

Marta Kabara-Dziadosz

Biura Porad Obywatelskich w Polsce jako organizacje pozarządowe działające na rzecz społeczeństwa obywatelskiego

Idō - Ruch dla Kultury : rocznik naukowy : [filozofia, nauka, tradycje wschodu,
kultura, zdrowie, edukacja] 3, 105-118

2002

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Autorka jest absolwentem Instytutu Socjologii UR. Podejmuje - jak pisze recenzent - problematykę mało dotąd zbadaną: powstanie i funkcjonowanie Biur Porad Obywatelskich w Polsce. Prof. dr hab. Marian Malikowski ocenia pracę mgr Matry Kabary-Dziadosz jako „dobrą i bardzo pożyteczną w naszych obecnych realiach”.

MARTA KABARA-DZIADOSZ

Biura Porad Obywatelskich w Polsce jako organizacje pozarządowe działające na rzecz społeczeństwa obywatelskiego

Słowa kluczowe: społeczeństwo obywatelskie, organizacje pozarządowe, Biura Porad Obywatelskich

1. Uwagi wstępne

Celem tego artykułu jest opis działania organizacji pozarządowych, którymi są Biura Porad Obywatelskich w Polsce. Omawiając działania tego typu organizacji niezbędne jest przybliżenie tego, jaka jest historia społeczeństwa obywatelskiego w Polsce oraz jakie są warunki do jego tworzenia się w czasach współczesnych.

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jest pojęciem bardzo szerokim gdyż jego korzenie sięgają starożytności. Na przestrzeni wieków zjawisko społeczeństwa obywatelskiego nabierało znaczenia lub znaczenie to malało, w zależności od tego ilu i jak oddanych sprawie propagatorów zajmowało się tą ideą. Istnienie społeczeństwa obywatelskiego zawsze powiązane jest z życiem politycznym kraju, obowiązującym prawem i kulturą. Historia Polski daje odpowiedź na to, dlaczego do czasu obecnego nie dokonano się ukształtowanie społeczeństwa obywatelskiego. Jako główne składniki społeczeństwa obywatelskiego należy wymienić aktywność społeczną i wiedzę, czynne uczestnictwo obywateli w życiu politycznym i społecznym kraju, wrażliwość polegającą na dostrzeganiu biedy i krzywdy ludzkiej oraz umiejętność reagowania na nią. Rodzenie się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce uzależnione jest od tego jak w danych regionach działają lokalne samorządy i na jakim poziomie występuje współpraca społeczności lokalnych z władzami. Oznacza to, że aktywność społeczna jest budulcem społeczeństwa obywatelskiego i jednocześnie, aby działanie to było dalece zaawansowane, niezbędna jest współpraca wielu środowisk.

Począwszy od XVI wieku zresztą wcześniej, także funkcjonujący ustroj w naszym kraju nie dawał najmniejszych możliwości na to, aby narodziło się społeczeństwo obywatelskie. Brak instytucji polityczno - prawnych, które dbałyby o interesy każdej z grup społecznych, brak umiejętności negocjacji, zawierania sojuszy czy tworzenia koalicji spowodował, że każde działanie, którego celem mogło być odebranie przez króla jakiegoś przywileju szlacheckiego, kończyło się rebelią. Ustrój demokratyczny tamtych czasów nie był ustrojem dla każdego obywatela, dotyczył on tylko szlachty, ale jego forma nie prowadziła nawet w tej warstwie społecznej do wytwarzania więzi z własnym krajem. Utrata niepodległości przez Polskę doprowadziła do tego, że przez bardzo długi czas wysiłki obywateli skierowane były na odzyskanie niepodległości nie zaś na budowanie prężnego społeczeństwa obywatelskiego. Patriotyczne działania skupiały się na walce przeciwko zaborcy. Walka o wolność była sprawą najważniejszą. W okresie zaborów istniały organizacje społeczne, które spełniały rolę nie tylko opiekuńczą - patriotyczną, ale także rozwijały nieformalne działania niepodległościowe i oświatowe. W zaborze austriackim powoływane były organizacje, które zajmowały się pomocą dla rodzin więźniów zesłanych na Syberię. Obejmowały one też swoją pomocą samych skazanych. Okres międzywojenny to czas, w którym Polska dźwigała się z kryzysu gospodarczego oraz w którym pracowano nad

ulepszeniem prawa polskiego¹. Brak było jednak spektakularnych działań zgodnie, z którymi rozpoczęto by budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Przed II wojną światową istniało w całej Polsce tysiące organizacji filantropijnych. Jest faktem, że były one organizacjami, które miały swój udział w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Polska filantropia i dobroczynność zasługuje na uwagę i nie można pominąć jej w tej kwestii. Niestety rozwój komunizmu po II wojnie światowej dokonał dużych zniszczeń. Scentralizowana władza wymagała podporządkowania się partii komunistycznej, idei „jedynie słusznej”. Niszczono były wszelkie przejawy niezależności począwszy od działań społecznych obywateli a skończywszy na gospodarce. Rządzący aparat partyjny w celu zniszczenia niezależnych inicjatyw obywatelskich nie cofał się nawet przed zastraszaniem narodu. Pacyfikacje, sfingowane procesy, wyroki i tortury stopniowo doprowadzały do ubezwłasnowolnienia społeczeństwa. Stosowane środki kontroli społecznej dotyczące np. 'decyzji w sprawie wydania paszportu czy kontroli nad programem nauczania, działały zastraszająco i odcinały społeczeństwo od informacji płynących ze świata². Mimo, że komunizm jak wydawać by się mogło rozwijał się i rósł w siłę, w ukryciu rozwijały się na początku niewielkie i bardzo ryzykowne działania społeczne. Ludzie przestawali wierzyć w obietnice partii system zaczął się załamywać. Zawiedzione społeczeństwo pomimo tego, że tak bardzo kontrolowane nadal działało w podziemnych organizacjach. Powoli zaczęły wyrastać nowe więzi solidarności ludzkiej obywateli, którzy nie godzili się na komunizm. Społeczeństwo zaczęło się jednoczyć i powoli przełamywać monopol państwa. Dobra współpraca podziemnego środowiska opozycji z Kościołem Katolickim spowodowała, że podejmowane inicjatywy w zakresie rozpowszechniania nielegalnej prasy, kontaktu z zachodem czy upowszechnianiu prawdziwej historii kraju, kończyły się sukcesami. Inicjatywy obywatelskie, które wtedy powstawały nie miały na celu współpracy z państwem, lecz działały przeciwko niemu. Po upadku reżimu powstały ruch obywatelski nie sprawdza się w nowej sytuacji i słabnie coraz bardziej. Działalność w podziemiu przestała być potrzebna, gdyż społeczeństwo oczekiwało od nowych władz korzystnych zmian. Rozpoczęła się praca nad nowym ustrojem. "Solidarność" pod hasłem wspólnego dobra realizowała własne cele grupowe. Okazało się, że istnieje wiele sprzecznych interesów i celów. Powstanie wielu partii doprowadziło do tego, że trudno było osiągnąć kompromis. Przedstawiciele dawnego reżimu i liderzy opozycji zabiegali o władzę i wpływy. Pierwsi starali się o to, aby jak najmniej stracić z tego, co pozostało z poprzedniego systemu, a drudzy usiłowali realizować własne indywidualne cele. W wyniku tego okazało się, że kontrolę nad sektorem prywatnym i pozarządowym sprawują ludzie z poprzedniego systemu³.

Skutkiem transformacji systemowej, którą przeżywa nasz kraj jest widoczne zróżnicowanie poziomu życia Polaków. Powstająca marginalizacja społeczna, której przede wszystkim przyczyną jest słaba funkcja opiekuńcza państwa prowadzi do bezdomności, bezrobocia czy wzrostu przestępczości. Przejawy marginalizacji społecznej to między innymi bezdomność, bezrobocie, zebraństwo, migracja czy przestępczość⁴. Powstawanie grup marginalnych jest świadectwem tego, że państwo działa na takim poziomie, że nie jest w stanie stworzyć warunków podstawowego rozwoju wszystkim obywatelom. Widoczne jest, że powoduje to zniechęcenie wśród ludzi, duże bezrobocie oraz brak perspektyw. Troska o codzienny byt powoduje, że brak jest aktywności typowo obywatelskiej. Głównymi barierami powstawania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest nieodpowiedzialność, prywatna i niekompetencja elit rządzących. Ciągłe podporządkowywanie interesu państwa interesom układów partyjnych, nietolerancja dla opozycji,

¹ Por. W. Osiatyński, *Wzlot i upadek społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, „Wiedza i Życie” nr 10, 1996.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Por. J. Kwaśniewski [red.], *Kontrola społeczna procesów marginalizacji*, Warszawa 1997, s. 198.

sterowanie środkami masowego przekazu powodują, że coraz bardziej jest widoczny brak troski o interes publiczny. Skutkiem tego jest nasilająca się niezyczliwość, agresja, podejrzliwość i brutalizacja obywateli. Polska scena polityczna przedstawiana jest jako składnik trzech elementów: silnej skorumpowanej klasy politycznej, słabego i bezradnego społeczeństwa oraz silnych, agresywnych i dobrze zorganizowanych grup politycznego nacisku⁵. Sytuacja taka powoduje ograniczenia demokracji i co za tym idzie, hamuje rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Mówiąc o tym, czym jest społeczeństwo obywatelskie należy wspomnieć o tym, na czym polega **"kultura obywatelska"**. Jest ona określana jako zespół akceptowanych wartości, zasad i norm, które niezbędne są do funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. W praktyce sprowadza się to do **akceptowania i szanowania obowiązującego prawa, umiejętności współpracy i kompromisów**⁶. Kultura obywatelska to także wiedza na temat polityki i życia społecznego, to także odwaga w przeciwstawianiu się i protestowaniu przeciwko takim działaniom władz, które ograniczałyby wolność obywatelską. Uczestnictwo przekłada się na przynależność do organizacji społecznych, działania w zakresie wolontariatu i działania polegające na tworzeniu organizacji społecznych w tym przede wszystkim organizacji o charakterze non – profit. **Nie bez znaczenia jest kontrola społeczeństwa, którą powinno sprawować nad władzami.** Skutkiem tego powinny być działania obywatelskie zmierzające do odwoływania władz w przypadkach, kiedy zachodzi prawdopodobieństwo działania np. niezgodnego z prawem.

Renesans idei kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce przypada na lata 80 i 90. Upadek państwa autokratycznego i narodziny demokracji szybko przeobraziły Polskę. Wolność słowa, wolność zrzeszania się, narodziny gospodarki rynkowej i związane z tym regulacje prawne spowodowały narodziny nowego sposobu myślenia, "nowej świadomości". Nowy system nie rozwiązał wielu ważnych problemów społecznych, a jeszcze doprowadził do powstania wielu nowych. Nadal trzeba się zmagać z bezrobociem, biedą, korupcją, przestępczością patologiami i gwałceniem praw obywatelskich. Mówiąc o tym, czym jest społeczeństwo obywatelskie dostrzec można, że bezsprzecznie związane jest ono z organizacjami pozarządowymi. **Wielu badaczy-empiryków uważa, że społeczeństwo obywatelskie to przecież właśnie trzeci sektor**⁷. W Polsce rodzenie się społeczeństwa obywatelskiego występuje przede wszystkim w społecznościach lokalnych, które skupione są wokół dobrze działający samorządów⁸. Oznacza to, że wiedza i aktywność społeczna jest budulcem społeczeństwa obywatelskiego i jednocześnie, aby działanie to było dalece zaawansowane niezbędna jest współpraca.

Organizacje obywatelskie często podejmują działania, które mają wpływ na zahamowanie rozwoju marginalizacji i co za tym idzie sprzyjają rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. Rola organizacji obywatelskich w przeciwdziałaniu tego zjawiska oceniana jest różnie. Mówi się, że nie są one w stanie przeciwdziałać tak silnej tendencji. Niemniej jednak pełnią one pewną rolę w budowie przyjaznego otoczenia dla obywatela oraz, co za tym idzie, ograniczają negatywne zjawiska społeczne. Organizatorzy oraz członkowie takich organizacji najlepiej znają problemy własnych środowisk. Potrafią je zaktywizować, co podnosi stopień integracji, chociaż niejednokrotnie członkowie organizacji to osoby z grup

⁵ Por. E. Mokrzycki, *Jaką mamy demokrację?* [w:] H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard [red.], *Jak żyją Polacy*. Warszawa 2000, s. 364.

⁶ A. Siciński, *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Wiedza i Życie” nr 6, 1996.

⁷ Por. J. Szacki, *Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, Kraków 1997, [w:] H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard [red.], *Jak żyją Polacy*, Warszawa 2000, s. 364.

⁸ Por. P. Gliński, *O pewnych aspektach obywatelskości. Aktywność społeczna a integracja wspólnot obywatelskich*. [w:] H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard [red.], *Jak żyją Polacy*, Warszawa 2000, s. 364.

marginalnych⁹. Szczególnie dotyczy to osób pokrzywdzonych przez prawo czy bezrobotnych.

Mówiąc o społeczeństwie obywatelskim w naszym kraju należy odwołać się do innych państw Europy w tym przede wszystkim państw Unii Europejskiej. Instytucje pozarządowe w krajach Unii oraz wszystkie zasady ich działania są wzorem dla rodzimych instytucji w naszym przekształcającym się państwie. W systemie prawnym Unii Europejskiej nie istnieją akty prawa obligatoryjnego, które dotyczyłyby organizacji obywatelskich. Polityka UE wobec sektora pozarządowego ma charakter fakultatywny (zlecenia, rekomendacje, opiniowanie). Państwa członkowskie UE podkreślają, że głównym fundamentem demokracji jest rozwój społeczeństwa obywatelskiego¹⁰.

Coraz częściej słyszy się też o koncepcji **powiatu obywatelskiego**. *Polega ona na tym, że bardzo dużą wagę przywiązuje się nie tylko do wyznaczonych z góry zdań i środków, ale też dba się o infrastrukturę i przestrzeń należącą do obywateli. Planowanym skutkiem tego, jest taka postać powiatu, w której jest on rzeczywistym ośrodkiem społecznym*¹¹. Stworzenie takich warunków daje doskonałe możliwości współpracy instytucji z organizacjami pozarządowymi. Obecnie współpraca tych dwóch sektorów wygląda nienajlepiej. Pojawiają się konflikty, które wynikają głównie z braku zaufania oraz niskiego poziomu wiedzy na temat możliwości, obowiązków i uprawnień obydwu stron. Prowadzone badania przez organizację pozarządową Klon/Jawor wskazują, że współpraca organizacji trzeciego sektora z gminami układa się dobrze gdyż tylko przez same organizacje jest określana jako pozytywna¹².

Roła organizacji pozarządowych w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego oceniana jest wysoko. Powstawanie organizacji w trzecim sektorze jest wynikiem aktywności obywatelskiej a – co za tym idzie – próbą zaspokajania potrzeb lub próbą rozwiązywania najważniejszych problemów. Bardzo istotnym czynnikiem w kształtowaniu otoczenia przyjaznego dla obywatela jest dostęp do informacji. Szybko zmieniające się przepisy, zmieniające się regulacje prawne, pojawianie się nowych instytucji i znikanie starych to czynniki powodujące zagubienie i bezradność społeczną, szczególnie wśród nisko sytuowanych materialnie ludzi. Próba przeciwdziałania bezradności społecznej jest aktywność obywatelska, której wynikiem są powstające w Polsce Biura Porad Obywatelskich.

2. Rys historyczny Biur Porad Obywatelskich

Zgodnie z informacjami umieszczonymi w informatorach dotyczących Biur Porad Obywatelskich w Polsce, historia poradnictwa obywatelskiego na świecie narodziła się w Wielkiej Brytanii w okresie po II wojnie światowej. Powstające biura były placówkami, które zajmowały się rozwiązywaniem problemów ludzkich typowych dla okresu powojennego. Powstające biura w Polsce, pierwsze w roku 1996 tworzone były na wzór biur w Wielkiej Brytanii¹³.

Okres w jakim powstawały polskie biura był bardzo trudny dla społeczeństwa. Lata 90 to okres dużych przemian, bezrobocie, bezradność społeczna i niedoinformowanie obywateli spowodowało chaos i dezinformację. Przeciętny obywatel czuł się zagubiony i osamotniony. Mały dostęp do informacji szczególnie do wiedzy na temat praw i obowiązków obywatel spowodował, że powstała potrzeba stworzenia takich miejsc, w których obywatel mógłby

⁹ Por. T. Kowalak, *Marginalność i marginalizacja społeczna*, Warszawa 1998, s. 193-200.

¹⁰ Por. Raport o współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną w procesie integracji Polski z UE. Warszawa 2000, s. 5-12.

¹¹ Por. P. Rachwański, W. Betkiewicz, M. Izdebska, *Powiat Obywatelski. Partycypacja społeczna w powiecie*, Warszawa 2000, s. 7.

¹² Por. P. Gliński, *O pewnych aspektach obywatelskości, Aktywność społeczna a integracja wspólnot obywatelskich* [w:] H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard [red.], *Jak żyją Polacy*, Warszawa 2000, s. 386-387.

¹³ Por. *Pakiet Informacyjny ZSBPO*, s. 15.

zasięgnąć informacji. Powstające biura porad Obywatelskich miały stanowić miejsce do ,którego może zgłosić cię każdy obywatel nie radzący sobie z własnymi problemami. Należy jednak zaznaczyć, że ideą tych biur nie jest rozwiązywanie problemów a wskazywanie możliwych rozwiązań i pouczanie o skutkach odpowiedniego postępowania. Oznacza to, że obywatel ma być pouczony jak samodzielnie rozwiązać nurtujący go problem. Zgodnie z ustaleniami organizacji naczelnej dla Biur Porad Obywatelskich w Polsce czyli Związku Zrzeszeń Biur Porad Obywatelskich otwarcie nowej placówki może nastąpić po spełnieniu głównie następujących warunków:

1. Lokal:

- wskazane jest posiadanie własnego lokalu
- jeżeli lokal dzielony jest z inną organizacją nie może to być organizacja rządowa, samorządowa, lub prowadząca działalność komercyjną,
- sąsiedztwo biura nie powinno sugerować uprzywilejowania lub dyskryminacji pewnych grup klientów
- lokal powinien być łatwo dostępny, położony w centrum miasta, bez barier architektonicznych
- powinien składać się z minimum trzech pomieszczeń

2. Personel:

- porad może udzielać etatowy pracownik lub wolontariusz, osoby te muszą przejść odpowiednie przeszkolenie w zakresie poradnictwa obywatelskiego

3. Poradnictwo:

- informacje powinny być udzielane według jednolitego systemu informacyjnego opartego na opracowanych informatorach
- doradcy nie mogą interweniować w imieniu klientów
- nie wolno udzielać porad w domu klienta

4. Dokumentacja:

- biura zobowiązane są do prowadzenia dokumentacji na postawie, której sporządza się sprawozdania

5. Wizerunek biura:

- biuro powinno zachować swoją niezależność od jakichkolwiek wpływów politycznych religijnych itp.
- biuro zobowiązane jest do używania znaku graficznego Zrzeszenia Stowarzyszeń Biur Porad Obywatelskich
- biura powinny opierać swoją działalność na zdobywaniu własnych środków¹⁴

Nad wszystkimi biurami Porad Obywatelskich w Polsce czuwa Związek Stowarzyszeń Biur Porad Obywatelskich, który jest organizacją pozarządową powstałą w 1996 r. Wspomaga on organizacyjnie i merytorycznie działające biura. Każde nowo powstające biuro, jeżeli chce być włączone do sieci BPO w Polsce, legitymować się nazwą oraz używać znaku firmowego, zobowiązane jest do spełnienia szeregu warunków oraz podpisania umowy ze związkiem. Jednym z warunków jest to, że powołanie do życia biura musi zostać dokonane przez organizację pozarządową. Składany wniosek jest rozpatrywany i akceptowany lub odrzucany. Główne zadania Związku Stowarzyszeń Biur Porad Obywatelskich opierają się na koordynowaniu pracy sieci BPO, a także pomocą w tworzeniu nowych biur w Polsce. Opracowywaniem materiałów informacyjnych z, których korzystają doradcy pracujący w biurze. Materiały te są kompletowane według dziedzin zgodnie z prowadzonym poradnictwem i w przypadku zmian uzupełniane, a Związek jest zobowiązany do systematycznego przesyłania uzupełnień obecnie jeszcze w formie materiałów piśmien-

¹⁴ ibid., s. 11-14.

nicznych. Rolą związku jest także organizowaniem szkoleń, których celem jest dokształcanie doradców i wolontariuszy. W każdym istniejącym biurze pracujące tam osoby muszą przejść odpowiedni kurs. Pierwszym szkoleniem jest szkolenie dla osób „*pierwszego kontaktu*”, które zajmują się przyjmowaniem klientów i kategoryzowaniem problemu. Osoba *pierwszego kontaktu* może jednocześnie udzielać porady, jednak jak to jest zorganizowane zależy już od samych biur. Kolejnym szkoleniem jest szkolenie merytoryczne dające podstawy do udzielania porad w zakresie, których biuro świadczy poradnictwo. Pozostałe szkolenia organizowane są według zachodzących potrzeb. Dotyczą na przykład zarządzania biurem czy pozyskiwania środków na jego działalność.

Związek Stowarzyszeń Biur Porad Obywatelskich zajmuje się także integracją poszczególnych biur oraz propagowaniem idei poradnictwa obywatelskiego¹⁵.

Działające biura zobowiązane są do składania sprawozdań. Wykazują między innymi liczbę klientów oraz kategorię zgłaszanych spraw. Przesłane sprawozdania analizowane są przez związek¹⁶. Głównym zadaniem zrzeszenia jest więc wspieranie biur oraz częściowe kontrolowanie ich działalności.

Kilkuletnie istnienie związku pozwoliło na opracowanie własnego systemu informacyjnego. Powstające materiały, które rozsyłane są do biur dotyczą kategorii, zgodnie z którymi sprawy są katalogowane. Istnieją również podkategorie, które bardziej szczegółowo analizują problem. Ponieważ wszystkie biura w Polsce działają według jednolitego systemu posługują się tymi właśnie kategoriami oraz podkategoriami stworzonymi na własne potrzeby. Przedstawia się to następująco:

1. **Praca:** zwolnienia grupowe, umowy, zakłady pracy chronionej, wypadki przy pracy, warunki pracy, ochrona kobiet, sądowe dochodzenia roszczeń
2. **Rodzina:** zawarcie małżeństwa z obcokrajowcem, unieważnienie małżeństwa, władza rodzicielska, stosunki majątkowe, rozwód/separacja
3. **Mieszkania /lokale:** zagrożenie eksmisją, lokale socjalne, konflikty z władzami spółdzielni, zasady przyznawania mieszkań komunalnych
4. **Pomoc społeczna:** dodatki mieszkaniowe, zaległości podatkowe, brak środków na utrzymanie, ubóstwo, informacje o instytucjach pomocowych
5. **Niepełnosprawność:** orzekanie o stopniu niepełnosprawności, ulgi podatkowe dla niepełnosprawnych, informacje o instytucjach pomocowych
6. **Ewidencja ludności:** sprawy zameldowania lub wymeldowania
7. **Obywatel a urząd:** wydawanie zaświadczeń i dokumentów, skargi do NSA, Skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich, kontakty z władzami samorządowymi
8. **Podatki:** decyzje, odwołania, zwolnienia
9. **Pozbawienie wolności:** prawa osób pozbawionych wolności, zabezpieczenie majątku osób pozbawionych wolności, warunki i terminy zatrzymania
10. **Konsumenci:** uprawnienia, odpowiedzialność sprzedawcy, informacje o instytucjach pomocowych
11. **Opieka medyczna:** leczenie przymusowe, skargi na naruszenie praw pacjentów, zasady podlegania ubezpieczeniu zdrowotnemu
12. **Własność:** współwłasność, spory graniczne, ochrona dóbr osobistych, dziedziczenie
13. **Sprawy kombatantów i osób represjonowanych:** tryb przyznawania uprawnień kombatanckich, możliwości zwolnienia ze służby wojskowej, odszkodowania
14. **Cudzoziemcy i uchodźcy:** uzyskanie obywatelstwa polskiego, uzyskanie wizy, uzyskanie karty stałego pobytu

¹⁵ *ibid.*, s. 2.

¹⁶ *ibid.*, s. 2.

15. **Ubezpieczenia** : ubezpieczenia społeczne, zmiana funduszu, nabycie prawa do renty lub emerytury, dokumentowanie okresów składkowych

16. **Odszkodowania**: wypadki przy pracy, utrata zdrowia, dochodzenie roszczeń¹⁷

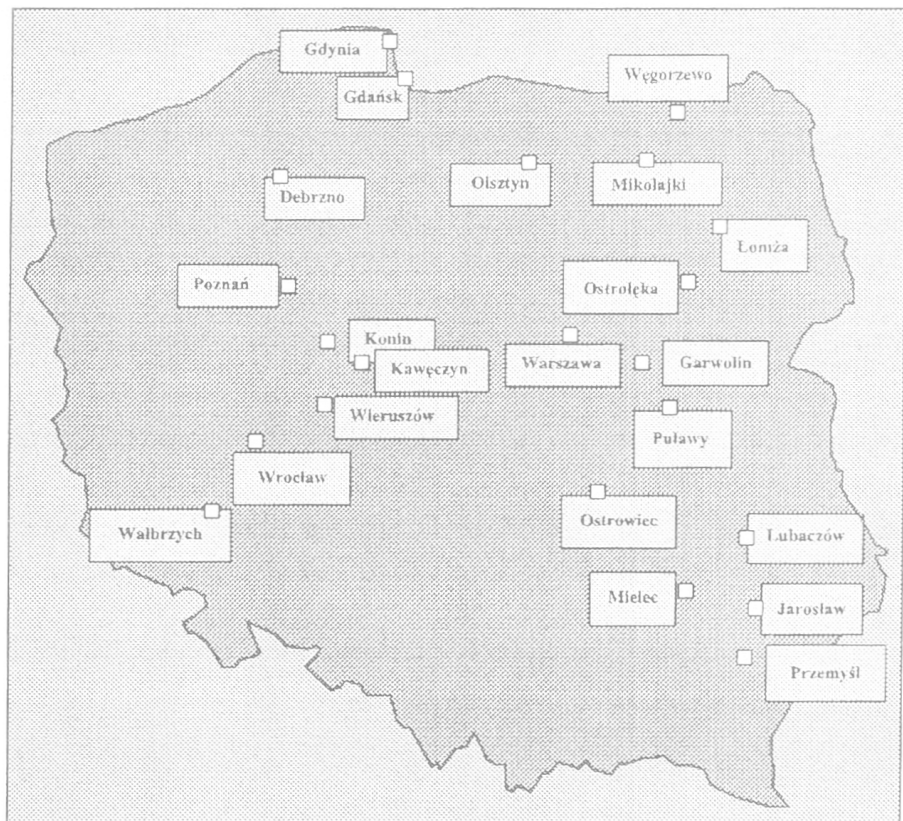
Organizowane przez związek szkolenia prowadzone są przez specjalnie przeszkolone zespoły trenerskie. Wydany został także podręcznik pt. "Podstawowe umiejętności doradcze" który jest skierowany do osób udzielających porad. Związek współpracuje również z innymi organizacjami pozarządowymi, których działalność statutowa jest zbliżona do działalności związku. Stałą współpracę utrzymuje z *Bankiem Informacji o Organizacjach Pozarządowych Klon/Jawor* a także z *Biurem Obsługi Ruchu Inicjatyw Samopomocowych „Boris”*, *Polska Akcja Humanitarną*, *Fundacją Komunikacji Społecznej*, *Federation of Independent Advice Centres*, *Departament of International Development z Wielkiej Brytanii*, *Asociace Obscanskych Poraden z Czech*, *Stowarzyszeniem Młodych Prawników z Armenii*¹⁸.

Biura Porad Obywatelskich w Polsce

Aktualnie w sieci ZSBPO zrzeszone są BPO z Debrzyna, Garwolina, Gdańska, Gdyni, Jarosławia, Kawęczyna, Konina, Lubaczowa, Łomży, Mielca, Mikołajek, Olsztyna, Ostrołęki, Ostrowca Świętokrzyskiego, Poznania, Przemysła, Puławy, Wałbrzycha, Warszawy, Węgorzewa, Wieruszowa i Wrocławia.

¹⁷ *ibid.*, s. 4.

¹⁸ *ibid.*, s. 4.



Gdynia

Gdańsk

Węgorzewo

Debrzno

Olsztyn

Mikołajki

Łomża

Poznań

Ostrołęka

Konin

Kawęczyn

Warszawa

Garwolin

Wieruszów

Puławy

Wrocław

Wałbrzych

Ostrowiec

Lubaczów

Mielec

Jarosław

Przemyśl

Związek Stowarzyszeń Biur Porad Obywatelskich jako organizacja pozarządowa zmuszony jest do ciągłego poszukiwania środków na swoją działalność. Dotychczas projekt finansowany był ze środków Fundacji Forda, Phare, Fundacji im.S.Batorego, Know How Ambasady Brytyjskiej, Ambasadę Kanady, Ambasadę Królestwa Niderlandów, Fundację „Pomoc Społeczna SOS” oraz bank BISE S.A.¹⁹

Prowadzona przez zrzeszenie statystyka oraz sprawozdania roczne i półroczne dają pewien obraz działalności biur w Polsce. Według raportów liczba biur w roku 2001 wynosiła 23 biura²⁰, liczba placówek w I półroczu 2002r.wynosiła 26²¹.Oznacza to, że co jakiś czas powoływane są do życia nowe biura.

Liczbę spraw, które wpłynęły do placówek oraz sposób załatwienia przedstawia poniższe opracowanie, należy jednak zaznaczyć, że liczby porad mogą być różne od liczb określających liczbę klientów spowodowane jest to tym, że klienci mogą przychodzić z kilkoma sprawami na raz :

Tabela nr 1. Liczba spraw i klientów w poszczególnych BPO.

Miejscowość	Liczba porad	Porady telefoniczne	Porady listowne	Kontakt osobisty	Liczba klientów
Debrzno	53	12	1	37	51
Garwolin	195	3	0	192	195
Gdańsk	1285	257	86	942	864
Jarosław	74	16	0	58	74
Katowice	99	6	3	90	78
Kawęczyn	71	49	0	22	71
Konin	268	98	13	149	260
Krosno	138	6	0	132	128
Lubaczów	210	brak danych	brak danych	brak danych	136
Łomża	713	54	25	634	515
Mielec	451	34	2	410	437
Mikołajki	171	18	5	148	146
Olsztyn	921	131	23	402	556
Ostrołęka	171	34	4	86	124
Oświęcim	17	5	1	11	9
Poznań	637	67	13	248	328
Przemyśl	1115	brak danych	brak danych	brak danych	761
Puławy	83	4	8	71	83
Suwałki	105	23	0	82	105
Wałbrzych	133	18	7	93	118
Walc	25	0	0	25	25
Warszawa	2026	521	109	1391	2026
Węgorzewo	156	10	42	104	138
Wieruszów	315	58	4	252	299
Wrocław	2042	95	60	95	1780
Suma	11475	1520	406	5674	9307

Źródło: Statystyka Zrzeszenia Stowarzyszenia Biur Porad Obywatelskich za I półrocze 2002 r. BPO Jarosław przyjmuje klientów od czerwca 2002 r. BPO Krosno przyjmuje klientów od maja 2002 r. BPO Oświęcim przyjmuje klientów od czerwca 2002 r. BPO Suwałki przyjmuje klientów od maja 2002 r.

¹⁹ ibid., s. 6.

²⁰ Związek Stowarzyszeń Biur Porad Obywatelskich, Raport za rok 2001, s.4.

²¹ ZSBPO, Statystyki - I Półrocze 2002 r., s. 1.

Skategoryzowanie spraw pozwala na prowadzenie szczegółowej statystyki zgodnie, z którą można określić jakich problemów w jakiej części kraju jest najwięcej. Poszczególne BPO składają sprawozdania, w których uwzględniane są kategorie oraz liczba spraw dotycząca tej kategorii.

Tabela nr 2. Kategorie spraw w poszczególnych BPO

Miejscowość	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Suma
Debrzno	0	10	0	4	10	0	10	0	1	0	7	7	1	8	4	53
Garwolin	1	2	3	2	13	2	35	1	7	5	13	33	21	48	9	195
Gdańsk	4	35	32	42	202	93	102	58	125	56	221	37	113	132	33	1285
Jarosław	1	4	7	2	14	6	11	0	3	1	3	9	2	10	1	74
Katowice	0	1	3	1	35	3	9	0	13	0	7	6	6	15	0	99
Kawęczyn	0	28	0	0	1	1	12	0	0	0	3	2	3	9	12	71
Konin	0	1	0	6	9	19	60	3	4	1	41	16	9	63	36	268
Krosno	0	1	2	0	3	1	25	36	7	1	11	9	8	16	18	138
Lubaczów	2	26	3	4	12	2	36	0	23	1	8	38	23	25	7	210
Łomża	3	3	14	9	13	33	181	5	13	5	119	82	64	63	46	713
Mielec	0	0	4	2	24	1	109	28	24	13	74	41	38	66	27	451
Mikołajki	2	0	0	4	13	6	44	5	16	1	26	18	9	26	1	171
Olsztyn	5	8	20	18	126	20	333	14	62	10	100	73	58	66	8	921
Ostrołęka	1	0	2	3	0	21	28	0	13	1	10	22	8	35	27	171
Oświęcim	0	0	0	0	1	2	3	0	0	1	2	0	1	4	3	17
Poznań	2	1	1	3	180	0	135	2	38	0	131	36	53	28	27	637
Przemysł	2	8	12	30	65	95	315	1	39	4	75	81	56	237	95	1115
Puławy	0	0	1	0	11	0	19	2	6	0	18	15	17	11	5	105
Suwałki	0	0	1	0	11	0	19	2	6	0	18	15	17	11	5	105
Wałbrzych	0	1	1	0	22	3	29	1	10	0	14	16	6	12	18	133
Walcz	1	1	0	0	5	1	5	0	2	0	1	4	2	0	3	25
Warszawa	6	13	25	33	412	55	273	12	142	18	316	175	234	227	85	2026
Węgorzewo	0	4	4	8	11	6	34	0	30	0	42	2	0	15	0	156
Wieruszów	0	79	2	1	5	35	68	0	1	0	25	34	12	30	23	315
Wrocław	14	14	10	19	408	10	454	14	38	12	336	150	305	131	128	2043
Suma	45	234	146	192	1662	417	2341	182	621	132	1615	913	1063	1290	622	11475

Źródło: Statystyka Zrzeszenia Stowarzyszenia Biur Porad Obywatelskich za I półrocze 2002 r.

Legenda: 1. Cudzoziemcy i uchodźcy, 2. Kombatanci/osoby represjonowane/sprawy dot. wojska, 3. Konsumenci, 4. Leczenie/opieka medyczna, 5. Mieszkania/lokale, 6. Niepełnosprawność, 7. Obywatel a instytucja, 8. Pozbawienie wolności, 9. Problemy finansowe/niedostatek, 10. Przemoc, 11. Rodzina, 12. Ubezpieczenia, 13. Własność, 14. Zatrudnienie/bezrobocie, 15. Inne.

Każde działające biuro zobowiązane jest do prowadzenia „kart klienta”. Wizyta osoby przychodzącej, dzwoniącej lub piszącej o poradę powinna być zaznaczona poprzez założenie takiej karty. Dane, które powinna zawierać karta są z góry ustalone przez ZSBPO w Warszawie. Może ona jednak zawierać także inne dane, które ustalić sobie może działające biuro. Karta wypełniana jest anonimowo lub jeżeli klient wyrazi taką zgodę wypełniana jest imiennie. Klient ma prawo do odmowy udzielenia informacji na wszystkie lub wybrane pytania znajdujące się w ankiecie a dotyczące np. cech socjodemograficznych.

Tabela nr 3. Procentowy rozkład problemów klientów sieci z ZSBPO
(dane za I półrocze 2002)

kategoria	%
Cudzoziemcy i uchodźcy	0,5
Kombatanci/os. represjonowane/spr. dot. wojska	2
Konsumenci	1
Leczenie/opieka medyczna	2
Mieszkania/lokale	15
Niepelnosprawność	4
Obywatel a instytucja	21
Pozbawienie wolności	5
Problemy finansowe/niedostatek	5
Przemoc	1
Rodzina	14
Ubezpiecznia	8
Własność	9
Zatrudnienie/bezrobocie	11
Inne	4,5
Suma	100

Źródło: Statystyka Zrzeszenia Stowarzyszenia Biur Porad Obywatelskich za I półrocze 2002 r.

Tabela nr 4. Wiek klientów korzystających z usług sieci ZSBPO.

Wiek	liczba	%
Do 25 lat	347	4
26–40 lat	1837	21
41–50 lat	1797	22,20
51–60 lat	1344	15
61–75 lat	726	8
Powyżej 75 lat	169	2
Brak danych	2670	30
Suma	8890	100

Źródło: Statystyka Zrzeszenia Stowarzyszenia Biur Porad Obywatelskich za I półrocze 2002 r.

Tabela nr 5. Płeć klientów korzystających z porad w BPO.

Miejscowość BPO	Kobiety	mężczyźni	Brak danych	suma
Debrzno	29	22	-	51
Garwolin	116	79	-	195
Gdańsk	622	242	-	864
Jarosław	41	33	-	74
Katowice	51	27	-	78
Kawęczyn	45	26	-	71
Konin	141	119	-	260
Krosno	58	63	7	128
Lubaczów	74	62	-	136
Łomża	291	224	-	515
Mielec	252	133	52	437
Mikołajki	81	65	-	146
Olsztyn	332	224	-	556
Ostrołęka	60	64	-	124

Oświęcim	5	4	-	9
Poznań	198	130	-	328
Przemysł	397	364	-	761
Puławy	47	31	5	83
Suwałki	61	30	14	105
Wałbrzych	62	56	-	118
Wałcz	18	7	-	25
Warszawa	1048	646	329	2026
Węgorzewo	96	42	-	138
Wieruszów	Brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
Wrocław	178	134	1468	1780
suma	4303	2830	1875	9008
%	48	31	21	100

Źródło: Statystyka Zrzeszenia Stowarzyszenia Biur Porad Obywatelskich za I półrocze 2002r.

Bardzo interesujące jest, kto korzysta z porad w BPO, jaki jest poziom wykształcenia klientów oraz źródła ich utrzymania. Ponieważ głównymi zasadami według, których przebiega poradnictwo BPO oprócz zasady poufności jest dostępność dla wszystkich ludzi bez względu np. na wykształcenie czy poziom zamożności prowadzona statystyka odzwierciedla jakie grupy społeczne korzystają z usług.

Tabela nr 6. Wykształcenie klientów korzystających z usług w poszczególnych BPO.

Miejscowość	Podstawowe	Zawodowe	Średnie	Wyższe	Brak danych	suma
Debrzno	4	22	11	0	14	51
Garwolin	35	70	64	24	2	195
Gdańsk	48	361	347	108	-	864
Jarosław	21	34	11	4	4	74
Katowice	7	29	26	2	14	78
Kawęczyn	b. danych	b. danych	b. danych	b. danych	b. danych	b. danych
Konin	5	125	127	3	-	260
Krosno	17	35	47	17	12	128
Lubaczów	46	52	34	4	-	136
Łomża	125	87	159	34	110	515
Mielec	9	151	184	12	81	437
Mikołajki	43	23	28	3	49	146
Olsztyn	58	101	147	45	205	556
Ostrołęka	14	11	42	22	35	124
Oświęcim	0	0	3	0	6	9
Poznań	20	65	144	43	56	328
Przemysł	142	194	185	114	126	761
Puławy	8	17	10	4	44	83
Suwałki	12	14	39	6	34	105
Wałbrzych	4	7	9	6	92	118
Wałcz	0	20	5	0	-	25
Warszawa	184	319	695	254	574	2026
Węgorzewo	12	48	69	9	-	138
Wieruszów	b. danych	brak danych	b. danych	b. danych	b. danych	b. danych
Wrocław	31	100	122	59	1468	1780
suma	845	1885	2508	773	2926	8937
%	9	21	28	9	33	100

Źródło: Statystyka Zrzeszenia Stowarzyszenia Biur Porad Obywatelskich za I półrocze 2002r.

Tabela nr 7. Źródła utrzymania klientów korzystających z usług BPO.

Źródła utrzymania	Liczba	%
Praca	2065	23
Renta	1049	12
Emerytura	866	9
Zasiłek dla bezrobotnych	558	6
Zasiłek z pomocy społecznej	724	8
Inne	460	5
Brak dochodu	610	7
Brak danych	2676	30
Suma	9008	100

Źródło: Statystyka Zrzeszenia Stowarzyszenia Biur Porad Obywatelskich za I półrocze 2002r.

3. Zakończenie

Jak wynika z przedstawionych przez ZSBPO w Warszawie statystyk w I półroczu 2002 r. z porad w poszczególnych biurach skorzystało 11.475 osób. Zdecydowana większość klientów przychodziła do biur osobiście. Najmniej popularna formą zdobywania informacji był kontakt listowny. Najwięcej spraw dotyczyło kategorii „obywatel a instytucja” – z tym problemem zgłosiło się 2.341 osób, kolejne tak duże kategorie to „mieszkania /lokale” – w tej sprawie zgłosiło się 1.662 osoby i kolejna kategoria to „rodzina” problem w tym zakresie zgłosiło 1615 osób.

Najczęściej z porad korzystają kobiety, które stanowią 48% klientów, którzy wyrazili zgodę na wypełnienie ankiety z danymi socjodemograficznymi. Wiek osób korzystających z porad to przedział wiekowy od 26 do 40 lat (26%). Najczęściej zgłaszający się klient to osoba z wykształceniem średnim (28%). Źródłem utrzymania zgłaszających się osób jest przeważnie praca zawodowa (23%) lub renta (12%).

Analizując dane statystyczne publikowane przez Związek Stowarzyszeń Biur Porad Obywatelskich można przypuszczać, że przeciętny klient jest osobą w wieku produkcyjnym mającą stałe źródło utrzymania. Najczęściej spotykane problemy z jakimi przychodzą po pomoc ludzie dotyczą współpracy obywatela z instytucjami.

Ocena działania poszczególnych biur jest bardzo trudna. Nie jest łatwo ocenić poziom świadczonych usług oraz rzetelność prowadzonej sprawozdawczości. Prawdą jest jednak, że jeżeli poradnictwo nie będzie prowadzone rzetelnie nie będzie wzbudzało zaufania wśród społeczeństwa.

Proces kształtowania się prężnego społeczeństwa obywatelskiego jest procesem bardzo długim. Myślę, że Istniejące Biura Porad Obywatelskich odgrywają w tym niebagatelną rolę. Jednak jak duży będzie ich wpływ na ten proces uzależnione jest od wielu czynników. Pierwszą sprawą jest współpraca z władzami lokalnymi, które niekoniecznie mogą doceniać znaczenie informacji obywatelskiej. Konieczna jest więc edukacja skierowana do władz i rozpowszechnianie idei poradnictwa obywatelskiego. Ważne jest aby współpraca odbywała się na takim poziomie na, którym możliwe jest uzyskanie społecznej akceptacji, co pociągnie za sobą wsparcie władz i to nie tylko rzeczowe.

Kolejny ważny czynnik to współpraca z mediami. Odgrywają one dużą rolę w kształtowaniu świadomości społecznej. Współpraca może pomóc w propagowaniu idei i rozpowszechnianiu informacji na temat działania biur. Konieczne jest także, aby biura dbały o swoją niezależność. Współpraca z samorządem, mediami czy innymi instytucjami powinna opierać się na partnerstwie. Wzajemne kontakty nie powinny mieć wpływu na dotychczasową pracę biura i działania niezgodne z pierwotnymi założeniami. Dużym niebezpieczeństwem mogą być na pewno nie tylko władze, ale i partie polityczne

wywierające wpływy na wszelkie głośniejsze społeczne akcje. Istotne jest także aby udzielana porada była aktualna i zgodna ze stanem prawnym. Ważne jest także, aby nie zapominać o tym, że biuro ma mobilizować obywateli do tego aby samodzielnie załatwiali swoje sprawy tylko przy merytorycznej pomocy doradców.

Prowadzenie takiej działalności nie jest rzeczą łatwą. Biura muszą się borykać z ciągłymi kłopotami finansowymi, skazane są na samodzielne starania się o środki, które pozwolą im egzystować przynajmniej na minimalnym poziomie. Ponoszona odpowiedzialność za świadczone usługi jest także ogromna. Obsługa biur wymaga dużego osobistego zaangażowania. Mimo tych wszystkich trudności powstają w Polsce nowe biura. Świadczyć to może o potrzebie takiej inicjatywy ze względu na niedoinformowanie społeczeństwa, jak też o tym, że powoli wzrasta aktywność społeczna. Powstające biura rodzą się niestety tylko na terenach miejskich. Co prawda, niektóre biura prowadzą dyżury w gminach jednak jest to inicjatywa niewystarczająca. Osoby mieszkające w miejscowościach położonych daleko od centrum mają ograniczone możliwości korzystania z tego typu pomocy.

W jakiej formie przetrwa idea poradnictwa obywatelskiego i czy w ogóle przetrwa ona ogóle przekonamy się po dłuższym czasie. Jeżeli aktywność społeczna będzie wzrastać, jeżeli będzie się rodzić niezależność obywatelska jest szansa na to, że społeczeństwo obywatelskie zacznie się wyraźnie kształtować. Obywatel musi wiedzieć jakie są jego prawa musi także wiedzieć jakie są jego obowiązki.

BIBLIOGRAFIA

1. Domański H., Ostrowska A., Rychard A. [red.] (2000), *Jak żyją Polacy*, Warszawa.
2. Kowalak T. (1998), *Marginalność i marginalizacja społeczna*, Warszawa.
3. Kwaśniewski J. [red.] (1997), *Kontrola społeczna procesów marginalizacji*, Warszawa.
4. Osiatyński W. (1996), *Sztuka społecznej organizacji*, „Wiedza i Życie” nr 7.
5. Osiatyński W. (1996), *Wzlot i upadek społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Wiedza i Życie nr 10.
6. *Pakiet Informacyjny ZSBPO*, Warszawa 2001.
7. Rachwański P.: W. Betkiewicz, M. Izdebska (2000), *Powiat Obywatelski. Partycypacja społeczna w powiecie*, Warszawa.
8. Raport o współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną w procesie integracji Polski z UE, Warszawa 2000.
9. Raport za rok 2001, Związek Stowarzyszeń Biur Porad Obywatelskich.
10. Siciński A. (1996), *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Wiedza i Życie” nr 6.
11. ZSBPO, Statystyki – I Półrocze 2002.

Civil Guidance Offices in Poland as extragovernment organisations working for the benefit of civil community

Key words: civil community, extragovernment organisations, Civil Guidance Offices

The existence of civil community is always connected with the political life of country, its binding law and culture. The birth of civil community in different regions of Poland depends on the activity of their local self-governments and the cooperation of a local community with the authorities. Social activity is the constructive element of civil community. Social marginalisation is one of the effects of the transformation of political system our country has undergone. It leads to homelessness unemployment and increasing crime rate. A poor protective function of the state its cause. Civil Guidance Offices are created as response of the community to the problems harassing it. They have appeared quite recently. The first one

was set up in Warsaw in 1996. In the following years new offices have been founded. They are run by extragovernment organisations of the non-profit character. The aim of the above-mentioned Civil Guidance Offices is to give advice to any citizen who seeks it.

The organisation, which wants to set up, such an office and the people who are to run it have to fulfill many conditions before the office can be founded. The Association of Civil Guidance Offices set in Warsaw is the superior authority the duty of which is to check if the standards are maintained. Pieces of advice are given according to the rules, which are binding for all offices - members of the Association of Civil Guidance Offices – they are confidential, unbiassed and free of charge. Any citizen can seek advice in a Civil Guidance Office regardless of their sex, background and nationality.

It is only after a longer period of time that we will be able to find out if the idea of civil guidance will survive in Poland and what form it will take.

If social activity increases and civil independence is born, there is a chance that civil community will start to form and the idea of propagation of social information has a huge role to play.