

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Wydział Pedagogiki i Psychologii

ŁUKASZ KWIATKOWSKI

ORCID: 0000-0002-9582-9430

lukasz.kwiatkowski@poczta.umcs.lublin.pl

---

*Organizacje pozarządowe jako narzędzie skutecznej polityki społecznej w kontekście zwalczania bezrobocia na przykładzie Lubelszczyzny*

---

Non-governmental Organizations as a Tool for Effective Social Policy  
in the Context of Combating Unemployment on the Example of the Lublin Region

STRESZCZENIE

Bezrobocie jest jednym z elementów kształtujących politykę socjalną. Istnieje szereg narzędzi do walki z tym niekorzystnym zjawiskiem. W momencie akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej został wzmocniony trzeci sektor poprzez wsparcie finansowe udzielane w ramach funduszy strukturalnych. W związku z tym w okresie ostatnich 15 lat można zaobserwować wzmoczone działania mające na celu zmniejszenie stopy bezrobocia nie tylko poprzez wsparcie udzielane przez aparat państwowy, lecz przede wszystkim przez organizacje pozarządowe. Celem opracowania było zwrócenie uwagi na zjawisko bezrobocia na terenie województwa lubelskiego na przełomie lat oraz ukazanie roli NGOs w kontekście walki z tym zjawiskiem.

**Słowa kluczowe:** organizacje pozarządowe; polityka społeczna; bezrobocie

WPROWADZENIE

W demokratycznych społeczeństwach organizacje trzeciego sektora od zawsze pełnią bardzo ważne funkcje społeczne. Umożliwiają one zrzeszanie się osób i podejmowanie działań istotnych dla rozwoju lokalnych społeczności. Kluczowym elementem funkcjonowania organizacji pozarządowych jest fakt, że większość z nich powstaje w ramach oddolnych inicjatyw nakierowanych na rozwiązywanie konkretnych problemów i pomaganie konkretnym grupom doce-

lowym. Organizacje te w dużej mierze opierają swoje funkcjonowanie na pracy społecznej swoich członków – kapitał ludzki stanowi ich największą wartość. Działania podejmowane przez podmioty powinny być efektywne i przynosić miarodajne korzyści. W związku z powyższym organizacje muszą szukać stabilnych źródeł finansowania aktywności. Analizując strukturę przychodów NGOs, można zauważyć dominujący trend finansowania działalności z krajowych środków publicznych, z którego korzysta 65% organizacji (Charycka, Gumkowska, 2019). Ta tendencja charakteryzuje się bardzo dużą dynamiką wzrostu, co potwierdzają dane statyczne wskazujące na 29% w 2005 r. i 45% w 2012 r. (Mazur, Pacut, 2015). Co więcej, odsetek organizacji korzystających z samorządowych źródeł przychodu również regularnie rośnie: od 49% w 2011 r., przez 55% w 2014 r., po 61% w 2017 r. (Charycka, Gumkowska, 2019). Wobec tego można jednoznacznie stwierdzić, że wzrost wysokości finansowania działań trzeciego sektora w ramach realizacji założeń polityki społecznej wiąże się nierozzerwalnie m.in. z przeniesieniem części zadań z sektora publicznego do sektora pozarządowego. W niniejszym opracowaniu skupiono się na rozważaniach dotyczących roli NGOs w kontekście działań mających bezpośredni wpływ na poziom bezrobocia, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w województwie lubelskim.

#### WZROST ZNACZENIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH NA PRZESTRZENI OSTATNICH LAT

Trzeci sektor stał się narzędziem do realizacji państwowych strategii rozwoju we wszystkich dziedzinach życia, w tym w polityce społecznej, obejmującej działalność państwa i innych organizacji w dziedzinie kształtowania warunków życia i pracy ludzi oraz stosunków społecznych, mającej na celu m.in. zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu, zapewnienie ładu społecznego. Polityka społeczna jako dziedzina działalności państwa (państwowa polityka społeczna) może być realizowana przez różne polityki szczegółowe, np. politykę zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia, zatrudnienia, oświatową, ochrony pracy, rodzinną, mieszkaniową, kulturalną (upowszechnianie kultury), walki z patologiami społecznymi. W zależności od dominującej w danym kraju ideologii (doktryny społecznej) polityka społeczna jest realizowana w zróżnicowanym zakresie i według różnych modeli, np. modelu społecznej gospodarki rynkowej, państwa opiekuńczego (państwo dobrobytu), państwa pozytywnego (model związany z doktrynami liberalną i neokonserwatywną, według których państwo nie powinno zajmować się bezpośrednio polityką społeczną, lecz tworzyć jednostkom, stowarzyszeniom i gminom warunki do zaspokajania potrzeb w tej sferze) (*Encyklopedia PWN*, 2006).

Interpretując powyższą definicję, mówiąc o polityce społecznej mamy na myśli przede wszystkim działalność, której celem jest udzielanie pomocy po-

szczególnym jednostkom w aspekcie społecznym. Tego rodzaju pomoc od wielu lat jest realizowana przez aparat państwowy, jednak po transformacji ustrojowej, a w szczególności po przystąpieniu Polski do struktur Unii Europejskiej, częściowo ciężar realizacji zadań jest przenoszony na trzeci sektor, który nazywany jest także sektorem obywatelskim, sektorem społecznym lub sektorem gospodarki społecznej. Rozwój, jaki możemy zaobserwować w tej dziedzinie, jest ogromny; w wielu krajach uważa się, że to właśnie ta droga jest najbardziej odpowiednia i efektywna, jeżeli chodzi o prowadzenie lokalnej polityki społecznej i rozwiązywanie lokalnych problemów społecznych. Trzeci sektor powinien mieć realny wpływ na organy decyzyjne (Stockhammer, 2004). W jego skład wchodzi organizacje pozarządowe (fundacje i stowarzyszenia), podmioty gospodarki społecznej (np. spółdzielnie socjalne, przedsiębiorstwa społeczne). Podmioty te łączą działalność nastawioną na osiąganie celów statutowych, a wypracowany zysk jest w dużej części reinwestowany na cele społeczne.

Coraz częściej podmioty sektora obywatelskiego upodabniają się do siebie, przenikają oraz działają w identyczny sposób. Mają do dyspozycji podobne instrumenty i metody oraz posługują się zbliżonymi środkami działania. NGOs wytwarzają i produkują usługi społeczne, rozwiązują konkretne problemy społeczne w skali lokalnej oraz tworzą nowe miejsca pracy. Ponadto można zaobserwować zjawisko współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami, przejawiającą się podczas realizacji programów czy strategii rozwoju lokalnego, a także założeń krajowej polityki społecznej. Nawiązują do tego dane statystyczne: 73% organizacji działa na rzecz dzieci i młodzieży, 62% – na rzecz lokalnych społeczności, 39% – na rzecz seniorów, 25% – na rzecz chorych i niepełnosprawnych. Należy zauważyć, że powyższe dane odnoszą się do zarejestrowanych w KRS 117 tys. stowarzyszeń i 26 tys. fundacji (Charycka, Gumkowska, 2019).

Sprzyjająca koniunktura dla organizacji pozarządowych i możliwość efektywnej realizacji zadań wpisujących się w ramy polityki społecznej nierozzerwalnie łączy się z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Gdy w 2006 r. Parlament Europejski zatwierdził budżet Wspólnoty na lata 2007–2013, jego znaczącą część stanowiły wydatki na fundusze strukturalne, które są finansowymi instrumentami polityki regionalnej. Unia Europejska w jej ramach stara się kierunkować działania na rzecz zwiększenia spójności państw członkowskich, wzrostu gospodarczego i wyrównania różnic między regionami bogatymi i biednymi. Realizacja określonych założeń nie jest możliwa przy wysokim poziomie negatywnych zjawisk społecznych, takich jak np. bezrobocie, wykluczenie społeczne, wykluczenie cyfrowe, niska mobilność pracowników czy uzależnienie od pomocy społecznej. Zjawiska te hamują rozwój członków Wspólnoty, która określiła za pomocą m.in. Europejskiego Funduszu Społecznego szereg środków, których zadaniem jest redukcja tych negatywnych zjawisk. W 2013 r. Parlament Europejski przyznał Polsce ok. 105 mld euro na nowy okres finansowania 2014–2020. Obecnie możemy

zauważyć pozytywną ewolucję w systemie dystrybucji środków. O ile w latach 2007–2013 skupiano się w szczególności na szkoleniach miękkich i szkoleniach zawodowych dla osób pozostających bez pracy, o tyle w aktualnej perspektywie widoczny jest dobry trend współfinansowania części kosztów ponoszonych przez pracodawcę, organizowania płatnych staży i praktyk czy też bezzwrotnych dotacji dla osób zakładających działalność gospodarczą. Ogół działań jest nakierowany na reintegrację zawodową, rozwój przedsiębiorczości i rehabilitację społeczną osób zagrożonych wykluczeniem. W sposób znaczący przyczynia się do skutecznej ewolucji polityki zatrudnienia, stanowiącej ważny element polityki społecznej oraz wpływającej w sposób bezpośredni na aktywność i zamożność społeczeństwa.

### BEZROBOCIE NA TERENIE WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO JAKO OBSZAR PROBLEMOWY POLITYKI SPOŁECZNEJ

Przykładem regionu, który wymaga intensywnych nakładów na skuteczną politykę zatrudnienia realizowaną przez trzeci sektor, jest Lubelszczyzna. Obszar ten cechuje się bardzo dobrymi uwarunkowaniami wynikającymi z położenia. Niestety, stopień rozwoju infrastruktury, niska mobilność mieszkańców i stosunkowo słabo rozwinięty lokalny rynek pracy stanowią barierę rozwojową. Województwo lubelskie to jeden z najbiedniejszych regionów w Unii Europejskiej, o czym świadczy wskaźnik PKB na poziomie 48% średniej unijnej (Eurostat, 2019). Kluczowym elementem polityki społecznej powinna być aktywna polityka rynku pracy, dzięki której możliwe będzie osiągnięcie niskiej stopy bezrobocia, zahamowanie zjawiska emigracji kapitału ludzkiego oraz wzrost procesu reintegracji, inwestycje w kapitał ludzki w celu poprawy jego kwalifikacji, konkurencyjności i wydajności. W województwie lubelskim zjawisko bezrobocia kształtuje się na poziomie niekorzystnym w skali kraju. Podczas gdy średnie bezrobocie w Polsce w miesiącach styczeń–maj 2019 r. kształtowało się na poziomie 5,84%, w województwie lubelskim było na poziomie 7,98%, czyli aż o 2,14% większym niż wskaźnik ogólnokrajowy, co przy obecnej sytuacji gospodarczej jest złym wynikiem (zob. *Stopa bezrobocia w kraju...*).

Lubelszczyzna, pomimo doskonałego położenia geopolitycznego oraz ogromnego potencjału zawartego w zasobach ludzkich i gospodarce, należy do tzw. ściany wschodniej, inaczej zwanej „Polską B” (Jaworski, 2014). Już od czasów II Rzeczypospolitej regiony te były nastawione na produkcję rolną, co w znaczącym stopniu rzutowało na poziom życia ich mieszkańców. W latach 1939–1954 miał zostać wprowadzony w życie plan piętnastoletni zaproponowany przez Ministra Skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego, który miał za zadanie wyrównać poziom życia między regionami kraju. Niestety, przez wybuch II wojny światowej nigdy nie został zrealizowany. Z kolei okres PRL-u to dla regionu czas

wzmoczonych inwestycji dokonywanych przy pomocy czynu społecznego. Centralnie sterowana gospodarka wszelkimi dostępnymi środkami tworzyła, a następnie podtrzymywała nierentowne zakłady i finansowała pozbawione ekonomicznego sensu inwestycje, dając przy tym setkom mieszkańców regionu zatrudnienie i tworząc jednocześnie przerost zatrudnienia w każdym sektorze gospodarki (Ciechański, 1991, s. 4–6). Była to jedna z przyczyn tego, że Lubelszczyzna mocno odczuła proces transformacji systemowej. Wolny rynek i wprowadzenie zasad wolnorynkowych doprowadziły do wzrostu bezrobocia w latach 1990–1993 aż o 10% (GUS, 2008, s. 25–33).

Rozwój prywatnej inicjatywy i wejście na regionalny rynek zagranicznych inwestorów pozwolił jednak w krótkim czasie zdecydowanie zredukować ten wysoki poziom. Lata 1995–1997 były przełomowe, gdyż w tym okresie liczba bezrobotnych zaczęła spadać. Należy mieć na uwadze, że w tym czasie zmieniły się instrumenty prawne związane ze zjawiskiem bezrobocia. Rok 1998 i następne to ponowny wzrost liczby bezrobotnych. Sytuacja ta była pochodną nie tyle gwałtownego pogorszenia się stanu gospodarki, co przede wszystkim reakcją na wprowadzenie reform społecznych, zwłaszcza reformy służby zdrowia i systemu ubezpieczeń społecznych oraz – pośrednio – reformy administracji. W końcu września 2000 r. w urzędach pracy województwa lubelskiego było zarejestrowanych 151 148 bezrobotnych (wzrost w stosunku do 1999 r. o 9%) (Biuro Planowania Przestrzennego, 2002).

W latach 2001–2010 na sytuację na Lubelszczyźnie oddziaływało wiele czynników. W okresie 2001–2004 w znaczącym stopniu zwiększył się poziom bezrobocia, na co miała wpływ słaba kondycja całej polskiej gospodarki. Sytuacja zdecydowanie poprawiła się po przyłączeniu Polski do Unii Europejskiej, głównie dzięki emigracji zarobkowej do krajów tzw. starej piętnastki, która na przestrzeni lat 2004–2008 ukształtowała spadek poziomu bezrobocia z 18,39% do 11,45% (różnica 6,94%). Za wskaźniki z okresu 2009–2013 w głównej mierze odpowiada ogólnosiwiatowe spowolnienie gospodarcze wywołane kryzysem finansowym zapoczątkowanym we wrześniu 2008 r. przez upadek czwartego co do wielkości banku inwestycyjnego w USA. Od 2014 r. można obserwować nieśląbnący wzrost zapotrzebowania na pracowników przy jednoczesnym wzroście dynamiki zatrudnienia (tabela 1).

Zgodnie z danymi zamieszczonymi na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej stopa bezrobocia na koniec kwietnia 2019 r. na terenie województwa lubelskiego wynosiła 7,7%. Należy pamiętać, że określenie poziomu bezrobocia jest tylko wstępem do szerszej analizy pozwalającej określić, czy realizowane działania są skuteczne czy nie. Niepokojącym zjawiskiem jest zwolnienie tempa konwergencji rynków pracy UE, ponieważ wpływa bezpośrednio na całokształt kreowanej polityki społecznej (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2018).

Tabela 1. Poziom bezrobocia na terenie województwa lubelskiego w latach 2004–2018

Poziom bezrobocia na terenie województwa lubelskiego na przestrzeni lat		
Rok	Średnia stopa bezrobocia uwzględniająca 12 miesięcy	Wzrost/spadek w porównaniu do poprzedniego roku
2004	18,39%	+2,73%
2005	17,26%	-1,13%
2006	16,28%	-0,98%
2007	13,80%	-2,48%
2008	11,45%	-2,35%
2009	11,95%	+0,50%
2010	12,53%	+0,58%
2011	14,08%	+1,55%
2012	13,43%	-0,65%
2013	15,34%	+1,91%
2014	13,26%	-2,09%
2015	11,84%	-1,42%
2016	10,65%	-1,19%
2017	9,13%	-1,52%
2018	7,96%	-1,17%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych WUP Lublin (<http://wuplublin.praca.gov.pl>).

Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001) osoba bezrobotna to osoba, która bezpośrednio przed rejestracją jako bezrobotna była zatrudniona nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej 6 miesięcy, oraz osoba niezatrudniona i niewykonująca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub w danej służbie albo innej pracy zarobkowej albo jeżeli jest osobą niepełnosprawną, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy, nieuczącą się w szkole, z wyjątkiem uczącej się w szkole dla dorosłych lub przystępującej do egzaminu eksternistycznego z zakresu programu nauczania tej szkoły lub w szkole wyższej, gdzie studiuje na studiach niestacjonarnych, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukującą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jeżeli:

- ukończyła 18 lat,
- nie osiągnęła wieku emerytalnego,
- nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej, renty rodzinnej w wysokości przekraczającej

- połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę albo po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności, nie pobiera nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego,
- nie jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe,
  - nie uzyskuje przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym z działów specjalnych produkcji rolnej, chyba że dochód z działów specjalnych produkcji rolnej, obliczony dla ustalenia podatku dochodowego od osób fizycznych, nie przekracza wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 2 ha przeliczeniowych ustalonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o podatku rolnym, lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w takim gospodarstwie,
  - nie złożyła wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej albo po złożeniu wniosku o wpis zgłosiła do ewidencji działalności gospodarczej wnioszek o zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej i okres zawieszenia jeszcze nie upłynął, albo nie upłynął jeszcze okres do, określonego we wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej, dnia podjęcia działalności gospodarczej,
  - nie jest osobą tymczasowo aresztowaną lub nie odbywa kary pozbawienia wolności, z wyjątkiem kary pozbawienia wolności odbywanej poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego,
  - nie uzyskuje miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych,
  - nie pobiera na podstawie przepisów o pomocy społecznej zasiłku stałego,
  - nie pobiera, na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, świadczenia pielęgnacyjnego lub dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania,
  - nie pobiera po ustaniu zatrudnienia świadczenia szkoleniowego,
  - nie podlega, na podstawie odrębnych przepisów, obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników,

- nie pobiera na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów zasiłku dla opiekuna (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, art. 2 pkt 2).

Należy zauważyć, że pomimo bardzo szerokiej definicji i katalogu czynności, które wpisują bezrobotnych w oficjalne statystyki, nie oddaje to całokształtu sytuacji panującej na lokalnym rynku pracy, pozostają bowiem na nim rzesze osób biernych zawodowo oraz osób niezarejestrowanych w urzędach pracy. Na regionalną sytuację społeczno-gospodarczą składa się wiele czynników tworzących tendencje i zjawiska w takich dziedzinach, jak np. sektor przedsiębiorstw, budownictwo mieszkaniowe, rynek pracy, krajowy rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej, rolnictwo. Niewątpliwym jest wpływ bezrobocia na kondycję danych sektorów działalności, lecz także na konieczność prowadzenia aktywnej i skutecznej polityki społecznej. Bezrobocie nie jest jedynym, ale bez wątpienia jest istotnym czynnikiem negatywnym hamującym rozwój całej gospodarki oraz szeroko pojętej infrastruktury. Co więcej, znacząco oddziałuje na zwiększenie wydatków ponoszonych na cele socjalne. W województwie lubelskim w lutym 2019 r. wydatki z Funduszu Pracy stanowiły aż 27,3 mln zł, z czego ponad połowa (52,1%) to wydatki na zasiłki dla bezrobotnych (Urząd Statystyczny w Lublinie, 2019).

Bezrobotni bardzo często znajdują się w grupie ludzi w wieku produkcyjnym, a mimo to pobierają zasiłki. Pojawia się również zjawisko tzw. dziedziczenia bezrobocia. Ponadto problemem jest ciągła dominacja pasywnych form ograniczania bezrobocia nad formami aktywnymi (Kaźmierczak, Rymsza, 2003, s. 38–41).

Utrzymane na stałym, dość wysokim poziomie bezrobocie może spowodować wiele zagrożeń dla rozwoju województwa lubelskiego. Niskie tempo rozwoju gospodarki zwykle wiąże się z niewykorzystywaniem szans na jej restrukturyzację. Widmo bezrobocia przymusza mieszkańców Lubelszczyzny do podejmowania pracy za stawki wynagrodzenia dużo niższe niż w innych regionach kraju, nie wspominając o krajach Wspólnoty Europejskiej. Mniejsza siła nabywcza społeczeństwa skutkuje jednocześnie obniżeniem ilości przeprowadzanych inwestycji z udziałem kapitału krajowego i zagranicznego, a także obniża popyt na towary i usługi. Społeczeństwo ubożeje, a poziom życia mieszkańców znacząco spada. Należy zwrócić uwagę, że województwo lubelskie, a w szczególności Lublin, to bardzo duży ośrodek akademicki. Brak pracy i perspektyw rozwoju powoduje odpływ młodego, często bardzo dobrze wykształconego kapitału ludzkiego – ta sytuacja społeczno-gospodarcza jest uwarunkowana strukturą rynku zatrudnienia. Wśród działań, które należałoby podjąć, aby uległa ona poprawie, należy wymienić inicjatywy gwarantujące szybki wzrost gospodarczy oraz zmianę proporcji zatrudnienia. Realizacja tych założeń będzie możliwa tylko przez inwestowanie w nowoczesne technologie, współpracę nauki i biznesu, innowacje, szkolenia i podnoszenie kwalifikacji mieszkańców województwa. Należy również stworzyć dogodne warunki do funkcjonowania mikro, małych i średnich przedsiębiorstw,



które napędzają gospodarkę i dają możliwość zatrudnienia w sektorze pozarolniczym. W przypadku usług publicznych (nierynkowych) – obejmujących oświatę, ochronę zdrowia, administrację i kulturę – należy przewidywać pozytywne zmiany jakościowe przy założeniu stabilizacji bądź niewielkiego ograniczenia zatrudnienia. Powinno też wzrastać zatrudnienie w sektorze usług komercyjnych (rynkowych) (Biuro Planowania Przestrzennego, 2002).

### ROLA I MOŻLIWOŚCI NGOs W ZAKRESIE REALIZACJI PROJEKTÓW FINANSOWANYCH Z FUNDUSZY ZEWNĘTRZNYCH NA RZECZ ZWALCZANIA BEZROBOCIA NA TERENIE WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

W nowym okresie finansowania w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja i Rozwój oraz w Regionalnych Programach Operacyjnych dla poszczególnych województw założono bardziej intensywne wsparcie osób bezrobotnych lub biernych. Na uwagę zasługuje fakt, że wyciągnięto konstruktywne wnioski z realizacji wcześniejszych konkursów, a osie priorytetowe zawarte w Szczegółowym Opisie Priorytetów wydają się bardziej doprecyzowane i dostosowane do wymagań rynków pracy. Z pewnością instytucje zarządzające dystrybucją środków UE zwróciły uwagę na to, że rynek jest przesycony kolejnymi szkoleniami i doradztwem. Oczywiście nie pomięto tych form wsparcia aktywizacji bezrobotnych, skupiono się jednak na tym, żeby szkolenia lub warsztaty przyniosły ich uczestnikom realną korzyść (np. w postaci ogólnie uznawanego certyfikatu, stypendium szkoleniowego, zwrotu kosztów dojazdu, zwrotu kosztów opieki nad osobą zależną). Wydają się, że dobrym kierunkiem dla rozwoju aktywnej polityki zatrudnienia jest współfinansowanie miejsc pracy, tj. organizowanie płatnych staży lub praktyk, z gwarancją zatrudnienia. Oczywiście w długofalowej perspektywie nie zastąpi to bardzo potrzebnych reform systemowych, dotyczących m.in. prawa pracy, stale rosnących kosztów pracodawców, kwoty wolnej od podatku, zabezpieczenia społecznego pracowników itd.

Analizując politykę społeczną na terenie województwa lubelskiego pod kątem finansowania funkcjonowania organizacji z trzeciego sektora działających na rzecz procesu reintegracji zawodowej i rehabilitacji społecznej mieszkańców regionu, należy pochylić się nad tematem projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Kluczowym elementem są konkursy w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego Oś Priorytetowa 11 Włączenie społeczne Działanie 11.1 Aktywne włączenie. Są to projekty na rzecz integracji osób i rodzin wykluczonych bądź zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, ukierunkowane na aktywizację i reintegrację społeczno-zawodową, a także kompleksowe programy reintegracji i rehabilitacji społeczno-zawodowej (<https://www.rpo.lubelskie.pl>).

Głównym celem tego typu projektów jest wzrost integracji społecznej oraz poprawa dostępu do rynku pracy osób wykluczonych lub zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w regionie poprzez: realizację kompleksowych programów aktywizacji oraz usług reintegracji i rehabilitacji społeczno-zawodowej; zahamowanie zjawiska uzależnienia od pomocy społecznej, dziedziczenia biedy i niekorzystnych postaw społecznych; poprawę dostępu do rynku pracy osób wykluczonych bądź zagrożonych wykluczeniem społecznym w regionie. W ramach działania są realizowane przedsięwzięcia na rzecz aktywizacji społecznej i zawodowej oraz integracji społecznej osób i rodzin wykluczonych lub zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym poprzez realizację kompleksowych programów aktywizacji oraz usług reintegracji i rehabilitacji społeczno-zawodowej (Regulamin konkursu 11.1; <https://www.rpo.lubelskie.pl>).

W zakresie Działania 11.1 Aktywne włączenie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego o dofinansowanie projektu mogą się ubiegać następujące podmioty: instytucje pomocy i integracji społecznej, instytucje rynku pracy, instytucje wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, organizacje pozarządowe działające w zakresie rynku pracy/pomocy i integracji społecznej, PFRON, podmioty reintegracyjne, centra aktywności lokalnej, podmioty ekonomii społecznej. Grupę docelową przy tego typu projektach stanowią osoby wykluczone, w tym dotknięte ubóstwem lub wykluczeniem społecznym z terenu województwa lubelskiego, a w szczególności osoby z niepełnosprawnościami. W większości są to osoby dorosłe, posiadające różnego rodzaju zaburzenia psychiczne w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. 2016, poz. 546), wykazujące inne zakłócenia czynności psychicznych, które zgodnie ze stanem wiedzy medycznej zaliczane są do zaburzeń psychicznych. Ponadto osoby te wymagają świadczeń zdrowotnych lub innych form pomocy i opieki niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym lub społecznym. Kluczowy jest również status na rynku pracy – wsparcie jest kierowane do osób bezrobotnych lub biernych zawodowo.

Bardzo ważnym działaniem podejmowanym na rzecz aktywnej polityki zatrudnieniowej realizowanej m.in. przez trzeci sektor jest realizacja projektów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach konkursu 9.3 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego. Jego celem jest zwiększenie liczby nowych i trwałych miejsc pracy w regionie poprzez rozwój przedsiębiorczości, stanowiący jedną z form skutecznego przeciwdziałania bezrobociu, podnoszenia poziomu aktywności zawodowej mieszkańców, a także stymulowania rozwoju ekonomicznego i społecznego regionu. Wsparcie w zakresie działania zostanie ukierunkowane na rozwój przedsiębiorczości oraz na zwiększenie przeżywalności nowo powstałych przedsiębiorstw. Realizowane projekty mają na celu optymalne wykorzystanie zasobów ludzkich tkwiących w rolnictwie poprzez reorientację zawodową w kierunku podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej. Działanie ma również na celu zwiększenie liczby nowych miejsc pracy w nowo utworzonych

mikroprzedsiębiorstwach w regionie. Kompleksowe wsparcie dla grup docelowych w zakresie rozpoczynania i prowadzenia własnej działalności gospodarczej przyczyni się do zwiększenia liczby miejsc pracy w regionie, w tym dla osób odchodzących z rolnictwa (Regulamin konkursu 9.3; <https://www.rpo.lubelskie.pl>).

Kolejnym obszarem zainteresowań organizacji pozarządowych są konkursy w ramach Działania 9.1 Aktywizacja zawodowa w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020. Dzięki realizacji tych projektów wsparcie mogą otrzymać w szczególności: osoby bezrobotne, o niskich kwalifikacjach, niepełnosprawne, osoby w wieku 50+. Oferowane programy aktywizacji zawodowej obejmują szkolenia zawodowe poświęcone nabytciu lub zmianie kwalifikacji, pośrednictwo pracy, płatne staże (Regulamin konkursu 9.1; <https://www.rpo.lubelskie.pl>).

Alokacja środków finansowych, o które mogą aplikować NGOs w oparciu o konkursy ogłaszane w ramach osi priorytetowych oraz działań na rzecz poprawy sytuacji na rynku pracy i aktywizacji zawodowej w województwie lubelskim, w obecnej perspektywie finansowania jest znacząca (tabela 2).

Tabela 2. Alokacja środków finansowych na rzecz poprawy sytuacji na rynku pracy i aktywizacji zawodowej w województwie lubelskim

Nazwa osi priorytetowej i działania	Wsparcie z UE (w EUR)
Oś priorytetowa 11 Włączenie społeczne 11.1 Aktywne włączenie	111 135 449
Oś priorytetowa 9 Rynek pracy 9.3 Rozwój przedsiębiorczości	53 443 406
Oś priorytetowa 9 Rynek pracy 9.1 Aktywizacja zawodowa	23 309 752

Źródło: (Alokacja na osie priorytetowe i działania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020).

Tabela 3. Rezultaty działań w ramach PO WER latach 2014–2017

Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	
Liczba osób bezrobotnych objętych wsparciem w programie	27 014
Liczba osób poniżej 30 lat z niepełnosprawnościami objętych wsparciem w programie	1 017
Liczba osób, które skorzystały ze szkoleń	5 740
Liczba osób, które skorzystały ze staży	20 069
Liczba osób, które skorzystały z dotacji na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej	2 201
Liczba osób, które skorzystały z pozostałych form wsparcia (bon na zasiedlenie, prace interwencyjne)	1 434
Liczba osób, które uzyskały zatrudnienie	12 445

Źródło: (Fatyga, 2018, s. 4–5).

W związku z powyższym, podsumowując półmetek dotychczasowych działań w okresie 2014–2017 oraz stopień realizacji wskaźników (osiągnięty m.in. przez organizacje pozarządowe), Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie poddał analizie efektywność przeprowadzonego wsparcia. Zaprezentowane w tabeli 3 wyniki badania wskazują, że wskaźnik efektywności zatrudnieniowej dla całości kształtu realizowanych działań wyniósł 46,07%.

## ZAKOŃCZENIE

Podsumowując, należy stwierdzić, że wsparcie finansowe ze środków Unii Europejskiej na aktywną politykę zatrudnieniową daje niewątpliwie ogromną szansę na rozwój regionu i umożliwia wdrożenie licznych usprawnień w kluczowej dziedzinie polityki społecznej. W ramach wyżej wymienionych priorytetów Lubelszczyzna dysponuje ogromną pulą środków finansowych. Prowadząc dyskusję w oparciu o przedstawione dane, należy zauważyć, że organizacje trzeciego sektora wywierają pozytywny wpływ na lokalny rynek pracy, umożliwiają bowiem sprawną realizację założeń polityki społecznej i stanowią skuteczne narzędzie, za pomocą którego środki publiczne są redystrybuowane pośrednio i bezpośrednio wśród mieszkańców województwa. Problematyka rynku pracy dotyczy jednak już nowych zagadnień, z którymi należy się zmierzyć, aby utrzymać konkurencyjność w zakresie zatrudnienia. Według opracowania Wydziału Badań i Analiz WUP Lublin pomimo niskiego poziomu bezrobocia na Lubelszczyźnie wciąż nie mamy do czynienia z rynkiem pracownika, co skutkuje niskim poziomem wynagrodzeń. W sytuacjach gdzie praca umożliwia godzenie życia zawodowego z życiem rodzinnym, pracownicy skarżą się na wynagrodzenia, które umożliwiają im zaspokojenie tylko podstawowych potrzeb życiowych. Co więcej, wśród młodych osób niepewność zatrudnienia jest największa mimo ogólnej niskiej stopy procentowej bezrobocia (Gach, Krzesiński, 2018). Powyższe skłania do refleksji nad koniecznością wykorzystania zewnętrznego wsparcia finansowego w sposób racjonalny, uwzględniający koncepcję zrównoważonego rozwoju, komplementarnie w stosunku do strategicznych dokumentów regionalnych i państwowych w zakresie edukacji (także zawodowej), przedsiębiorczości i innowacji. Polityka aktywizacji osób bezrobotnych powinna być ukierunkowana na zmiany systemowe, uwzględniające dynamikę i rozwój rynków pracy, a wsparcie finansowe ze strony Wspólnoty powinno być traktowane jako jeden z jej elementów, a nie jako jej główny filar. Przy wykorzystywaniu dostępnych środków finansowych należałoby zwrócić szczególną uwagę na współpracę służb zatrudnienia nie tylko z uczelniami i szkołami wyższymi. Otóż w kontekście zmian demograficzno-społecznych trzeba skłonić się ku bardziej efektywnej współpracy ze szkolnictwem zawodowym. Bardzo dobrym rozwiązaniem jest umożliwienie realizacji

działań w ramach priorytetów 9.1, 9.3 i 11.1 organizacjom pozarządowym, które znajdują się najbliżej lokalnych społeczności, a sposób ich działania nie jest tak bardzo sformalizowany, jak w przypadku instytucji publicznych. Oprócz wsparcia finansowego kluczowe jest indywidualne podejście do spraw i sytuacji życiowej konkretnych beneficjentów, co w przypadku urzędów pracy jest niemożliwe do realizacji. NGOs świetnie sobie radzą także w różnorodnym i dynamicznym środowisku, co w przypadku rynku pracy, reintegracji zawodowej i rehabilitacji społecznej ma duże znaczenie. Co najważniejsze, trzeci sektor jest tworzony przez społeczników, ludzi z pasją, posiadających większą wrażliwość społeczną, akceptujących i współtworzących misje organizacji zapisane w ich statutach.

## BIBLIOGRAFIA

- Alokacja na osie priorytetowe i działania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020*. Pobrane z: [https://rpo.lubelskie.pl/uploads/pub/pages/page\\_198/text\\_images/Projekt\\_Regionalnego\\_Programu\\_Operacyjnego\\_Wojewodztwa\\_Lubelskiego\\_na\\_lata\\_2014\\_2020%20\(2\).pdf](https://rpo.lubelskie.pl/uploads/pub/pages/page_198/text_images/Projekt_Regionalnego_Programu_Operacyjnego_Wojewodztwa_Lubelskiego_na_lata_2014_2020%20(2).pdf) (dostęp: 12.06.2019).
- Biuro Planowania Przestrzennego (2002). *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego*. Pobrane z: [http://www.plan.lubelskie.pl/Tom\\_1/Roz1\\_09.htm](http://www.plan.lubelskie.pl/Tom_1/Roz1_09.htm) (dostęp: 28.06.2019).
- Charycka, B., Gumkowska, M. (2019). *Kondycja organizacji pozarządowych – najważniejsze fakty 2018*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor. Pobrane z: <https://api.ngo.pl/media/get/108904> (dostęp: 24.06.2019).
- Ciechański, J. (1991). Teoria geopolityki a realia Europy Wschodniej. *Sprawy Międzynarodowe*, 44(2), 77–87.
- Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (European Commission) (2018). *Employment and Social Developments in Europe Annual Review 2018*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. DOI: <https://doi.org/10.2767/875456>.
- Encyklopedia PWN* (2006). Warszawa: PWN.
- Eurostat (2019). *Regional GDP per capita in the EU in 2017*. Pobrane z: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9618249/1-26022019-AP-EN.pdf/f765d183-c3d2-4e2f-9256-cc6665909c80> (dostęp: 28.06.2019).
- Fatyga, M. (2018). Lubelskie wspiera młodych. *Lubelskie na Rynku Pracy, Biuletyn Informacyjny Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie*, (1), 4–5.
- Gach, G., Krzesiński, P. (2018). *Rynek pracy – perspektywa zatrudnionych w województwie lubelskim. Raport z badań ilościowych*. Lublin: Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie, Wydział Badań i Analiz.
- GUS (2008). *Bezrobocie rejestrowane I–IV kwartał 2007 r.* Pobrane z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/bezrobocie-rejestrowane-i-iv-kwartal-2008-r,3,6.html?contrast=default> (dostęp: 24.06.2019).
- GUS (2011). *Dane statystyczne*. Pobrane z: <https://lublin.stat.gov.pl> (dostęp: 28.06.2019).
- Jaworski, S. (2014). The Ins and Outs of Unemployment in Polish Voivodeships. *Quantitative Methods In Economics*, 15(2), 349–358.

- Każmierczak, T., Rymśza, M. (red.). (2003). *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Mazur, S., Pacut, A. (red.). (2015). *System finansowania organizacji pozarządowych w Polsce*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Regulamin konkursu 11.1*. Pobrane z: [https://rpo.lubelskie.pl/nabor-397-11\\_1\\_aktywne\\_wlaczenie.html](https://rpo.lubelskie.pl/nabor-397-11_1_aktywne_wlaczenie.html) (dostęp: 18.06.2019).
- Regulamin konkursu 9.1*. Pobrane z: <https://rpo.lubelskie.pl/site/assets/files/10478/regulamin-konkursu-9-1-pdf.pdf> (dostęp: 18.06.2019).
- Regulamin konkursu 9.3*. Pobrane z: [https://rpo.lubelskie.pl/nabor-265-9\\_3\\_rozwoj\\_przedsiębiorczosci.html](https://rpo.lubelskie.pl/nabor-265-9_3_rozwoj_przedsiębiorczosci.html) (dostęp: 18.06.2019).
- Stockhammer, E. (2004). *The Rise of Unemployment in Europe*. London: Edward Elgar Publishing.
- Stopa bezrobocia w kraju i województwie lubelskim*. Pobrane z: <http://wuplublin.praca.gov.pl/stopa-bezrobocia> (dostęp: 24.06.2019).
- Urząd Statystyczny w Lublinie (2019). *Komunikat o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa lubelskiego*. (2019). Pobrane z: <https://lublin.stat.gov.pl/opracowania-biezace/komunikaty-i-biuletyny/inne-opracowania2/komunikat-o-sytuacji-spolesczno-gospodarczej-wojewodztwa-lubelskiego-luty-2019-r,1,91.html> (dostęp: 28.06.2019).
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. 2016, poz. 546).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001).

## SUMMARY

Unemployment is one of the elements that shape social policy. There are a number of tools to combat this unfavourable phenomenon. At the time of Poland's accession to the structures of the European Union, the third sector was strengthened by financial support provided by structural funds. Therefore, in the last 15 years one could observe intensified actions aimed at reducing the unemployment rate not only through the state initiatives, but primarily by non-governmental organizations. The aim of the article was to present the phenomenon of unemployment in the Lublin Voivodeship over the years and to emphasize the role of NGOs in the context of combating this aspect of social reality.

**Keywords:** non-governmental organizations; social policy; unemployment