

Prof. dr hab. Ewa Leś

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Krystyny Górnickiej pt. Najtrudniejszy wskaźnik. Bariery tworzenia miejsc pracy w sektorze ekonomii społecznej. Studium socjologiczne

Autorka podejmuje istotną, a jednocześnie wciąż słabo rozpoznaną w polskich badaniach socjologicznych i politologicznych kwestię wykorzystania funduszy europejskich na finansowanie tworzenia miejsc pracy w organizacjach gospodarki społecznej. Ekonomia społeczna umożliwia realizację tych wartości, które za J. Stiglitzem można nazwać bieżącą jakością życia (*well-being*), która uwzględnia zarówno aspekty ekonomiczne egzystencji (dochody i konsumpcję), jak i płaszczyznę pozoeconomiczną, np. samopoczucie społeczne. Autorka uczyniła celem rozprawy doktorskiej pierwszy kierunek działalności gospodarki społecznej, tj. rozpoznanie, charakterystykę i wyjaśnienie deficytów w tworzeniu miejsc pracy przy wykorzystaniu funduszy UE przez polskie organizacje gospodarki społecznej. Cele pracy zostały zakreślone ambitnie i szeroko, ponieważ wdrażanie programów publicznych wspierających zatrudnienie osób wykluczonych wymaga naukowego monitoringu i ewaluacji dla oceny sprawności interwencji publicznych. Dlatego wybór tematu rozprawy doktorskiej należy uznać za trafny.

Teza badawcza przyjęta przez autorkę brzmi następująco: „*Bariery tworzenia miejsc pracy w sektorze ekonomii społecznej powstają w wyniku słabości instytucji odpowiedzialnych za upowszechnianie i wprowadzanie w życie nowych reguł rozwiązywania problemów społecznych oraz racjonalne dystrybuowanie środkami*”. Doktorantka następująco przedstawiła wybór tematu swojej rozprawy: „*Punktem wyjścia prezentowanych badań było następujące spostrzeżenie wynikające z analizy materiałów urzędowych: Istnieje zastanawiająca rozbieżność między planowaną w dokumentach programowych*

na poziomie krajowym a rzeczywistą, zaplanowaną i realizowaną na poziomie regionalnym, liczbą miejsc pracy w sektorze ekonomii społecznej . Co więcej, te miejsca, które udało się utworzyć, w świetle dostępnych danych, okazują się bardzo kosztochłonne i mają ograniczoną trwałość. Osoby zagrożone wykluczeniem społecznym często nie są w stanie utrzymać swoich miejsc pracy, co powoduje dużą rotację osób zatrudnionych w podmiotach ekonomii społecznej. Osoby działające w sektorze twierdzą, iż trudniej jest utrzymać trwałość utworzonego miejsca pracy niż je stworzyć”.

Praca doktorska liczy 216 stron, na które składa się pięć rozdziałów, wstęp, zakończenie oraz 70 stron (str. 217-297), które zawierają bibliografię, spis tabel, narzędzia badawcze, spis schematów i abstrakty w j. polskim i j. angielskim.

Przedmiotem analizy i oceny systemu tworzenia miejsc pracy dla osób wykluczonych ze środków europejskich są dokumenty strategiczne i programowe oraz działalność ośrodków wspierania ekonomii społecznej (OWES). Bogatą bazę źródłową pracy tworzą m.in. dokumenty unijne i krajowe, regionalne programy operacyjne, szczegółowe opisy osi priorytetowych obowiązujących w okresie ogłaszania konkursów na prowadzenie OWES, inne dokumenty regionalne, sprawozdania roczne z wdrażania regionalnych programów operacyjnych w 16 województwach za lata 2014-2018, urzędowe badania i analizy nt. gospodarki społecznej i włączenia społecznego oraz dokumentacje konkursowe z poszczególnych województw.

Dociekania autorki mają charakter teoretyczny, zwłaszcza R.I i R.II oraz opisowo-analityczny - R. III, IV i V. Jest to cenna naukowo praca, która odsłania słabo rozpoznane uwarunkowania nieskuteczności instytucji państwa w zakresie aktywizacji zawodowej osób wykluczonych. Wskazuje na wymierną słabość instytucji publicznych we wdrażaniu „*nowych reguł rozwiązywania problemów społecznych i racjonalne dystrybuowanie środków*”. Zaletą rozprawy jest wyodrębnienie 3 przyczyn niezadawalającej skuteczności w tworzeniu miejsc

pracy w ramach organizacji gospodarki społecznej, które autorka określiła mianem barier systemowych, organizacyjnych i metodycznych.

Autorce należy się uznanie za włączenie w zakres analizy badawczej za lata 2014-2020 czterech instytucji zarządzających i koordynujących system rozwoju miejsc pracy w organizacjach gospodarki społecznej na szczeblu krajowym i objęcie analizą badawczą wszystkich województw.

W Rozdziale I Autorka wykazała satysfakcjonujący stopień wykorzystania wiedzy teoretycznej. Przywołane teorie socjologii sfery publicznej i podejście nowego instytucjonalizmu stanowią właściwie obraną ramę teoretyczną. Autorka twórczo aplikuje koncepcję nowego instytucjonalizmu do opisu instytucji gospodarki społecznej ujmując je jako złożony, hybrydowy i zmieniający się system instytucjonalny.

Rozdział zyskałby na przejrzystości, gdyby rozpoczynał się od przedstawienia perspektyw teoretycznych - koncepcji sfery publicznej i ujęcia nowego instytucjonalizmu. Na tym tle omówienie definicji i funkcji ekonomii społecznej jako instytucji społecznej oraz narzędzi wsparcia gospodarki społecznej w Polsce i w państwach europejskich zapewniłoby większą przejrzystość i spoistość wywodu.

Mam do R. I także uwagi krytyczne. Pierwsza dotyczy zakresu rozdziału I. Zabrakło w nim zwięzłej genezy polskich instytucji gospodarki społecznej przed 1989 r. i ich ewolucji w podczas zmiany ustrojowej. Druga uwaga odnosi się nie tyle do tego, co się w rozdziale znajduje, ile do tego, czego w nim zabrakło. Problematyka ekonomii społecznej ze swej istoty ma charakter interdyscyplinarny. Stąd też recenzowana praca zyskałaby znacząco, gdyby zawierała syntetyczną analizę skali i struktury demograficznej populacji osób wykluczonych z zatrudnienia w świetle danych statystyki publicznej w ujęciu krajowym i regionalnym oraz przedstawiała prognozy dot. zwiększania się sektora brzegowego gospodarki, w skład którego wchodzi gospodarka społeczna.

Rozdział II przedstawia założenia metodologiczne i badawcze pracy. W tej części rozprawy autorka przedstawiła fazy procesu badawczego, scharakteryzowała cele, założenia i problemy badawcze, omówiła metody, narzędzia i techniki badań własnych, sposób doboru próby badawczej, przebieg badań oraz zaprezentowała zasady analizy zebranego materiału badawczego. Należy stwierdzić, że przyjęte cele, założenia i problemy badawcze zostały określone trafnie i przejrzyście w schemacie 4 na s. 64 i tabeli 7 na s. 84-85. Poszukując odpowiedzi na główny problem badawczy - uwarunkowań niskiej skuteczności polityki państwa w tworzeniu miejsc pracy w jednostkach ekonomii społecznej autorka przygotowała zestaw trafnych pytań badawczych dot. w/w barier.

Wybór badań ilościowych i jakościowych jako podejścia badawczego oraz objęcie nim informatorów odpowiedzialnych za proces konstruowania, wdrażania, organizacji i dopasowania do potrzeb osób aktywizowanych pozwoliło doktorantce dokonać dogłębnego przeglądu, analizy i oceny polskiej polityki wsparcia osób wykluczonych społecznie z wykorzystaniem funduszy UE. W szczególności zarządzania procesem wdrażania pomocy na tworzenie miejsc pracy w organizacjach gospodarki społecznej na poziomie krajowym, regionalnym i szczeblu lokalnym. Umożliwiło to poznanie subiektywnych opinii realizatorów polityki wsparcia nt. założeń systemu wsparcia, ograniczeń wynikłych z organizacji systemu pomocy oraz barier tkwiących w niedopasowaniu oferty usługowej do zmieniających się cech osób wymagających interwencji publicznych na rynku pracy. Powyższe wskazuje na istotne korzyści naukowe wybranego przez autorkę pracy podejścia metodologicznego.

Celem Rozdziału III była odpowiedź na problem badawczy, czy i w jakim zakresie bariery tworzenia miejsc pracy stanowią czynniki związane z założeniami systemu wsparcia. Rozdział zawiera charakterystykę barier systemowych w tworzeniu miejsc pracy w instytucjach gospodarki społecznej. Za

walor tej części pracy uznają trafną typologię barier utrudniających w praktyce wykonywanie założonych celów wsparcia gospodarki społecznej w tworzeniu miejsc pracy. Autorka wskazuje na niezgodność i zmienność zapisów w dokumentach programowych szczebla krajowego (KPRES) i regionalnego (RPO) oraz niespójność w programowaniu interwencji publicznych na obu szczeblach co do liczby nowych miejsc pracy i ich kosztów oraz kosztów działalności ośrodków wsparcia ekonomii społecznej (OWES). Następstwem wspomnianych deficytów zarządzania i koordynacji były zakłócenia i spadek skuteczności w świadczeniu przez OWES pomocy w tworzeniu miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych. Mimo to jak zauważa autorka „...regiony nie planowały dostosowywać się do zapisów KPRES i tworzyć więcej miejsc pracy” (s.116), choć „większość respondentów widzi w niespójnym programowaniu możliwą barierę w procesie tworzenia miejsc pracy w PS” (s. 121).

W świetle omawianych ustaleń autorki próby wyjaśnienia stwierdzonych rozbieżności między celami założonymi i realizowanymi programów wsparcia publicznego w tworzeniu nowych miejsc pracy należałoby więc poszukiwać w rekomendacjach raportów, badań ewaluacyjnych i analiz, które były przedmiotem badań (Tabela 6, s. 80). Jednak w treści pracy nie znalazłam informacji o wynikach monitoringu wdrażania programów wojewódzkich i ocenie skuteczności prowadzonych interwencji publicznych w tym zakresie. W pracy nie ma też informacji nt rezultatów ewaluacji wdrażania RPO w poszczególnych województwach podczas realizacji RPO i po jego zakończeniu i i jaka jest ocena z ewaluacji *ex post* stopnia osiągnięcia celów zatrudnieniowych oraz przyczyn ich nieosiągnięcia w województwach.

W Rozdziale IV przedstawiono bariery w wykonywaniu funkcji zatrudnieniowej przez podmioty ekonomii społecznej wynikające z organizacji wsparcia. Jak pisze doktorantka: „Przedstawiłam tutaj i poddałam analizie dane, które umożliwiają rozstrzygnięcie następującego problemu badawczego: Czy a

jeśli tak, to w jakim zakresie bariery tworzenia miejsc pracy stanowią czynniki występujące w procesie organizacji wsparcia ?” Walorem tej części pracy jest zwrócenie uwagi, że sposób realizacji programu pomocy określony w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej (KPRES) w praktyce odbywał się według zróżnicowanych oraz zmiennych zasad i reguł. Szczególne trudności instytucjom wojewódzkim sprawiało wdrożenie krajowych dokumentów programujących. Skala i zakres trudności spowodowanych licznymi zmianami podczas realizacji programów, w tym tak kluczowymi, jak zmiana definicji przedsiębiorstwa społecznego i długi okres oczekiwania na dotacje po zaakceptowaniu wniosku sprawiały, że uzyskane korzyści społeczne były mniejsze niż zakładane co do liczby utworzonych nowych miejsc pracy i zainteresowania odbiorców korzystaniem z programu.

Rozdział V dotyczy ograniczeń tworzenia miejsc pracy w organizacjach gospodarki społecznej wynikłych ze specyfiki potrzeb osób aktywizowanych. Problem badawczy sformułowano w postaci pytania badawczego: Czy i w jakim zakresie bariery tworzenia miejsc pracy stanowią czynniki związane ze specyfiką osób bez pracy i trudności w dostosowaniu działań reintegrujących zawodowo do ich profilu potrzeb? W rozdziale wskazano m.in., że najważniejszym czynnikiem utrudniającym tworzenie przedsiębiorstw społecznych przez osoby wykluczone z zatrudnienia jest brak kwalifikacji do prowadzenia przedsiębiorstwa społecznego. Wymieniane są także inne ograniczenia, jak problemy wizerunkowe przedsiębiorstw społecznych, brak zainteresowania udziałem w programie i brak dostatecznych umiejętności nawiązywania i podtrzymywania kontaktów w środowisku działania przedsiębiorstwa społecznego.

Do najważniejszych konkluzji rozprawy należy ustalenie, że latach 2014-2020 w regionalnych programach operacyjnych na wsparcie rozwoju miejsc pracy w organizacjach ekonomii społecznej przewidziano ponad 1 mld PLN, które zgodnie z założeniami KPRES miały przyczynić się do powstania ponad 20 tys.

trwałych i wysokiej jakości miejsc pracy. Jednak dostępne szacunki wskazują, że do 2023 r. powstanie nie więcej niż ok. połowa miejsc pracy zaplanowanych w dokumencie krajowym KPRES.

We wnioskach i rekomendacjach praktycznych autorka wskazuje, że koszty utworzenia jednego miejsca pracy przekroczyły 100 tys. i że nie mają one trwałego charakteru. W konsekwencji bariery systemowe i organizacyjne zwłaszcza słabość instytucji publicznych odpowiedzialnych za programowanie, wdrażanie i implementację tworzenia miejsc pracy w podmiotach gospodarki społecznej na szczeblu lokalnym stanowią główną przyczynę niepowodzeń aktywizacji zawodowej osób bez pracy w okresie minionej perspektywy finansowej 2014-2020.

W części rekomendacyjnej pracy doktorantka trafnie proponuje zmniejszenie regulacji dot. zarządzania i sprawozdawczości i poprawę spójności systemu wsparcia przez ograniczenie *„liczby dokumentów strategicznych i programowych”* oraz *„silniejsze powiązanie aktywizacji społecznej z zawodowa”* i *„ujednoczenie wskaźników dot. zatrudnienia”* (s. 216).

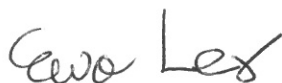
Podsumowując, analiza i ocena skuteczności systemu wsparcia państwa w tworzeniu miejsc pracy w ramach gospodarki społecznej z wykorzystaniem funduszy europejskich jest rzadkością w polskim piśmiennictwie naukowym. Autorka swoją rozprawą doktorską tę lukę w znaczącym stopniu wypełniła. Należy podkreślić staranność w przedstawieniu wyników badań i poprawność w weryfikacji założonych hipotez.

Przedstawione przez mgr Krystynę Górnicką w pracy doktorskiej analizy dowodzą, że zarządzanie i koordynacja programu pozostające w gestii wielu instytucji krajowych i regionalnych spowodowały istotne trudności w interpretacji założeń i procedur dotacyjnych.

Doktorantka odwołując się do teoretycznych eksplanacji nowego instytucjonalizmu i na podstawie wywiadów z uczestnikami badania ukazuje rozdziew między założonymi celami instytucji a ich praktykami.

To wartościowa i o dużych walorach aplikacyjnych rozprawa doktorska.

Konkluzja: rozprawa doktorska mgr Krystyny Górnickiej odpowiada ustawowym wymogom dotyczącym prac doktorskich i spełnia warunki stawiane kandydatom do stopnia doktora w dziedzinie socjologii. W moim przekonaniu rozprawa doktorska spełnia wymagania stawiane rozprawom doktorskim w obowiązujących przepisach, zgodnie z treścią art. 13 , ust.1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.



Ewa Leś

Warszawa, 9 stycznia 2022 r.