



Nieformalne „uniwersytety obywatelskie” – o rozwijaniu kształcenia obywatelskiego poza systemem edukacji

Małgorzata Koziarek

- *Na tle innych krajów europejskich, w tym także nowych członków Unii Europejskiej, Polska ma stosunkowo niskie wskaźniki udziału społecznego w życiu publicznym. Dotyczy to zarówno korzystania z podstawowych instrumentów demokracji (na przykład udział w wyborach), jak i aktywności w organizacjach obywatelskich oraz angażowania się w działania własnej społeczności czy na rzecz – szerzej pojętego – dobra wspólnego.*
- *Kluczowa dla zmiany postaw jest edukacja obywatelska – obejmująca większe grupy społeczne niezależnie od wieku i realizowana przy różnych okazjach, a więc także nieformalnie (w sposób niezinstytucjonalizowany).*
- *Rolę nieformalnych „uniwersytetów obywatelskich” mogą z powodzeniem odgrywać organizacje parasolowe (federacje), organizacje strażnicze, niezależne ośrodki analityczne, a także mechanizm alokacji 1% podatku należnego na rzecz organizacji pożytku publicznego.*
- *Organizacje te mogłyby wzmocnić swoją rolę edukacyjną, zwiększając zasięg oddziaływania i docierając z przekazem do szerszych kręgów społeczeństwa, w tym do grup dotąd biernych. Wspieranie nieformalnych „uniwersytetów obywatelskich” należy uwzględnić w priorytetach programów finansujących działania trzeciego sektora i w realizacji Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego. Pożądana jest również analiza funkcjonowania i reforma mechanizmu jednego procentu, żeby był on skuteczniej wykorzystywany do propagowania działań na rzecz dobra wspólnego. Należy ponadto dążyć do powołania instytucji, która koordynowałaby wszystkie wymiary edukacji obywatelskiej.*

Wstęp

Na tle innych krajów europejskich, w tym także nowych członków Unii Europejskiej, Polska ma stosunkowo niskie wskaźniki udziału społecznego w życiu publicznym. Dotyczy to zarówno korzystania z instrumentów demokracji (na przykład udział w wyborach), jak i aktywności w organizacjach obywatelskich oraz angażowania się w działania własnej społeczności czy na rzecz – szerzej pojętego – dobra wspólnego¹.

Kluczowa dla zmiany postaw jest edukacja obywatelska kierowana do szerokiego odbiorcy. Istotne są przy tym nie tylko działania wpisane w system oświaty, ale także inne możliwości kształtowania postaw obywatelskich – obejmujące swoim oddziaływaniem większe grupy społeczeństwa niezależnie od wieku i prowadzone przy różnych okazjach. Można je odnaleźć w działaniach podmiotów i instytucji – urzędów, stowarzyszeń, ośrodków analitycznych, bibliotek – które nie są skoncentrowane na kształceniu, mogą jednak wpływać na postawy i świadomość obywateli oraz zwiększać ich kompetencje społeczne, realizując nieformalnie zadania edukacji obywatelskiej.

Oficjalny, formalny i nieformalny wymiar edukacji obywatelskiej

Przez **edukację obywatelską** rozumiemy tutaj każdą działalność, która rozwija umiejętność uczestnictwa w życiu publicznym i kształtuje aktywne postawy w tym zakresie: zwiększa zdolność udziału zarówno w debatach dotyczących różnych sfer życia, jak i w procesach podejmowania decyzji dotyczących kwestii publicznych, kształci umiejętność rozliczania władz z podjętych zobowiązań i korzystania z własnych praw (obywatelskich, konsumenckich) oraz – co równie ważne – wspiera angażowanie się w oddolne działania na rzecz dobra wspólnego.

Ze względu na stopień zinstytucjonalizowania wyróżnia się trzy wymiary edukacji obywatelskiej:

- **oficjalny** – realizowany w ramach systemu oświaty i kierowany do osób młodych,
- **nieoficjalny** – obejmujący celowe zorganizowane działania poza systemem oświaty (na przykład realizowane przez organizacje pozarządowe), kierowane do różnych grup wiekowych,

¹ Średnia frekwencja wyborcza (parlamentarna) dla nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej wynosi 67,23%, podczas gdy dla Polski – zaledwie 47,31% (dane IDEA na podstawie: M. Czeźnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009). Zaangażowanie w pracę na rzecz stowarzyszeń lub innych organizacji społecznych deklarowało 6% respondentów z Polski, przy średniej dla 27 krajów europejskich, w tym niebędących członkami Unii Europejskiej, wynoszącej 10% (na podstawie danych Europejskiego Sondażu Społecznego za 2008 rok).

- **nieformalny** – obejmujący działania o charakterze intencjonalnym, ale prowadzone poza oficjalnym systemem oświaty i działalnością statutową realizujących je podmiotów².

Warto przy tym zwrócić uwagę, że obiektem – zwłaszcza nieformalnej – edukacji mogą być także obywatele najaktywniejsi w życiu publicznym, czyli politycy i decydenci. Rolą edukacji obywatelskiej nie jest wówczas społeczna aktywizacja takich osób, ale przede wszystkim budowanie takiej relacji między jednostką a państwem, która byłaby korzystna dla obu stron.

Kandydaci do roli nieformalnych „uniwersytetów obywatelskich”

Naturalnymi nieformalnymi „uniwersytetami obywatelskimi” są organizacje pozarządowe, które – ze względu na cele i formę działania – są dla swoich członków źródłem praktycznej wiedzy o tym, jak wdrażać zasady demokracji, jak realizować ideały wspólnotowe i w jaki sposób budować relacje z władzami. Do objęcia oddziaływaniem szerszych grup społeczeństwa szczególnie są predestynowane:

- **organizacje parasolowe** (federacje) i sieci organizacji,
- **organizacje strażnicze** (*watchdogs*),
- **ośrodki analityczne** uczestniczące w kształtowaniu polityk publicznych (*think tanki*).

Godny uwagi jest również wpływ na postawy obywatelskie **mechanizmu alokacji 1% podatku należnego od osób fizycznych na rzecz organizacji pożytku publicznego**.

Z analiz dotychczasowego funkcjonowania wymienionych organizacji i instytucji oraz poświęconego im cyklu dyskusji z udziałem zainteresowanych podmiotów wynika, że dysponują one dużym potencjałem w sferze nieformalnej edukacji obywatelskiej, który można wykorzystać i rozwijać na różne sposoby.

Poprawa jakości i zwiększenie skali udziału członków federacji we wspólnej debacie i ich zdolności do budowy zaplecza społecznego

Organizacje parasolowe są zrzeszeniami (federacjami) organizacji pozarządowych i z definicji działają w imieniu swoich członków, w praktyce jednak prowadzą szerszą aktywność na rzecz trzeciego sektora lub jego znacznej części. Na rozwijanie kompetencji organizacji członkowskich i obywateli w nich zrzeszonych wpływa jakość i skala uczestnictwa we wspólnej debacie,

² Por. G. Makowski, F. Pazderski, *Biblioteki publiczne jako przestrzeń nieformalnej edukacji obywatelskiej*, „Analizy i Opinie”, nr 116, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

a edukacyjne oddziaływanie na zewnątrz jest pochodną ich odbioru w społeczeństwie. Aby więc lepiej wykorzystać swój potencjał edukacyjny, federacje powinny rozwijać wewnętrzną partycypację i umiejętności swoich członków do budowania szerszego zaplecza społecznego. Istotny walor w nieformalnym kształceniu obywatelskim może mieć na przykład praca zrzeszenia nad deklaracją ideową określającą jej tożsamość – zarówno jako ćwiczenie wewnętrzne, jak i komunikat kierowany do społeczeństwa.

Projektując wsparcie sektora pozarządowego, na przykład w nowej edycji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, należałoby więc skupić uwagę na rozwijaniu misji i zakorzenienia społecznego tych organizacji i odpowiednio sformułować cele i priorytety finansowania tego programu.

Elementami otoczenia instytucjonalnego, które sprzyjałyby aktywnej i efektywnej debacie obywatelskiej w organizacjach parasolowych, byłyby strategiczne ramy współpracy międzysektorowej przyjęte na kilka lat, z ustaloną listą problemów i harmonogramem działań, a także standardy prowadzenia dialogu szanujące charakter funkcjonowania federacji, które swoje stanowiska wypracowują w wieloetapowym procesie wewnętrznych uzgodnień. Inicjatywa na rzecz wprowadzenia takich rozwiązań powinna być podjęta przez Radę Działalności Pożytku Publicznego, której pozycję należałoby wzmocnić przez jej usytuowanie przy Prezesie Rady Ministrów.

Wspieranie szerszej mobilizacji społecznej w obszarze działań strażniczych

Domeną **organizacji strażniczych** jest obserwowanie sposobu funkcjonowania prawa i instytucji publicznych, a celem – dążenie do społecznie pożądanej zmiany w wybranej dziedzinie, którą podmioty te się zajmują. Nieformalne oddziaływanie edukacyjne organizacji strażniczych dotyczy: członków i działaczy, którzy zdobywają nowe umiejętności obywatelskie, angażując się w prace organizacji, decydentów (szczególnie jeśli organizacja dąży do zmian w prawie), obywateli dostrzegających potrzebę działania (którzy szukają wsparcia w takich organizacjach) oraz ogółu społeczeństwa (jeśli do przeprowadzenia zmiany jest konieczne szerokie poparcie społeczne).

Organizacje strażnicze powinny rozwijać – dotychczas słabo realizowaną – funkcję nieformalnych edukatorów szerszych grup społecznych. Mogą to czynić, prowadząc kampanie informacyjne skierowane do dziennikarzy i opinii publicznej, tworząc i upowszechniając użyteczne narzędzia i praktyki w Internecie, a także realizując edukację przez towarzyszenie w działaniu, dzięki której praktyczne umiejętności zyskują nowe osoby i środowiska, które następnie będą potrafiły podjąć aktywność samodzielnie na swoim terenie. Wspieranie tego rodzaju działań powinno być uwzględnione w priorytetach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich.

Zwiększanie społecznego zasięgu merytorycznej debaty publicznej

Organizacje typu *think tank* prowadzą badania i analizy dotyczące polityki publicznej, formułują rekomendacje i propozycje rozwiązań, których odbiorcami są decydenci, a najczęściej wykorzystywanym przez nie sposobem oddziaływania jest merytoryczna debata publiczna. Funkcję ośrodków nieformalnej edukacji obywatelskiej pełnią, budując standardy publicznego debатовania, objaśniając i upowszechniając wyniki badań i analiz, dostarczając obywatelom narzędzi i kanałów wpływu (na przykład dzięki zabieganiu o dostęp do takich rozwiązań, jak wysłuchanie publiczne, instytucja petycji, dwudniowe głosowanie). Niektóre *think tanki* starają się ponadto bezpośrednio włączać potencjalnych odbiorców w wypracowanie rozwiązań, a także realizować z udziałem lokalnych społeczności działania wdrożeniowe w terenie.

Warunkiem skutecznego animowania debaty publicznej jest zdolność docierania do szerszej opinii społecznej. Siłę swojego edukacyjnego oddziaływania *think tanki* mogą zwiększyć, zabiegając o obecność w środkach masowego przekazu lub samodzielnie opracowując materiały dla mediów, a nawet prowadząc własne niekomercyjne serwisy, które oferują informacje i analizy.

Dodatkowo, żeby debata stała się inkluzywna i zostały do niej włączone środowiska bierne, w których obserwuje się deficyt kompetencji obywatelskich, *think tanki* powinny rozwijać działalność aktywizującą o charakterze długofalowym. Powinna być ona wspierana finansowo w ramach osiągnięcia celów rządowej Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego.

Budowanie świadomości, czym jest pożytek publiczny i reforma mechanizmu jednego procentu

Mechanizm jednego procentu jest z założenia instrumentem wspierającym działalność pożytku publicznego. Jego wymiar edukacyjny w zakresie kształtowania postaw obywatelskich można upatrywać w tym, że umożliwił on obywatelom świadome decydowanie o przeznaczeniu środków publicznych (części należnego podatku) na działania na rzecz dobra wspólnego. Można było zatem oczekiwać, że instrument ten skłania podatników do refleksji nad istotą działań społecznie użytecznych i sensem ich wspierania, a także przyczynia się do upowszechnienia wiedzy na temat organizacji, które takie działania prowadzą, i budowania relacji między nimi a wspierającymi ich podatnikami.

Tymczasem znaczna część środków z alokacji jednoprocentowej jest wykorzystywana do wspierania indywidualnych potrzeb, nie zaś przeznaczana na cele o charakterze dobra wspólnego, a sam mechanizm jest powszechnie mylony

z instytucją darowizny. Złożyły się na to między innymi dwie przyczyny – brak szerokiego przekazu wyjaśniającego założenia tego instrumentu i dopuszczenie wskazywania w zeznaniach podatkowych celu szczegółowego, zwłaszcza konkretnych beneficjentów będących osobami fizycznymi. Ponadto dystrybucja środków jest silnie skoncentrowana wśród niewielkiej grupy organizacji pożytku publicznego, najbardziej widocznych w obiegu medialnym, i charakteryzuje się słabym rozproszeniem geograficznym, co oznacza, że mechanizm ten jest w niewielkim stopniu wykorzystywany do budowania więzi między podatnikami a organizacjami w wymiarze lokalnym. Sprzyja temu wyeliminowanie jako beneficjentów mechanizmu jednego procentu mniejszych organizacji, dla których spełnienie warunków niezbędnych do uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego jest bardzo trudne.

Ponieważ rzecz dotyczy środków będących częścią budżetu państwa, to jego agendy, we współpracy z trzecim sektorem, powinny podjąć działania służące zreformowaniu mechanizmu jednego procentu.

Ustawodawca powinien oddzielić wspieranie działalności pożytku publicznego z alokacji jednoprocentowej od sfery dobroczynności, która powinna być rozwijana równolegle przez już istniejący instrument darowizn celowych – tak zwanych darowizn z poleceniem, powiązany z ulgami podatkowymi. Niezbędna jest w tym celu zmiana przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, z której należy usunąć możliwość wskazywania w zeznaniu podatkowym celu szczegółowego, co sprawi, że środki z mechanizmu jednego procentu nie będą przekazywane na finansowanie potrzeb konkretnych osób.

Potrzebna jest także szersza akcja społeczna o charakterze „edukacji od podstaw”, wyjaśniająca podstawowe pojęcia, takie jak „pożytek publiczny”. Jej istotnym elementem powinna być kampania informacyjna skierowana do dziennikarzy. Inicjatorem działań w tym zakresie powinien być – ze względu na swoje kompetencje – Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z podmiotami trzeciego sektora, w tym organizacjami parasolowymi.

Dodatkowo – biorąc pod uwagę złożoność zagadnień związanych z funkcjonowaniem mechanizmu jednego procentu – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, w ramach ustawowego obowiązku monitoringu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, powinno zlecić przeprowadzenie badań, które pozwoliłyby lepiej rozpoznać problemy dotyczące stosowania tego instrumentu i przeanalizować różne scenariusze zmian, w tym między innymi rezygnację z powiązania prawa do korzystania z jego środków ze statusem organizacji pożytku publicznego.

Powołanie instytucji koordynującej działania z zakresu edukacji obywatelskiej

Niniejsza analiza pokazuje, że organizacje i instytucje nieformalnie kształtujące postawy społeczne stanowią cenny zasób w obszarze edukacji obywatelskiej, a ich oddziaływanie można by zwiększyć, rozwijając i wspierając określone typy działań. Ujawniona różnorodność zasobów możliwych do wykorzystania w edukacji obywatelskiej unaocznia jednocześnie potrzebę wprowadzenia rozwiązań systemowych, które pozwoliłyby te zasoby efektywnie spożytkować i rozwijać. Przydatne zatem byłoby utworzenie w Polsce instytucji koordynującej, całościowo zajmującej się edukacją obywatelską (a więc nie tylko jej oficjalnym wymiarem) i skupiającej różne podmioty, w tym prowadzące w tej sferze działania nieformalne. Pierwszym krokiem w tym kierunku mogłoby być powołanie przy Ministrze Edukacji Narodowej międzysektorowej sieci instytucji, której zadaniem byłoby rozpoznanie potrzeb i zasobów w edukacji obywatelskiej z uwzględnieniem sfery nieformalnej, wymiana informacji i wypracowanie propozycji dalszych działań.

Małgorzata Koziarek – socjolog, od 2007 roku koordynator projektów dotyczących współpracy międzysektorowej i edukacji obywatelskiej w Programie Społeczeństwa Obywatelskiego w Instytucie Spraw Publicznych. Poprzednio związana z Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, gdzie współrealizowała projekty wspierające udział społeczny w podejmowaniu decyzji publicznych dotyczących ochrony środowiska.

Analizy i Opinie
nr 122, czerwiec 2011

„Analizy i Opinie” – seria kilkustronicowych analiz dotyczących ważnych tematów dla Polski i Europy. W ten sposób Instytut Spraw Publicznych chce aktywnie włączyć się w debatę publiczną – pokazywać istotne problemy, często nieobecne w polskiej i ogólnoeuropejskiej debacie, oraz proponować konkretne rozwiązania. Tematyka poruszana w „Analizach i Opiniach” obejmuje zagadnienia związane między innymi z integracją europejską, polityką społeczną, edukacją, administracją publiczną, polityką migracyjną i polityką wschodnią.

Niniejsze opracowanie powstało w ramach projektu „Obywatel w społeczeństwie opartym na wiedzy. Wyzwania przed nieformalną edukacją obywatelską”, realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych we współpracy i dzięki wsparciu Fundacji Konrada Adenauera.



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

W analizie wykorzystano najważniejsze obserwacje i rekomendacje zebrane w trakcie czterech dyskusji przy okrągłym stole, poświęconych roli w nieformalnej edukacji obywatelskiej organizacji parasolowych, organizacji strażniczych, *think tanków* oraz mechanizmu jednoprocentowej alokacji podatkowej, a także zawarte w czterech ekspertyzach: A. Mazgal, *Obywatele obywatelom – edukacja obywatelska i organizacje parasolowe*, A. Kuliberda, *Czy działalność strażnicza jest nieformalnym forum kształcenia obywatelskiego?*, P. Zbieranek, *Obywatel kształtuje się w debacie – o think tankach jako ośrodkach nieformalnej edukacji obywatelskiej*, M. Pękacka, *Czy mechanizm jednego procentu nauczył nas wspierać działania pożytku publicznego? Mechanizm alokacji jednego procentu podatku dochodowego od osób fizycznych jako narzędzie nieformalnej edukacji obywatelskiej*. Szczegółowe podsumowania poszczególnych spotkań i teksty ekspertyz opublikowano w raportach: *Organizacje parasolowe jako ośrodki edukacji obywatelskiej*, *Organizacje strażnicze jako ośrodki edukacji obywatelskiej*, *Organizacje typu think tank jako ośrodki edukacji obywatelskiej* oraz *Mechanizm jednego procentu jako instrument edukacji obywatelskiej*, dostępnych na stronie internetowej Instytutu Spraw Publicznych (www.isp.org.pl).

Partnerzy merytoryczni poszczególnych spotkań: Ogólnopolskie Forum Organizacji Pozarządowych, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Forum Darczyńców w Polsce.

Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych jest dozwolone z podaniem źródła.

Redaktor serii: dr Jacek Kucharczyk
Koordynator serii: Rafał Załęski, e-mail: publikacje@isp.org.pl

Adres: Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa
tel. 22 556 42 60, fax 22 556 42 62
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl