

Nowe założenia polityki polonijnej

Polska jako kraj emigracyjny musi podejmować działania, które pozwoliłyby na wykorzystanie ogromnego potencjału społecznego, ekonomicznego i politycznego diaspory polskiej. Dotychczasowa polityka polonijna nie była efektywnym narzędziem kreowania relacji z Polakami mieszkającymi zagranicą. Nowe jej założenia pokazują, że istnieje szansa na to by działania wobec Polonii stały się skuteczniejsze.

Emigracja stanowi nadal jeden z ważniejszych procesów, wpływających na kształt współczesnej Polski. Jej konsekwencje są widoczne w strukturze demograficznej oraz zawodowej, dotyczą rynek pracy, a w dalszej przyszłości także system ubezpieczeń społecznych. Jak wskazują opublikowane w październiku 2011 r. dane GUS, w porównaniu z 2009 r. liczba polskich migrantów zwiększyła się w 2010 r. o 120 tys. osób. Tym samym prognozowane przez niektórych ekonomistów i badaczy zahamowanie, a przynajmniej ograniczenie, zjawiska migracji nie urzeczywistniło się. Mimo dobrych wskaźników gospodarczych społeczne oceny sytuacji ekonomicznej, a przede wszystkim możliwości rynku pracy powodują, że wielu Polaków podejmuje decyzję o emigracji. Podobnie może być w kolejnych latach. Potwierdzają to np. badania prowadzone przez Instytut Zachodni w pierwszej połowie 2011 r., które pokazały, że wśród populacji pracowników wybranych ośmiu branż wielkopolskiej gospodarki gotowość do migracji zagranicznej deklaruje ponad 11% osób. Co więcej, jak wynika z innych jeszcze badań nad postawami osób, które już mieszkają za granicą (badania grupy klientów banku ING), także chęć powrotu do kraju zdaje się maleć.

Nr 70/ 2011
07'12'11

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

Autor:
Michał Nowosielski

Redakcja:
Marta Götz
Piotr Cichocki
Radosław Grodzki
Krzysztof Malinowski

Obserwacje te skłaniają do zastanowienia się nad tym, jak na zwiększające się ryzyko emigracji oraz rosnącą liczbę Polaków mieszkających za granicą powinno reagować polskie państwo. Od razu należy zauważyć, iż sama emigracja jako zjawisko – szczególnie wobec swobody przepływu siły roboczej w UE – jest w zasadzie niemożliwa do kontrolowania. Możliwe, choć niezwykle trudne, jest stosowanie zachęt, które miałyby skłaniać potencjalnych migrantów do tego, by jednak pozostali w kraju, a osoby, które już wyemigrowały – do powrotu.

Polska posiada dwa podstawowe narzędzia polityki wobec migracji. Pierwszym z nich jest „Polityka migracyjna Polski” przyjęta 20 lipca 2011 r. przez międzyresortowy Zespół ds. Migracji koordynowany przez ministra spraw wewnętrznych i administracji. Dokument ten, choć jeszcze nie został ostatecznie zatwierdzony przez rząd, opisuje głównie założenia polityki wobec imigracji. Do emigracji z Polski odnosi się w stopniu ograniczonym wskazując, iż w tym zakresie polityka migracyjna powinna się ograniczać do działań polegających na „wzmocnieniu więzi z Polską, aby migranci mieli możliwość uczestniczenia w życiu gospodarczym, społecznym, kulturalnymi i politycznym kraju, oraz dotarciu z informacją na temat możliwości i warunków powrotu do kraju”. Dodatkowym postulatem jest monitorowanie zarówno samych procesów emigracji z Polski, jak i ich społecznych i gospodarczych skutków.

Drugim narzędziem, które wprost odnosi się do Polaków mieszkających za granicą, jest tzw. polityka polonijna. Jej założenia opisuje „Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą”, którego obecnie obowiązująca wersja powstała w 2007 r. Dokument ten mówi nie tylko o tzw. starej Polonii, ale uwzględnia także nowe fale emigracji związanej z otwarciem rynków pracy w niektórych państwach UE. Poza rozszerzeniem grup docelowych polityka polonijna zmieniła także swe założenia. Na pierwszym miejscu pozostały ochrona praw oraz podtrzymanie tożsamości Polonii i Polaków za granicą. Pojawiło się jednak nowe zadanie – „ułatwienie powrotu do kraju”, szczególnie osobom z nowych fal migracji. Na ostatnim miejscu wymieniono „utworzenie propolskiego lobby oraz promocję Polski za granicą”.

Obecnie MSZ pracuje nad nowymi podstawami polityki polonijnej. Wynika to przede wszystkim z nikłej efektywności dotychczasowego programu. Zmienić ma się filozofia polityki państwa polskiego wobec Polonii i migrantów. Główne idee nowego programu mają koncentrować się wokół celu strategicznego, za jaki uznano „uzyskanie zrozumienia i skutecznego poparcia dla polskiej racji stanu i polskiej polityki zagranicznej wśród Polonii i Polaków za granicą i skorzystania z ich potencjału do promocji i budowy prawdziwego, pozytywnego wizerunku Polski w świecie”.



Jednak zanim ostatecznie przyjmie się założenia nowej polityki polonijnej, warto postawić pytanie: dlaczego, poza poczuciem wspólnoty z rodakami mieszkającymi za granicą, warto ich wspierać? Odpowiedzi na takie pytania szuka nie tylko Polska, ale wiele z tzw. krajów emigracji. Amerykański Migration Policy Institute w 2009 r. opracował raport opisujący formy, jakie przybiera współpraca między rządami poszczególnych krajów i ich diasporami. Z raportu wynika, iż tam, gdzie w diasporze dominują migranci zarobkowi, istotna jest troska o ich prawa oraz zabieganie, by część ze swoich zarobków inwestowali w kraju pochodzenia. Natomiast tam, gdzie diasporę stanowią w większości migranci osiadli na stałe, z obywatelstwem obcego kraju, dobrze zintegrowani ze społeczeństwem przyjmującym i zajmujący w nim wysokie pozycje społeczne, ważne jest podtrzymywanie więzi z ojczyzną tak, by mogli stać się ważnym lobby w kształtowaniu bilateralnych stosunków między krajem emigracji i imigracji. Realizację obu tych celów postrzega się jako działanie strategiczne, a nakłady na nie – jako inwestycję. W przypadku Polski można mówić o obu wskazanych typach migracji, a zatem powinna ona starać się wprowadzać w życie działania mające na celu zarówno dbanie o sytuację migrantów zarobkowych, jak i podtrzymywanie więzi starej Polonii z ojczyzną.

Jeśli chodzi o nową migrację, szczególnie do krajów Unii Europejskiej, trzeba brać pod uwagę cały szereg różnego rodzaju problemów, które wiążą się z wyjazdem za granicę. Pierwszą kwestią jest zabezpieczenie praw, przede wszystkim pracowniczych, ale w niektórych przypadkach także elementarnych praw człowieka. Bez wątplenia najbardziej jaskrawym przykładem konieczności podejmowania takich działań jest sytuacja polskich robotników we włoskiej Apulii, gdzie byli traktowani przez pracodawców jak niewolnicy. Drugim ważnym problemem, o którym należy pamiętać, jest zabezpieczenie socjalne migrantów. Wielka Brytania niedawno została upomniana przez Komisję Europejską za dyskryminujące dla migrantów – także polskich – zasady przyznawania niektórych zasiłków. Obowiązki dbania o podobne kwestie spoczywają na kraju przyjmującym. Konieczne jednak jest monitorowanie sytuacji oraz wspieranie polskich instytucji, szczególnie organizacji pozarządowych, które podejmowałyby działania w tym zakresie, jak np. Fundacja Barka w Wielkiej Brytanii. Ponadto nie należy zapominać o konieczności zapewnienia dostępności nauczania języka polskiego dzieciom migrantów. Jednak poza wspieraniem nowych polskich migrantów powinno się także zabiegać o to, by pozostawali oni w bliskich – także ekonomicznych – związkach z Polską.

Z nieco bardziej skomplikowaną sytuacją mamy do czynienia w przypadku przedstawicieli starszej migracji. Do tej pory najważniejszym zadaniem instytucji państwowych było dbanie o podtrzymywanie tożsamości narodowej i kontaktu przedstawicieli Polonii z polską kulturą i językiem. W wielu krajach istnieją organizacje



polonijne, które zajmują się działalnością tego typu. Jak pokazują badania nad polskimi organizacjami działającymi w Niemczech prowadzone przez Instytut Zachodni, większość stowarzyszeń skupia się właśnie na propagowaniu polskiej kultury, nauczaniu języka polskiego i podtrzymywaniu tożsamości. Działalność ta jest wspierana przez polskie instytucje – zarówno rządowe (przede wszystkim konsulaty), jak i pozarządowe (takie jak np. Stowarzyszenie Wspólnota Polska). Planowane przeniesienie ciężaru polityki polonijnej z wspierania tożsamości na rozwijanie związków z Polską, które mogłyby owocować popieraniem polskiej racji stanu i lobbieniem na jej rzecz, wymaga nowego rodzaju działań i znalezienia nowych partnerów. Obecnie organizacjom często brakuje, choćby koncepcyjnego, wsparcia w tych działaniach ze strony polskich instytucji odpowiedzialnych za promocję Polski. Sformułowane na nowo tezy polityki polonijnej pokazują, że polska dyplomacja coraz wyraźniej dostrzega, jak wielki i do tej pory słabo wykorzystany kapitał tkwi w kilkunastu milionach osób mających poczucie związku z Polską, a mieszkających w różnych krajach świata. Takie podejście zakłada zmianę perspektywy. Współpraca z polskimi migrantami ma wynikać nie tylko z moralnego obowiązku jej wspierania, ale raczej z bardziej utylitarnych założeń. Polityka polonijna ma przynosić zysk – nie tyle finansowy, ile przede wszystkim społeczny i polityczny. Do pewnego stopnia ma być włączona w działania z zakresu dyplomacji publicznej. Ten nowy sposób myślenia może w dłuższej perspektywie przynieść wymierne korzyści. Trzeba jednak wziąć pod uwagę trzy problemy:

- nawet gdyby tworzenie polonijnego lobby stało się faktycznie priorytetem polityki polonijnej, nie można zapominać o tych Polakach za granicą, którzy z racji swojej pozycji społecznej nie mogą odgrywać aktywnej roli w działaniach na rzecz Polski. Szczególnie dotyczy to rodaków na Wschodzie.

- nie da się osiągnąć żadnego z założonych celów bez konsolidacji polityki polonijnej, która w tej chwili jest realizowana przez wiele ministerstw, np. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej itd. Nie wpływa to pozytywnie na efektywność podejmowanych działań.

- jeśli nowa polityka ma przynieść wymierne wyniki, musimy w nią zainwestować. Dotychczasowe środki przeznaczane na Polonię już w tej chwili są niewystarczające, a konieczne byłoby stworzenie instytucji, której zadaniem byłoby zarządzanie relacjami z Polakami mieszkającymi za granicą. Instytucje, które działają w tej chwili, są raczej dystrybutorem środków finansowych i nie potrafią stać się aktywnym graczem zdolnym do pozyskiwania polskich migrantów.

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

