

Plan współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 roku. Omówienie

Wprowadzenie

We wrześniu 2012 r. ministerstwo Spraw Zagranicznych przedstawiło do konsultacji zarys Planu współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 roku. Co prawda w podobny sposób MSZ próbował formułować założenia polityki polonijnej na 2012 r., jednak ze względu na fakt, iż został on zaprezentowany zbyt późno, niemożliwa była poważna dyskusja nad jego założeniami ani także uwzględnienie poważniejszych zastrzeżeń. Wyjątkowość Planu współpracy polega na zarysowaniu najważniejszych zasad oraz obszarów działań podejmowanych w ramach realizacji polityki polonijnej oraz poddanie ich pod publiczną dyskusję. Jest to tym istotniejsze, że mamy obecnie do czynienia z tworzeniem zrębów nowej polityki polonijnej, która – jak się wydaje – ma się znacząco różnić od działań podejmowanych do tej pory. Plan współpracy nie jest jedynie dokumentem tworzonym *ad acta*, ale służyć ma raczej za rodzaj drogowskazu zarówno dla samej administracji rządowej realizującej poszczególne działania w ramach polityki polonijnej, jak i dla instytucji i organizacji działających w Polsce, a także polonijnych działających na rzecz Polaków za granicą. Będzie on bowiem podstawą do alokacji środków finansowych na konkurs „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą” będący w gestii MSZ.

Nr 91 / 2012
26'09'12

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Instytut Naukowo-Badawczy,
Poznań

Autor:
Michał Nowosielski

Redakcja:
Marta Götz
Radosław Grodzki
Krzysztof Malinowski

Przygotowany przez MSZ dokument docelowo składać się ma z 6 części:

1. Założenia Planu współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 roku;
2. Zasady realizacji współpracy z Polonią i Polakami za granicą;
3. Obszary współpracy z Polonią i Polakami za granicą;
4. Podział środków w ramach rezerwy celowej;
5. Metody wdrażania działań;
6. Ewaluacja oraz działania informacyjno-administracyjne.

Przedstawiona do konsultacji wersja dokumentu zawiera jedynie punkty 1-3, co uprawnia do wypowiedzania się na temat założeń raczej niż konkretnych planowanych działań na 2013 r.

Założenia, zasady realizacji oraz obszary współpracy z Polonią i Polakami za granicą

Przedstawiając założenia Planu współpracy autorzy podkreślają, iż ma on służyć realizacji polityki państwa polskiego. Jest to sformułowanie znamienne, które w pewnym sensie sygnalizuje kierunek jaki zostaje nadany nowej polityce polonijnej. Kierunek ten można scharakteryzować stwierdzeniem, iż w kwestii priorytetów przechodzi ona ze sfery realizacji wartości do sfery realizacji interesów. Podstawowym założeniem jest więc podejmowanie wobec Polaków mieszkających za granicą działań mających na celu wsparcie polskiej racji stanu. Po drugie zakłada się, że w działania te aktywnie włączani będą sami Polacy mieszkający za granicą. Oznacza to w pewnym sensie także upodmiotowienie samej Polonii – staje się ona nie tylko przedmiotem polityki polonijnej, ale także – do pewnego przynajmniej stopnia – jej podmiotem. Jednocześnie autorzy planu podkreślają bardzo wyraźnie, iż współpraca z Polską nie może oznaczać „konkurencji wobec polityki integracji grup etnicznie mniejszościowych”. Sformułowanie to ma na celu uniknięcie podejrzeń o to, że działalność Polaków za granicą i ich organizacji wspierana przez organy realizujące politykę polonijną będzie de facto działalnością piątej kolumny – co jest szczególnie



istotne w przypadku państw, gdzie kwestia mniejszości etnicznych stanowi istotny polityczny problem.

Założenia planu współpracy bardzo wyraźnie wskazują, że podmiotem odpowiedzialnym zarówno za określanie celów polityki polonijnej, jak i koordynację działań podejmowanych w celu jej realizacji przez organy administracji państwowej i podmioty „nienależące do sfery budżetowej” jest Minister Spraw Zagranicznych. Fakt ten należy ocenić pozytywnie ze względu na to, że dotychczas polskiej polityce polonijnej wyraźnie brakowało wspólnego mianownika. Podejmowane działania sprawiały wrażenie nieskoordynowanych mimo czynionych w przeszłości prób ich skonsolidowania. Jednocześnie w założeniach bardzo silnie podkreślona jest chęć – jeśli nie konieczność – współpracy w realizacji polityki polonijnej z innymi, szeroko zdefiniowanymi, podmiotami. Podmioty „nienależące do sfery budżetowej” zdaniem autorów Planu współpracy muszą być traktowane jako autonomiczne. Co więcej, Plan współpracy zakłada także – i jest to szczególnie istotne z punktu widzenia podziału środków na konkurs „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą”, że preferowana jest kooperacja z większymi podmiotami, które w domyśle mogą służyć jako pośrednik w kontakcie z mniejszymi organizacjami.

Plan współpracy wskazuje na pięć obszarów tematycznych, które mają być realizowane. Pierwszym z nich jest edukacja Polonii i Polaków za granicą, w tym kształcenie młodzieży polonijnej w Polsce. Jest to bez wątpienia jeden z ważniejszych obszarów działań, słusznie zdefiniowany jako priorytetowy. Więż młodych pokoleń Polaków mieszkających za granicą z językiem polskim i kulturą będzie w przyszłości także jednym z podstawowych łączników z ojczyzną. Warto w związku z tym intensyfikować działania mające na celu zapewnienie dostępu do polskich szkół i nauczania języka polskiego – zarówno jako języka pierwszego jak i drugiego wyboru.

Kolejny obszar współpracy to mobilizacja do aktywności we wszelkich dziedzinach życia w państwach zamieszkania dla promocji Polski i polskości. Zgodnie z oczekiwaniami obszar ten wydaje się w planach MSZ zyskiwać na znaczeniu. Wykorzystanie potencjału Polonii do „promocji Polski i wzmacniania jej pozytywnego wizerunku w Europie i świecie” wydaje się uzasadnione zarówno z punktu widzenia interesów Polski, jak i postaw samej Polonii, której przedstawiciele już teraz angażują się w działania z tego zakresu. Wsparcie ich w tych wysiłkach i umożliwienie profesjonalizacji tych działań jest ważnym zadaniem. Co więcej, istotną rolę w tych działaniach odgrywać mają – nie tylko jak do tej pory – elity polonijne często związane z organizacjami, ale także osoby niezrzeszone, dotychczas nie angażujące się w działalność promującą Polskę lub polskość. Autorzy Planu współpracy wskazują tu na



grupę, która „nierzadko osiągnęła wysoki status społeczny”, „cieszy się wiarygodnością” czy „autorytetem środowisk lokalnych”. Dodatkowym pomysłem jest wciąganie przez Polonię do współpracy także osób zainteresowanych Polską i polskością, a nie będących Polakami.

Trzecim obszarem współpracy jest wspieranie środowisk polskich, w szczególności dotyczy to praw mniejszości polskich, Polonii i Polaków za granicą. Polegać ono ma na prowadzeniu klasycznej działalności rzeczniczej zarówno w kontekście przestrzegania praw mniejszości, jak i – co bardziej istotne w przypadku poakcesyjnych migrantów zarobkowych – także praw pracowniczych. Jednak w ramach realizacji tego obszaru przewiduje się nie tylko działania reaktywne, ale także promujące odpowiednie postawy wśród Polaków mieszkających za granicą. Przede wszystkim chodzi o postawy prodemokratyczne, zaangażowanie obywatelskie oraz aktywne włączanie się w życie społeczne, kulturalne, ekonomiczne i polityczne w kraju zamieszkania.

Zaangażowanie Polonii i Polaków za granicą we współpracę gospodarczą państw zamieszkania naszych rodaków z Polską jest kolejnym obszarem wskazanym przez Plan współpracy. Wyznacza on w tej dziedzinie szczególną rolę Ministerstwu Gospodarki. Ponadto działania, które mają składać się na ten obszar, są opisane – w porównaniu do działań wytyczonych we wcześniejszych obszarach – najbardziej szczegółowo. Wymienia się na przykład: „organizowanie przez Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji corocznych spotkań Forum Polskiego Biznesu z udziałem przedstawicieli ministerstwa, podsumowujących działalność polskich środowisk biznesowych na terenie wybranych krajów unijnych”. Inne przykłady takich działań to organizowanie konkursów „Lidera Polskiego Biznesu” czy powoływanie lokalnych Klubów Polskich Profesjonalistów. Ponadto zakłada się także docieranie do Polaków i osób polskiego pochodzenia, którzy pracują dla dużych korporacji. Celem takich działań miałyby być pozyskanie ich dla promocji polskiego biznesu. Również tym wypadku Plan współpracy wspomina o wspieraniu zakładania organizacji takich jak „Klub Biznesu Polonijnego” czy „Klub Polskich Przedsiębiorców”.

Ostatnim z obszarów współpracy jest wspieranie powrotów Polaków do ojczyzny. Konieczność jego wdrażania wynikać ma z sytuacji demograficznej Polski oraz jej dodatkowego zagrożenia emigracją. Stymulowanie powrotów może być jednym z niewielu narzędzi dostępnych administracji w walce z niekorzystnymi skutkami nadmiernej emigracji. Można zaryzykować twierdzenie, że jest to jeden z bardziej złożonych i trudnych obszarów działania – wymaga on bowiem współpracy kilku ministerstw. Ponadto zakłada on podejmowanie wielokierunkowych działań



mających na celu z jednej strony wzmocnienie więzi migrantów z Polską (także poprzez nauczanie dzieci migrantów języka polskiego) a z drugiej wsparcie dla osób powracających w postaci szkoleń oraz ułatwień dla dzieci migrantów podejmujących naukę w polskich szkołach. Dodatkowo zakłada się także polepszenie systemu monitorowania dynamiki procesów migracji powrotnych.

Ostatnią częścią udostępnionego do oceny Planu współpracy są obszary geograficzne wsparcia. Wyodrębnia się 14 obszarów zamieszkiwanych przez liczną Polonię oraz różniących się specyfiką sytuacji Polaków oraz ich charakterystyką wynikającą z dynamiki historycznie uwarunkowanych procesów migracyjnych. Obszary te to:

1. Białoruś
2. Litwa
3. Niemcy i Austria
4. USA, Kanada
5. Wielka Brytania, Irlandia
6. Ukraina
7. Rosja, Kazachstan, Mołdawia, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan, Uzbekistan, Tadżykistan, Turkmenistan, Kirgistan
8. Holandia, Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia, Szwecja
9. Grecja, Hiszpania, Portugalia, Włochy, Francja, Belgia, Luksemburg, Szwajcaria, Malta
10. Brazylia i Argentyna
11. Czechy, Rumunia, Łotwa, Estonia
12. Bułgaria, Węgry, Słowacja, Chorwacja, Serbia, Czarnogóra, Bośnia i Hercegowina, Albania, Kosowo, Słowenia, Macedonia, Cypr
13. Australia, RPA, Nowa Zelandia
14. Pozostałe państwa: Ameryki Łacińskiej, Afryki, Azji (w tym Turcja i Izrael), Oceanii.



Podsumowanie i ocena

Plan współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 roku to dokument, który co prawda nie ma charakteru strategicznego – przeciwnie odnosi się jedynie do działań, które mają być podejmowane w 2013 r. – lecz zarysowuje zręby nowej filozofii polityki polonijnej państwa polskiego, realizowanej w kolejnych latach. Definiuje on zasady oraz obszary (zarówno merytoryczne jak i geograficzne) współpracy z Polakami mieszkającymi za granicą, a także pośrednio aktorów za tę współpracę odpowiedzialnych. Bez wątplenia pozytywnie należy ocenić fakt, iż tym kontekście bez wątplenia na pierwszy plan wysuwa się Ministerstwo Spraw Zagranicznych, które bierze na siebie odpowiedzialność nie tylko za wyznaczanie kierunku polityki polonijnej, ale także za jej koordynację. Jest ona bowiem realizowana przez kilka ministerstw, m.in. Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Ponadto w związku z przeniesieniem na początku 2012 r. środków finansowych przeznaczonych na współpracę z Polonią i Polakami za granicą z Kancelarii Senatu do MSZ stało się ono głównym dysponentem tych środków i tym samym grantodawcą w konkursach „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą”.

Podstawową zaletą Planu współpracy jest fakt, że taki dokument powstał i został skierowany do konsultacji. Jest to bowiem dowodem na to, że wreszcie polityka polonijna wychodzi poza sferę ogólnych i czasem górnolotnych projektów i zmierza do w miarę precyzyjnie zarysowanego planu działań, który opiera się na zestawie założeń i zasad. Wyznacza on ponadto obszary działań i wskazuje na geograficzne obszary wsparcia. Wydaje się, że to dobry krok w kierunku zmiany sposobu myślenia o polityce polonijnej. Analiza założeń i zasad oraz obszarów wsparcia pokazuje, że celem nadrzędnym tej polityki jest realizowanie interesu i racji stanu państwa. W dużym stopniu jest to nowy sposób myślenia – wcześniej bowiem dominowało podejście oparte się na sferze wartości (przede wszystkim solidarności z rodakami) i wynikająca z tego chęć wsparcia Polonii. W nowym ujęciu akcentuje się raczej interesy państwa polskiego i współpracę z Polakami za granicą w celu ich realizacji. Choć dla niektórych ta zmiana może być bolesna, to wydaje się, że jest ono lepiej dopasowane do zmieniającej się rzeczywistości i w efekcie może być bardziej efektywne.

Jednym ze słów-kluczy Planu jest współpraca. Więzi współpracy mają połączyć nie tylko Polskę i Polaków mieszkających za granicą, ale także aktorów realizujących politykę polonijną – MSZ, inne ministerstwa oraz – co bardzo ważne – inne podmioty, w tym także organizacje pozarządowe. To założenie również powinno



być ocenione pozytywnie. Nie jest możliwe realizowanie zadań tak skomplikowanych i rozległych – zarówno merytorycznie, jak i geograficznie – jedynie za pomocą organów państwa. Współpraca z innymi instytucjami, często posiadającymi pogłębioną wiedzę lub doświadczenie w realizowaniu podobnych zadań, może wpłynąć pozytywnie na możliwości realizacji Planu.

Obszary współpracy są określone poprawnie. Choć na pierwszy rzut oka można odnieść wrażenie, że ich zakres został sformułowany niekiedy zbyt wąsko, to jednak ich opis, a zwłaszcza uszczegółowienie konkretnych dziedzin współpracy wydają się wyczerpywać możliwe kierunki i formy współpracy. Pewnym brakiem jest stosunkowo rzadko pojawiająca się kwestia współpracy regionalnej i lokalnej, także transgranicznej.

Warto też podkreślić, że Plan współpracy zakłada również wsparcie badań nad procesami migracji (w tym także migracji powrotnych) oraz pozycją i przemianami polskiej diaspory. Jest to szczególnie istotne, gdy weźmie się pod uwagę obecną słabość finansowania badań stosowanych w naukach społecznych.

Podstawową wadą Planu współpracy jest jego zawieszenie w próżni. Ogólne założenia polityki polonijnej jeszcze nie zostały oficjalnie ogłoszone, co może sprawiać wrażenie, że Plan współpracy jest tylko doraźnym dokumentem, a nie częścią większego planu. Brak założeń polityki polonijnej może także utrudniać bardziej perspektywiczne działania.

Pewne wątpliwości budzi również zakres działań przewidzianych przez Plan oraz określenie, kto jest za ich realizację odpowiedzialny. W części poświęconej opisowi obszarów współpracy w kilku miejscach pojawia się odniesienie do konkretnych aktorów, np. Ministerstwo Edukacji Narodowej czy Ministerstwo Gospodarki. W wielu jednak przypadkach brak takich odniesień. Nie jest określony zakres działań podejmowanych przez polską dyplomację. Wiadomo, że część działań przewidzianych w Planie ma być realizowana przez grantobiorców konkursu „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą”, jednak nie zawsze można stwierdzić, w jakim stopniu wyczerpują one całość zadań. Stwarza to zagrożenie, że Plan współpracy może być w pewnych obszarach nie zrealizowany.

Ze względu na swoją wieloaspektowość Plan współpracy pokrywa się w niektórych punktach z innymi inicjatywami podejmowanymi przez MSZ, nie związanymi wprost z polityką polonijną, takimi jak dyplomacja publiczna czy mechanizm wsparcia wymiaru obywatelskiego i samorządowego polskiej polityki zagranicznej. Brak jednak



w ocenianym dokumencie powiązania z tymi politykami resortu. Istnieje w związku z tym możliwość dublowania się różnych działań.

Nie do końca można się zgodzić z założeniami dotyczącymi kształcenia w Polsce, szczególnie na poziomie szkół wyższych, Polaków mieszkających za granicą. O ile bez wątplenia podtrzymywanie więzi z Polską oraz wspieranie utalentowanych młodych Polaków w ich próbach zdobywania wyższego wykształcenia jest działaniem właściwym, to jednocześnie należy zwrócić uwagę na pewne negatywne konsekwencje założenia, iż nacisk powinien zostać położony na odbywanie studiów w Polsce. Ukończenie wyższej uczelni w Polsce może być związane z polepszeniem szans życiowych dla części młodych Polaków, np. ze wschodu, jednak dla innych już wcale nie musi być takie atrakcyjne. Ponadto łatwo można wyobrazić sobie sytuację, w której absolwent polskiego uniwersytetu decyduje się na pozostanie w kraju. Wiązałoby się to z realizacją zadań z obszaru dotyczącego ułatwiania powrotów do kraju, ale jednocześnie stałoby w sprzeczności z postulatem budowania dyplomacji publicznej. Wydaje się, że warto przemyśleć w tym aspekcie większą dywersyfikację możliwości i wspierać także studia uzdolnionych młodych Polaków za granicą, wzbogacając ich program studiów o pobyty stypendialne w Polsce.

Mimo że Plan współpracy, bez wątplenia słusznie, zakłada aktywizację „nowych środowisk niezrzeszonej polskiej inteligencji, autorytetów w lokalnych środowiskach, osób nieznających języka polskiego”, to jednocześnie stosunkowo niewiele miejsca poświęca konkretnym sposobom dotarcia do tych osób. Rzeczywiście dotychczas dominujące organizacje polonijne – choć bardzo istotne – często nie są w stanie dotrzeć do szerokich społecznych mas. Wykorzystanie osób dobrze zakorzenionych i cieszących się szacunkiem w społeczeństwach przyjmujących jest dobrym pomysłem, jednak niełatwym do realizacji. Konieczne jest zatem dokonanie analizy możliwości jego realizacji oraz doprecyzowanie możliwych sposobów działania.

Choć zasady realizacji Planu współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 roku nie wykraczają znacząco poza ramy nakreślone w założeniach, to jednak zwracają uwagę punkty, które do pewnego stopnia świadczyć mogą o tym, że w polityce polonijnej zaczyna dominować kwestia wydatkowania środków finansowych. Mówią one o „wydatkowaniu środków zgodnie z założeniami polityki państwa w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą i założeniami planów strategicznych MSZ”, „maksymalizowaniu efektów działań finansowanych ze środków publicznych przy ograniczaniu kosztów podmiotów realizujących te działania”, „racjonalnym, rzetelnym, zdyscyplinowanym i maksymalnie skutecznym gospodarowaniu środkami publicznymi”, „jawności i przejrzystości wydatkowania



środków”, „bezstronności i obiektywizmie w rozdziale środków”. Mimo iż nie ma nic złego w przyjmowaniu takich założeń – przeciwnie mogą być one świadectwem dbałości o powierzone środki finansowe – to jednocześnie należy podkreślić, iż stanowią one niemal połowę z przedstawionych w Planie współpracy zadań. Taki nacisk na kwestie finansowe oznaczałby, że realizacja polityki polonijnej może się zacząć ograniczać – ze szkodą dla jej realizacji – do organizowania systemu finansowania.

Michał Nowosielski - dr, p.o. dyrektora Instytutu Zachodniego, socjolog, specjalista w zakresie badań migracyjnych, zwłaszcza Polaków w Niemczech i organizacji imigranckich.

Artykuł powstał podczas realizacji projektu „Polacy w Niemczech. Aspekty społeczne, polityczne, ekonomiczne i prawne” NN116 31639, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

