

Podsumowanie badania TransSOL 2: Fakty i analiza solidarności w Europie

Innowacyjne praktyki dotyczące solidarności międzynarodowej w czasach kryzysu (WP2)

Wstęp

Niniejsze podsumowanie badania opiera się na drugim pakiecie TransSOL, które analizuje obszar działania grup solidarnościowych w sposób systematyczny, skupiając się na inicjatywach i sieciach obywatelskich w trzech sferach: niepełnosprawności, bezrobocia i imigracji.

Naszym badaniem objętych jest osiem państw europejskich (Dania, Grecja, Niemcy, Francja, Włochy, Polska, Szwajcaria oraz Wielka Brytania), a także europejska arena solidarnościowych praktyk między-narodowych. Dzięki badaniu otrzymano bogaty zestaw danych przy wykorzystaniu trzech podejść metodologicznych: (a) analiza stron internetowych 2408 Ponadnarodowych Organizacji Solidarnościowych [ang. Transnational Solidarity Organisations, TSO], (b) badanie oparte na wynikach ankiety online przeprowadzonej wśród przedstawicieli TSO oraz (c) 247 indywidualnych pogłębionych wywiadów jakościowych z przedstawicielami wylosowanych TSO. Niniejsza praca badawcza była przeprowadzana w roku 2016, a zatem dzięki niej uzyskano aktualne dane na temat stanu inicjatyw i praktyk związanych z europejską solidarnością.

Celem niniejszego podsumowania jest przedstawienie głównych wniosków z naszego badania oraz wskazanie ważnych konsekwencji i zaleceń dotyczących polityki. W szczególności prezentujemy zatem informacje z badania online, przeprowadzonego wśród międzynarodowych organizacji solidarnościowych, oraz z wywiadów pogłębionych

z przedstawicielami lokalnych inicjatyw i grup solidarnościowych w ośmiu państwach objętych analizą.

Zgromadzone dane dostarczają mocnych dowodów na to, że w sferze praktyk solidarnościowych w całej Europie istnieją naglące problemy oraz prezentują propozycje i postulaty dotyczące polityki, składane przez obywateli i organizacje działające w określonej sferze.

Zatem niniejsze podsumowanie stanowi głos obywateli dotyczący ich zaangażowania oraz dążenia do bardziej solidarnej Europy.

Główne ustalenia

Nasze badanie pozwoliło nam nakreślić obraz szerokiej gamy dynamicznych i zróżnicowanych inicjatyw i praktyk solidarnościowych, których realizacja wiąże się z kilkoma wyzwaniami i problemami.

Europejska solidarność to nieustannie rozwijający się obszar działań obywateli, które mają na celu spełnienie istotnych potrzeb. Sporządzone przez nas mapy działań z zakresu europejskiej solidarności pozwoliły nam zidentyfikować prawie 30 000 inicjatyw i grup, spośród których wybraliśmy te organizacje, które swoim zakresem obejmują ponadnarodowe formy organizacyjne, działania, beneficjentów, partnerów oraz inne kryteria. Na tej podstawie dokonaliśmy systemowej analizy 2 408 przypadków, tj. 300 w podziale wg państw, 100 na każdy obszar.

Nasze dane pokazują, że korzenie ponadnarodowych organizacji solidar-nościowych w trzech obszarach sięgają początku XX wieku, przy czym ich wyraźne umocnienie nastąpiło w falach zaraz po II wojnie światowej oraz w latach 50. i 60. XX wieku (patrz: Załącznik, Rysunek 1). Rozwój sektora przebiegał w tych trzech obszarach w sposób odmienny: wzrost liczby organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych przypada przede wszystkim na okres od wczesnych lat 80. XX wieku do początku XXI wieku (Rysunek 3), organizacji działających na rzecz bezrobotnych — na okres od końca lat siedemdziesiątych do roku 2010 i kolejnych (Rysunek 2), natomiast liczba ponadnarodowych organizacji solidarnościo-wych skupiających się na kwestiach emigracji gwałtownie wzrosła niedawno, od lat 90. XX wieku do teraz, przy czym wartość szczytową zanotowano w okresie ostatnich trzech lat (Rysunek 4). Rozwój tych obszarów jest bardziej równomierny w państwach takich jak Dania i Wielka Brytania, w przeciwieństwie do Niemiec i Grecji, gdzie wartości szczytowe notuje się od 2010 r.

Ponadnarodowe organizacje solidarnościo-we uczestniczą w szeregu działań. Celem najważniejszych z nich jest spełnianie „pilnych potrzeb” — dotyczy to zwłaszcza obszarów solidarności z emigrantami i osobami niepełnosprawnymi. Rozpowszechnianie działań (raporty, informacje w środkach ma-sowego przekazu, zwiększanie świadomości, edukacja itd.) plasuje się na drugim miejscu, zaś działania o charakterze gospodarczym (np. programy szkoleń zawodowych, wsparcie finansowe, dostarczanie usług i produktów) na trzecim miejscu — odnoszą się one zwłaszcza do obszaru pomocy osobom bezrobotnym. Wyniki badań pokazują, że większość ponadnarodowych organizacji solidarnościo-wych sprawnie funkcjonuje w ramach sieci współpracy. Prawie połowa z nich ma od 1 do 10 partnerów na szczeblu państwowym, a prawie jedna trzecia — od 11 do 30 partnerów.

Współpraca jest silna również na szczeblu międzynarodowym: 63% wszystkich ponadna-rodowych organizacji soli-darnościo-wych ma od 1 do 10 partnerów międzynarodowych. Należy jednak podkreślić, że działania solidar-nościowe podejmowane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego są zasadniczo zjawiskiem lokalnym, jeśli uwzględnić ich działania i beneficjentów (patrz Rysunek 1). Solidarność na szczeblu ponadnarodowym i międzynarodowym stanowi priorytet jedynie dla mniejszości ponadnarodowych organizacji solidarnościo-wych. Nasze ustalenia wskazują, że organizacja działań solidarnościo-wych w Europie przebiega dwutorowo: na drodze współpracy z partnerami lub poprzez tworze-nie odpowiednich organizacyjnych struktur działania.

Dwa kolejne czynniki o dużym znaczeniu — motywacja do promowania zwiększania moż-liwości i wzmacniania pozycji oraz zachęcania do uczestnictwa w realizowanych inicjatywach — sprzyjają europejskim działaniom solidar-nościo-wym; to samo można powiedzieć o wyższym stopniu formalizacji organizacji.

Dodatkowy wgląd w dane uzyskano dzięki internetowej ankiecie przeprowadzonej wśród organizacji solidarnościo-wych na podstawie 144 wystandaryzowanych kwestionariuszy. Wyniki wspomnianej ankiety pokazują, że organizacje te znajdują się nie tylko w ośmiu państwach objętych naszym projektem, ale także w innych państwach europejskich (pra-wie jedna trzecia respondentów), i że jest wśród nich duża liczba organizacji z siedzibą w Brukseli aktywnych na szczeblu UE. Rozkład należących do tych organizacji respondentów jest równomierny w ośmiu państwach, w których jest realizowany nasz projekt, za wyjątkiem Niemiec, gdzie ich liczba jest nieco większa (22,2%), co prawdopodobnie wynika z obecności większej liczby ponadnarodowych organizacji solidarnościo-wych w tym kraju.

Najczęściej spotykanym rodzajem ponadna-rodowych organizacji solidarno-ściowych są

organizacje pozarządowe (NGO, ang. non-governmental organisations) i inne formalne stowarzyszenia zrzeszające wolontariuszy — dotyczy to zwłaszcza obszaru solidarności z migrantami i osobami niepełnosprawnymi (odpowiednio 67,2% i 58,7%). Drugie miejsce zajmują platformy informacyjne, organizacje charytatywne i związki zawodowe. Zasadniczo podstawowe działania prowadzone przez ponadnarodowe organizacje solidarnościowe skupiają się na następujących aspektach (wg częstotliwości, malejąco): nawiązywanie kontaktów z innymi organizacjami; zwiększanie świadomości, edukacja polityczna, organizowanie kampanii publicznych lub działań kulturalnych; lobbowanie i zbiórki pieniężne; sporządzanie dokumentacji analitycznej, pism badawczych i raportów; świadczenie usług związanych np. z zapewnieniem żywności, schronienia, opieki zdrowotnej, edukacji i doradztwa.

Z realizacją inicjatyw solidarnościowych wiążą się liczne ograniczenia i problemy. Brak środków lub darowizn stanowi największe lub najbardziej naglące ograniczenie w przypadku prawie połowy respondentów ze wszystkich trzech obszarów (Rysunek 5). Dla znakomitej większości przedstawicieli ponadnarodowych organizacji solidarnościowych dużym lub umiarkowanie dużym problemem jest brak istotnych zasobów, kadry eksperckiej oraz wolontariuszy (Rysunki 6, 7 i 8). Respondenci ze wszystkich trzech obszarów jako umiarkowane lub bardzo poważne ograniczenie wskazują jednocześnie także brak wsparcia lub współpracy ze strony państwa lub organizacji UE (Rysunki 9 i 10), pomimo tego, że najbardziej znaczącymi partnerami organizacji są agencje rządowe. Większość ponadnarodowych organizacji solidarnościowych z tych trzech obszarów doświadcza również braku wsparcia lub współpracy ze strony organizacji pozarządowych lub międzynarodowych, co stanowi dla nich duże lub umiarkowanie duże ograniczenie (Rysunki 11 i 12).

Problemy te są szczególnie naglące z racji tego, że większość ponadnarodowych organizacji solidarnościowych zgłasza nasilenie realizowanych przez siebie działań solidarnościowych w odpowiedzi na rosnącą liczbę osób w potrzebie oraz mnożące się krzywdy i trudności w trzech obszarach poddanych analizie.

Ten problem w istocie znalazł odzwierciedlenie w przeprowadzonym badaniu, w ramach którego poproszono członków ponadnarodowych organizacji solidarnościowych o wskazanie głównych tendencji i kierunków zmian w ich bezpośrednim otoczeniu.

Z jednej strony ponadnarodowe organizacje solidarnościowe zaobserwowały na przestrzeni minionych sześciu lat wzmożone zapotrzebowanie na wsparcie w różnych obszarach: inne organizacje częściej zwracały się do nich z prośbą o pomoc oraz intensyfikację działań z zakresu nawiązywania kontaktów. Ponadnarodowe organizacje solidarnościowe zwiększyły pomoc dla określonych beneficjentów na polu awaryjnego wsparcia finansowego lub szkoleniowego, wsparcia niematerialnego oraz zaspokajania pilnych potrzeb (Rysunek 13).

Równolegle do tego wzrostu następowała stagnacja, a w niektórych przypadkach także uszczuplenie zasobów materialnych i ludzkich niezbędnych do realizacji misji przez organizacje solidarnościowe. W kwestii finansowania publicznego można zaobserwować, że znacząca liczba grup i organizacji działa bez tej formy wsparcia (średnio 40%), w większości przypadków w następstwie świadomego i zdecydowanego wyboru pozostania niezależnymi. Jedynie niewielka liczba ponadnarodowych organizacji solidarnościowych otrzymujących ten rodzaj finansowania stanowiąca ich mniejszość zgłasza, że otrzymuje większe finansowanie państwowe i międzynarodowe — większość z nich wskazuje na stagnację lub spadek zasobów. Co ciekawe, zjawisko to dotyka w mniejszym stopniu te ponadnaro-

dowe organizacje solidarnościowe, których działania skupiają się na pomocy migrantom, niż organizacje, które działają na rzecz osób niepełnosprawnych i bezrobotnych (Rysunki 14 i 15). Świadczy to w jasny sposób o cyklach świadomości oraz sytuacyjnych preferencjach dotyczących prowadzonej polityki mających oczywisty związek z kryzysem migracyjnym, który wiele państw europejskich odczuło na własnej skórze w 2016 r.

Jeśli chodzi o finansowanie pozarządowe (Rysunek 16), sytuacja jest mniej dramatyczna. Grupy, które zgłaszają, że radzą sobie bez tego rodzaju wsparcia, stanowią mniejszość. Wśród organizacji bazujących na prywatnych datkach i darowiznach można zaobserwować wzrost liczby TSO zgłaszających wyższe poziomy finansowania, co pokazuje, że ogół społeczeństwa reaguje na ich działania. TSO prowadzące działania na rzecz solidarności z migrantami i osobami niepełnosprawnymi zanotowały wzrost finansowania na poziomie odpowiednio 38,1% i 40,9%; w przypadku organizacji działających na rzecz bezrobotnych tendencja wzrostowa nie jest już tak widoczna.

Pogłębiająca się przepaść dzieląca poziomy zasobów oraz poziom intensyfikacji działań potwierdza zestawienie częstotliwości prowadzonych działań (Rysunek 17) oraz liczby beneficjentów i uczestników prowadzonych działań (Rysunek 18) — w przypadku większości badanych TSO ze wszystkich trzech obszarów oba wskaźniki charakteryzuje wzrost. W związku z tym większość TSO zgłasza spadek liczby opcji finansowania w okresie zwiększenia ich działalności; warto zauważyć, że grupy skupiające się na kwestiach migracji są mniej dotknięte tymi cięciami środków. Wspomniana przepaść dotyka wielu TSO, nawet jeśli znaczna ich część jest w stanie zrekompensować sobie brak zasobów poprzez zwiększenie liczby wolontariuszy i członków (Rysunek 19).

Istnieje jednak także inny trend z reguły opisywany przez większość ponadnarodowych organizacji solidarnościowych jako pozytywny. Tylko nieliczne ponadnarodowe organizacje solidarnościowe ze wszystkich obszarów zgłaszają spadek zaangażowania w konsultacje i spotkania na szczeblu lokalnym, narodowym i europejskim od 2010 r. W przypadku większości organizacji sytuacja w tym względzie nie zmieniła się lub nawet uległa poprawie (Rysunki 20 i 21). z naszych analiz wynika, że wybrane ponadnarodowe organizacje solidarnościowe korzystają z tego rodzaju zmian w większym stopniu niż inne. z jednej strony TSO mają zapewnione lepsze miejsce w określonych domenach polityki (np. uczestnictwo w spotkaniach i komisjach, sporządzanie sprawozdań, reprezentowanie interesów) oraz lepszy kontakt i współpracę z innymi organizacjami. z drugiej strony, TSO działające w obszarze migracji oraz, w mniejszym stopniu, działające na rzecz osób niepełnosprawnych, wykazują większy optymizm niż grupy wsparcia osób bezrobotnych, co stanowi kolejne potwierdzenie cykli świadomości oraz wspomnianych już sytuacyjnych preferencji dotyczących prowadzonej polityki.

Zalecenia dotyczące polityki

Jak wspomniano w poprzedniej części, inicjatywy, grupy i organizacje obywatelskie realizujące praktyki solidarnościowe muszą stawiać czoła licznym wyzwaniom i problemom. Szczegółowe badania przeprowadzone w ośmiu państwach pokazują, że przedstawiciele tych grup mają również różne oczekiwania i żądania dotyczące potencjalnych ulepszeń (politycznych, legislacyjnych, administracyjnych lub społecznych), które ułatwiłyby ich pracę. W dalszej części dokumentu zostanie przedstawione podsumowanie głównych zaleceń sformułowanych przez te organizacje.

Warto zauważyć, że ponadnarodowe organizacje solidarnościowe niekoniecznie są zgodne co do tego, jaką drogą należałoby pójść, zwa-

żywszy na fakt, że ich misje i preferowane strategie różnią się. Na przykład o ile niektóre organizacje wnioskuje o większe finansowanie ze strony władz państwowych, inne same kategorycznie odrzucają taką możliwość, chcąc zachować swoją autonomię finansową względem spółek skarbu państwa lub prywatnych. Widzimy jednak potrzebę zapewnienia możliwości głośnego wyrażenia tych żądań, ponieważ organy administracyjne i legislatorzy powinni opracować struktury instytucjonalne i prawne, które promują społeczeństwa obywatelskie w ich różnych misjach i koncepcjach. Choć niektóre zalecenia dotyczą polityki państwowej względem bezrobocia i pracy, niepełnosprawności, migracji i zapewniania azylu, w dalszej części dokumentu skupimy się głównie na strukturach instytucjonalnych i prawnych dotyczących solidarności obywatelskiej, jako że celem tego podsumowania jest sformułowanie zaleceń, które pozwolą zmniejszyć ograniczenia i zwiększyć wsparcie dla rozwoju praktyk z zakresu solidarności obywatelskiej.

Na podstawie różnorodnych zaleceń i propozycji zgłoszonych w ramach naszego badania można wyciągnąć kilka głównych wniosków. Po pierwsze, aktywiści często nie chcą wprowadzania nowych przepisów prawnych, lecz lepszego wykorzystania już istniejących regulacji i programów. Po drugie, podkreślają oni ograniczenia lub skutki uboczne istniejącego porządku prawnego, które niosą za sobą niezamierzone konsekwencje dla praktyk solidarnościowych. Po trzecie, aktywiści zwracają także uwagę na potrzebę dostosowania preferencji i priorytetów polityki. Zalecenia te opierają się na doświadczeniu zdobywanym przez TSO w toku codziennej pracy, a jednocześnie odzwierciedlają również główne wyzwania i problemy, które wykazał test standaryzowany (patrz powyżej). Większość tych zaleceń nie dotyczy żadnego konkretnego obszaru monitorowanych działań (bezrobocie, niepełnosprawność, migracja, uchodźcy), lecz raczej kroków niezbędnych w

celu poprawy praktyk solidarnościowych w bardziej ogólnym ujęciu.

Poprawa wydajności praktyk solidarnościowych w ramach istniejących struktur prawnych i instytucjonalnych

Pierwsza grupa to aktywiści zwracający szczególną uwagę na problemy związane z niespójnymi i przerywanymi planami finansowania, zmieniającymi się priorytetami i uwagą poświęcaną poszczególnym problemom, a także niedoskonałościom istniejących form koordynacji i współpracy.

Aktywiści podkreślają, że nawet jeśli praktyki solidarnościowe skupiają się na spełnianiu pilnych potrzeb, to na rozwiązywanie problemów potrzeba czasu, a tym samym także długotrwałego, ustawicznego, wspólnego wysiłku. Spostrzeżenia te dotyczą co najmniej trzech aspektów praktyk solidarnościowych.

Po pierwsze, TSO zgłaszają, że finansowanie publiczne jest często krótkoterminowe i przerywane, a plany finansowania nie są właściwie koordynowane na szczeblu lokalnym, narodowym lub unijnym. Ponadto badania wykazały, że ponadnarodowe organizacje solidarnościowe działające na rzecz osób bezrobotnych i niepełnosprawnych zgłaszają uszczuplenie zasobów o wiele częściej niż grupy aktywne w obszarze migracji i uchodźców.

Stanowi to dowód na istnienie cykli świadomości oraz zmian priorytetów w zakresie polityki prowadzonej przez władze publiczne i (na wprost) prywatnych darczyńców, z których wynikają trudności w ciągłym rozwiązywaniu problemów w obszarach, które nie są na pierwszym planie w czasie cykli świadomości. W związku z tym władze państwowe powinny zwrócić uwagę na zapewnienie zrównoważonego finansowania działań TSO, które zwracają się do państwa i społeczeństwa o uświadomienie sobie problemów, które choć nie pojawiają się aktualnie w nagłówkach

wiadomości, cały czas wymagają uwagi i działania.

Po drugie, grupy i organizacje obywatelskie widzą potrzebę usprawnienia koordynacji i współpracy — nie tylko między państwem a TSO, ale również między poszczególnymi TSO.

Aktywiści przekonują, że osoby realizujące działania na określonym obszarze i w określonym zakresie mają możliwość lepszej koordynacji usług zmierzających do poprawy warunków życia, jak również sposobów świadczenia tego rodzaju usług, jak można to było zaobserwować na przykładzie Grecji i Włoch. W celu poprawy koordynacji i współpracy wymagane jest działanie organów i platform koordynujących lub organizowanie specjalnych spotkań na szczeblu lokalnym lub regionalnym. Aby jednak było to możliwe, konieczna jest poprawa relacji TSO z władzami państwowymi, ponieważ niektórzy aktywiści, na przykład we Francji, zgłaszają trudności w ustanawianiu i utrzymywaniu ważnych relacji z organami i instytucjami rządowymi. Także w tym kontekście dane potwierdzają istnienie cykli świadomości — TSO zaangażowane na polu migracji dużo korzystniej wypowiadają się na temat obecnego stanu konsultacji i współpracy z władzami państwowymi niż grupy zaangażowane w pomoc osobom niepełnosprawnym i bezrobotnym.

Ostatnie spostrzeżenie poczynione w oparciu o materiał pozyskany w toku badania jest takie, że praktyki w zakresie solidarności mogą osiągnąć swoje granice w sytuacjach nadmiernego obciążenia. Imponująca praca wykonywana obecnie w ramach inicjatyw solidarnościowych mających na celu umożliwienie przyjmowania i obsługi uchodźców prowadzi do przeciążenia i wypalenia się wolontariuszy. Sytuacja ta jest z pewnością następstwem krytycznych momentów, które miały miejsce w latach 2015 i 2016; należałoby wziąć pod uwagę możliwość zapewnienia wolontariu-

szom pomocy publicznej oraz profesjonalnych usług, np. wsparcia, pomocy mentorskiej i nadzoru, a także tworzenia stowarzyszeń wolontariuszy ułatwiających im radzenia sobie z problemami wypalenia i przeciążenia pracą.

Ocena oraz określenie ograniczeń i skutków ubocznych istniejącego ustawodawstwa

TSO często zgłaszają, że zasady działania instytucji i przepisy prawne mogą ograniczać, a nawet uniemożliwiać ich pracę; twierdzą przy tym, że przepisy są często nieprawidłowo wdrażane lub że przy tworzeniu takich przepisów nie bierze się pod uwagę ich potencjalnych skutków ubocznych i konsekwencji względem wysiłków podejmowanych przez organizacje.

Z jednej strony, przedstawiciele ponadnarodowych organizacji solidarnościowych podnieśli problem niedoskonałości procesu wdrażania polityki. W tym kontekście należy wskazać dwa rodzaje problemów, o których mówią przedstawiciele ponadnarodowych organizacji solidarnościowych. Brytyjskie ponadnarodowe organizacje solidarnościowe podejmujące działania na rzecz osób niepełnosprawnych twierdzą, że wykorzystanie potencjału korzystnych przepisów prawa, takich jak Ustawa o równości z 2010 r. (ang. Equality Act 2010) oraz Ustawa o opiece z 2014 r. (ang. Care Act 2014), nie jest możliwe ze względu na ich nieumiejętne wdrażanie. Lokalne władze, które także podlegają cięciom budżetowym, są krytykowane za wdrażanie tych przepisów w ograniczonym stopniu, co wpływa niekorzystnie na jakość życia osób niepełnosprawnych na szczeblu lokalnym. Drugi problem związany z niedostatecznym stopniem wdrażania został podniesiony przez respondentów z Włoch i dotyczył braku jednorodności w sposobie zapewniania zasiłków socjalnych oraz braku gwarancji dostępności przywilejów socjalnych na obszarze całego terytorium państwa wynikających z powodu regionalizmu politycznego i administracyjnego. W związku z powyższymi TSO zgłaszają nierówności

w traktowaniu osób niepełnosprawnych i wysokości zasiłków z tytułu bezrobocia w zależności od regionu zamieszkania, co podważa zasadę równości. Kwestie przestrzenne, które powodują rozbieżności, mogą wywołać również inne niezamierzone konsekwencje, takie jak wewnętrzne migracje w poszukiwaniu lepszej jakości usług oraz dodatkowy nacisk na niektóre regionalne systemy ubezpieczeń społecznych — konsekwencje te mają zaś bezpośredni wpływ na realizację lokalnych inicjatyw solidarnościowych.

Jak w wielu podobnych sytuacjach, także i w tym przypadku grupy interesu, na jakie składają się TSO, angażują się w rozwiązywanie tych problemów oraz lobbowanie o właściwe wdrażanie przepisów. Przedstawiciele ponadnarodowych organizacji solidarnościowych nawołują jednak o stworzenie skuteczniejszego i sprawniejszego systemu sądowego i administracyjnego, który umożliwiłby rozpatrzenie i wdrożenie tego rodzaju skarg i żądań. W związku z tymi roszczeniami zalecamy, aby administracja publiczna — z pomocą organizacji zapewniających wsparcie i świadczących usługi — regularnie monitorowała wdrażanie przepisów. Aby było to możliwe, może być wymagane przeprowadzenie ćwiczeń z zakresu monitorowania i oceny, a także zapewnienie wyspecjalizowanych organów konsultacyjnych lub procedur, które dadzą użytkownikom końcowym i członkom społeczeństwa obywatelskiego możliwość regularnego przekazywania informacji zwrotnych.

Z drugiej strony, osoby ankietowane wskazały liczne niezamierzone konsekwencje przyjętych regulacji i przepisów administracyjnych, które należy przeanalizować i których kwestię należy rozwiązać, by zapewnić TSO pomoc w dalszym realizowaniu ich zadań. Wspomniane skutki uboczne dotyczą dwóch podstawowych zasobów TSO, na których opiera się działalność organizacji: finansowania i wolontariatu. Wyniki tego obadania pokazują,

jak poważne są to problemy w obliczu rosnących dysproporcji pomiędzy coraz intensywniejszymi działaniami i rosnącą liczbą beneficjentów oraz stagnacją lub nawet zmniejszeniem się zasobów ekonomicznych i ludzkich wykorzystywanych w toku działalności organizacji. Wspomniane skutki uboczne zależą w dużej mierze od tego, jakie przepisy prawne i administracyjne obowiązują w danym państwie, np. w Danii i Grecji TSO podkreślają, że obecne przepisy prawa podatkowego nie sprzyjają pozyskiwaniu wystarczających datków od osób prywatnych. Ponadto duńskie przepisy dotyczące ochrony społecznej narzucają ograniczenia dotyczące pracy wykonywanej przez odbiorców świadczeń społecznych, ponieważ od osób takich oczekuje się podjęcia płatnej pracy, która z kolei wyklucza pracę na zasadzie wolontariatu. Ten problem dotyczy zwłaszcza organizacji zrzeszających pacjentów z niepełnosprawnością, których wielu aktywnych członków stanowią odbiorcy świadczeń socjalnych. W innych krajach przedstawiciele organizacji żądają uznania nieformalnego doświadczenia zawodowego osób bezrobotnych, twierdząc przy tym, że praca na zasadzie wolontariatu w TSO stanowi sposób na wzmocnienie swojej pozycji w społeczeństwie i zapewnienie sobie inkluzji społecznej.

Oprócz niezamierzonych konsekwencji określonych regulacji dotyczących problemów z danego obszaru, TSO zgłaszały również bardziej ogólne skutki uboczne ustanowionych przepisów instytucjonalnych i prawnych, takie jak wzrost profesjonalizacji, formalizacji i biurokracji w obszarze ich pracy. TSO intensyfikują swoje działania w zakresie gromadzeniem funduszy ze względu na występowanie przerw w finansowaniu i rozproszenie zasobów, o których była mowa wcześniej. Jednocześnie ponadnarodowe organizacje solidarnościowe muszą poświęcać więcej pracy na pisanie wniosków, raportowanie, przeprowadzanie audytów oraz komunikację, na czym traci ich właściwa działalność koncentrująca się na wspieraniu solidarności w ścisłym tego

słowa znaczeniu. W różnych państwach, takich jak Grecja, Polska i Szwajcaria, TSO żądają ograniczenia biurokratycznych procedur dotyczących rejestracji, stosowania i kontroli, a także wdrożenia mniej technokratycznego podejścia, które będzie dopuszczać większą elastyczność. Dodatkowo polscy aktywiści zaproponowali wprowadzenie zintegrowanych struktur legislacyjnych, które zakładałyby jednakowy sposób traktowania wszystkich organizacji funkcjonujących w ramach gospodarki socjalnej, o ile wprowadzenie tego rodzaju wspólnych struktur uprościłoby procesy działania dla wszystkich dostawców. W świetle wszystkich powyższych aspektów aktywiści żądają większego posłuchu dla organizacji i grup solidarnościowych. To żądanie dotyczy w szczególności nieformalnych grup obywateli. Aktywiści obawiają się, czy wprowadzenie wspomnianych zmian nie spowoduje traktowania większych, formalnych, profesjonalizowanych organizacji w sposób uprzywilejowany względem nowych i mniejszych grup obywatelskich.

Istnienie społeczeństwa obywatelskiego z całą pewnością zależy od możliwości swobodnego tworzenia przez obywateli stowarzyszeń, których działania będą stanowić odpowiedź na pojawiające się potrzeby i problemy. Dotyczy to zwłaszcza państw objętych kryzysem, które wykazały widoczną zdolność do tworzenia grup obywateli starających się znaleźć rozwiązania najtrudniejszych problemów stanowiących konsekwencje kryzysu społeczno-gospodarczego. Zważywszy na stopień złożoności tego zagadnienia radzimy decydom i organom administracyjnym powołanie organów i procedur konsultacyjnych, które pozwolą ekspertom i praktykom ds. TSO zidentyfikować potencjalne niezamierzone konsekwencje w różnych obszarach polityki, wypracować kompromisowe rozwiązania i opracować rozwiązania legislacyjne na kluczowych etapach tworzenia i wdrażania przepisów.

Dostosowanie priorytetów i preferencji polityki w celu zapewnienia bardziej proaktywnej ochrony socjalnej

Badani wspominali o potrzebie opracowania i ulepszenia polityki państwowej z zakresie trzech analizowanych obszarów: walki z bezrobociem, pomocy na rzecz osób niepełnosprawnych oraz migracji i uchodźców. TSO żądają skuteczniejszego wsparcia dla rodzin z osobami niepełnosprawnymi, a także wprowadzenia bardziej proaktywnej legislacji na rzecz społecznej inkluzji uchodźców i imigrantów, a także wnioskuje o wprowadzenie polityki redystrybucji w celu zwalczania ubóstwa i nierówności społecznych. Choć te żądania dotyczące konkretnych obszarów polityki nie stanowią przedmiotu niniejszego podsumowania, to są one jednak o tyle istotne, że są zgodne z tezą, iż praktyki w zakresie solidarności obywatelskiej wymagają większej aktywności i szerszej zakrojonego wsparcia w rozwiązywaniu problemów społecznych. W istocie aktywiści powtarzają, że o ile wykonywana przez nich praca jest bardzo ważna, to jednak stanowi jedynie element większej układanki. Organizacje zorientowane na usługi dodają, że ich praca łagodzi efekty bezrobocia, ubóstwa, wykluczenia, dyskryminacji i segregacji, ale nie rozwiązuje podstawowych problemów z nimi związanych. W związku z potęgowaniem się problemów związanych z różnymi kryzysami (spadek koniunktury, ubóstwo, imigracja, napięcia etniczne, wzmożona aktywność populistów itd.) istnieje zagrożenie, że praca TSO może okazać się nieskuteczna — niczym walka z wiatrakami.

W tym kontekście zarysowują się dwa szersze podejścia i orientacje w zakresie praktyk solidarnościowych. z jednej strony wzywa się do tworzenia państwa działającego bardziej proaktywnie na rzecz ochrony socjalnej. Ścisłe rzecz ujmując, oznacza to, że przedstawiciele ponadnarodowych organizacji solidarnościowych domagają się większego finansowania publicznego organizacji zajmujących się do-

starczaniem usług w ramach trzech analizowanych obszarów. W pewnym sensie — w świetle tego, że ponadnarodowe organizacje solidarnościowe podkreślają odpowiedzialność państwa opiekuńczego za promowanie i wspieranie ich pracy — przekłada się to na wezwanie do ponoszenia większych „inwestycji społecznych”. Przedstawiciele duńskich i francuskich TSO wyrazili jednak również życzenie przywrócenia zapewniającego szeroko zakrojone wsparcie państwa opiekuńczego. Solidarność obywatelska może przynieść efekty wyłącznie wówczas, jeśli będzie stanowić element struktur prawnych i instytucjonalnych, które gwarantują obywatelom prawa socjalne, oraz będzie zgodna z przepisami. To wezwanie przekłada się na żądanie bardziej zaangażowanego socjalnie państwa, które gwarantuje większą równość, inkluzję i integrację.

Z drugiej strony, przedstawiciele kilku TSO objętych badaniem realizuje alternatywne formy organizacji i rozwiązywania problemów wykraczające poza model zinstytucjonalizowanego państwa opiekuńczego. Obejmują one alternatywne formy produkcji i konsumpcji (np. banki żywności lub sklepy z tańszą żywnością, grupy dokonujące zakupów zbiorczych, kawiarenki naprawcze, darmowe porady prawne lub usługi medyczne) często powiązane z politycznymi formami skarg i protestów. Głównym celem wielu spośród tych inicjatyw i grup ma być promocja zwiększenia dostępnych możliwości działania, własnej inicjatywy i godności. Z założenia nie mają one stanowić elementu pomocniczego wspomagającego działanie istniejącego systemu opiekuńczego ani grup pomocy humanitarnej zmniejszających ciężar trudności społeczno-gospodarczych. Zamiast tego określają się one jako instrumenty zmiany społecznej mające pomóc przetrwać istniejący system gospodarczy i państwowy. W tym znaczeniu ich działania są ukierunkowane na samych obywateli i ogólnie pojmowane społeczeństwo i ma na celu wyzwolenie potencjału kreatywnego, który umożliwi odnowę spo-

łeczną, polityczną i gospodarczą. Wspomniane inicjatywy i grupy nie formułują zaleceń w zakresie polityki w tradycyjnym sensie, ponieważ ich celem jest przewyższenie konwencjonalnych form zinstytucjonalizowanego zarządzania i rozwiązywania problemów. Na innym poziomie ich działania przekładają się jednak na jedno nadrzędne zalecenie: władze państwowe powinny umożliwiać powstawanie tego rodzaju „eksperymentów społecznych” i prezentowanie ich rzeczywistych możliwości. W istocie może się okazać, że pozwolą one wzmocnić pozycję grup znajdujących się w gorszej sytuacji ekonomicznej, a także w rozwijaniu alternatywnych form ekonomii społecznej i samorządzących organów władzy, nie tylko w kontekście małych grup i lokalnych społeczności. Biorąc pod uwagę fakt, że większość tych grup realizuje inicjatywy lokalne, koniecznym wydaje się zapewnić nie przez władze lokalne wystarczającej przestrzeni dla tego rodzaju „laboratoriów obywatelskich”, na przykład poprzez zagwarantowanie wsparcia logistycznego, ułatwienie uczestnictwa w inicjatywach i podjęcie działań w zakresie analizy i oceny.

Wzmocnienie fundamentów solidarności międzynarodowej

Analizy badawcze pokazują, że społeczeństwo obywatelskie jest silnie i stanowczo zaangażowane w rozwiązywanie problemów i trudności mających bezpośredni związek z różnymi kryzysami, jakim stawia czoło Unia Europejska. Liczba inicjatyw, grup i organizacji rośnie, podobnie jak liczba realizowanych przez nie działań i stopień wzajemnej współpracy. Główny nacisk kładzie się jednak na działalność solidarnościową na szczeblu lokalnym (patrz Tabela 1). Solidarność na poziomie międzynarodowym i europejskim jest priorytetem wyłącznie dla mniejszości TSO. Więcej działań o wymiarze prawdziwie europejskim realizują te ponadnarodowe organizacje solidarnościowe, które mają wśród swoich partnerów więcej podmiotów międzynarodowych, a także ponadnarodowe organizacje solidar-

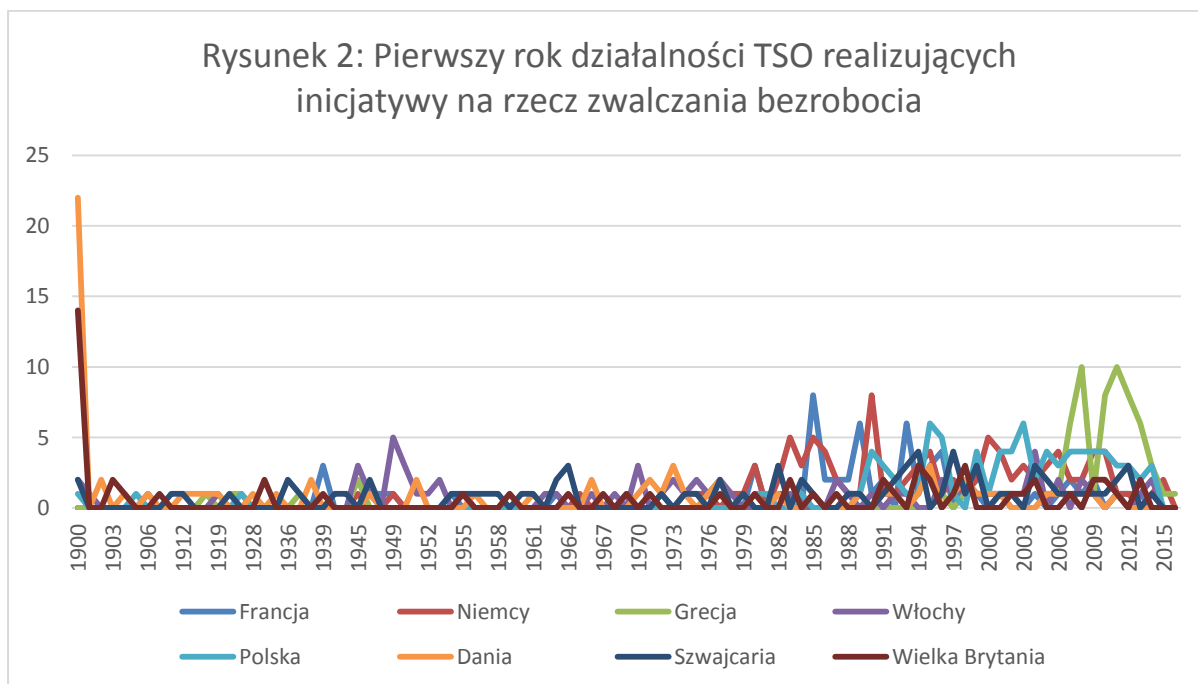
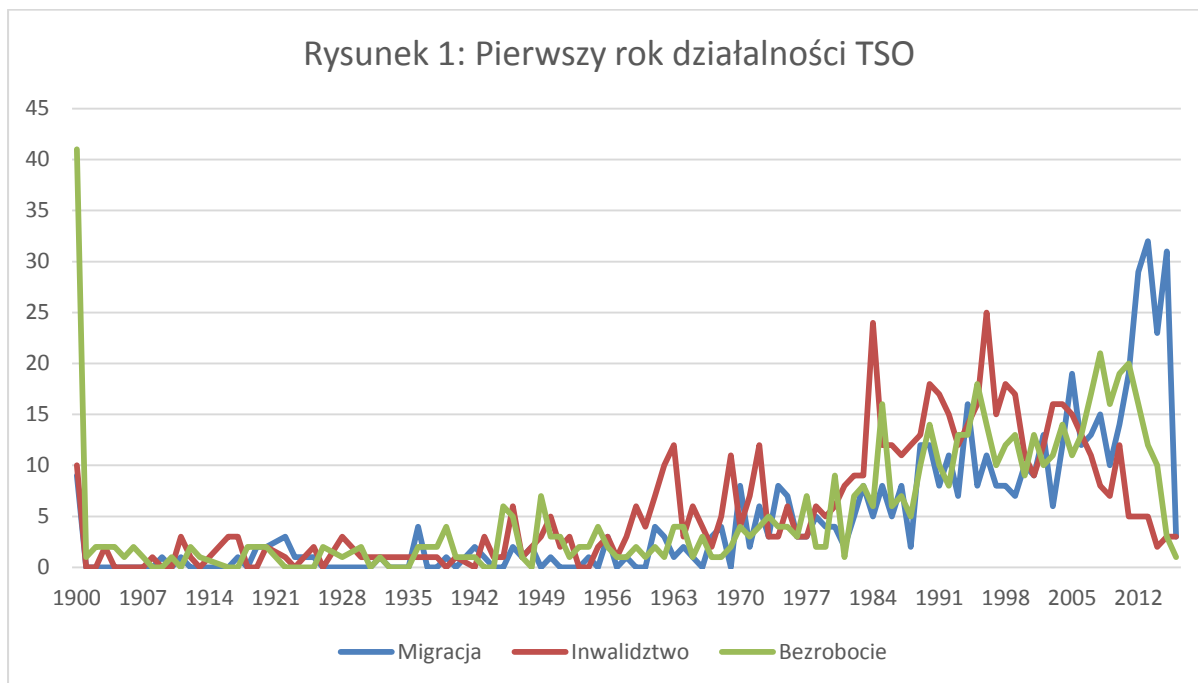
nościowe z bardziej zeuropeizowanymi strukturami organizacyjnymi. Mimo to znakomita większość TSO wyraźnie podkreśla korzyści płynące ze współpracy międzynarodowej i wysoko ceni sobie możliwość mówienia jednym, wspólnym głosem, by móc zostać usłyszany przez ogół społeczeństwa, umocnić swoją pozycję i zwiększyć możliwości lobbowania i negocjowania przez siebie zasad. Ponadto współpraca międzynarodowa jest uważana za ważny element mający umożliwić wymianę wiedzy i doświadczeń, promować procesy uczenia się oraz zwiększać możliwości dialogu w danym obszarze. Uczestnicy badania ze wszystkich trzech obszarów stwierdzili, że korzystnym byłoby rozszerzenie współpracy z partnerami międzynarodowymi.

W praktyce współpraca międzynarodowa pozostaje jednak na uboczu. Dla wielu TSO, zwłaszcza działających na szczeblu lokalnym, zwiększenie swoich możliwości w tym obszarze jest trudne, ponieważ wymaga czasu i zasobów ludzkich. W istocie ponadnarodowe organizacje solidarnościowe muszą sobie radzić z dwoma podstawowymi wyzwaniami. z jednej strony muszą stawić czoła bardzo dużemu obciążeniu pracą związaną z ich głównymi działaniami, w związku z czym brak im czasu i pracowników do realizacji innych inicjatyw. Dotyczy to zwłaszcza mniejszych TSO i/lub TSO działających na zasadzie wolontariatu. z drugiej strony, bezpośrednią conse-

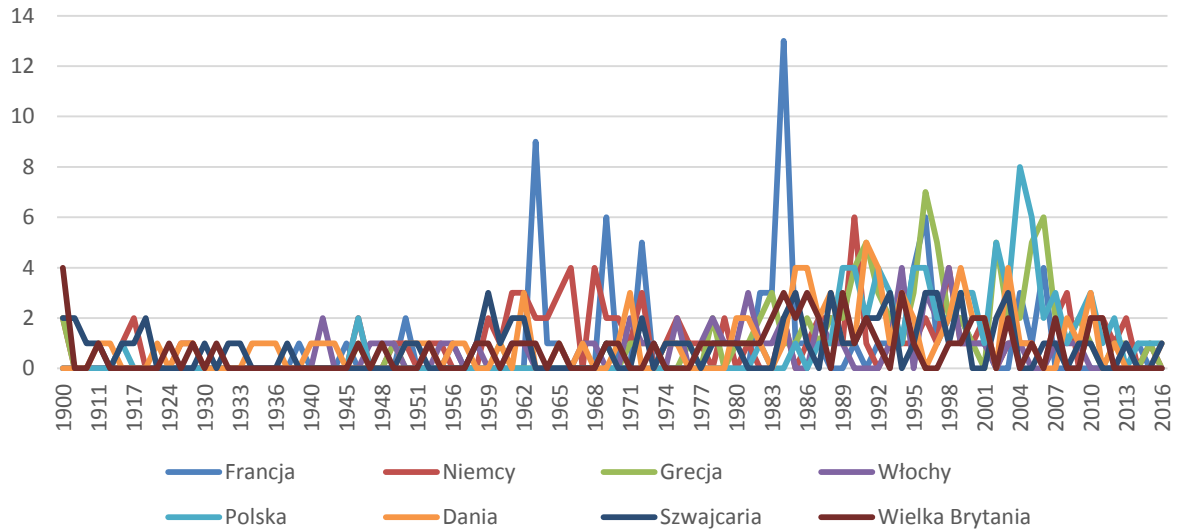
kwencją powyższego punktu jest brak środków finansowych. W różnych państwach UE następstwem obecnego kryzysu gospodarczego jest spadek w finansowaniu zarówno ze strony podmiotów rządowych, jak i prywatnych darczyńców. W efekcie ponadnarodowe organizacje solidarnościowe muszą wykorzystywać posiadane zasoby przede wszystkim na rzecz realizacji swoich głównych zadań, co czynią kosztem międzynarodowej pracy solidarnościowej. Innymi słowy, kryzys osłabił potencjał międzynarodowy wielu TSO objętych badaniem.

W dzisiejszym klimacie politycznym i społecznym, w którym panują silne tendencje do cięcia wydatków, oraz w obliczu coraz wyraźniejszego pravicowego populizmu, jest to niepokojący, jeśli nie niebezpieczny trend. W świetle tych zmian uzasadnione byłoby ponowne zwiększenie inwestycji w politykę socjalną oraz zapewnienie sektorowi społeczeństwa obywatelskiego niezbędnych zasobów finansowych, które pozwolą utrzymać i umocnić współpracę międzynarodową. Ponadto instytucje publiczne powinny podjąć większy wysiłek w celu zapewnienia organizacjom społeczeństwa obywatelskiego wsparcia w zakresie tworzenia większego pola do spotkań i rozważań międzynarodowych wśród TSO na szczeblu lokalnym i państwowym, co umożliwiłoby wymianę wiedzy, doświadczenia i praktyki.

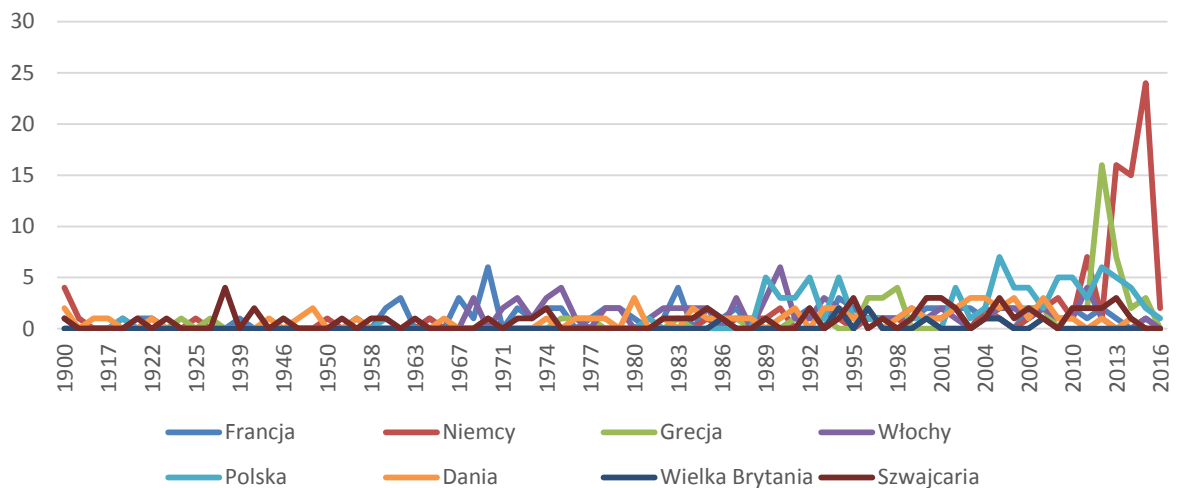
Załącznik: Rysunki i tabele



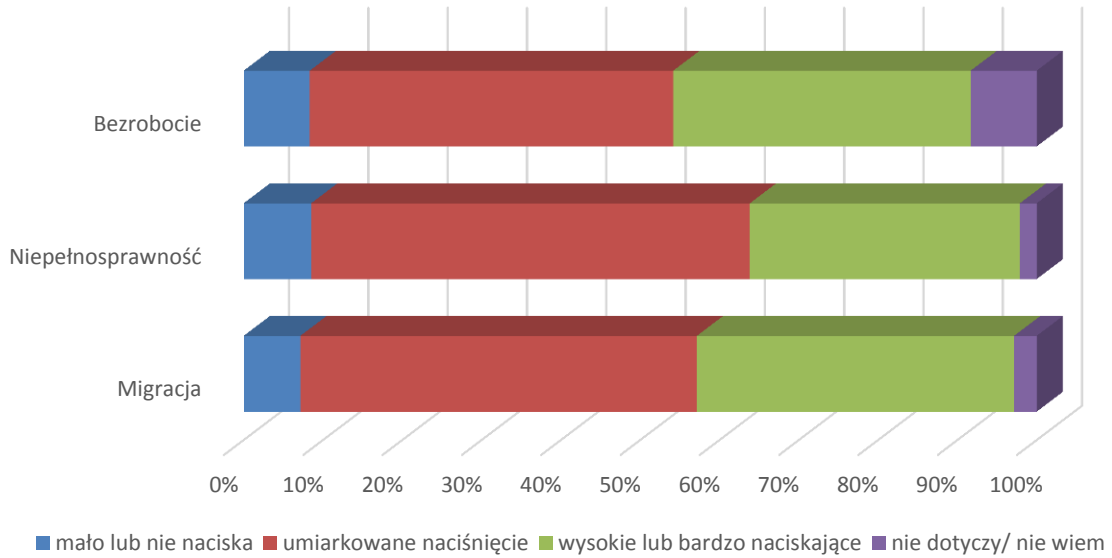
Rysunek 3: Pierwszy rok działalności TSO realizujących inicjatywy na rzecz osób niepełnosprawnych



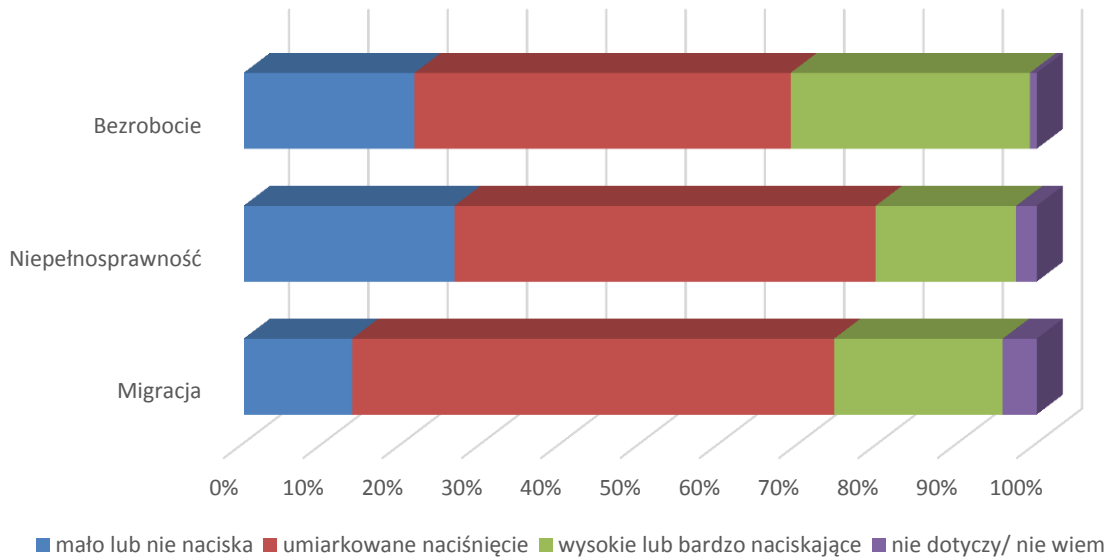
Rysunek 4: Pierwszy rok działalności TSO realizujących inicjatywy na rzecz realizujących inicjatywy na rzecz na rzecz emigrantów



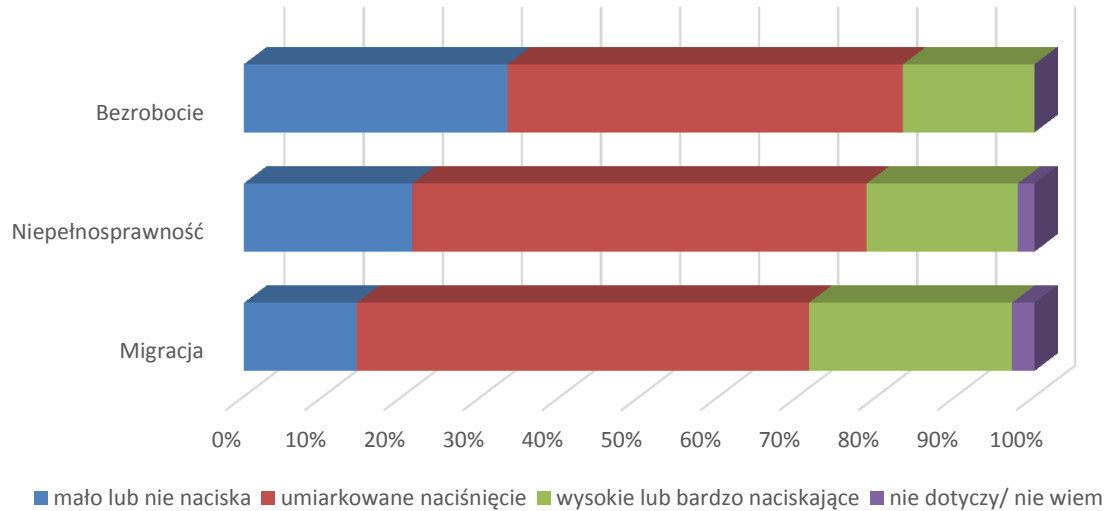
Rysunek 5: Brak finansowania lub datków



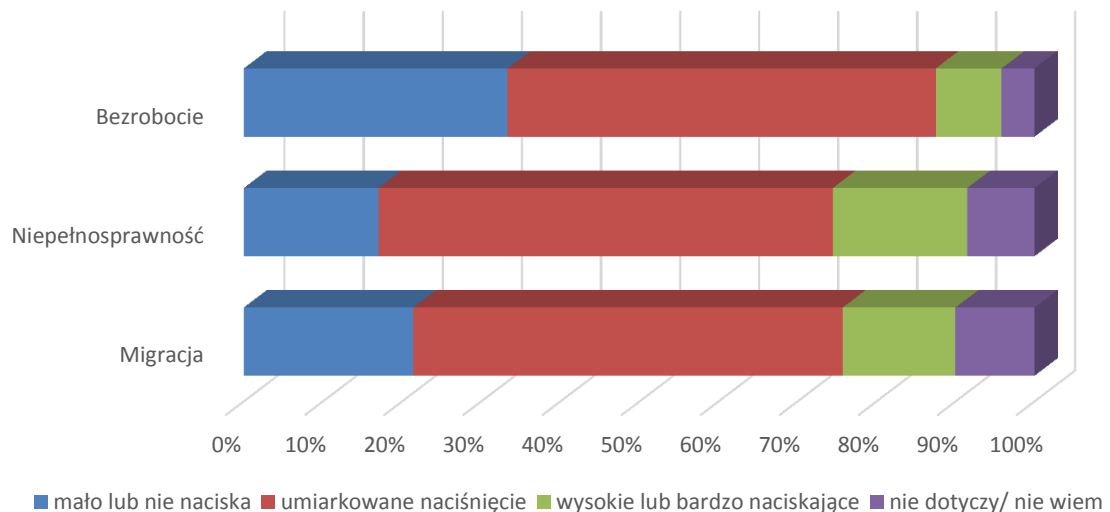
Rysunek 6: Brak zasobów materialnych



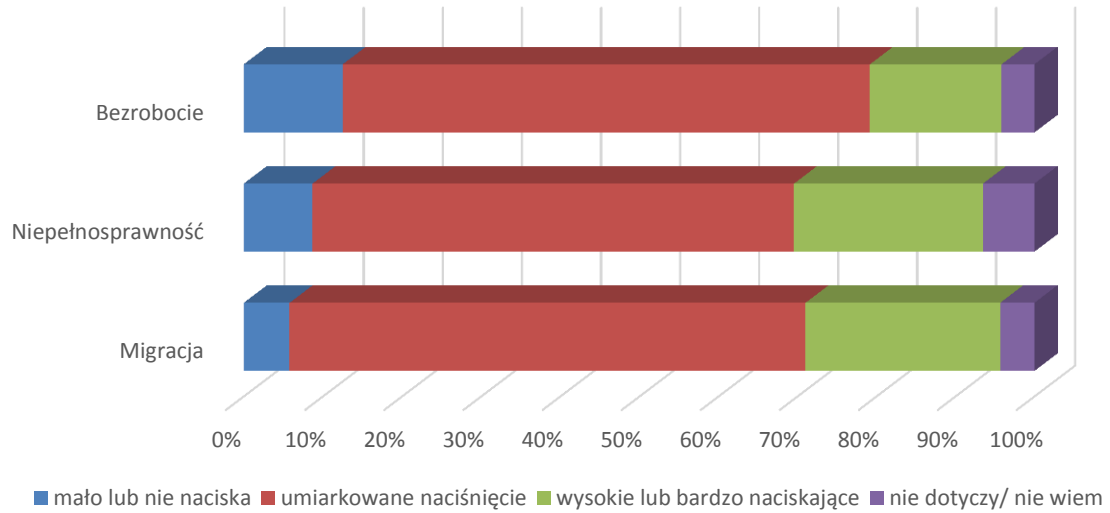
Rysunek 7: Brak wykwalifikowanego personelu lub personelu posiadającego wiedzę specjalistyczną



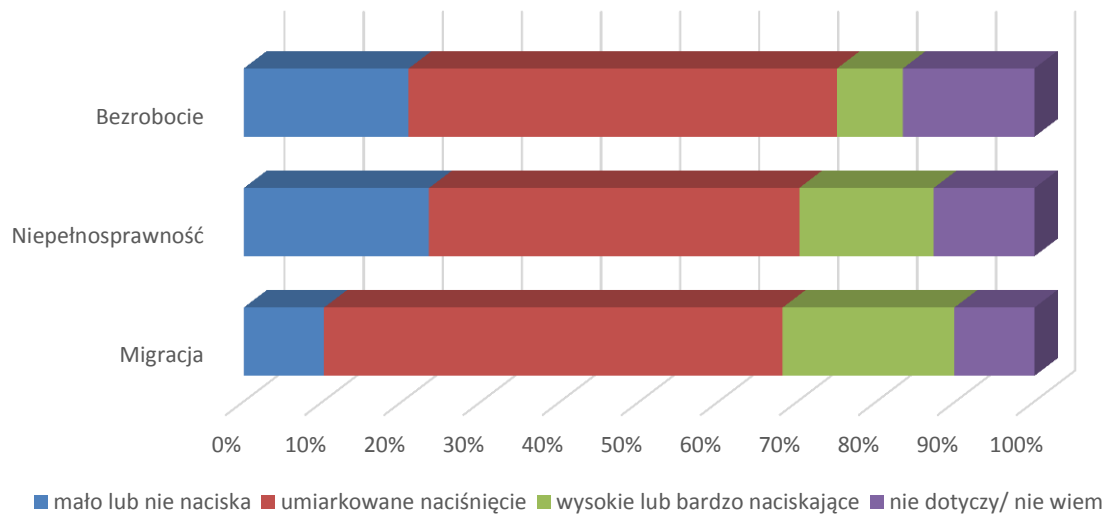
Rysunek 8: Brak wolontariuszy i/lub aktywnie działających członków



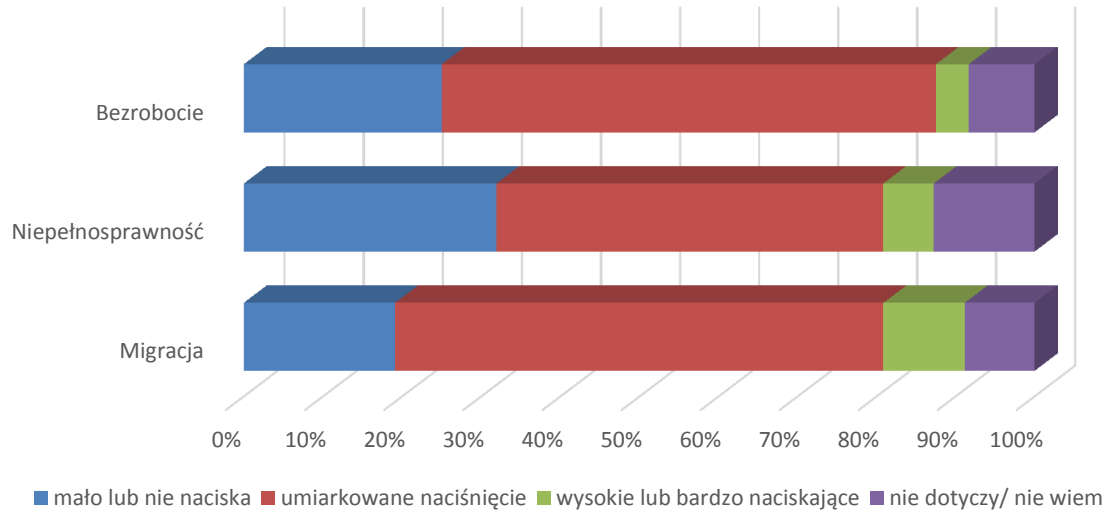
Rysunek 9: Brak wsparcia lub współpracy ze strony agencji rządowych



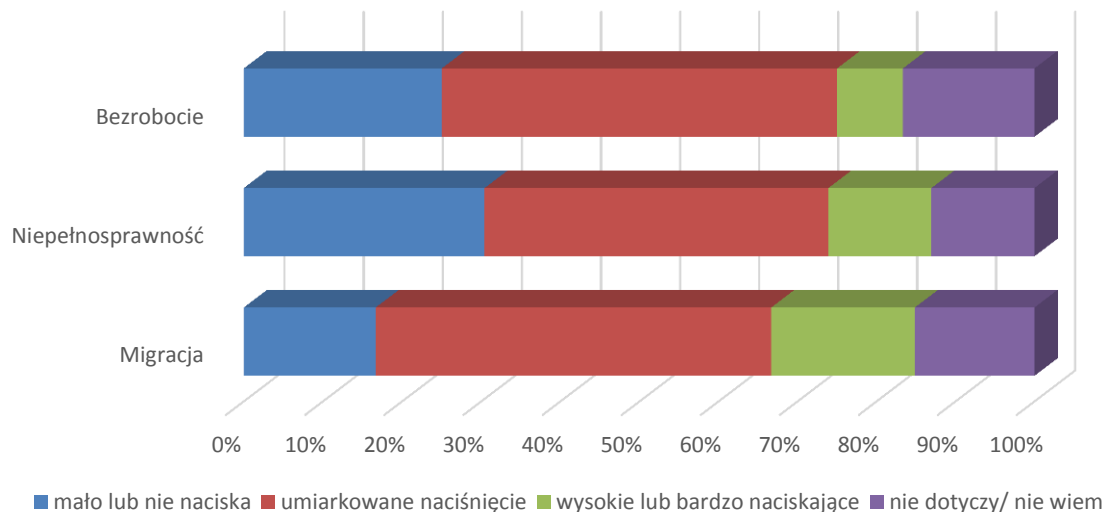
Rysunek 10: Brak wsparcia lub współpracy ze strony agencji UE



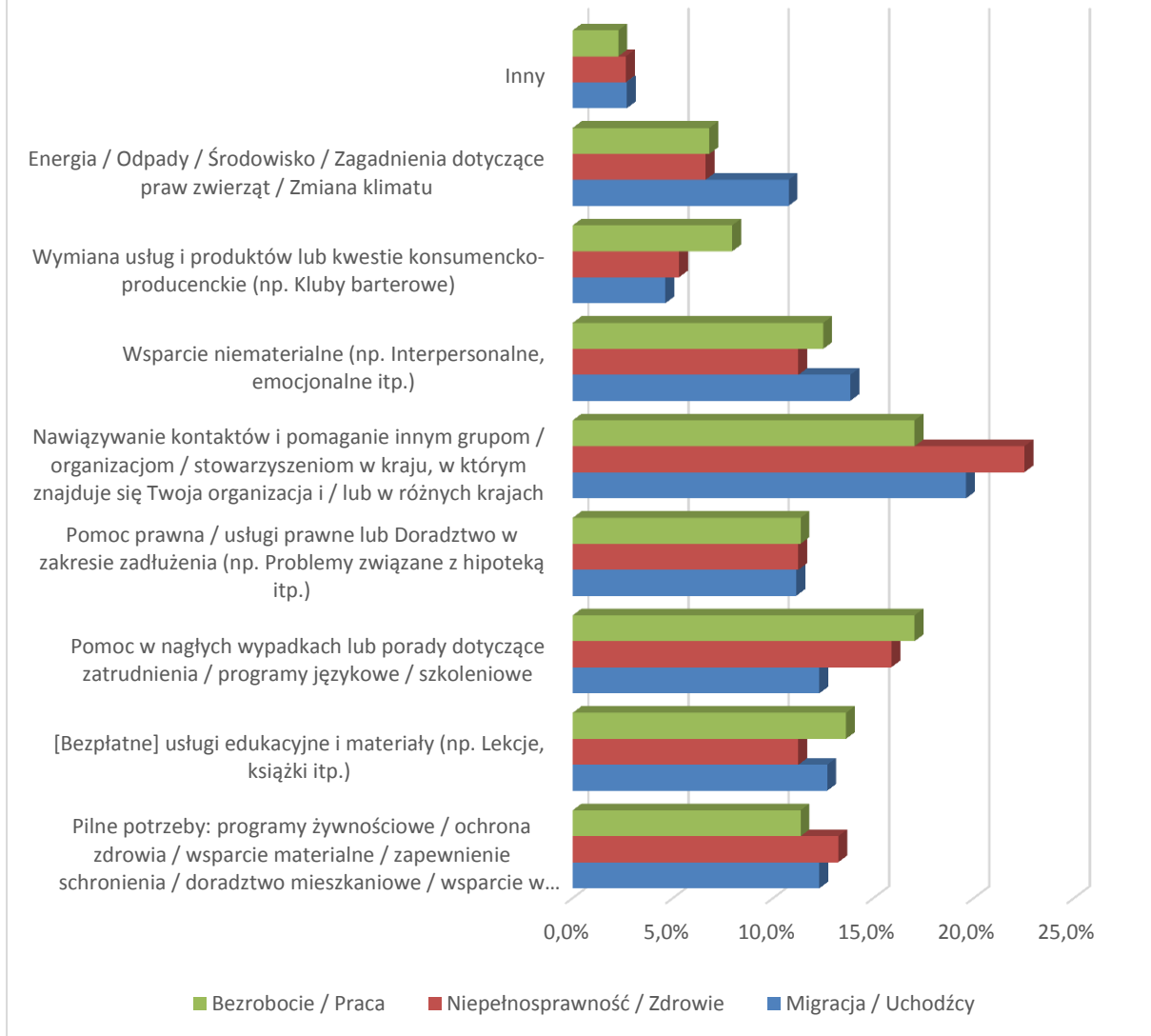
Rysunek 11: Brak wsparcia lub współpracy ze strony organizacji pozarządowych



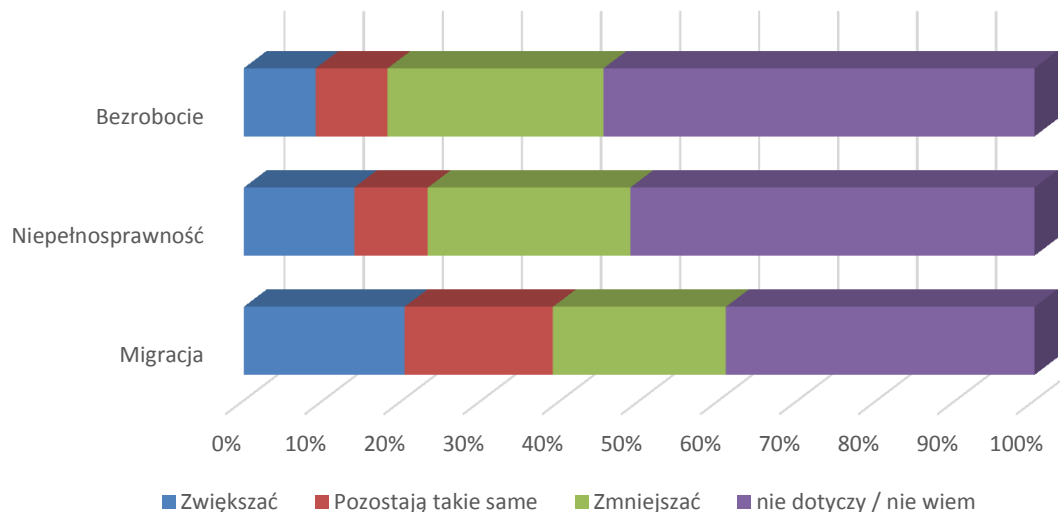
Rys. 12: Brak wsparcia lub współpracy ze strony organizacji międzynarodowych



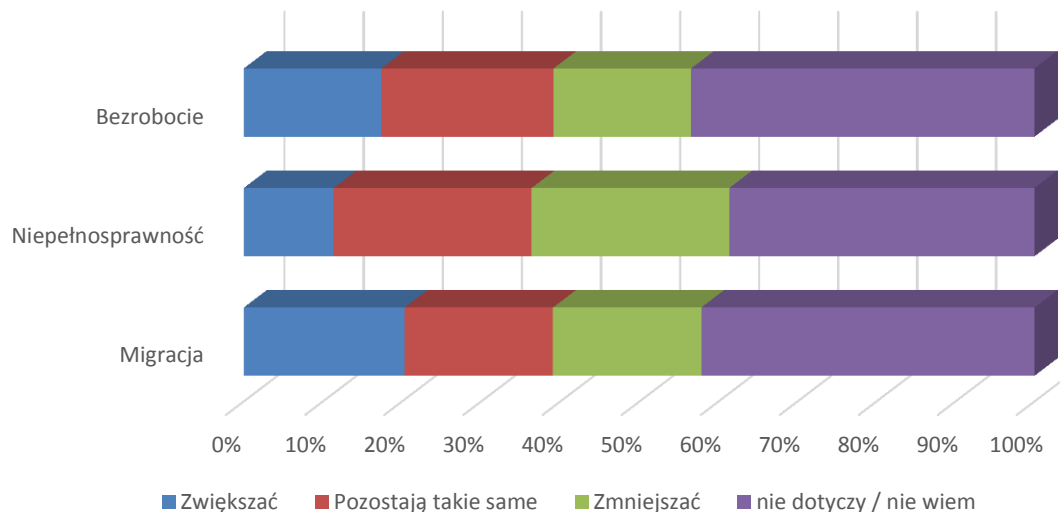
Rysunek 13: Zwiększenie zapotrzebowania na usługi TSO od 2010 r.



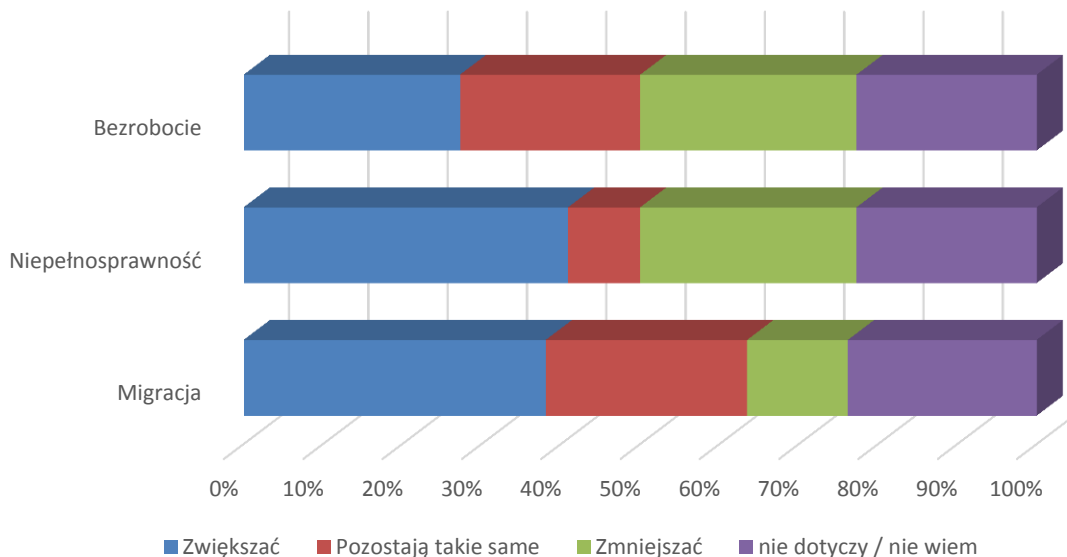
Rysunek 14 : Zmiany w finansowaniu ze strony państwa od 2010 r.



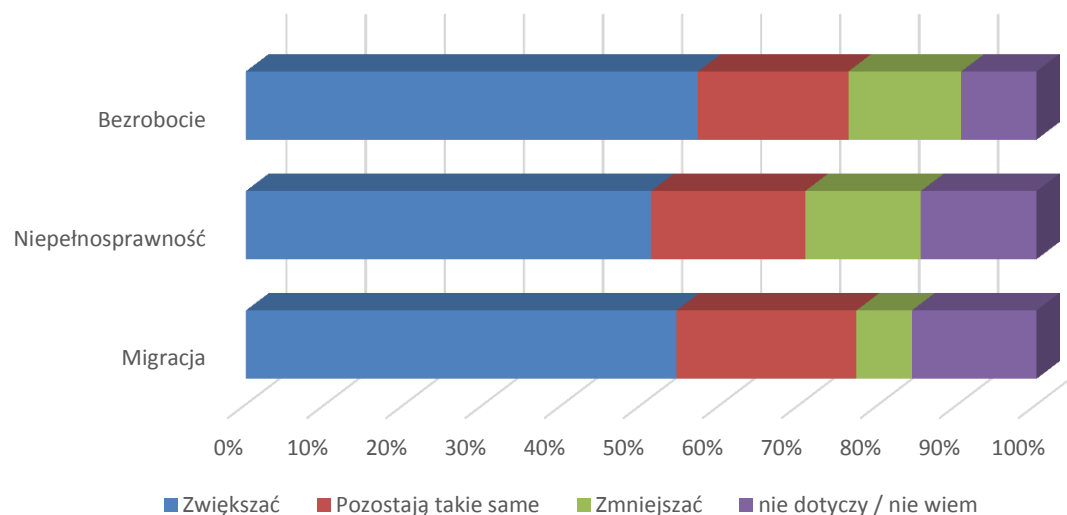
Rysunek 15 : Zmiany w finansowaniu z UE lub z innych agencji międzynarodowych od 2010 r.



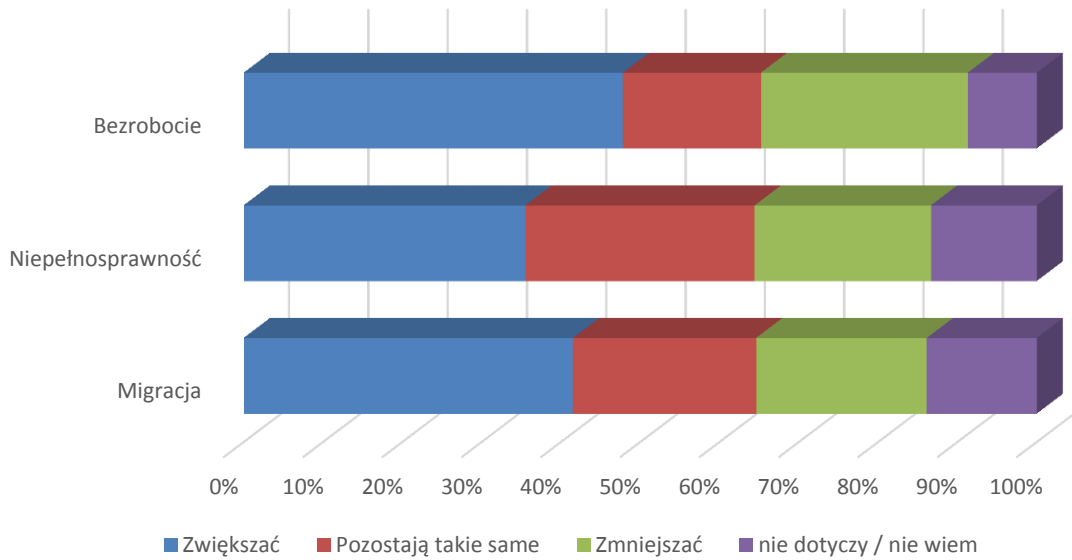
Rysunek 16: Zmiany w finansowaniu pozarządowym od 2010 r.



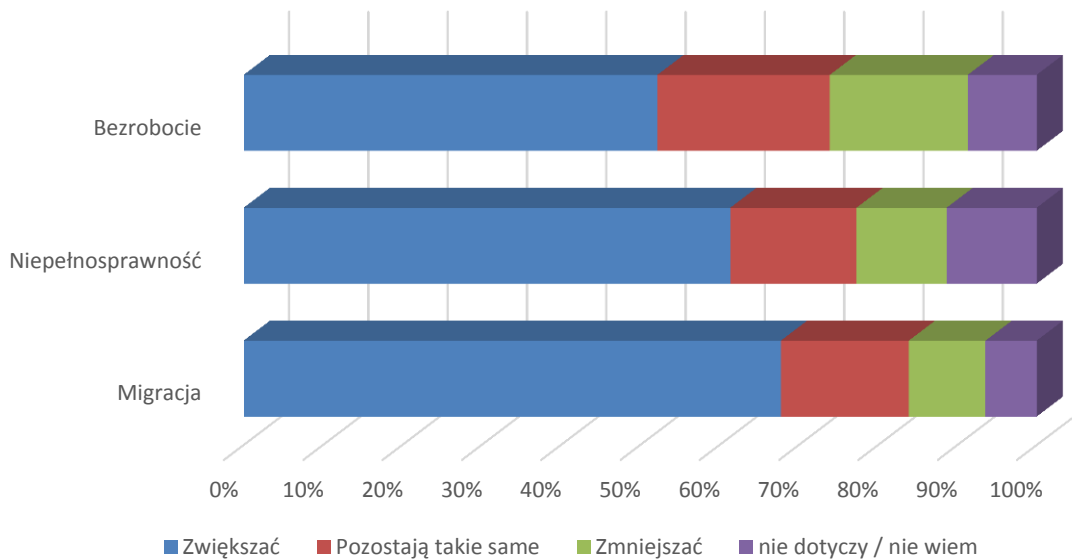
Rysunek 17: Częstotliwość prowadzeniu głównych rodzajów działań



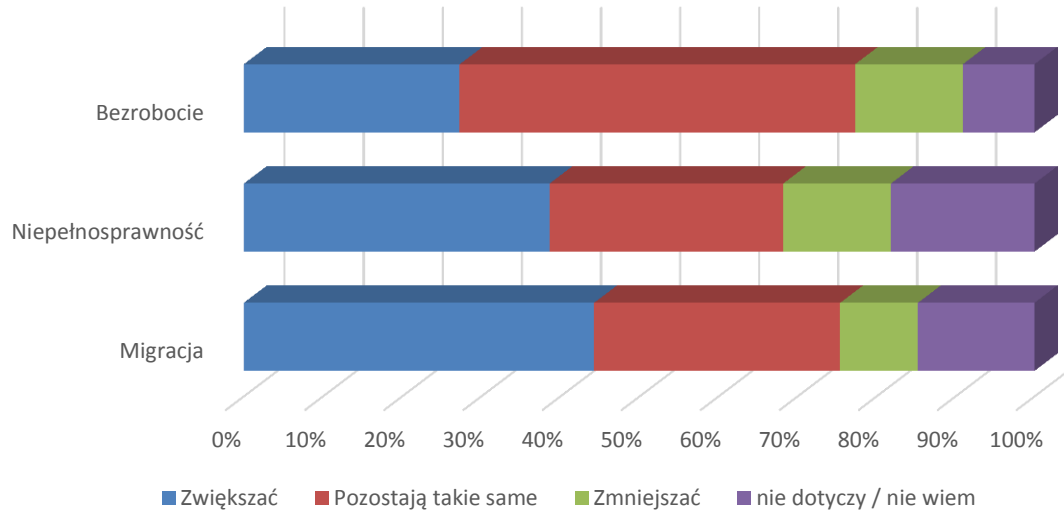
Rysunek 18 : Liczba beneficjentów lub uczestników



Rysunek 19: Liczba członków lub wolontariuszy



Rysunek 20 : Zaangażowanie w procedury związane polityką i procesem decyzyjnym



Rysunek 21 : Zaangażowanie w politykę międzynarodową i procedury podejmowania decyzji

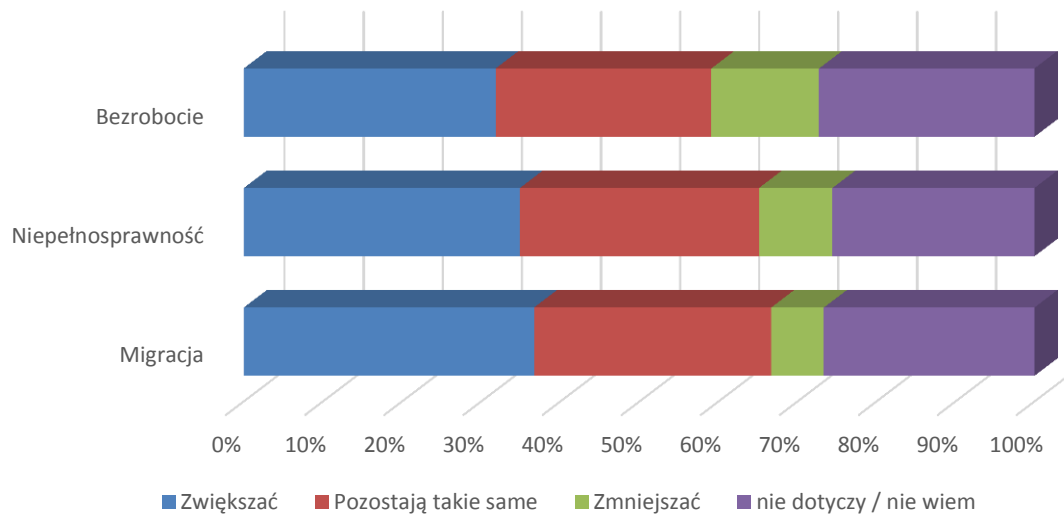


Tabela 1: Wymiary solidarności międzynarodowej: wybrane poziomy (w %)

Wymiary	według państwa							
	FR	GER	GRE	IT	PL	DK	CH	UK
Działania								
lokalny	21,6%	94,9%	84,2%	95,6%	36,6%	65,1%	82,6	96,7%
regionalny	19,6%	47,3%	55,9%	41,6%	53,4%	44,5%	77,2%	66,2%
państwowy	45,2%	19,6%	48,5%	26,2%	40,6%	86,3%	29,3%	39,1%
europejski	2,3%	17,9%	7,4%	13,1%	17,4%	42,5%	3,3	2,7%
poza europejski	2,3%	1,7%	1,0%	14,4%	4,7%	24,3%	9,1%	2,7%
światowy	12,3%	10,8%	3,7%	4,4%	5,0%	31,2%	11,9%	5,0%
Beneficjanci								
lokalny	2,0%	94,6%	80,1%	98,4%	35,2%	64,4%	80,8%	96,0%
regionalny	10,3%	44,6%	60,3%	42,8%	52,0%	43,1%	78,3%	65,6%
państwowy	45,5%	18,2%	51,5%	26,2%	43,3%	85,3%	34,1%	38,8%
europejski	1,0%	14,9%	5,4%	5,6%	12,7%	14,0%	4,4%	2,3%
poza europejski	6,6%	2,0%	5,4%	10,0%	11,1%	26,4%	11,9%	3,3%
światowy	21,9%	9,1%	8,4	10,9%	7,7%	19,5%	15,9%	4,7%
Ramy wartości								
międzynarodowe/światowe	17,8%	46,3%	54,6%	43,1%	49,8%	20,5%	24,9%	53,1%