala na stwierdzenie, iż wnosi ona nowe wartości poznawcze do wiedzy w zakresie problematyki prawno-administracyjnych problemów polskiej polityki społecznej związanych z kształtowaniem systemu pomocy na rzecz rodzin z osobą niepełnosprawną, a ze względu na szerokie spektrum podjętych zagadnień - także na rzecz innych grup wymagających wsparcia.

Do bezpośrednich walorów rozprawy zaliczam:

- poszerzenie wiedzy o prawno-administracyjnych aspektach polityki społecznej w Polsce, w szczególności – systemu pomocy osobom niepełnoprawnym i ich rodzinom;
- oparcie rozważań zawartych w rozprawie na pogłębionej analizie przepisów prawa, dokumentów, literaturze przedmiotu, znajomość i umiejętne wykorzystanie opracowań teoretycznych i koncepcyjnych w zakresie analizowanej problematyki jako punktu wyjścia do przeprowadzenia własnych badań i analiz;
- właściwą interpretację przeprowadzonych analiz i sformułowanie wniosków o charakterze teoretycznym i autorskich propozycji praktycznych.

Biorąc pod uwagę poszczególne elementy oceny, wyrażam opinię, że recenzowana rozprawa mgr Pawła Kawki stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Wskazuje na wiedzę teoretyczną Doktoranta w dyscyplinie naukowej prawa i administracji oraz na umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Tym samym w pełni spełnia wymagania sformułowane w art.13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.

