

Wrocław, dnia 24 kwietnia 2019 r.

Prof. nadzw., dr hab. Paweł Turczyński

Katedra Studiów Europejskich

Wydział Nauk Społecznych

Uniwersytet Wrocławski

Działając na podstawie uchwały Rady Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II z dnia 19 lutego 2019 r. przedstawiam recenzję pracy doktorskiej Pana mgr Piotra Kawki, p.t. „Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych w Polsce ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego”, napisaną pod kierunkiem Prof. Nadzw. KUL, dr hab. Elżbiety Szczot, w Instytucie Prawa, na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL.

1. Uwagi ogólne

Przedstawiona praca dotyczy tematu wieloaspektowego i bardzo obszernego, posiadającego w Polsce pokaźną bibliografię, ale złożoną głównie z opracowań cząstkowych, skupiających się już to na jakimś regionie, już to na jakiejś formie aktywizacji, już to wreszcie na jakiejś grupie spośród kilkumilionowej rzeszy osób niepełnosprawnych. Kwestia aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych była wielokrotnie przedmiotem rozważań przedstawicieli literatury, jednak koncentrowano się na zakończonej już perspektywie finansowej UE (lata 2007-2013). Praca Mgr Piotra Kawki podejmuje próbę całościowego ujęcia tej kwestii: zarówno w zakresie zdefiniowania i charakterystyki grupy osób niepełnosprawnych, rozmaitych (organizacyjnych, finansowych, prawnych) instrumentów ich aktywizacji zawodowej, ukazania barier, ale też korzyści (indywidualnych i ogólnospołecznych) z aktywizacji tych osób, a wreszcie – udział EFS w tworzeniu instrumentarium pomocy dla osób dotkniętych niepełnosprawnościami.

Głównym celem rozprawy Autora jest (s. 19): „kompleksowa analiza obowiązujących rozwiązań prawnych realizowanych z udziałem EFS i ukierunkowanych na wprowadzenie osób niepełnosprawnych na rynek pracy, przez zwiększenie efektywności procesu ich aktywizacji zawodowej oraz wsparcie działalności podmiotów mających umożliwić wypełnienie tego celu”. Za cele szczegółowe Autor przyjął: identyfikację czynników sprzyjających ekskluzji osób niepełnosprawnych; wykazanie odmienności ich sytuacji na rynku pracy w stosunku do zatrudniania osób pełnosprawnych; określenie oddziaływania elastycznych form zatrudnienia, wpływu usług asystenckich i zatrudnienia wspieranego na aktywizację zawodową osób z ograniczoną sprawnością organizmu; zidentyfikowanie podstawowych barier utrudniających realizację projektów operacyjnych współfinansowanych ze środków unijnych oraz przedstawienie efektów wsparcia pochodzącego z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Pytanie, jakie Autor stawia w rozprawie (s. 20) brzmi: „jaki jest warunek wzrostu efektywności instrumentów aktywizacyjnych, których nadrzędnym celem jest zwiększenie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych na krajowym rynku pracy?”. Kwestia jest dość ogólna, gdyż „warunki” mogą być liczne, poza tym „wzrost efektywności” może być osiąganym na różne

sposoby. Autor uszczegółowia jednak swoje podstawowe pytanie szeregiem kwestii uzupełniających:

- jakie implikacje zachodzą między niepełnosprawnością a niezdolnością do pracy?
- jakie są podstawowe formy zatrudniania osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy?
- jakie możliwości dla osób niepełnosprawnych stwarza szersza realizacja programów aktywizacji zawodowej?
- jakie są konstytutywne elementy określenia włączenia zawodowego oraz przesłanki charakteryzujące to pojęcie?

Zagadnienia te, a także zawarte w pracy odpowiedzi pozwalają uznać dysertację za mieszczącą się nie tylko w obrębie nauk prawa – ale też ekonomii, a po trosze nauk społecznych. Oczywiście praca dotyczy przede wszystkim zagadnień prawnych – regulacji prawa polskiego, europejskiego i międzynarodowego dotyczących osób niepełnosprawnych, a także ich aktywności gospodarczej i pracowniczej. Głównym celem rozprawy było przeprowadzenie kompleksowej analizy obowiązujących rozwiązań prawnych, ukierunkowanych na wprowadzenie osób niepełnosprawnych na rynek pracy przez zwiększenie efektywności ich aktywizacji zawodowej oraz wsparcia działalności podmiotów mających umożliwić wypełnienie tego celu. Analizy aspektów społecznych i ekonomicznych były tu jednak nieodzowną, aczkolwiek pomocniczą częścią opracowania.

Autor zadeklarował stosowanie następujących metod badawczych (s. 25):

- metody dogmatyczno-prawnej - przeprowadzenie badania norm prawnych, w celu ustalenia ich właściwej treści;
- metody językowo-logicznej, której przedmiotem badań będą pojęcia i definicje występujące w przepisach prawa;
- metody heurystycznej, służącej poszukiwaniu dotychczas nieznanych faktów i związków zachodzących pomiędzy nimi, a także wykazywaniu nowych problemów i ustalaniu propozycji ich rozwiązania – w recenzowanej pracy miała ona relatywnie małe zastosowanie;
- metody historycznej – polegającej na ukazaniu procesu przemian w obrębie systemu prawnego i rozwoju obowiązujących w nim zasad ogólnych oraz jego instytucji (również relatywnie rzadko używanej w niniejszej pracy);
- metody porównawczej - poszukiwania podobieństw lub różnic istniejących pomiędzy zachodzącymi procesami i instytucjami;
- metody statystycznej - ukazania ujęć ilościowych i jakościowych (dobrze opracowane tabele i zestawienia).

2. Analiza struktury pracy

Przedstawiona praca jest bardzo obszerna (577 stron, łącznie z bibliografią i streszczeniem), co świadczy o mnogości wątków jakie Autor w niej zawarł. Dysertacja składa się z wstępu, czterech rozdziałów oraz zakończenia, a także wykazu bibliograficznego. Dobrym rozwiązaniem jest kończenie każdego rozdziału 2-3 stronicowymi „Wnioskami”.

Pierwszy rozdział „Prawo osób niepełnosprawnych do aktywnego życia zawodowego” opisuje kwestie dotyczące ogólnej specyfiki niepełnosprawności, jej stopniowości i rodzajów. Ukazane zostały regulacje prawa polskiego i europejskiego odnośnie do prawa do pracy i zakazu dyskryminacji osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu. Autor zauważa, że niepełnosprawność cechuje się ograniczeniem sprawności organizmu utrudniającym funkcjonowanie w różnych sferach życia codziennego, ale co do zasady nie skutkuje całkowitym wyłączeniem możliwości wykonywania pracy. Osoba taka może zatem pracować, ale jej włączenie na rynek pracy wymaga ściślejszego dostosowania rozwiązań aktywizujących do predyspozycji oraz zapotrzebowania panującego na rynku pracy. Kontrowersyjnym zabiegiem Autora było umieszczenie w tym rozdziale pkt 4: „Strategie rozwoju UE” – dokumenty te tylko częściowo dotyczą osób niepełnosprawnych, ich podstawowym celem – co Autor zauważa – było ożywienie unijnej gospodarki, osoby niepełnosprawne były w nich traktowane raczej jako „zasób”, który powinien być efektywniej wykorzystany.

W rozdziale drugim „Czynniki ekskluzji i inkluzji zawodowej oraz włączenia zawodowego osób niepełnosprawnych” przedstawione zostały czynniki wykluczające i integrujące mające wpływ na położenie osoby niepełnosprawnej na rynku pracy. Szczególne znaczenie Autor przypisał kwestii mobilności osób niepełnosprawnych i ograniczeń w tym zakresie. Zaprezentowano ponadto podstawowe usługi i wybrane instrumenty rynku pracy oraz instytucje odpowiedzialne za ich realizację. W tym kontekście szczególne znaczenie mają środki ukierunkowane na wsparcie projektów mogących przyczynić się do stałego wzrostu efektywności usług. Nie jestem pewien dlaczego w tym rozdziale Autor wypukla rolę PFRON (pkt 2.4, ss. 141-143), skoro nieco dalej (poświęca mu cały osobny podpunkt (5.1.1., s. 189-197).

Rozdział trzeci „Zatrudnianie osób niepełnosprawnych” poświęcony został szczególnym uprawnieniom zawodowym zagwarantowanym osobom niepełnosprawnym w prawie krajowym, umożliwiających im znalezienie pracy odpowiadającej ich predyspozycjom, kwalifikacjom i wykształceniu. Autor wymieniając rozmaite formy wsparcia osób niepełnosprawnych, wskazuje jednocześnie na liczne bariery informacyjno-organizacyjne, które utrudniały realizację możliwych projektów, zwłaszcza w latach 2007-2013 (unijna perspektywa finansowa). Znaczna liczba wymogów formalnych i słaba promocja tego typu inicjatyw, zniechęcały osoby niepełnosprawne do korzystania ze wsparcia. Sytuację tę pogłębiały problemy komunikacyjne. Można oczywiście wskazać, że jedną z istotnych przyczyn tego stanu rzeczy był międzynarodowy kryzys finansowy lat 2008-2013 i konieczność szukania rozmaitych oszczędności, które „wypychały” osoby niepełnosprawne z rynku pracy.

Czwarty rozdział „Środki finansowe pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego przeznaczone na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych” dotyczył wsparcia z EFS i zwiększenia dostępności pomocy osobom niepełnosprawnym. Kwestia ta znalazła odzwierciedlenie podczas programowania budżetu nowej perspektywy unijnej na lata 2014-2020. Elementarną częścią realizacji wdrażanych projektów jest zasada niedyskryminacji, równości w zatrudnieniu i dostępności dla osób niepełnosprawnych. Jako mechanizm zabezpieczający ich udział w projektach wprowadzono zasadę uniwersalnego projektowania oraz racjonalnych usprawnień. Dzięki tym działaniom osoba niepełnosprawna może aktywnie uczestniczyć w różnych formach aktywności zawodowej. Autor przedstawił też bariery we wdrażaniu i realizacji projektów operacyjnych. Jednocześnie przedstawiono nowe inicjatywy podejmowane na rzecz osób

niepełnosprawnych przy wsparciu EFS oraz rekomendacje odnośnie do działań, jakie należy podjąć dla zniwelowania napotykananych barier.

Do mankamentów struktury pracy należy numeracja podrozdziałów i podpunktów: w każdym rozdziale zaczyna się od 1., później 1.1., ewent. 1.1.1 – to utrudnia lekturę, numery powinny zaczynać się cyfrą oznaczającą rozdział.

Wątpliwości budzi wyodrębnienie w pracy pojedynczych podpunktów, które niemal w całości wypełniają większe jednostki:

3.2.1 (s. 71-74) jako jedyna część 3.2. (s. 69-74)

2.5.1 (s. 303-312) jako jedyna część 2.5. (s. 301-312).

s. 117: podpunkt 1.3.2. „Bariery wynikające z otoczenia” – z kontekstu wynika że chodzi o „otoczenie społeczne”, a nie np. peryferyjność zamieszkania.

3. Analiza treści pracy

Praca ma charakter w znacznej mierze opisowy, dużą jej część stanowi analiza przepisów prawa i ich wzajemnej korelacji. Autor stara się opisać sytuację osób niepełnosprawnych w całym systemie gospodarczo-społecznym i czasami rozwija wątki, które słabo są związane z zasadniczym tematem pracy (np. sami bezrobotni, czy też strategie gospodarcze UE, gdzie los niepełnosprawnych był tylko jednym z wielu, bynajmniej nie priorytetowych zagadnień). Z uwagi na i tak imponującą objętość pracy – przygotowując ją do wydania książkowego liczne takie fragmenty można poredukować.

Autor słusznie podkreśla, że EFS odgrywa istotną rolę we wsparciu inicjatyw prozatrudnieniowych i aktywizujących osoby niepełnosprawne. W ramach swojej działalności wspiera on przedsięwzięcia mające podnosić świadomość społeczną osób niepełnosprawnych, promując ich zatrudnianie. Dzięki pomocy finansowej udzielanej z tego funduszu wspierane są przedsięwzięcia o charakterze innowacyjnym, które są ukierunkowane na podniesienie wskaźników efektywności zatrudnieniowej instrumentów rynku pracy.

Oczywiście EFS jest tylko jednym z narzędzi wspierania osób niepełnosprawnych w Polsce. Jednak unijne środki finansowe znacząco oddziałują na krajowy rynek pracy przez wspomaganie przedsięwzięć podejmowanych przez podmioty ekonomii społecznej, takie jak spółdzielnie socjalne, organizacje pozarządowe i instytucje zatrudnienia socjalnego. Promowane są też innowacyjne rozwiązania, które z powodzeniem przyjęły się w państwach Europy Zachodniej, czyli usługi asystenckie, *job coaching*, czy elastyczne formy rynku pracy. Zasoby finansowe, jakimi dysponuje fundusz mogą przyczynić się do wprowadzenia nowych narzędzi pozwalających skuteczniej dopasować świadczone wsparcie, a w konsekwencji - zwiększyć efektywność zatrudnieniową rozwiązań prawnych stosowanych wobec osób z niepełną sprawnością organizmu.

Zauważalnym problemem w pracy są skróty. Autor posługuje się licznymi aktami prawa polskiego, europejskiego i międzynarodowego, w dodatku – różnych typów (np. ustawy i rozporządzenia) i aby nie używać w pracy wielokrotnie ich pełnych nazw – często stosuje skróty. Na początku pracy znajduje się ich wykaz, obejmujący 9 (!) stron – przeważająca ich część to akty prawne, które i tak są wymieniane w kończącej pracę bibliografii. Niektóre skróty są

powszechnie znane i stosowane (ZUS, EFS), przeważającą większość Autor opracował sam, według wzorcu akronimu tytułu zakończonego literką oznaczającą jego typ (np. s.d.g.u - ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej). W treści pracy jednak mnogość tych akronimów i tak znacząco utrudnia lekturę. W niektórych fragmentach (np. ss. 221, 226, 267) Autor analizuje jeden akt prawny – kilkakrotnie przytaczając jego akronim (wtedy wystarczyłoby raz zaznaczyć, że cytowane poniżej artykuły bądź paragrafy dotyczą tego właśnie aktu). Być może rozwiązaniem byłoby nadanie aktom prawnym po prostu numerów w bibliografii i odsyłanie do nich (np. „art. 28 ust. 3 aktu nr 54”). Tak jak zakładam celowość publikacji przedstawionej dysertacji w postaci książki – tak skróty wymagać będą znaczącego przeredukowania). Dodatkowo:

- s. 112: „grupa NEET” – tłumaczenie akronimu dopiero na str. 132;
- s. 194: akronimy WTZ i ZAZ, rozwinięte dopiero na s. 228, 248.

Ciekawe są dysproporcje między ilością niepełnosprawnych w społeczeństwie polskim (12,2%) i unijnej średniej (16,7%). Jak Autor wytłumaczyłby tę zauważalnie większą tężyznę Polaków wobec ogółu Europejczyków? Interesujące jest też skorelowanie (s. 372) szans osób niepełnosprawnych na unijnym rynku pracy z kryzysami gospodarczymi.

Należy nadmienić, że praca jest napisana eleganckim, profesjonalnym i komunikatywnym stylem.

4. Uwagi szczegółowe

W tej części chciałbym wskazać kilka kwestii budzących moje wątpliwości w treści pracy

s. 11: Nazwa „Traktat UE” (TUE) dotyczy dwóch różnych dokumentów: pierwszy podpisano w 1992 r., obowiązywał do 2009 r., kiedy zastąpił go drugi o identycznej nazwie, skorelowany z TfUE.

s. 18: Czy Autor wskazuje na antynomię pomiędzy niepełnosprawnością „prawną” a „biologiczną”? Jak można uzasadnić fakt (wynikający z zestawienia danych ss. 31-32), że niemal pół miliona Polaków jest niepełnosprawnych prawnie- lecz nie biologicznie?

ss. 82-89: Strategia „Europa 2020” jest w pracy nieco zbyt rozbudowana. Pomoc dla niepełnosprawnych jest jedynie jej fragmentem – i na nim należało się skoncentrować.

s. 108: zdanie urwane w połowie linijki

ss. 122-126: fragment poświęcony w zbyt dużej mierze bezrobotnym, a zbyt mało – niepełnosprawnym (którym emigracja czy prostytutka grozi w zdecydowanie mniejszym stopniu – s. 125).

s. 127: akapit „Rozpatrując potencjalne możliwości (...) marginalizacji społecznej” brzmi jak fragment tekstu propagandowego.

s. 182, 227: pojęcie „obligacje” warto zastąpić synonimem „zobowiązania”. W j. polskim to papiery wartościowe.

s. 199-200: niezgrabne sformułowanie: jak ustawa z 1997 r. mogła określać obowiązki struktur powołanych w 1998 r. (to były nawet różne parlamenty, oczywiście ustawa została znowelizowana, ale warto było to odnotować)

s. 208-215: agencje zatrudnienia i Ochotnicze Hufce Pracy – Autor sam stwierdza, że dla niepełnosprawnych ich wpływ jest niewielki, więc można te wątki poskracać.

s. 266: „czas pracy w rzeczonyj instytucji wynosi przynajmniej 0,55 wymiaru czasu pracy określonego na 7 godzin dziennie i 35 godzin tygodniowo. W pewnych przypadkach powyższy wymiar czasu pracy może być podniesiony aż do 0,8 wymiaru czasu pracy” – jeśli „przynajmniej” to chyba standardem jest możliwość jego wydłużania?

s. 372: w 1988 r. nie było jeszcze UE

s. 432-446: procedura wyboru projektów – te fragmenty można poskracać.

5. Dobór źródeł i literatura

Jak już nadmieniałem, znaczną część źródeł wykorzystanych w pracy stanowią akty prawne: ustawy, rozporządzenia, akty prawa międzynarodowego, a także orzecznictwo. Oprócz nich Autor wykorzystał nader liczne opracowania statystyczne, materiały źródłowe (raporty i sprawozdania), a wreszcie – niezwykle bogatą literaturę przedmiotu (bibliografia liczy 64 strony). Również netografia (dane pozyskane z internetu) wskazują na głęboką znajomość opisywanej problematyki.

6. Konkluzja

Praca Pana mgr Piotra Kawki w mojej opinii spełnia wymogi samodzielnej, wyczerpującej, prezentującej nowe podejście do zagadnienia i wykorzystującej naukową aparaturę badawczą – pracy doktorskiej. Jej lektura potwierdza tezę, iż jej Autor posiada zarówno wiedzę teoretyczną z zakresu prawa, a także umiejętność posłużenia się tymi wiadomościami podczas praktycznych, samodzielnych badań naukowych, wykorzystując też wiedzę z innych dyscyplin naukowych. Sugerowane przeze mnie poprawki i korekty w dysertacji nie umniejszają jej walorów naukowych.

Stwierdzam, że przedstawiona dysertacja spełnia wymagania określone w art. 13 Ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz.Ust. z dnia 27 września 2017 r., poz. 1789, z późniejszymi zmianami).

W związku z tym wnioskuję o dopuszczenie Doktoranta do publicznej obrony.

Paweł Turczyński