

Krystyna Ewa Siellawa-Kolbowska

## **Edukacja obywatelska w Niemczech i Polsce**

*Streszczenie raportu z badań: Krystyna Ewa Siellawa-Kolbowska (red.), Agnieszka Łada, Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Edukacja obywatelska w Niemczech i Polsce, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008*

Podjęte w badaniu wyzwanie porównania polskich i niemieckich rozwiązań w dziedzinie kształcenia obywatelskiego<sup>1</sup> jest zadaniem ważnym, ale trudnym. Przeprowadzone badanie i jego wyniki należy traktować jako pilotażowe, czyli takie, które sonduje możliwości nawiązania szerszej współpracy pomiędzy badaczami i praktykami zainteresowanymi problematyką aktywnego obywatelstwa w obu krajach. W tym celu przeprowadziliśmy równoległe, na przełomie 2007/2008 roku, kilkadziesiąt wywiadów pogłębionych z kompetentnymi informatorami w Polsce i Niemczech. Byli nimi przedstawiciele instytucji państwowych szczebla centralnego, organizacji pozarządowych i szkół wyższych.

Przyjęliśmy założenie, że porównywane w obu krajach instytucje i przyjmowane w ich ramach rozwiązania znajdują się na tej samej trajektorii zmian w jednoczącej się Europie. Mieszkańcy obu krajów uczą się, co znaczy być obywatelem, ponieważ ani jedni, ani drudzy nie mają demokracji zapisanej w genach. Praktykowanie obywatelstwa miało w obu społeczeństwach lepsze i gorsze okresy. Społeczeństwa obu krajów doświadczyły destrukcji demokracji i postaw obywatelskich. Oba kraje mają też podobny moment „nowego otwarcia”: Polacy – wybory 1989 roku, Niemcy – obalenie Muru Berlińskiego i zjednoczenie kraju w 1990 roku. Obecnie, w warunkach względnej stabilizacji, oba społeczeństwa są zaangażowane w realizację wspólnego projektu, jakim jest Unia Europejska. Warto je zatem porównywać, ze względu na to, jakie doświadczenia instytucjonalne i społeczne mają w zakresie kształcenia obywatelskiego.

Wspólnotę trajektorii rozwoju społeczno-politycznego dla Niemiec i Polski wyznacza nie tylko trudne dziedzictwo współczesnej historii, lecz także dzień dzisiejszy, poprzez wspólne zadania związane z członkostwem w Unii Europejskiej. Unia Europejska promuje

---

<sup>1</sup> Termin *kształcenie obywatelskie* stosowany był w całym raporcie synonimicznie do terminu *edukacja obywatelska*. Przyjęto go jako odpowiednik niemieckiego *politische Bildung* jako adekwatny dla obu krajów, w jego szerokim znaczeniu, odnoszącym się do kształcenia społecznych i obywatelskich kompetencji. W Polsce, w odróżnieniu od Niemiec, funkcjonuje wiele terminów określających tego rodzaju edukację, poza wspomnianymi także np. edukacja do demokracji, edukacja praw człowieka, wiedza o społeczeństwie. W obu krajach eksperci zgadzali się, że stosowane przez nich powyższe terminy w językach narodowych odpowiadają angielskiemu *civic education*.



wizję społeczeństwa i gospodarki opartych na wiedzy<sup>2</sup>. Efektem współpracy państw członkowskich w zakresie Strategii Lizbońskiej było przyjęcie wspólnych celów dla poprawy edukacji i systemów szkoleń oraz programu monitorującego ich osiągnięcie, znanego pod nazwą *Education & Training 2010 programme*<sup>3</sup>. W 2002 roku przyjęto Rezolucję dotyczącą ustawicznego kształcenia (*Resolution on Lifelong Learning*<sup>4</sup>) i „nowych umiejętności podstawowych” (*basic skills*). Wśród nich znalazły się kompetencje społeczne i obywatelskie<sup>5</sup>.

W obu krajach cele w zakresie kształcenia obywatelskiego są postrzegane podobnie. Polscy i niemieccy rozmówcy zgodnie podkreślali, że ważne jest nie tylko dostarczanie wiedzy, lecz także cel formacyjny, czyli kształtowanie określonych postaw i umiejętności. Nasi rozmówcy, zarówno w Niemczech, jak i Polsce, w większości wyrażali zdanie, że kształcenie obywatelskie jest nauczaniem/nabywaniem wiedzy i kompetencji w zakresie życia politycznego, aktywności społecznej oraz ochrony wartości demokratycznych i praw człowieka. W Polsce częściej akcent kładziono na edukację do wartości, takich jak wolność, wartości demokratyczne, prawa człowieka. Silniejsze jest również zróżnicowanie opinii na ten temat, jak i silniejsze wydaje się być postrzeganie celów edukacji obywatelskiej przez pryzmat własnej organizacji. W Polsce częściej niż w Niemczech była wyrażana obawa przed indoktrynacją, zagrażającą tego typu edukacji jak kształcenie obywatelskie. Natomiast w Niemczech silniej i częściej podkreślano wagę umiejętności politycznych, artykułowania własnych i grupowych interesów, prowadzenia dyskursu politycznego oraz partycypacji politycznej.

W obu krajach spotykamy się z podstawowym podziałem w obszarze kształcenia obywatelskiego na edukację szkolną i pozaszkolną. Jest to pochodna funkcjonującego tradycyjnego systemu kształcenia, formalizującego proces uczenia się i zamykającego je w murach szkolnych instytucji. Wyniki badania pokazały jednak wyraźną różnicę między sytuacją w Niemczech i Polsce. W Polsce dominuje szkolna edukacja obywatelska, a zakres pozaszkolnej edukacji obywatelskiej – w porównaniu z Niemcami – jest dużo skromniejszy. Polski system edukacji jest zorientowany nadal na kształcenie grup wiekowych objętych obowiązkiem nauki szkolnej. Niemieckie doświadczenia i „dobre praktyki” w prowadzeniu edukacji obywatelskiej, właśnie w tej pozaszkolnej, to jest nieformalnej i pozaformalnej, formule są zatem bardzo cenne i pożądane dla środowisk zaangażowanych w kształcenie

<sup>2</sup> Presidency conclusion, Lisbon, paragraph 2.

<sup>3</sup> Joint Interim Report of the Council and the Commission: “Education & Training 2010: the success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms (2004).

<sup>4</sup> Council Resolution on lifelong learning of 27 June 2002, “Official Journal” z 9 lipca 2002 roku, C163/01.

<sup>5</sup> Proposal for a Recommendation of the European Parliament and of the Council on key competences for lifelong learning; COM(2005) 548 final of 10. 11.2005.

obywatelskie w Polsce. W Polsce szwankuje nie tylko prawodawstwo, określające warunki i możliwości prowadzenia edukacji obywatelskiej, lecz także brakuje szerokiego konsensusu społecznego w tym zakresie. Warto podkreślić, że w Niemczech istnieją efektywne i trwałe w tej dziedzinie instytucje, których gwarantem jest nie zapis prawny, ale porozumienie lub wola współpracy pomiędzy zainteresowanymi. Przykładem takiej ważnej instytucji dla niemieckiego obszaru edukacji obywatelskiej jest Konsensus z Beutelsbach, wypracowany w 1976 roku i funkcjonujący do dziś. Dzielenie się *know-how* w tworzeniu takich rozwiązań o charakterze normatywnym jest szczególnie cenne i pożądane w warunkach polskich.

W Polsce za politykę oświatową i programy nauczania na terenie całego kraju odpowiada nadal – w decydującym stopniu – Ministerstwo Edukacji Narodowej, co świadczy o silnej centralizacji systemu edukacyjnego. Inaczej jest w Niemczech, gdzie pozostające w gestii krajów związkowych Centrale Kształcenia Obywatelskiego i ministerstwa edukacji są samodzielnymi podmiotami, a zasięgiem swojego działania obejmują jedynie obszar administracyjny danego landu. W Polsce od niedawna zaczynają funkcjonować – podobnie jak w Niemczech – samorządowe centra i/lub ośrodki doskonalenia nauczycieli. Aktualne kierownictwo resortu docenia wagę kształcenia obywatelskiego w Polsce i stara się zmienić relacje instytucji publicznych oraz organizacji pozarządowych zaangażowanych w kształcenie obywatelskie.

Zdecydowane różnice występują również w formułach działania organizacji pozarządowych w obu krajach. W Polsce organizacje pozarządowe działające lokalnie są słabo rozwinięte organizacyjnie. Jedynie większe i silniejsze z nich mają możliwości objęcia swoimi akcjami szersze grupy odbiorców. Brak organizacji parasolowych powoduje, że rozszerzenie grupy odbiorców nie jest proste, trudniejsze jest bowiem komunikowanie się i podejmowanie współpracy. Jednocześnie instytucje, takie jak kościół (diecezje), związki zawodowe (związkowe struktury regionalne), czy partie polityczne (terenowe organizacje partyjne)<sup>6</sup>, które mają struktury regionalne, nie angażują się w sposób znaczący w dziedzinę kształcenia obywatelskiego. Za duży sukces i przykład dobrej praktyki należy uznać akces Ochotniczych Straży Pożarnych do programów Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży.

W Niemczech powszechne jest łączenie się organizacji w sieci, a inicjatywy, przejawiane przez nie, nie polegają tylko na realizacji kolejnych zadań edukacyjnych, ale na ciągłym ulepszaniu własnej oferty edukacyjnej, własnej organizacji i kontaktu z odbiorcami.

Nie wszystkich porównań w zakresie praktyki kształcenia obywatelskiego można

---

<sup>6</sup> Trzeba zaznaczyć, że w Polsce fundacje polityczne o takim statusie jak w Niemczech nie występują.



dokonać, z powodu braku w Polsce odpowiedników niektórych instytucji niemieckich. Jest tak w przypadku fundacji politycznych oraz uczelni, gdyż w Polsce w zasadzie nie istnieją katedry, zajmujące się kształceniem obywatelskim jako odrębną dziedziną badań i dydaktyki akademickiej.

Różnice, między obydwojoma krajami, które możemy wskazać na podstawie wyników badania, dotyczą jakości dialogu i współpracy pomiędzy instytucjami publicznymi a niezależnymi. W Polsce rozmówcy reprezentujący organizacje pozarządowe skarżyli się na brak współdziałania i niedoskonałą komunikację, zwłaszcza z instytucjami władzy publicznej. Wspólne działania w dziedzinie edukacji obywatelskiej są podejmowane okazjonalnie. Do pozytywnych przykładów należy zorganizowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej spotkanie dla ekspertów z dziedziny kształcenia obywatelskiego, zaangażowanych w 2005 roku w unijny program – Rok Edukacji Obywatelskiej. Do pozytywnych zmian trzeba zaliczyć, prowadzone przez obecne kierownictwo tego resortu, systematyczne konsultacje ze środowiskiem organizacji pozarządowych i wola stworzenia bardziej stabilnej formuły współpracy. Jest to wskaźnik podniesienia rangi kształcenia obywatelskiego w Polsce i jego pozytywnej instytucjonalizacji. Daje to nadzieję na poszerzenie grupy odbiorców polskiej oferty edukacyjnej w Polsce, choć wszyscy polscy rozmówcy wskazywali na młodzież szkolną, jako najważniejszą grupę docelową. W Niemczech kształcenie obywatelskie jest adresowane szerzej, do całego społeczeństwa. Niemieccy rozmówcy wymieniali różne grupy wiekowe i zawodowe jako najważniejsze grupy docelowe dla edukacji obywatelskiej.

W edukacji obywatelskiej, zdaniem polskich i niemieckich rozmówców, istotną rolę odgrywają osoby zdolne przekazywać wiedzę i umiejętności innym. Warto zauważyć odmienne w obu krajach postrzeganie kryteriów, jakie powinna spełniać taka osoba. Przez polskich ekspertów najczęściej były wskazywane osoby podejmujące to zadanie niejako „z urzędu”, a więc: nauczyciele, wychowawcy, pedagodzy, konsultanci metodyczni, pracownicy ośrodków kultury, ale też politycy i dziennikarze. W Niemczech wskazywano częściej na „nieformalnych” liderów lokalnych, podkreślając szczególne znaczenie liderów środowisk dotkniętych deficytami społecznymi. W przypadku młodzieży, niemieccy eksperci wskazywali na istotną rolę rówieśników i *peer teaching*.

Można powiedzieć, że w Polsce funkcjonuje bardziej inkluzyjne, „sektorowe” postrzeganie kształcenia obywatelskiego. Wskazując grono osób, które powinny korzystać z oferty edukacji obywatelskiej, polscy rozmówcy wymieniali: polityków, samorządowców, urzędników państwowych, dziennikarzy czy przedsiębiorców. Konieczność kształcenia obywatelskiego uzasadniano wymogami kompetencji związanymi z pełnionymi funkcjami publicznymi, bądź odpowiedzialnością polityczną. W Niemczech, poza podkreśleniem znaczenia kształcenia elit i środowisk opiniotwórczych, zwłaszcza polityków, mediów lub



przedstawiciele instytucji publicznych i organizacji, zwracano uwagę na wagę edukacji obywatelskiej dla zwykłych obywateli oraz dla osób „wykluczonych” i/lub marginalizowanych społecznie, na przykład bezrobotnych, imigrantów czy bezdomnych. Świadczy to o innym postrzeganiu funkcji edukacji obywatelskiej przez niemieckich rozmówców – nie tylko jako elitarniej wiedzy, przeznaczonej dla wybrańców, lecz także jako pewnego rodzaju prewencji przed niepożądanymi postawami antysystemowymi, to jest skierowanymi przeciw demokratycznemu państwu, jego instytucjom i społeczeństwu.

W polskim systemie, w porównaniu z niemieckimi rozwiązaniami, mało efektywny jest sposób przygotowywania przyszłych nauczycieli zajmujących się kształceniem obywatelskim. Trudno uznać istniejący w Polsce system praktyk szkolnych za zadowalający. Praktyki w szkołach trwają krótko (kilka miesięcy), nie są wynagradzane i traktowane jak przysłowiowe „piąte koło u wozu”, zarówno przez uczelnie, dyrekcje szkół, jak i samych studentów-praktykantów. W obowiązującej dziś formule praktyk, przyszły nauczyciel nie ma szansy zapoznania się ze środowiskiem szkoły, jej kulturą, atmosferą, problemami uczniów, a jest jedynie „sprawdzany” z zakresu nabytej wiedzy odnoszącej się do metodyki nauczania przedmiotu. Brakuje merytorycznych standardów dla praktyk zawodowych. Stosowane formalne kryteria rozliczania stawiane kandydatom nie rozwiązują problemu. W Niemczech staże, rozpoczynające się już po ukończeniu studiów, trwają nieraz dwa lata, zaś młody nauczyciel otrzymuje dużą samodzielność i jest obarczany odpowiedzialnością, a także wynagradzany finansowo. Takie warunki odbywania praktyk motywują i przygotowują do wykonywania niełatwego zawodu nauczyciela w zakresie trudnego przedmiotu.

Finansowanie działań z obszaru kształcenia obywatelskiego w Polsce i Niemczech przebiega w różny sposób. W Niemczech istnieją odrębne, publiczne instytucje, takie jak centrale kształcenia obywatelskiego, których budżet jest przeznaczony jedynie na kształcenie obywatelskie. Warto zwrócić uwagę, że także zasoby finansowe fundacji politycznych, pochodzące z budżetu państwa, są w znacznej mierze wydawane na edukację obywatelską. Centrale kształcenia obywatelskiego i fundacje polityczne stanowią źródła finansowania dla działalności bardzo licznych, często małych organizacji pozarządowych w dziedzinie kształcenia obywatelskiego. W Polsce żadne z takich rozwiązań, pozwalających na finansowe wspieranie edukacji obywatelskiej środkami z budżetu państwa, nie istnieje. Edukacja obywatelska może liczyć na środki publiczne z Ministerstwa Edukacji Narodowej, w ramach zadania oświatowego, jakim jest edukacja szkolna. Z budżetu państwa polskie organizacje pozarządowe mogą dostawać granty na konkretne projekty w ramach rozpisanych konkursów tematycznych, organizowanych przez poszczególne ministerstwa. Niedawna zmiana ekipy rządzącej stworzyła nowe warunki polityczne dla nowelizacji i opracowywania nowych regulacji w tej sprawie. Nie ma zatem powodu, aby szerzej





omawiać obowiązujące dzisiaj zasady, gdyż ich nowe wersje są przygotowywane i konsultowane z partnerami społecznymi. Trzeba podkreślić, że ścieżka – najczęściej konkursowa, występowania o granty o sformułowanej ściśle tematyce, jest typowa dla obu krajów. Jest ona tak samo surowo krytykowana zarówno przez niemieckich, jak i polskich ekspertów, jako utrudniająca podejmowanie wielu działań związanych z profilem grup docelowych, doświadczeniami i kompetencjami beneficjentów. Za niekorzystne uznaje się także konieczność składania wniosków i rozliczania pojedynczych projektów oraz utrudnienia, jakie występują przy ewentualnych niewielkich zmianach w planie projektu. Jedno z rozwiązań polega na możliwości otrzymania środków finansowych rozliczanych rocznie, niezależnie od cyklu rozliczeń, związanego z realizowanymi projektami. W obu krajach są krytykowane również ograniczenia w wykorzystywaniu środków grantowych na rozwój instytucjonalny.

Wyniki badania pokazują, że w Polsce, podobnie jak w wielu postkomunistycznych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, należy stworzyć nowe, instytucjonalno-prawne warunki do prowadzenia edukacji obywatelskiej dla szerszych, niż dotychczasowe, grup i środowisk społecznych. Istotne jest, aby nie ograniczała się ona jedynie do szkoły, choć młodzież powinna pozostać nadal jedną z najważniejszych grup docelowych kształcenia obywatelskiego. Konieczne jest rozszerzenie oferty kształcenia obywatelskiego, także o programy pozaszkolne, dla dorosłych.

Wyniki badania są poważnym argumentem na rzecz zacieśnienia współpracy badaczy i praktyków kształcenia z obu krajów. Wspomniana wcześniej metoda otwartej koordynacji działań, propagowana przez Unię Europejską, w szerokim planie działań edukacyjnych wymaga woli współdziałania i dzielenia się własnymi doświadczeniami, sprawdzonymi „dobrymi praktykami”. Przeprowadzone badania potwierdzają otwartość i wolę dzielenia się doświadczeniami niemieckich środowisk zaangażowanych w kształcenie obywatelskie, zaś objęte badaniem środowiska w Polsce potwierdzają zasadność współpracy.

*Raport powstał w ramach projektu badawczego zrealizowanego we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera Przedstawicielstwo w Polsce. Więcej informacji na temat projektu oraz o zasadach zamawiania publikacji na: [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl).*

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