



## IZ Policy Papers

W serii ukazały się:

---

Nr 1(I)

Historia i pamięć: masowe przesiedlenia 1939-1945-1949

Nr 2 (I)

Odradzanie się społeczeństwa obywatelskiego.

Rozwój polskiego trzeciego sektora w latach 1989-2008

Nr 3(I)

Międzynarodowa solidarność.

Operacje pokojowe ONZ -NATO -UE

Nr 4 (I)

Polska i Niemcy w Unii Europejskiej (2004-2009).

Główne problemy i wyzwania

Nr 5(I)

Przyszłość NATO – trudne decyzje

Nr 6(I)

Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku:

realia i perspektywy (Raport z badań)

Nr 7(I)

Stany Zjednoczone wobec kryzysów regionalnych

– aspekt transatlantycki

Nr 8(I)

Dynamika niemieckiej opinii publicznej.

Wizerunek Polski i Polaków w Niemczech

Nr 9 (I)

Dynamika niemieckiej opinii publicznej. Pozycja partii politycznych na podstawie sondaży i wyników wyborów do parlamentów krajowych (2011-2012)

Nr 10 (I)

Europa w strategii Baracka Obamy (2009-2012)

# Polityka polonijna w ocenie jej wykonawców i adresatów

Anna Fiń  
Agnieszka Legut  
Witold Nowak  
Michał Nowosielski  
Kamila Schöll-Mazurek



INSTYTUT ZACHODNI

Seria wydawnicza: „IZ Policy Papers” nr 11(I)

Redakcja serii: Joanna Dobrowolska-Polak (red. naczelna)  
Marta Götz  
Marcin Tujdowski

Opracowanie redakcyjne: Hanna Rózanek  
Koncepcja graficzna: Ewa Wąsowska

© Copyright by Instytut Zachodni

Poznań 2013 (wersja elektroniczna)  
Poznań 2013 (wersja drukowana)

Wydawca: INSTYTUT ZACHODNI  
61-854 Poznań, ul. Mostowa 27  
tel. 61 852 76 91, 61 852 28  
54 (wydawnictwo)  
fax 61 852 49 05  
e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl, www.iz.poznan.pl

ISBN 978-83-61736-46-2

Ekspertyza „Postawy Polonii wobec polityki polonijnej” jest dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 3.0 Polska.

Pewne prawa zostały zastrzeżone na rzecz Autorów i Instytutu Zachodniego w Poznaniu. Utwór powstał w ramach „Planu współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.” realizowanego za pośrednictwem MSZ w 2013 r.

Zezwala się na dowolne wykorzystanie utworu, pod warunkiem zachowania ww. informacji, w tym informacji o stosowanej licencji, o posiadaczach praw oraz o „Planie współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”

Konsultacja merytoryczna: Dr hab. Maciej Duszczyk  
Dr Michał P. Garapich  
Dr Elżbieta Goździak  
Prof. dr hab. Marek Okólski



---

Rzeczpospolita Polska  
Ministerstwo  
Spraw Zagranicznych

Projekt jest współfinansowany ze środków finansowych otrzymanych z Ministerstwa Spraw Zagranicznych w ramach konkursu na realizację zadania „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r.”

## Spis treści

1. Wprowadzenie .....	7
1.1. Przedmiot badań .....	7
1.2. Przemiany polityki polonijnej po 1989 r. ....	9
1.3. Założenia projektu .....	14
<b>ANALIZA .....</b>	<b>16</b>
2. Polityka wobec diaspory w teorii i praktyce.....	16
2.1. Polityka wobec diaspory w krajach rozwijających się .....	18
2.1.1. Założenia polityki wobec diaspory w krajach rozwijających się .....	19
2.1.2. Budowanie zdolności symbolicznej.....	21
2.1.3. Budowanie zdolności instytucjonalnej .....	22
2.1.4. Prawa .....	23
2.1.5. Zobowiązania .....	24
2.2. Polityka wobec diaspory w krajach wysoko rozwiniętych.....	27
2.2.1. Założenia polityki wobec diaspory w krajach wysoko rozwiniętych .....	28
2.2.2. Budowanie zdolności symbolicznej.....	29
2.2.3. Budowanie zdolności instytucjonalnej .....	30
2.2.4. Prawa .....	31
2.2.5. Zobowiązania .....	32
3. Postawy przedstawicieli polskich instytucji wobec założeń i realizacji polityki polonijnej. Wyniki badania jakościowego .....	35
3.1. Dotychczasowa realizacja polityki polonijnej i model jej koordynacji .....	36
3.2. Zmiana polityki polonijnej .....	39
3.3. Krytyka, zagrożenia i obawy.....	40
4. Polacy mieszkający za granicą wobec kwestii związanych z polityką polonijną. Wyniki sondażu .....	43
4.1. Charakterystyka prac badawczych .....	45
4.2. Partycypacja społeczna i jej obszary .....	47
4.2.1. Kontakty społeczne .....	48
4.2.2. Partycypacja polityczna .....	49
4.2.3. Uczestnictwo w kulturze.....	50
4.2.4. Partycypacja organizacyjna .....	52
4.3. Gotowość do zaangażowania się w realizację polityki polonijnej .....	53
4.3.1. Ocena polityki polonijnej .....	53

4.3.2. Ocena funkcjonowania instytucji polskich i organizacji polonijnych.....	54
4.3.3. Poziom dotychczasowego zaangażowania na rzecz środowiska polskiego .....	55
4.3.4. Gotowość do zaangażowania się w działania na rzecz środowiska polskiego .....	59
4.3.5. Preferowane sposoby i obszary zaangażowania się w realizację polityki polonijnej.....	62
5. Polacy o wysokich pozycjach w strukturze społeczeństw przyjmujących wobec kwestii związanych z polityką polonijną. Wyniki badań jakościowych.....	65
5.1. Charakterystyka prac badawczych.....	65
5.2. Postawy wobec dotychczasowej i nowej polityki polonijnej.....	66
5.3. Zaangażowanie w sprawy Polski i percepcja relacji z Polską .....	68
5.4. Dotychczasowa aktywność w obszarze działań związanych z realizacją polityki polonijnej.....	69
5.5. Zainteresowanie i gotowość do podejmowania działań związanych z realizacją polityki polonijnej.....	70
5.6. Potrzeby i bariery w zakresie działań związanych z realizacją polityki polonijnej.....	71
<b>WNIOSKI</b> .....	75
<b>ZALECENIA</b> .....	81
1. Usieciowienie .....	83
2. Wsparcie.....	84
3. Działania wizerunkowe .....	87
4. Diagnoza Polonii.....	88
Literatura .....	90
Strony internetowe .....	93
Akty prawne i dokumenty oficjalne .....	93

# Wprowadzenie

## 1.1. Przedmiot badań

Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie wyników diagnozy dotyczącej opinii i postaw Polonii i Polaków mieszkających za granicą wobec polityki polonijnej. Tak sformułowany przedmiot zainteresowania badawczego wymaga jednak zdefiniowania podstawowych pojęć, do których się odnosi, a które są wieloznaczne zarówno na gruncie nauki, jak i praktyki społeczno-politycznej.

Nie ma zgody co do zakresu pojęciowego terminu „Polonia”. Choć pierwotnie oznaczał zarówno emigrantów z Polski, jak i osoby, które znalazły się poza krajem w wyniku zmiany granic, to z czasem jego znaczenie zaczęło ograniczać tylko do tej pierwszej kategorii. Ponadto niektóre zbiorowości Polaków mieszkających za granicą bądź osób polskiego pochodzenia (np. Polacy w Niemczech) odżegnywały się od tej etykiety. Te kontrowersje wynikają nie tylko z różnicy podejść teoretycznych, ale także, jeśli nie przede wszystkim, z heterogeniczności zbiorowości Polaków i osób polskiego pochodzenia mieszkających za granicą. Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ) rozróżnia definicję Polonii<sup>1</sup> w wąskim i szerokim rozumieniu. W znaczeniu wąskim są to ludzie, którzy „urodzili się już poza Polską, jednak pozuwają się do polskiego pochodzenia i związków z polsnością”, w znaczeniu szerokim zaś jest to cała polska diaspora<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, [http://msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polonia/definicje\\_pojecia/](http://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polonia/definicje_pojecia/)

<sup>2</sup> Podobnie termin „diaspora” ma długą historię i związany z tym faktem багаж semantyczny utrudniający aplikowanie tego pojęcia do badań naukowych. Pierwotnie pojęcie to związane było ściśle z traumatycznym doświadczeniem wygnania i tęsknotą za ojczyzną, współcześnie jednak, na fali rosnącego zainteresowania tym problemem, jego zakres znaczeniowy został znacznie poszerzony (por. R. C o h e n, *The Global Diasporas: An Introduction*, Seattle 1997, s. 21). Przykładem takiego szerokiego, inkluzywnego sposobu definiowania jest ujęcie MSZ: „Polska diaspora jest pojęciem najszerszym, obejmuje bowiem wszystkich Polaków, osoby polskiego pochodzenia i wywodzące swoje korzenie z Polski, żyjących poza granicami Polski” ([http://msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polonia/definicje\\_pojecia/](http://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polonia/definicje_pojecia/) data wejścia na stronę: 21.10.2013). Należy tu także wspomnieć o krytyce pojęcia diaspora – głównie opartej na zarzucie metodologicznego nacjonalizmu (por. N. G l i c k S c h i l l e r, A. W i m m e r, *Methodological Nationalism, the Social Science and the Study of Migration: An Essay in Historical Epistemology*, „International Migration Review” vol. 37(3), 2003) oraz nieprzystawalności tego terminu do współczesnej, zwiększonej mobilności. W dyskursie naukowym pojawiają się propozycje zastąpienia go innymi pojęciami, np. transnarodowymi polami społecznymi, które w większym stopniu pozwalają na uchwycenie sieciowych relacji między państwem wysyłającym,

W dokumentach dotyczących polityki polonijnej zazwyczaj występuje zbitka pojęciowa „Polonia i Polacy za granicą”, należy w związku z tym zdefiniować także drugi jej element. Według MSZ „Polacy za granicą” to „nie licząc polskich obywateli, którzy znajdują się za granicą czasowo i niedługo, jak np. turyści, osoby w trakcie podróży służbowych – (...) Polacy (często polscy obywatele), którzy wprawdzie żyją za granicą już od dawna, ale decyzja o pobycie za granicą zapadła bez ich udziału lub zdecydowali się pozostać za granicą czasowo, wierząc, że po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, powrócą do niej”. Biorąc pod uwagę fakt, iż zbitka pojęciowa „Polonia i Polacy za granicą” jest albo niepełna (w wąskim rozumieniu Polonii nie uwzględnia polskich emigrantów), albo jest pleonazmem (w szerokiej definicji Polonii „Polacy za granicą” zawierają się w niej) dla potrzeb niniejszego opracowania wykorzystywane będzie pojęcie Polonii. Przyjmujemy szeroką definicję autorstwa Andrzeja Palucha, opisującego Polonię jako „mozaikę grup genetycznie polskich, ale o różnych interesach, nieidentycznych celach działania, realizowanych w różnych środowiskach społecznych i kulturowych”<sup>3</sup>, która wydaje się obejmować dość szerokie spektrum zróżnicowanych polskich zbiorowości, a jednocześnie odzwierciedlać podejście polskich władz<sup>4</sup>.

Drugim problematycznym pojęciem jest polityka polonijna. Jest ona tu rozumiana jako całość rozwiązań prawno-instytucjonalnych oraz innych założeń programowych, jak też podejmowanych w ich ramach działań wobec Polonii<sup>5</sup>. Jest więc – bądź też powinna być – rodzajem strategii, choć wyżej wymienione elementy często nie mają formy spójnej czy skoordynowanej<sup>6</sup>. W jednej z pierwszych prób konceptualizacji polityki polonijnej<sup>7</sup> użyto – wymiennie

---

przyjmującym a migrantami (por. N. G l i c k S c h i l l e r, L. B a s c h, C. B l a n c - S z a n t o n, *From Immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration*, „Anthropological Quarterly” vol. 68(1), 1995.

<sup>3</sup> A. K. P a l u c h, *Inkluzywne i ekskluzywne rozumienie terminu „Polonia”*, „Przegląd Polonijny” nr 2, 1976, s. 22.

<sup>4</sup> Jednocześnie abstrahujemy tu od dyskusji nad ideologicznymi i aksjologicznymi obciążeniami pojęcia Polonia oraz w konsekwencji sensownością jego używania w badaniach naukowych, por. M. G a r a p i c h, *Migracje, społeczeństwo obywatelskie i władza. Uwarunkowania stowarzyszeniowości etnicznej i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego wśród polskich emigrantów w Wielkiej Brytanii*, w: M. Duszczyk, M. Lesińska (red.) *Współczesne migracje: dylematy Europy i Polski. Publikacja z okazji 15-lecia Ośrodka Badań nad Migracjami UW*, Warszawa, 2009.

<sup>5</sup> Por. A. L e g u t, *Polityka angażowania diaspyry w pracach Senatu RP w latach 2005-2010 (ze szczególnym uwzględnieniem obszaru UE-15)*, w: *Państwo polskie wobec Polaków w diasporze*, Bielsko Biała 2013 [w druku], s. 251-252.

<sup>6</sup> A. G a m l e n, *Diaspora Engagement Policies: What are they, and what kinds of states use them?* COMPAS Working Papers (WP-06-32) 2006, s. 4.

<sup>7</sup> G. B a b i Ń s k i, *Modele polityki wobec emigracji, Polonii i Polaków za granicą. Sugestie dla polskiej polityki zagranicznej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1992.



z „polityką polonijną” – terminu „polityka wobec diaspory”, który jest szeroko stosowany w literaturze przedmiotu. Nadto niektórzy autorzy posługują się w tym kontekście określeniem ukutym przez Alana Gamlena: „polityka angażowania diaspory”<sup>8</sup>. Polityka polonijna (polityka wobec diaspory, polityka angażowania diaspory) jest tu, co więcej, ujmowana inkluzywnie, tj. obejmuje także strategię sprzyjania powrotom. Ten ostatni obszar bywa wyodrębniany jako autonomiczny od polityki wobec diaspory. Oba te zagadnienia są wówczas zaliczane do „polityki emigracyjnej”, która obejmuje dodatkowo ułatwianie mobilności pracowników w przypadku nadwyżek na rynku pracy, poprzez zawieranie umów bilateralnych z państwami przyjmującymi<sup>9</sup>.

## 1.2. Przemiany polityki polonijnej po 1989 r.

Polityka polonijna, jak każda z polityk szczegółowych państwa, podlega procesowi zmian. Można zaryzykować twierdzenie, iż istotnym momentem definiującym jej kształt była transformacja systemowa z 1989 r., kiedy to zredefiniowano nie tylko stosunek państwa polskiego do Polaków mieszkających za granicą, ale także rolę jaką Polonia mogła odgrywać w procesach przemian politycznych i gospodarczych III RP. Z jednej strony zwrócono szczególną uwagę na Polaków na terytoriach byłego ZSRR, których otoczono opieką i wspierano ich starania o zachowanie polskiej tożsamości i kontaktu kulturowego z Ojczyzną. Z drugiej strony Polacy mieszkający w krajach zachodnich mieli aktywnie wspierać procesy polskiej transformacji zarówno poprzez transfery finansowe, *know-how*, jak i wsparcie polityczne w dziedzinie dyplomacji (np. w kontekście przystąpienia Polski do NATO). Jednak z czasem zaczęto zauważać, że tak prowadzona polityka jest stosunkowo mało efektywna – zarówno z perspektywy Polski, jak i Polonii. Na początku XXI w. zdano sobie sprawę z konieczności stworzenia planu, który pozwoli zdynamizować politykę polonijną tak, by pełniej wykorzystać ogromny potencjał wielomilionowej, zróżnicowanej zbiorowości osób narodowości polskiej lub polskiego pochodzenia.

W 2002 r. powstał Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą<sup>10</sup>, który jako punkt wyjścia przyjmował stwierdzenie, iż: „Sprawy Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą i współpraca z nimi stanowią istotny ele-

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> K. I g l i c k a, *Kontrasty migracyjne Polski*, Warszawa 2008, s. 10-11.

<sup>10</sup> Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą zaakceptowany na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 10.12.2002 r., [http://www.belgrad.msz.gov.pl/pl/poloniam\\_w\\_serbii/rzadowy\\_program\\_wspolpracy\\_z\\_polonia/](http://www.belgrad.msz.gov.pl/pl/poloniam_w_serbii/rzadowy_program_wspolpracy_z_polonia/) data wejścia na stronę: 1.11.2013.

ment polskiej polityki zagranicznej". Jednocześnie definiował on 9 głównych kierunków polityki polonijnej:

- działania na rzecz zapewnienia Polonii i Polakom za granicą prawa i możliwości kultywowania polskości w państwach ich zamieszkania, rozwijania kontaktów z krajem oraz korzystania ze wszystkich praw mniejszości narodowych;
- dążenie do podniesienia rangi i znaczenia Polonii i mniejszości polskich za granicą w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym, naukowym, naukowo-technicznym i kulturalnym państw zamieszkania;
- wsparcie działalności gospodarczej Polonii i współpracy biznesu polonijnego z krajem;
- rozwój aktywności młodego pokolenia Polonii;
- rozszerzenie dostępu i możliwości Polonii i Polaków za granicą do nauczania i doskonalenia znajomości języka polskiego;
- zapewnienie Polonii i Polakom za granicą rzetelnej informacji o Polsce;
- stwarzanie Polonii i Polakom za granicą warunków do jak najszerszego dostępu do dóbr polskiej kultury narodowej;
- pozyskiwanie Polonii i Polaków za granicą do wspierania polskich interesów państwowych i narodowych w sprawach, w których są one zgodne z interesami państw zamieszkania Polonii;
- szczególna pomoc udzielana Polakom na Wschodzie, w tym w odbudowywaniu polskiej inteligencji.

W programie podkreślono możliwość wykorzystania Polonii zachodnioeuropejskiej w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej oraz Polonii amerykańskiej w kształtowaniu stosunków bilateralnych między Polską a USA.

Wkrótce po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej zaobserwowano zwiększoną falę emigracji zarobkowych, zdano sobie sprawę z konieczności dokonania kolejnej redefinicji polityki polonijnej, która powinna w większym niż do tej pory stopniu uwzględniać współczesnych migrantów. W 2007 r. opracowano nowy, bardziej szczegółowy Program<sup>11</sup>, uwzględniający także nowe fale emigracji związanej z otwarciem rynków pracy w niektórych państwach UE. Poza rozszerzeniem grup docelowych objętych działaniem polityki polonijnej zmieniły się nieco także jej cele strategiczne, które zdefiniowano jako:

- ochronę wynikających z prawa międzynarodowego i umów dwustronnych praw przysługujących polskim mniejszościom narodowym;

<sup>11</sup> Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30.10.2007 r., <http://www.msz.gov.pl/resource/ad28993a-f211-4db2-8263-c655c928410b/> data wejścia na stronę: 1.11.2013.

- utrzymanie polskości za granicą, zwłaszcza w krajach zwartego zamieszkiwania Polaków i osób polskiego pochodzenia, m.in. poprzez wspieranie procesów służących wzmocnieniu środowisk polskich, podnoszenie ich prestiżu, wspieranie edukacji i kultury. Zachowanie polskiego dziedzictwa narodowego za granicą;
- ułatwienie powrotu do kraju Polakom i osobom polskiego pochodzenia, zwłaszcza z państw, w których następuje szybka asymilacja, a także z tych, do których nastąpiła migracja zarobkowa po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej;
- utworzenie propolskiego lobby oraz promocja Polski za granicą.

Od około 2011 r. daje się zaobserwować kolejną zmianę paradygmatu, którą można nazwać tworzeniem „nowej” polityki polonijnej. Należy podkreślić, że zmiana ta – w odróżnieniu od wcześniejszych – nie wyraża się w dokumentach o charakterze strategicznym<sup>12</sup>, ale raczej przyjmuje kształt krótkoterminowych planów i konkretnych działań.

Jednym z elementów realizacji „nowej” polityki polonijnej jest przeniesie głównego ciężaru finansowania polityki polonijnej i wsparcia Polaków mieszkających za granicą i ich organizacji z Senatu na Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Zmiana ta – choć wydaje się jedynie techniczna – pociąga jednak za sobą istotne korekty praktyki polityki polonijnej, polegające przede wszystkim na zmianie sposobu przyznawania funduszy na wsparcie dla instytucji działających na rzecz Polonii. Od 2011 r. MSZ organizuje konkursy, których założenia oparte są na rokrocznie ogłaszanych Planach współpracy z Polonią i Polakami za granicą.

O tym jednak, że mamy do czynienia z poważniejszą zmianą polityki – nie tylko zaś z korektą praktyki – świadczyć mogą słowa wprowadzenia do Informacji na temat rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą oraz wykorzystania środków wydatkowanych z budżetu państwa na współpracę z Polonią i Polakami za granicą w 2012 r.: „W ciągu ostatnich lat szczegółowe cele Programu modyfikowano, natomiast priorytetowe strategiczne i podstawowe jego kierunki pozostawały bez zmian. Dotychczasowe doświadczenia

<sup>12</sup> W 2011 r. przygotowano projekt Rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą (<http://www.msz.gov.pl/resource/13ff6551-d8aa-4799-91d3-efe4660b1417/> data wejścia na stronę: 1.11.2013). Z Informacji na temat rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą oraz wykorzystania środków wydatkowanych z budżetu państwa na współpracę z Polonią i Polakami za granicą w 2012 r., przedłożonej przez Ministra Spraw Zagranicznych (<https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/informacja-na-temat-rzadowego-programu-wspolpracy-z-polonia-i-polakami-za.html/> data wejścia na stronę: 1.11.2013) wynika, iż zakładano jego przyjęcie w 2013 r.

i dynamika zmian w kontaktach z rodakami za granicą ujawniają potrzebę przygotowania nowego programu, uwzględniającego współczesne wyzwania i zmieniającą się rzeczywistość<sup>13</sup>. Ponadto – do tej pory nie przyjęty, choć oddający ducha „nowej” polityki polonijnej – projekt Rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą z 2011 r. odnosi się do wcześniejszych dokumentów strategicznych, podkreślając, iż skupiały się one na akcentowaniu powinności Polski wobec Polonii zamiast „potwierdzić oczywiste oczekiwanie wsparcia ze strony diaspory dla Państwa”. W projekcie Programu czytamy dalej: „Polityka zagraniczna, a w jej ramach polityka wobec Polonii i Polaków za granicą, czyli najczęściej polityka wobec ‘cudzoziemców polskiego pochodzenia’, lojalnych obywateli państw, w których żyją, musi odwoływać się do hasła sformułowanego przez J.F. Kennedy’ego na potrzeby USA, aktualnego jednak pod niemal wszystkimi szerokościami geograficznymi: ‘nie pytaj co Polska może zrobić dla ciebie, zapytaj co ty możesz zrobić dla Polski’ jako miary polskiego patriotyzmu”.

Mimo iż założenia „nowej” polityki polonijnej nie zostały w sformalizowany sposób wyrażone w jednym dokumencie o charakterze strategicznym, to można jednak starać się je odtworzyć<sup>14</sup>. Jak się wydaje wśród najważniejszych z nich można wymienić następujące tezy:

- w działania polityki polonijnej aktywnie włączani mają być przedstawiciele Polonii, szczególnie poprzez uzyskanie ich zrozumienia i poparcia dla polskiej racji stanu oraz wykorzystanie potencjału do promocji Polski i jej interesów;
- polityka polonijna służy jako instrument realizacji polityki państwa polskiego, szczególnie zaś polityki zagranicznej oraz polskiej racji stanu;
- podmiotem odpowiedzialnym za określanie celów polityki polonijnej, jak i koordynację działań podejmowanych w celu jej realizacji, jest Minister Spraw Zagranicznych;

<sup>13</sup> Informacja na temat rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą oraz wykorzystania środków wydatkowanych z budżetu państwa na współpracę z Polonią i Polakami za granicą w 2012 r., przedłożona przez Ministra Spraw Zagranicznych (<https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/informacja-na-temat-rzadowego-programu-wspolpracy-z-polonia-i-polakami-za.html>).

<sup>14</sup> Np. na podstawie cytowanej informacji na temat rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą oraz wykorzystania środków wydatkowanych z budżetu państwa na współpracę z Polonią i Polakami za granicą w 2012 r., Planu współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 roku (<http://www.msz.gov.pl/resource/7dc8bcce-9364-4a96-8c38-f56e71796c2d:JCR/> data wejścia na stronę: 1.11.2013) czy też Planu współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2014 roku (<http://www.msz.gov.pl/resource/add94038-7544-40bc-8320-bc5363503be1:JCR/> data wejścia na stronę: 1.11.2013) oraz projektu Rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą z 2011 r. (<http://www.msz.gov.pl/resource/13ff6551-d8aa-4799-91d3-efe4660b1417> data wejścia na stronę: 1.11.2013).

- realizacja polityki polonijnej odbywa się we współpracy między różnymi organami administracji publicznej oraz innymi podmiotami „nie należącymi do sfery budżetowej”.

Dokładna analiza projektu Rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą z 2011 r. pozwala wskazać jeszcze jedno istotne założenie. W części dotyczącej zadań priorytetowych czytamy: „Działania podejmowane odtąd przez wszystkie podmioty działające w sferze współpracy z Polonią i Polakami za granicą powinny zawierać się w ramach kreatywnej, dynamicznej i spójnej polityki państwa, które będzie określać swoje cele i oczekiwania wobec Rodaków za granicą, a jednocześnie dążyć do zapewnienia warunków do ich realizacji. Działania takie powinny powodować interakcję ze strony Polonii i Polaków za granicą w postaci weryfikacji ich celów i form działania – z uwzględnieniem przemian zachodzących w środowiskach polonijnych”. W tak rozumianej polityce polonijnej ciężar jej realizacji przeniesiony jest *de facto* na samą Polonię, która z jednej strony ma reagować na cele „polityki państwa”, z drugiej zaś – w ramach relacji zwrotnej – weryfikować te oczekiwania. Zadaniem państwa w takim układzie jest przedstawiać cele polityki, zapewniać środki na ich realizację oraz dokonywać koniecznych jej korekt dzięki interakcji z Polonią.

To rozłożenie ciężaru realizacji polityki polonijnej między państwo polskie a samą Polonię może jednak budzić pewne wątpliwości. Badania dotyczące Polaków w Niemczech prowadzone w Instytucie Zachodnim sugerują, iż istnieje wśród przedstawicieli Polonii zainteresowanie aktywnością w tym zakresie<sup>15</sup>, nie ma jednak dokładnych danych, które określałyby potencjalną wielkość tego zaangażowania oraz – co istotniejsze – jego zakres i znaczenie dla realizacji celów polskiej polityki zagranicznej. Powodować to może, iż część działań podejmowanych w celu aktywizacji polskich środowisk będzie nieskuteczna, co utrudni w wielu przypadkach współpracę i rozwój tak rozumianej *public diplomacy*. Brak pełnej wiedzy na temat postaw polskich migrantów w stosunku do Polski i polityki polonijnej sprawia, że polska dyplomacja nie dysponuje udokumentowanymi przesłankami do podejmowania trafnych decyzji dotyczących kształtowania polityki wobec Polaków żyjących za granicą.

Pojawia się zatem potrzeba zbadania gotowości Polaków mieszkających za granicą (w szczególności zaś polskich elit – osób zajmujących wysokie stanowiska w strukturze społecznej krajów przyjmujących) do podjęcia się zadań związanych z realizacją polityki polonijnej, szczególnie zaś promocją Polski

<sup>15</sup> Por. M. Nowosielski, *Polish organizations in Germany – their present status and needs*, Frankfurt am Main 2012, s. 55.

oraz prowadzeniem *public diplomacy* na jej rzecz. Wyniki niniejszego projektu, który jest odpowiedzią na zapotrzebowanie MSZ, mogą stanowić podstawę stworzenia długoterminowej strategii wobec Polonii.

### 1.3. Założenia projektu

Projekt „Polityka polonijna w praktyce”, finansowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w ramach Planu współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r., miał dwa podstawowe cele:

- poszerzenie wiedzy Polaków mieszkających za granicą i zainteresowanych wsparciem w promocji Polski i polskości;
- dostarczenie decydentom z zakresu planowania i realizowania polityki polonijnej wiedzy na temat postaw Polaków mieszkających za granicą wobec założeń nowej polityki polonijnej.

W związku z tak postawionymi celami projekt składał się z dwóch komponentów. Pierwszy z nich – badawczy – miał dostarczyć odpowiedzi na pytania: Czy Polacy mieszkający za granicą są zainteresowani udziałem w promocji Polski? oraz w jaki sposób Polacy mieszkający za granicą mogą zostać zaktywizowani do popierania polskiej racji stanu? Poszukując odpowiedzi na pytania badawcze postawione w projekcie:

- przeprowadzono badanie typu „desk research” polityk wobec diaspory w krajach wysoko rozwiniętych oraz rozwijających się;
- dokonano analizy 11 wywiadów pogłębionych z przedstawicielami polskich instytucji zajmujących się planowaniem i realizacją polityki polonijnej, przeprowadzonych w ramach realizacji projektu „Polacy w Niemczech”;
- przeprowadzono 35 indywidualnych wywiadów pogłębionych z przedstawicielami polskich elit mieszkających za granicą oraz dokonano ich analizy jakościowej;
- zrealizowano sondaż techniką CAWI na próbie 3500 Polaków mieszkających w wybranych krajach Europy Zachodniej i USA oraz dokonano analizy statystycznej jego wyników.

Badanie przeprowadził zespół w składzie Agnieszka Fiń, Agnieszka Legut, Witold Nowak, Kamila Schöll-Mazurek pod kierownictwem Michała Nowosielskiego.

Drugi z komponentów – upowszechniający – zakładał przygotowanie dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz innych podmiotów zajmujących się kreowaniem polityki polonijnej raportu – w formie ekspertyzy z zaleceniami

– kompleksowo opisującego postawy polskich migrantów wobec Polski i polityki polonijnej oraz warsztatów skierowanych do instytucji odpowiedzialnych za realizację polityki polonijnej. Dodatkowo odbiorcami projektu mieli być także sami Polacy mieszkający za granicą. W tym celu opracowano e-poradnik oraz zorganizowano webinarium dotyczące sposobów, w jaki mogą się oni zaangażować w realizację polityki polonijnej.

Jak wspomniano powyżej, niniejszy dokument koncentruje się, z jednej strony, na syntetycznym sprawozdaniu wyników zrealizowanych prac empirycznych i przeprowadzonych na tej podstawie analiz, a z drugiej strony, na przedstawieniu kluczowych wniosków z nich płynących i sformułowanych na tej podstawie rekomendacji. Stąd w pierwszej części ekspertyzy umieszczone zostały rozdziały prezentujące: wyniki analizy danych zastanych dotyczącej podstaw teoretycznych kształtowania polityk wobec diaspor i ich faktycznej realizacji przez inne kraje oraz rezultaty badania postaw przedstawicieli polskich elit i instytucji zajmujących się wdrażaniem polityki polonijnej. Następnie w strukturze opracowania znalazły się rozdziały dotyczące wyników prac empirycznych przeprowadzonych w celu zdiagnozowania potencjału polskiej diaspory dla przyszłej realizacji zamierzeń polityki polonijnej: sondażu wśród osób polskiego pochodzenia przebywających za granicą oraz pogłębionego badania jakościowego z udziałem wybranych przedstawicieli wyższych warstw społecznych Polonii. Końcowe części prezentowanej ekspertyzy integrują wyniki przeprowadzonych analiz w postaci wniosków i zbudowanych na ich podstawie rekomendacji dotyczących dalszego planowania i realizacji polityki polonijnej. Ze względu na swój silnie syntetyczny charakter, ostatnie dwie części ekspertyzy – wnioski i rekomendacje – mogą stanowić niezależny od pozostałych rozdziałów przedmiot lektury.

## Polityka wobec diaspory w teorii i praktyce

Zaangażowanie emigrantów w rozwój obszarów pochodzenia nie jest zjawiskiem nowym<sup>16</sup>. Jednakże w obliczu istnienia szybkich i stosunkowo łatwo dostępnych środków komunikacji czy transportu powstały okoliczności szczególnie sprzyjające takiemu zaangażowaniu. W sytuacji wzrastającej mobilności populacji, państwa – także te wysoko rozwinięte – dostrzegają w diasporze szeroko rozumiany zasób rozwojowy. Podejmują więc różnorakie działania, które stanowią szczególny rodzaj polityki, gdyż są realizowane w przestrzeni transnarodowej. Z jednej strony może więc być mowa o podejmowaniu przez instytucje państwa próby rozciągnięcia swej rządności (*governmentality*)<sup>17</sup> na obywateli i inne osoby zaliczane do diaspory. Z drugiej zaś – o pewnej ograniczoności (*capability gap*)<sup>18</sup>, wynikającej z sięgania przez państwo w tej aktywności poza własne terytorium.

Współpraca z diasporą wymaga przede wszystkim określenia charakteru danej diaspory oraz wybrania odpowiedniej metody angażowania owego potencjału. Ponieważ diaspora nie jest jednorodna, ważne jest znalezienie adekwatnych metod i instrumentów. Diaspora przybiera różny kształt w zależności od następujących charakterystyk jej członków: zamieszkiwanie w kraju pochodzenia przed emigracją, rodzaj warunków w regionie docelowym i zachodzące tam procesy (integracja, asymilacja vs. konflikt), warunki polityczne i gospodarcze w kraju pochodzenia, istnienie lobby i sieci w otoczeniu międzynarodowym wspierające kulturowy proces zachowania i kultywowania dziedzictwa i wspólnej pamięci. Można też mówić o diasporze jako o procesie wyłaniania się (i zanikania) transnarodowych czy transpaństwowych powiązań.

<sup>16</sup> D. Rannveig Agunias, K. Newland, *Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development. A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries*, IOM, 2012, s.13.

<sup>17</sup> A. Gamlen, *op. cit.*

<sup>18</sup> E. Østergaard-Nielsen (ed.), *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*, Basingstoke 2003.



Przyjęte ujęcie diaspory winno uwzględniać zakładany stopień płynności *vel* stałości tych sieciowych struktur.

Polityka kraju wysyłającego wobec „własnej” diaspory – zwana także w literaturze polityką angażowania diaspory (*diaspora engagement policy*)<sup>19</sup> – od stosunkowo niedawna jest przedmiotem badań porównawczych i towarzyszącej im refleksji teoretycznej. Warto w tym miejscu wspomnieć o prekursorskiej pracy Grzegorza Babińskiego, który na początku lat 90. podjął jedną z pierwszych prób typizacji polityki polonijnej, jak też polityki wobec diaspory w ogóle<sup>20</sup>.

Prezentowany opis odnosi się do polityk podejmowanych przez kraje rozwijające się i osobno tych realizowanych w państwach wysoko rozwiniętych<sup>21</sup>; jest ponadto uporządkowany według kategorii wypracowanych w ramach dyskursu o polityce angażowania diaspory. Przyjmuje się więc, że państwo pochodzenia podejmuje próbę rozciągnięcia swej rządności w transnarodowej przestrzeni w ramach następujących trzech płaszczyzn:

- budowania centrycznie zorientowanego „narodowego społeczeństwa w transnarodowej przestrzeni” (*transnational national society*) i stworzenia szeregu adekwatnych instytucji,
- nadawania uprawnień członkom diaspory,
- próby wyegzekwowania domniemanych zobowiązań, wychodząc z założenia, iż członkowie diaspory winni są lojalność wobec państwa pochodzenia<sup>22</sup>.

W budowaniu potencjału (*capacity building*) istotne są dwa elementy: a) odwołanie do symboliki narodowej (organizacja konferencji i kongresów, media i PR, promocja kultury, retoryka i symbole, tworzenie narracji o kraju pochodzenia) oraz b) budowanie instytucji i mechanizmów (ciała konsularne i konsultacyjne, transnarodowe sieci, działania mentoringowe, biurokracja dedykowana, aktywność instytucji na szczeblu ministerialnym). Nadawanie praw członkom diaspory realizowane jest poprzez a) partycypację społeczną (bierne i czynne prawo wyborcze, reprezentacja parlamentarna, głosowanie korespondencyjne, głosowanie w ambasadzie, głosowanie tylko w kraju pochodzenia) oraz poprzez b) prawa socjalne i obywatelskie (ochrona państwa,

<sup>19</sup> A. G a m l e n, *op. cit.*

<sup>20</sup> G. B a b i ń s k i, *op. cit.*, s. 261-270.

<sup>21</sup> Linia podziału pomiędzy krajami rozwijającymi się a wysoko rozwiniętymi nie jest oczywista i pozbawiona kontrowersji (por. M. W. S o l a r z, *Północ-Południe. Krytyczna analiza podziału świata*, Warszawa, 2009). W niniejszym opracowaniu zdecydowano się włączyć do pierwszej z tych kategorii państwa o średnim, niskim i bardzo niskim poziomie rozwoju społecznego według *Raportu o rozwoju społecznym UNDP z 2012 r.*

<sup>22</sup> A. G a m l e n, *op. cit.*

serwis turystyczny). Egzekwowanie zobowiązań dotyczy natomiast polityki inwestycyjnej oraz może być realizowane za pomocą programów transferu różnego rodzaju kapitału – zarówno finansowego (powoływanie specjalnych stref ekonomicznych, przelewy, spółki, obowiązkowe płatności), jak i społeczno-kulturowego, w tym wiedzy.

W praktyce obserwować można znaczne zróżnicowanie działań podejmowanych w ramach polityki wobec diaspory. Różna jest też ich intensywność i stopień rozbudowania, mieszczące się na skali, której skrajne (choć stosunkowo rzadko występujące) punkty stanowią: z jednej strony polityka daltonistyczna (wedle jej założeń nie podejmuje się żadnych kierowanych pod adresem diaspory działań) oraz z drugiej – polityka absorpcji, mająca prowadzić do wchłonięcia danej części diaspory wraz z terytorium przez nią zamieszkiwanym<sup>23</sup>. Poniższy szkic stanowi zestawienie realizowanych praktyk w ramach polityki angażowania diaspory i ma w założeniu nie tyle prowadzić do pogłębionej analizy wybranych przypadków, co służyć jako egzemplifikacja spektrum podejmowanych działań.

## 2.1. Polityka wobec diaspory w krajach rozwijających się

Początkowo zainteresowanie diasporą łączono z peryferyjnym położeniem danego kraju, z jego zacofaniem gospodarczym<sup>24</sup>, same zaś działania w tym zakresie postrzegano jako w znacznej mierze pozbawione legitymizacji<sup>25</sup>. Jednakże z czasem dostrzeżono w diasporze szeroko rozumiany zasób rozwojowy. W programach organizacji czy instytucji międzynarodowych, takich jak Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji, Bank Światowy, Unia

<sup>23</sup> G. B a b i ń s k i, *op. cit.*

<sup>24</sup> N. H. G l i c k S c h i l l e r, L. B a s c h, C. B l a n c - S z a n t o n, *Transnationalism: A New Analytic Framework for Understanding Migration*, „Annals of the New York Academy of Social Sciences” 1992, no. 645, s.1-24; R. C. S m i t h, *Reflections on Migration, the State, and the Construction, Durability and Newness of Transnational Life*, „Soziale Welt” (Sonderband) 1997, no. 12, s. 197-217; P. L e v i t t, R. d e l a D e h e s a, *Transnational Migration and the Redefinition of the State: Variations and Explanations*, „Ethnic and Racial Studies” 2003, no. 4, s. 587-611; L. G o l d r i n g, *The power of status in transnational social spaces*, w: L. E. Guarnizo, M.P. Smith (eds.), *Transnationalism from Below*, New Jersey 1998; J. I t z i g s o h n, *Immigration and the Boundaries of Citizenship: The Institutions of Immigrants’ Political Transnationalism*, „International Migration Review” 2000, no. 4, s. 1126-54; A. G a m l e n, *op.cit.*; A. G a m l e n, *The Emigration State and the Modern Geopolitical Imagination*, „Political Geography” 2008, no. 8, s. 840-856.

<sup>25</sup> A. G a m l e n, *op. cit.*, s. 4.

Afrykańska czy Komisja Europejska, zaczęły się pojawiać pierwszoplanowe odniesienia do roli diaspor w rozwoju. Szczególnie w ostatnich latach wzrosła liczba krajów rozwijających się, które zinstytucjonalizowały swoje relacje z emigrantami czy też utrzymują inną, mniej sformalizowaną formę kontaktów<sup>26</sup>. Tę ewolucję podejścia widać doskonale na przykładzie Indii, gdzie oficjalny obraz emigrantów miał początkowo charakter pejoratywny. Postrzegano ich jako tych, którzy opuścili kraj i w ten sposób sprzeniewierzyli się jego interesom. Obecnie natomiast upatruje się w nich raczej „aniołów rozwoju”<sup>27</sup>. Podobnie stało się w Meksyku, gdzie wcześniejsza ambiwalencja w stosunku do migrantów ustąpiła od lat 90. miejsca zaangażowaniu państwa w rozwijanie kontaktów z diasporą<sup>28</sup>.

### 2.1.1. Założenia polityki wobec diaspory w krajach rozwijających się

Potencjał rozwojowy, jaki dostrzega się obecnie w diasporze, dotyczy przede wszystkim sfery ekonomicznej, chociażby roli transferów finansowych (*remittances*). Ponadto wiele krajów postrzega emigrantów jako istotne źródło bezpośrednich inwestycji zagranicznych (*FDI*) czy technologicznych innowacji. Wskazuje się również w tym kontekście na działalność charytatywną. Diaspora to jednak nie tylko i wyłącznie aktor rozwoju gospodarczego. Innym prorozwojowym aspektem jej wpływu są tzw. transfery społeczne, przez które rozumie się dyfuzję idei, wzorców zachowań oraz zmiany tożsamościowe i kapitał społeczny<sup>29</sup>. Wiedza i innowacje to kolejne obszary, w których kapitał diaspory został dostrzeżony przez kraje rozwijające się oraz organizacje międzynarodowe. Niekorzystne zjawisko odpływu wysoko wykwalifikowanych pracowników równoważyć można poprzez stymulowanie *brain circulation* lub *brain gain*, czyli sprzyjanie reemigracji czy też kontaktom rodzimych

<sup>26</sup> D. Rannveig Agunias, *Committed to the Diaspora: More Developing Countries Setting Up Diaspora Institutions*, na: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=748>/ data wejścia na stronę: 21.08.2013.

<sup>27</sup> S. Castles, *Comparing the experience of five major emigration countries*, w: S. Castles, R. D. Wise (eds.), *Migration and Development: Perspectives from the South*, Geneva 2008; B. Kharia, *India: Skilled migration to developed countries, labour migration to the Gulf*, w: S. Castles, R. D. Wise (eds.), *Migration and Development...*; S. Vezzoli, T. Lacroix, *Building bonds for migration and development. Diaspora engagement policies of Ghana, India and Serbia*, 2010, na: <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/building-bonds-for-migration-and-development/> data wejścia na stronę: 10.07.2013.

<sup>28</sup> K. Newland, E. Patrick, *Beyond Remittances: The Role of Diaspora in Poverty Reduction in Their Countries of Origin. A Scoping Study by the Migration Policy Institute for the Department of International Development*, 2004.

<sup>29</sup> P. Levitt, *Social Remittances: Migration Driven Local-Level Forms of Cultural Diffusion*, „International Migration Review” 1998, no. 4, s. 927.

pracowników lub ich potomków, którym praca za granicą umożliwiła dalsze podwyższenie (lub uzyskanie) kwalifikacji. Kolejnym aspektem potencjału diaspory, którym są zainteresowane omawiane kraje, jest jej wpływ polityczny (*advocacy*), a precyzyjniej, możliwość *lobbyingu* na rzecz interesów państwa pochodzenia czy też oddziaływania na jego sytuację polityczną<sup>30</sup>. Niektórzy autorzy zwracają uwagę w tym kontekście na ewentualność kontrrozwojowych działań diaspory<sup>31</sup>. Aktywność emigrantów była wzmocnieniem dla konfliktu w Etiopii, Erytrei czy Somalii. Zaangażowanie części diaspory hinduskiej ze stanu Gujarat w podsycanie antymuzułmańskich i antychrześcijańskich nastrojów zyskało sobie miano „bezpośrednich inwestycji zagranicznych w nienawiść”<sup>32</sup>. Znane są również działania wysoce zorganizowanej diaspory tamilskiej podtrzymujące konflikt na Sri Lance<sup>33</sup>. Dla równowagi dodać należy, że przedstawiciele diaspor angażują się także w łagodzenie konfliktu<sup>34</sup> oraz wsparcie dla powojennej rekonstrukcji kraju<sup>35</sup>.

Wspomniane trzy rodzaje kapitału diaspory: gospodarczy, społeczno-kulturowy (w tym ludzki) oraz polityczny są przedmiotem zainteresowania państw rozwijających się. To, jaki kształt przybierze polityka wobec diaspory, jest zależne od szeregu czynników; jest, innymi słowy, wysokokontekstualne<sup>36</sup>. Rządy przyjmują całą gamę postaw wobec diaspory: począwszy od a) traktowania emigrantów jako wrogów czy zrównywania ich z innymi cudzoziemcami (polityka odrzucania lub daltonistyczna)<sup>37</sup>, jak w przypadku Kuby; poprzez b) politykę selekcji, która polega na podejmowaniu kontaktów z wybranymi zbiorowościami czy kręgami migrantów lub też ograniczaniu obszarów współpracy na przykład do sfery gospodarczej, jak w Etiopii; aż do c) aktywnego stymu-

<sup>30</sup> J. Itzigsohn, *op. cit.*; R. Bauböck, *Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism*, „International Migration Review” 2003, no. 3, s. 700-723; E. Østergaard-Nielsen (ed.), *op. cit.*

<sup>31</sup> H. Smith, P. Stares (eds.), *Diasporas in Conflict: Peace Makers or Peace Wreckers?* Tokyo, New York, Paris 2007.

<sup>32</sup> Woryg. *foreign direct investment in hatred* – określenie to zostało pierwotnie opublikowane w gazecie „The Hindu” (K. Newland, E. Patrick, *op. cit.*, s.19).

<sup>33</sup> J. Brinkerhoff, *Creating an Enabling Environment for Diasporas’ Participation in Homeland Development*, „International Migration” vol. 50 (1), 2009, s. 88.

<sup>34</sup> J. Bercovitch, *A neglected relationship: Diasporas and conflict resolution*, w: H. Smith, P. Stares (eds.), *op. cit.*

<sup>35</sup> K. Koser, *African diasporas and post-conflict reconstruction: An Eritrean case study*, w: H. Smith, P. Stares (eds.), *op. cit.*

<sup>36</sup> J. Brinkerhoff, *op. cit.*; R. Davies, *African diasporas, development and the politics of context*, „Third World Quarterly” vol. 33(1), 2012, s. 91-108; Y.M. Alex-Assensoh, *African Americans, African Immigrants and Homeland-Diaspora Development in Africa*, „African Diaspora” vol. 3, 2010, no. 2, s. 207-234.

<sup>37</sup> G. Babiński, *op. cit.*

lowania zaangażowania diaspory w rozwój kraju pochodzenia, jak chociażby w Meksyku, Indiach czy na Dominikanie<sup>38</sup>.

Niniejszy krótki przegląd polityk wobec diaspory, jakie można obserwować w krajach rozwijających się, ograniczony jest do wspomnianych wyżej kategorii b) i c). Obejmuje przede wszystkim podmioty państwowe aktywnie zainteresowane zaangażowaniem diaspory w sprawy kraju pochodzenia. Pomimo takiego zawężenia, podkreślić należy dodatkowo ogromną różnorodność form i stopni intensywności rzeczonych polityk, które w owym skrótowym przeglądzie nie zostały uwidocznione. Szkic jest uporządkowany według, wspomnianych już na wstępie, płaszczyzn rozciągania rządności przez państwo narodowe na „swoją” diasporę<sup>39</sup>. Po pierwsze, obok budowania zdolności w sferze symbolicznej oraz instytucjonalno-prawnej do prowadzenia takowej polityki, powstaje także struktura instytucjonalna, której zadaniem jest konceptualizacja i zarządzanie działaniami państwa wobec diaspory. W tym obszarze mieści się też bezpośrednio budowanie lub wspieranie samoorganizacji diaspory oraz wyłaniania się transnarodowych powiązań. Polityka zaangażowania diaspory<sup>40</sup> w pozostałych dwóch filarach realizuje się poprzez rozciąganie praw państwa pochodzenia na członków diaspory oraz egzekwowanie od nich zobowiązań wobec państwa pochodzenia<sup>41</sup>.

### 2.1.2. Budowanie zdolności symbolicznej

Sytuacja migracji powoduje rozmaite przeobrażenia kulturowe i tożsamościowe. Państwa rozwijające się powszechnie stosują jakąś formę polityki symbolicznej wobec diaspory, chcąc spowodować, aby poczucie więzi z krajem pochodzenia stanowiło istotny wątek w tożsamości migrantów czy ich potomków. Działania podejmowane w tym celu mogą na przykład przybierać charakter przemówień polityków, jak w przypadku Mwai Kibaki w Kenii, który na początku swojej kadencji wygłosił apel adresowany do wszystkich Kenijczyków mieszkających za granicą, aby „włączyli się do dzieła budowania narodu”<sup>42</sup>. Mogą też mieć bardziej sformalizowany kształt. Organizacja wydarzeń patriotycznych, nauka języka hiszpańskiego i historii kraju stanowi istotną część meksykańskiego programu *PCME* kierowanego do Meksykanów w Stanach Zjednoczonych<sup>43</sup>. Od 2003 r. 9 stycznia – dzień powrotu Ghandiego

<sup>38</sup> J. Brinkerhoff, *op. cit.*, s.79.

<sup>39</sup> A. Gamlen, *Diaspora Engagement Policies...*

<sup>40</sup> *Diaspora engagement policy* – termin Alana Gamlena, por. *ibidem*.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> S. Vertovec, *The Political Importance of Diasporas*, COMPAS Working Papers 2005.

<sup>43</sup> D. Fitzgerald, *Inside the Sending State: The Politics of Mexican Emigration Control*, „International Migration Review” 2006, no. 2, s. 278.

z Południowej Afryki – celebrytuje się w Indiach *Pravati Bharatiya Divas (Non-resident Indian Day)*, mający upamiętniać wkład diaspory w rozwój kraju. Rząd Filipin, z kolei, sponsoruje występy filipińskich artystów w miejscach zamieszkania migrantów, jak też pomoc psychologiczną, w której podkreśla się znaczenie „filipińskich wartości”<sup>44</sup>. W Armenii, na Jamajce i wielu innych krajach organizuje się kongresy przedstawicieli diaspory<sup>45</sup>. Zdolność symboliczną buduje się nie tylko na poziomie państwowo-narodowym, ale także lokalnym. Ilustracją takich działań jest aktywność regionów w Meksyku, np. stanu Zacatecas.

### 2.1.3. Budowanie zdolności instytucjonalnej

Liczba instytucji państwowych specjalizujących się w programowaniu i realizacji polityki wobec diaspory wzrastała w ostatnich latach lawinowo<sup>46</sup>. Przybrały one kształt:

- osobnych ministerstw ds. kontaktów z diasporą (Armenia, Bangladesz, Gruzja, Haiti, Indie, Somalia);
- jednostek w ministerstwach spraw zagranicznych (Dominikana, Sri Lanka, Tunezja, Benin, Meksyk);
- agend przy urzędzie głowy państwa (Sierra Leone, Filipiny);
- instytucji na szczeblu lokalnym (Indie, Chiny, Somalia, Meksyk);
- ciał konsultacyjnych (meksykańska Rada Konsultacyjna składająca się z wybieralnych 105 przedstawicieli diaspory z terenu Kanady i Stanów Zjednoczonych);
- agend promocji handlu zagranicznego, w tym również adresowanych do członków diaspory, jak w Indiach;
- jednostek przydzielonych do zadań związanych z diasporą, np. w ramach poszczególnych ministerstw<sup>47</sup>.

Niektóre z państw rozwijających się podjęły także działania mające na celu zdobycie informacji na temat kapitału ludzkiego diaspory. Dla przykładu, rząd Erytrei przeprowadził swoisty spis Erytrejczyków mieszkających poza granicami kraju, który objął dane dotyczące ich kwalifikacji i umiejętności<sup>48</sup>. Aktywność polegająca na zbieraniu danych na temat migrantów może też przybrać charak-

<sup>44</sup> K. Newland, E. Patrick, *op. cit.*, s.10.

<sup>45</sup> A. Gamlen, *The Emigration State and the Modern Geopolitical Imagination...*, s. 843.

<sup>46</sup> D. Rannveig Agunias, *op. cit.*

<sup>47</sup> J. Brinkerhoff, *op. cit.*, s. 81; D. Rannveig Agunias, *op. cit.*

<sup>48</sup> K. Newland, E. Patrick, *op. cit.*, s. 9.

ter inwigilacji politycznej, której celem jest zapanowanie nad dysydentami w diasporze, jak miało to miejsce chociażby w przypadku Maroka<sup>49</sup>.

Inną formą budowania zdolności instytucjonalnej jest wspieranie samoorganizacji diaspyry i jej kontaktów z krajem, czyli tzw. *diaspora networking*<sup>50</sup>. Działania w tym zakresie polegają często na prowadzeniu portalu internetowego zawierającego rozmaite informacje dotyczące sytuacji w kraju, w tym możliwości inwestycyjnych czy procedur prawnych, lub/jak też pozwalającego na nawiązanie kontaktów. Przykładem tego ostatniego zastosowania jest *The Global Indian Network of Knowledge*. Portal ten, uruchomiony w 2009 r., ma na celu skupianie specjalistów-praktyków i naukowców z obszaru nauk ścisłych, stanowiąc swoiste sieciowe forum eksperckie umożliwiające transfer wiedzy i technologii<sup>51</sup>. Agendy rządowe krajów rozwijających się stosują też bardziej tradycyjne metody wspomagające wyłanianie się powiązań transnarodowych. Dla przykładu, przedstawiciele Ghany w Londynie organizują coroczne spotkania, których celem jest nie tylko integracja zbiorowości Ghańczyków, ale także informowanie o zmieniających się przepisach prawnych czy procedurach inwestycyjnych w kraju pochodzenia<sup>52</sup>.

#### 2.1.4. Prawa

W ostatnich latach wyraźnie zauważalny jest trend wzrostowy, jeśli chodzi o liczbę krajów rozwijających się, które uznają podwójne obywatelstwo<sup>53</sup>. Znany jest nawet (aczkolwiek stosunkowo odosobniony) przypadek objęcia obywatelstwem wszystkich domniemanych członków diaspyry, niezależnie od miejsca ich pobytu czy ich statusu prawnego. Takie rozwiązanie zastosowano w Erytrei u progu niepodległości<sup>54</sup>. Katalog praw przyznawanych migrantom i ich potomkom może być szeroki i obejmować, na przykład, specjalne uprawnienia dotyczące nabywania ziemi w kraju pochodzenia, szczególne warunki do inwestowania lub prawa wyborcze. Jeśli chodzi o te ostatnie, to mają one najczęściej charakter czynny (Filipiny)<sup>55</sup>, choć niekiedy członkom diaspyry przysługuje także bierne prawo wyborcze, jak na Dominikanie czy w Meksyku.

<sup>49</sup> S. Vezzoli, T. Lacroix, *op. cit.*, s.18.

<sup>50</sup> A. Gamlen, *The Brain Drain is Dead, Long Live the New Zealand Diaspora*, COMPAS Working Papers 2005.

<sup>51</sup> S. Vezzoli, T. Lacroix, *op. cit.*, s.30.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 23.

<sup>53</sup> D. Rannveig Aguias, *op. cit.*, s.17.

<sup>54</sup> Miało to zapewne związek z planowanym referendum w sprawie niepodległości. W efekcie wielu przedstawicieli diaspyry wzięło w nim udział, niektórzy z nich partycypowali także w tworzeniu konstytucji państwa (K. Newland, E. Patrick, *op. cit.*, s. 9).

<sup>55</sup> *Ibidem*, s.10; D. Fitzgerald, *op. cit.*, s. 278.

Również sytuacja, w której emigranci pozbawieni są prawa głosu, stwarza dodatkowe pole do rozwijania polityki symbolicznej, w tym kontekście w wydaniu partyjnym. Kandydat na prezydenta Ghany odwiedził Holandię, by tam wśród diaspory ubiegać się o fundusze na prowadzenia kampanii wyborczej, dając w ten sposób zainteresowanym migrantom możliwość pośredniego wpływu na sytuację polityczną w kraju pochodzenia<sup>56</sup>.

Niektóre kraje rozwijające się<sup>57</sup> obok przyznawania praw politycznych umożliwiają członkom „własnych” diaspor dostęp do usług w ramach systemów ochrony zdrowia czy szkolnictwa. Często następuje to na podstawie systemu identyfikacji przekładającego się na posiadanie specjalnej karty, np. meksykańskiej *Matricula Consular*. Podobne karty wydają m.in. Kolumbia, Salvador, Honduras, Indie, Maroko czy Pakistan<sup>58</sup>. Filipiny z kolei prowadzą szeroko zakrojone działania mające na celu ochronę praw pracowników filipińskich zatrudnionych za granicą<sup>59</sup>.

### 2.1.5. Zobowiązania

Głównym obszarem zainteresowania wielu krajów rozwijających się *vis-à-vis* diaspory są transfery finansowe i udział w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych. Te pierwsze wydają się mieć krytyczne znaczenie dla niektórych państw<sup>60</sup>. Wśród największych państw-odbiorców transferów sytuują się Indie, Chiny, Filipiny i Meksyk, podczas gdy w Tadżykistanie, Liberii, Kirgistanie, Lesoto i Mołdawii stanowią one największy udział w PKB<sup>61</sup>. Naturalnie tego typu przepływy finansowe adresowane są przede wszystkim do gospodarstw domowych i państwa jako takie nie mają do nich bezpośredniego dostępu. Związek przyczynowy między rozwojem a transferami od emigrantów też jest daleki od oczywistości<sup>62</sup>. Często przychody z transferów wydawane są na

<sup>56</sup> J. Brinkerhoff, *op. cit.*, s. 77.

<sup>57</sup> Przede wszystkim, jeśli nie wyłącznie, chodzi tu o kraje ze średnim poziomem rozwoju społecznego.

<sup>58</sup> A. Gamlen, *The Emigration State and the Modern Geopolitical Imagination...*, s. 849.

<sup>59</sup> M. L. Alcíd, *Overseas Filipino workers: Sacrificial lambs at the altar of deregulation*, w: E. Østergaard-Nielsen (ed.), *op. cit.*

<sup>60</sup> J. Brinkerhoff, *op. cit.*; A. Adepoju, *Migration in Sub-Saharan Africa. A background paper commissioned by the Nordic Africa Institute for the Swedish Government White Paper on Africa*, na: <http://www.government.se/content/1/c6/08/88/66/730473a9.pdf/> data wejścia na stronę: 10.08.2013.

<sup>61</sup> The World Bank, *Migration and Development Brief, no. 20*, na: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationandDevelopmentBrief20.pdf/> data wejścia na stronę: 12.09.2013.

<sup>62</sup> Istnieje rozległa literatura na ten temat, której wnioski w całej rozciągłości nie będą tutaj przywoływane ze względu na skrótość analizy.



bieżące potrzeby, co nie przyczynia się do rozwoju danej społeczności, a niekiedy nawet wzmacnia pułapkę migracyjną. Jednak są też takie przypadki, jak np. w Meksyku, gdy prawie jedna piąta inwestycji w mikroprzedsiębiorstwa pochodzi z omawianych transferów<sup>63</sup>. Niektóre kraje rozwijające się podejmują próbę uzyskania bezpośredniego dostępu do omawianych przepływów. Lesoto podpisało w latach 70. umowę bilateralną z RPA, na mocy której 60% wynagrodzeń migrantów-pracowników kopalń było obligatoryjnie transferowanych przez oficjalne kanały bankowe<sup>64</sup>. Rząd Erytrei wprowadził natomiast podatek na rzecz kraju – płatny dobrowolnie – w wysokości 2% rocznych zarobków danego migranta<sup>65</sup>. Nierzadko stosuje się też instrumenty prowadzące do obniżenia kosztów przelewu, co ma miejsce na przykład na Filipinach<sup>66</sup>, gdzie dodatkowo zwolniono z cła tzw. *balikbayan box*, czyli przesyłkę o określonych wymiarach, której nadawca jest Filipińczykiem-migrantem<sup>67</sup>.

Znaczna część krajów rozwijających się ogniskuje swe wysiłki na wprowadzeniu szeregu zachęt proinwestycyjnych kierowanych do członków diaspy<sup>68</sup>. Taktyka ta przyniosła szczególnie spektakularne efekty w Chinach, gdzie aż 70% *FDI*, które napłynęły do tego kraju od 1979 r., pochodziło od diaspy<sup>69</sup>. W Indiach natomiast powołano *The Investment Information Centre (IIC)*, agendę doradczą będącą centrum aktualnych informacji o warunkach inwestycyjnych, w tym o istnieniu specjalnych zachęt dla inwestorów z diaspy czy o pomocy w uzyskiwaniu rozmaitych zezwoleń. Instytucja ta ma w założeniu działać kompleksowo, spełniając rolę swoistego „pojedynczego okienka”<sup>70</sup>.

Aby pozyskać zasoby diaspy, takie jak innowacyjność technologiczna, *know-how* czy wspomniane już środki finansowe, rządy podejmują działania mające na celu zachęcanie migrantów do uczestnictwa w projektach rozwojowych lub też ich tworzenia. Dobrym przykładem takiej aktywności jest zaangażowanie tzw. *HTAs (Home Town Associations)* w rozwój regionów meksykańskich. W stanie Zacatecas, będącym w tym zakresie awangardą, zaangażowanie władz lokalnych, a później centralnych, jak też szeregu *HTAs* doprowadziło do utworzenia programu Trzy za Jeden (*Tres por Uno*), w którym do 1 peso zainwestowanego przez *HTA* w lokalny projekt rozwojowy instytucje państwa pochodzenia (z poziomu

<sup>63</sup> K. Newland, E. Patrick, *op. cit.*, s.17.

<sup>64</sup> A. Adepoju, *op. cit.*, s. 12.

<sup>65</sup> K. Newland, E. Patrick, *op. cit.*, s.9; R. Davies, *op. cit.*, s. 92.

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>67</sup> A. Gamlen, *The Emigration State and the Modern Geopolitical Imagination...*, s. 850.

<sup>68</sup> A. Gamlen, *The Brain Drain is Dead, Long Live the New Zealand Diaspora...*, s. 20.

<sup>69</sup> R. Davies, *op. cit.*, s. 93.

<sup>70</sup> K. Newland, E. Patrick, *op. cit.*, s. 7.

lokalnego, regionalnego i krajowego) dokładały 3 kolejne. Stowarzyszenia tego typu są także obecne w fazie planowania projektów, ich wdrażania oraz monitorowania efektów. W latach 80. na etapie wyłaniania się HTAs władze lokalne brały nierzadko aktywny udział w ich formowaniu<sup>71</sup>.

Od wpływ wysoko wykwalifikowanego personelu, w tym medycznego, ma ogromny wpływ na rozwój społeczny danego kraju. Zdarza się, iż ów exodus osiągać może wręcz krytyczne rozmiary. Dla przykładu, około 60% lekarzy pochodzących z Ghany pracuje w krajach wysoko rozwiniętych. Z kolei liczba lekarzy praktykujących w Manchesterze, a wywodzących się z Malawi, przewyższa liczbę ich odpowiedników zatrudnionych w kraju pochodzenia<sup>72</sup>. Zapobieganie „drenażowi mózgow” stało się przedmiotem wielu programów organizacji międzynarodowych, takich jak chociażby TOKTEN UNDP, oraz podmiotów pozarządowych, np. *Interims for Development*. Jeśli natomiast chodzi o działania podejmowane w tym zakresie w ramach krajów rozwijających się, to są one w zasadzie dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, państwa podejmują wysiłki w celu skłonienia wysoko wykwalifikowanych migrantów do powrotu, za pomocą rozmaitych zachęt. Program tego rodzaju uruchomił np. Meksyk na początku lat 90.<sup>73</sup> Jednak umiarkowane efekty takiego podejścia oraz zwiększające się możliwości podejmowania aktywności transnarodowej skutkują pojawianiem się drugiego rodzaju inicjatyw, a mianowicie takich, które nie zakładają fizycznego przemieszczenia ekspertów i specjalistów do kraju pochodzenia. Koncentrują się one w zamian na budowaniu sieci kontaktów i tworzeniu platform pozwalających na przepływ wiedzy i technologii. Mieści się w tej kategorii wspomniana już indyjska inicjatywa *The Global Indian Network of Knowledge* czy uruchomiony w Meksyku w 2002 r. program w zakresie nauk ścisłych<sup>74</sup>. Nieco inną strategię, wskazującą na daleko idące umiędzynarodowienie rynku pracy, a stanowiącą próbę wykorzystania mechanizmu „cyrkulacji mózgow”, można zaobserwować w Indiach. Według niektórych komentatorów nacisk, jaki kładzie się na kształcenie specjalistów IT, wiąże się z popytem występującym na rynku pracy Stanów Zjednoczonych. Zatrudnienie w tym kraju oznacza dla owych wykwalifikowanych pracowników możliwość dalszego rozwijania swych umiejętności, które następnie mogą być wykorzystane dla rozwoju rodzimego kraju<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> D. Fitzgerald, *op. cit.*

<sup>72</sup> A. Adepoju, *op. cit.*, s. 35.

<sup>73</sup> C. Tigua, *A Very Expensive Gift. Mexico's Scientific Diaspora*, „Voices of Mexico” 2009, no. 86, s. 50; D. Fitzgerald, *op. cit.*, s. 279.

<sup>74</sup> C. Tigua, *op. cit.*, s. 51.

<sup>75</sup> S. Vezzoli, T. Lacroix, *op. cit.*, s. 16.

Ewentualny *lobbying* ze strony diaspory na rzecz państwa pochodzenia rzadko jest w krajach rozwijających się przedmiotem kierowanych do niej programów. Zdarzają się jednakże wyjątki, do których należy Meksyk z aktywnością polegającą na wspieraniu profesjonalizacji organizacji diaspory poprzez szkolenie w zakresie technik lobbowania amerykańskich agend rządowych<sup>76</sup>.

## 2.2. Polityka wobec diaspory w krajach wysoko rozwiniętych

Jak już wspomniano wcześniej, w literaturze przedmiotu łączono fakt prowadzenia polityki angażowania diaspory z gospodarczą i polityczną peryferyjnością danego kraju lub narodowym szowinizmem<sup>77</sup>. Szczegółowa analiza wykazała jednak, że podejmowanie działań wobec „własnej” diaspory stało się także praktyką krajów wysoko rozwiniętych<sup>78</sup>. Niemniej jednak w ich przypadku jest to problem stosunkowo rzadko podejmowany przez badaczy (choć sytuacja ta wydaje się zmieniać). Często brak jest jakichkolwiek publikacji na ten temat, co stwarzać może wrażenie, że takowej polityki się w tych państwach nie prowadzi. Nowa Zelandia, której około 20% populacji rodzimej, jak się szacuje, pozostaje poza granicami, jest tradycyjnym krajem imigracji, stąd temat transnarodowego zaangażowania emigrantów dotychczas tylko sporadycznie stawał się przedmiotem badań<sup>79</sup>. Jednocześnie kraj ten rozwija pewną formę polityki angażowania diaspory<sup>80</sup>.

Również w nomenklaturze instytucji prowadzących działania wobec diaspory określenie to, tradycyjnie, nieczęsto było stosowane. Zresztą sam termin diaspora nabrał niezwyklej popularności (zarówno w świecie akademickim, jak i poza nim) stosunkowo niedawno. Dla przykładu, we Włoszech Ministerstwo Spraw Zagranicznych posługuje się określeniem *Italiani all'Estero*, natomiast w Irlandii obok terminu *the Irish Abroad* zaczął funkcjonować w oficjalnym obiegu także termin *the Irish Diaspora*. Zmianom o charakterze terminologicznym towarzyszy też nierzadko nowe, intensywniejsze zainteresowanie emigrantami ze strony państwa pochodzenia. Najczęściej – podobnie zresztą

<sup>76</sup> J. Brinkerhoff, *op. cit.*, s. 78.

<sup>77</sup> A. Gamlen, *The Emigration State and the Modern Geopolitical Imagination...*, s. 841.

<sup>78</sup> *Ibidem*; A. Gamlen, *Diaspora Engagement Policies...*

<sup>79</sup> *Ibidem*, s. 20.

<sup>80</sup> A. Gamlen, *Engaging Asia. The Role of the Diaspora*, „Outlook” 2011, no. 15, na: <http://asianz.org.nz/sites/asianz.org.nz/files/Asia%20NZ%20Outlook%2015.pdf>/ data wejścia na stronę: 12.10.2013.

jak ma to miejsce w przypadku wielu krajów rozwijających się – nie mamy tu do czynienia z całościową, skoordynowaną strategią. Tak jest chociażby w przypadku Nowej Zelandii<sup>81</sup> czy Irlandii<sup>82</sup>. Nie znaczy to jednak, że nie są podejmowane pewne formy działań, mające na celu wykorzystanie potencjału diaspor<sup>83</sup>. Polityka wobec diaspor, prowadzona przez kraje wysoko rozwinięte, stanowi konstelację instytucjonalnych i prawnych uregulowań oraz programów, jak też działań *ad hoc*, podejmowanych w różnym czasie<sup>84</sup>.

### 2.2.1. Założenia polityki wobec diaspory w krajach wysoko rozwiniętych

Podejmowanie przez kraje wysoko rozwinięte działań mających na celu zarządzanie diasporą wynika z wielu przesłanek. Pod wpływem wyzwań związanych z procesami globalizacji zmienia się struktura państwa. Klasyczna Weberowska piramida biurokratyczna jest zastępowana przez „sieciovą strukturę horyzontalną wykraczającą poza granice”<sup>85</sup>. Państwo ma przy tym do czynienia z mobilną populacją, której członkowie mają z jednej strony możliwość przemieszczania się nawet na duże odległości, a z drugiej intensywnego utrzymywania kontaktów z krajem pochodzenia. W tym kontekście zarządzanie potencjałem rozwojowym rodzimej populacji oznacza również, częściej niż do tej pory, konieczność sięgania poza granice własnego terytorium. Zjawisko to szczególnie widoczne wydaje się w warunkach jednolitego rynku, w ramach Unii Europejskiej. Ów potencjał rozwojowy, podobnie jak w przypadku krajów rozwijających się, można rozpatrywać na płaszczyźnie społeczno-kulturowej (w tym w odniesieniu do kapitału ludzkiego), gospodarczej i politycznej.

Poniższy przegląd działań w ramach polityki wobec diaspory, jakie można obecnie obserwować w krajach wysoko rozwiniętych, uporządkowany został, podobnie jak w przypadku krajów rozwijających się, na podstawie omówionego na początku schematu teoretycznego<sup>86</sup>.

<sup>81</sup> A. G a m l e n, *New Zealand and its diaspora*, w: A. Trlin, P. Spoonley, R. Bedford (eds.), *New Zealand and International Migration: A Digest and Bibliography*, Auckland 2010, s. 119.

<sup>82</sup> D. A n c i e n, M. B o y l e, B. K i t c h i n, *Exploring Diaspora Strategies: Lessons for Ireland*, na: <http://www.nuim.ie/nirsa/diaspora/PDFs/Exploring%20Diaspora%20Strategies%20Lessons%20for%20Ireland.pdf/> data wejścia na stronę: 12.09.2013, s. 4.

<sup>83</sup> A. G a m l e n, *Diaspora Engagement Policies...*; A. G a m l e n, *The Emigration State and the Modern Geopolitical Imagination...*

<sup>84</sup> A. G a m l e n, *Diaspora Engagement Policies...*

<sup>85</sup> M. B u d y t a - B u d z y Ń s k a, *Socjologia narodu i konfliktów etnicznych*, Warszawa 2010, s. 279.

<sup>86</sup> A. G a m l e n, *Diaspora Engagement Policies...*

### 2.2.2. Budowanie zdolności symbolicznej

Działania z zakresu wspierania wśród członków diaspory zainteresowania dla rodzimej kultury mogą przybierać formę polityki daltonistycznej, tj. takiego podejścia, wedle którego są oni ujmowani w ramach szerszej oferty – związanej z popularyzacją kultury danego kraju – kierowanej do cudzoziemców na terytorium ich państw. Działalność taką prowadzą Instytuty Francuskie, Włoskie, Instytuty Goethego czy Cervantesa. Z kolei w Irlandii od 2005 r. działa agencja rządowa pod nazwą *Culture Ireland*, której celem jest promocja kultury tego kraju. Jednocześnie jednak jej działalność prowadzić może, podobnie jak w przypadku wymienionych instytutów, do wzmocnienia poczucia narodowej, w tym przypadku irlandzkiej, tożsamości<sup>87</sup>.

Budowanie narodowego społeczeństwa w transnarodowej przestrzeni, a więc rozwijanie kodu kulturowego, dzięki któremu możliwe staje się prowadzenie polityki wobec diaspory, ma także charakter aktywności do niej adresowanych. Mogą one przybierać formę m.in.:

- zapisu w konstytucji, np. konstytucja Irlandii mówi o „specjalnym związku” (*special affinity*), jaki ma istnieć między diasporą a narodem irlandzkim; jednym z konstytucyjnych celów Słowenii jest natomiast „ciągła troska” (*maintain concern*) o dobro emigrantów<sup>88</sup>;
- gestów retorycznych
  - a) podczas kampanii wyborczych, kiedy członkowie diaspory – w przypadku posiadania praw wyborczych – stają się przedmiotem uwagi kandydatów,
  - b) w ramach innych wypowiedzi polityków, np. mowa prezydent Irlandii Mary Robinson z lutego 1995 r., w której odwołała się ona do pojęcia narodu irlandzkiego jako kategorii inkluzywnej, proponując jednocześnie termin „diaspora irlandzka” w miejsce określenia „emigranci irlandzcy”; to ostatnie ma pejoratywny wydźwięk, będąc powiązane z wychodźstwem z czasu Wielkiego Głodu,
  - c) ceremonialnych potwierdzeń przynależności do diaspory/narodu, np. *Centenarian Bounty Scheme* kierowany do emigrantów irlandzkich, którzy ukończyli setny rok życia, czy *Certificate of Irish Heritage* stanowiący oficjalne uznanie irlandzkich korzeni, choć nie wiążący się z przyznaniem jakichkolwiek uprawnień;
- organizacji zjazdów i uczestnictwa w nich przedstawicieli państwa;

<sup>87</sup> D. Ancien, M. Boyle, B. Kitchin, *op. cit.*, s. 8.

<sup>88</sup> A. Gamlen, *The Emigration State and the Modern Geopolitical Imagination...*, s. 843.

- finansowania badań nad emigracją i powoływania instytucji mających upamiętniać wychodźstwo (np. Muzeum Emigracji Włoskiej w Rzymie);
- finansowania lub współfinansowania organizacji diaspor w ich działalności kulturalnej;
- obchodów świąt narodowych organizowanych przez konsulaty;
- promocji turystyki w ramach „powrotu do korzeni” (*roots tourism*), np. Irlandia, Izrael; szczególną odmianą takiej turystyki diaspor stały się darmowe wycieczki do Izraela o charakterze edukacyjnym przeznaczone dla młodzieży żydowskiej w wieku od 18 do 26 lat w ramach programu *Birthright*<sup>89</sup>.

### 2.2.3. Budowanie zdolności instytucjonalnej

Szeroko pojęte zagadnienia związane z diasporą bywają przedmiotem zainteresowania szeregu instytucji państw wysoko rozwiniętych, zarówno z zakresu władzy wykonawczej, jak i legislacyjnej. Istnieją również podmioty instytucjonalne, dla których głównym, stałym obszarem działania są relacje kraj-diaspora. Najczęściej są to departamenty w ministerstwach spraw zagranicznych, jak np. *Irish Abroad Unit* w ramach irlandzkiego MSZ lub *DG Italiani all'Estero*, czyli jego włoski odpowiednik. W Izraelu obok jednostki w MSZ funkcję tę pełni przede wszystkim Międzyresortowy Komitet ds. Diaspor (*Inter-Ministerial Diaspora Committee*), któremu przewodniczy premier<sup>90</sup>. Co więcej, sprawy szczegółowe są przedmiotem uwagi innych ministerstw, zajmujących się turystyką, sportem, nauką, edukacją, gospodarką, handlem, rynkiem pracy, jak też agend rządowych czy ciał doradczych, jak irlandzki *the Dion Advisory Committee* (ciało doradcze rządu) oraz *Enterprise Ireland*, którego zadanie polega między innymi na wspieraniu rozwoju transnarodowych sieci biznesowych. Rozliczność struktur zajmujących się polityką wobec diaspor prowadzi nierzadko do sporów kompetencyjnych i dublowania działań. Sytuacja taka miała na przykład miejsce w Nowej Zelandii<sup>91</sup>, a także Irlandii<sup>92</sup>.

<sup>89</sup> D. Ancien, M. Boyle, B. Kitchin, *op.cit.*, s. 9; R. Schwartz, *Israel and its Diaspora: A Case-Study. Policy and Institutional Coherence on Migration and Development within Government*, na: <http://www.cimiglobal.org/files/IsraelAndItsDiaspora.pdf/> data wejścia na stronę: 12.09.2013, s.10.

<sup>90</sup> R. Schwartz, *op. cit.*, s. 2, 6.

<sup>91</sup> A. Gamlen, *New Zealand and its diaspora...*, s.123.

<sup>92</sup> D. Ancien, M. Boyle, B. Kitchin, *op. cit.*, s. 6.

W krajach wysoko rozwiniętych w architekturze instytucjonalnej polityki wobec diaspory istotne znaczenie mają także organizacje trzeciego sektora<sup>93</sup>. Szczególny charakter ma w tym względzie np. *JAFI*, czyli istniejąca od 1929 r. *Jewish Agency for Israel*. Początkowo mocno związana z rządem, odegrała kluczową rolę w ułatwianiu procesu napływu członków diaspory do Izraela, zarówno w okresie tworzenia się tego państwa, jak i później. Z czasem zyskała autonomię, ale nadal pełni istotną rolę w ułatwianiu procesu zwanego *aliya*, jak też w budowaniu związków z diasporą, chociażby poprzez program *Partnership2gether*, polegający na wspieraniu kontaktów między szkołami w Izraelu a tymi związanymi ze społecznościami żydowskimi na świecie<sup>94</sup>. Również w Nowej Zelandii kluczową rolę w działaniach wobec diaspory odgrywa współfinansowana przez rząd *KEA*, mająca przede wszystkim służyć jako platforma nawiązywania kontaktów pomiędzy Nowozelandczykami wysoko wykwalifikowanymi czy związanymi z biznesem<sup>95</sup>.

Budowanie sieci kontaktów i aktywizacja płaszczyzn współpracy jest działaniem realizowanym przez wiele krajów wysoko rozwiniętych. Owo wspomaganie wyłaniania się transnarodowych powiązań obejmuje przede wszystkim tych przedstawicieli diaspory, którzy osiągnęli wysokie kwalifikacje w swoich zawodach, czyli ekspertów z różnych dziedzin oraz osoby związane z biznesem.

W ramach omawianej zdolności instytucjonalnej mieszczą się także wysiłki krajów rozwiniętych związane z rozpoznaniem aktualnego kształtu zjawiska, jakim jest diaspora.

W 2003 r. australijski Senat podjął działania mające na celu zbadanie wielkości australijskiej diaspory, czynników mających na nią wpływ, korzyści i szans, jakie niesie ze sobą ten fenomen oraz potrzeb Australijczyków. W konsekwencji w 2005 r. opublikowano raport, w którym znalazło się kilkanaście zaleceń dotyczących nowej odsłony polityki wobec diaspory. Jeden z nich dotyczył poprawienia jakości danych statystycznych dotyczących australijskich emigrantów.

#### 2.2.4. Prawa

Zachowanie szeregu praw związanych z obywatelstwem kraju pochodzenia (od pomocy konsularnej po prawa wyborcze) staje się w coraz większym stopniu możliwe ze względu na, wspomniany już w odniesieniu do krajów rozwijających się, trend wzrostowy, jeśli chodzi o liczbę krajów uznających podwójne

<sup>93</sup> *Ibidem*, s. 7; R. S c h w a r t z, *op. cit.*, s. 3, 8.

<sup>94</sup> <http://www.jafi.org.il/> data wejścia na stronę: 12.09.2013.

<sup>95</sup> <http://www.keanewzealand.com/> data wejścia na stronę: 14.09.2013.

obywatelstwo<sup>96</sup>. Zdarza się, że członkowie diaspory, także ci nie posiadający obywatelstwa kraju pochodzenia, objęci są przez tenże kraj pomocą o charakterze socjalnym. Przykładem takiej działalności jest irlandzki program *the Emigrant Support Programme (ESP)*, który ogniskuje się na udzielaniu wsparcia osobom starszym irlandzkiego pochodzenia, powracającym do Irlandii. Przewiduje on zapewnienie im opieki i zakwaterowania z dofinansowaniem. Natomiast dla osób starszych, które nie mogą z różnych powodów powrócić do kraju pochodzenia, utworzono program Wakacje w Irlandii (*Holiday in Ireland*), pozwalający na długoterminowy pobyt wypoczynkowy. Rząd w ramach *ESP* wspiera także inne zmarginalizowane grupy, takie jak bezdomni Irlandczycy przebywający w Wielkiej Brytanii, nielegalni irlandzcy emigranci w Stanach Zjednoczonych, a nawet irlandzcy więźniowie odbywający karę za granicą<sup>97</sup>.

### 2.2.5. Zobowiązania

W odniesieniu do kapitału gospodarczego diaspory państwa wysoko rozwinięte podejmują działania mające na celu, po pierwsze, pozyskanie kapitału i innowacyjnych rozwiązań w ramach przyciągania inwestycji zagranicznych oraz wyłaniania się sieci transnarodowych kontaktów gospodarczych, a po drugie, wykorzystanie tych sieci do wchodzenia na zagraniczne rynki przez firmy i przedsiębiorstwa należące do członków diaspory. Dla przykładu, rząd irlandzki, głównie poprzez *The Industrial Development Agency (IDA)* oraz *Enterprise Ireland* oraz ich przedstawicielstwa ulokowane za granicą, prowadził intensywne działania w tym zakresie. W wyniku tej aktywności udało się pozyskać wiele inwestycji, których dokonywali menedżerowie i przedsiębiorcy pochodzenia irlandzkiego. Co więcej, obecnie *Enterprise Ireland* finansuje działalność ponad sześćdziesięciu transnarodowych sieci biznesowych, w których uczestniczy ponad 30 tys. osób. Nacisk położono więc nie tyle na stworzenie elitarniej platformy współpracy skupiającej jedynie osoby, które osiągnęły największy sukces i pozycję społeczną w kraju zamieszkania, co na szerokie forum łączące przedsiębiorców z różnych dziedzin oraz w różnej skali<sup>98</sup>. Taka strategia przyniosła pozytywne rezultaty. Uważa się, że to diaspora przyczyniła się w znaczący sposób do irlandzkiego boomu gospodarczego lat 90.<sup>99</sup> Wykorzystanie transnarodowych sieci biznesowych stworzonych na bazie diaspory zastosowano także w Nowej

<sup>96</sup> M. P. V i n k, G. R. G r o o t, *Citizenship Attribution in Western Europe: International Framework and Domestic Trends*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” vol. 36(5), 2010, s. 715.

<sup>97</sup> D. A n c i e n, M. B o y l e, B. K i t c h i n, *op. cit.*, s. 8, 20.

<sup>98</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>99</sup> A. G a m l e n, *The Emigration State and the Modern Geopolitical Imagination...*, s. 850.



Zelandii w ramach programu *Beachheads*, realizowanego przez Ministerstwo Handlu i Przedsiębiorczości<sup>100</sup>. W ramach podejścia przyjętego w Izraelu, kapitał diaspory zdecydowano się przyciągać poprzez adresowane do niej instrumenty finansowe w postaci obligacji. Owe *Israel Bonds* stały się zresztą także instrumentem symbolicznego zaangażowania, nabierając znaczenia wskazującego na trwałą więź między diasporą a Izraelem<sup>101</sup>.

W ramach docierania do kapitału ludzkiego diaspory, państwa wysoko rozwinięte prowadzą również politykę zachęcania do powrotów. Włochy wprowadziły w 2010 r. zwolnienia podatkowe dla osób powracających. W Nowej Zelandii oprócz zastosowania technik marketingowych mających przekonać Nowozelandczyków mieszkających za granicą do powrotu, również zdecydowano się na zwolnienia fiskalne, w tym amnestię za niezapłacone grzywny czy pięcioletni okres zwolnienia z podatku od dochodów uzyskiwanych za granicą<sup>102</sup>.

Szczególnym zainteresowaniem krajów pochodzenia cieszą się, jak wspomniano, przede wszystkim pracownicy wysoko wykwalifikowani. Australia ustanowiła szereg stypendiów, które miały zachęcić wybitnych naukowców-Australijczyków do powrotu stałego lub czasowego<sup>103</sup>. Inną stosowaną strategią jest tworzenie, podobnie jak w przypadku biznesu, sieci transnarodowych kontaktów, co ma umożliwić transfer technologii i innowacyjności, np. poprzez wspólne podejmowanie badań<sup>104</sup>. Przykładem takiej działalności może być program *World Class New Zealand*<sup>105</sup>.

Promocja powrotów do ojczyzny obejmować może także bardzo szerokie grono osób, jak czynią to od wielu dekad Niemcy, i odwoływać się do czynników kulturowo-pochodzeniowych, choć w tym konkretnym przypadku także można mówić o pewnym zawężaniu napływu osób z kategorii *Aussiedler*. Aktywną politykę – realizację pewnych ogólnych założeń – w tym zakresie prowadzi się na poziomie krajów związkowych, chociażby w Nadrenii Północnej-Westfalii<sup>106</sup> czy Saksonii-Anhalt. Istotny jest też udział w tych przedsięwzięciach trzeciego sektora. Przykładowo fundacja GSO wraz z bawarskim Ministerstwem Gospodarki zorganizowała program powrotów *Back to Bavaria*. W programach

<sup>100</sup> <http://www.nzte.govt.nz/> data wejścia na stronę: 14.09.2013.

<sup>101</sup> R. S c h w a r t z, *op. cit.*, s. 8.

<sup>102</sup> A. G a m l e n, *New Zealand and its diaspora...*, s.123.

<sup>103</sup> A. G a m l e n, *The Emigration State and the Modern Geopolitical Imagination...*, s. 85.

<sup>104</sup> Y. Kuznetsov (ed.), *Diaspora Networks and the International Migration of Skills: How Countries Can Draw on Their Talent Abroad*, Washington 2006.

<sup>105</sup> A. G a m l e n, *New Zealand and its diaspora...*, s. 120.

<sup>106</sup> Program powrotów Nadrenii Północnej-Westfalii, <http://www.wissenschaft.nrw.de/forschung/foerderung/wissenschaftlichen-nachwuchs-foerdern/rueckkehrprogramm/> data wejścia na stronę: 13.09.2013.

takich wykorzystywane są dane statystyczne i analizy wskazujące, w których państwach zamieszkuje najwięcej wysoko wykwalifikowanych pracowników pochodzenia niemieckiego (zleceniodawcą wykonania studiów jest Federalna Agencja Pracy (*Bundesagentur für Arbeit*)<sup>107</sup>.

Na koniec warto wspomnieć o nielicznych dotychczas przykładach odmiany polityki wobec diaspory rozumianej jako *affinity diaspora*, do której zalicza się osoby nie związane z danym krajem ani poprzez urodzenie na jego terytorium, ani poprzez więzi o charakterze etnicznym. Związek w ramach *affinity diaspora* ma charakter sympatii dla danego kraju, jaka narodziła się podczas dłuższego w nim pobytu danej osoby. Ilustracją takiej aktywności może tu być program *Scottish Networks International*, polegający na stwarzaniu możliwości zatrudnienia (na okres od 3 do 12 miesięcy) w przedsiębiorstwach na terenie Szkocji dla cudzoziemskich absolwentów szkockich uniwersytetów<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Patrz <http://www.work-in-bavaria.de/arbeitnehmer/arbeiten/return-to-bavaria/>

<sup>108</sup> D. Ancien, M. Boyle, B. Kitchin, *op. cit.*, s.14.

## 3.

## Postawy przedstawicieli polskich instytucji wobec założeń i realizacji polityki polonijnej. Wyniki badania jakościowego

Niniejsza część raportu powstała w wyniku analizy wywiadów pogłębionych (IDI) na temat polityki polonijnej prowadzonych w ramach projektu badawczego „Polacy w Niemczech”<sup>109</sup>, realizowanego w Instytucie Zachodnim. Analizie poddano 11 wywiadów IDI z przedstawicielami instytucji kreujących i realizujących politykę polonijną<sup>110</sup>, a także polskich organizacji pozarządowych zajmujących się wspieraniem Polonii<sup>111</sup>. W większości były to osoby zajmujące wysokie pozycje w badanych instytucjach, w niektórych zaś przypadkach pozycje średnie. W każdym przypadku badaniem objęto osoby bezpośrednio zaangażowane bądź w projektowanie, bądź w realizację polityki polonijnej.

Przeprowadzone wywiady składały się z dwóch części. Pierwsza dotyczyła takich problemów, jak: zdefiniowanie przedmiotu polityki polonijnej, opis i ocena jej podstawowych założeń oraz realizacji, ewaluacja działalności instytucji zajmujących się jej koordynacją, kreowaniem i realizacją. Druga część wywiadu odnosiła się bezpośrednio do polityki państwa polskiego wobec Polaków w Niemczech i jej wyniki nie zostały wykorzystane w niniejszej ekspertyzie.

Celem tego rozdziału jest dokonanie opisu i interpretacja postaw przedstawicieli polskich instytucji wobec założeń i realizacji polityki polonijnej. Ze względu na praktyczny charakter opracowania zaprezentowane będą jedynie wyniki, nie zaś pełna analiza zgodna z naukową metodologią prezentowania wyników badań IDI. Stąd brak cytatów na poparcie poszczególnych tez stawianych w rozdziale<sup>112</sup>.

<sup>109</sup> Projekt „Polacy w Niemczech. Aspekty społeczne, polityczne, ekonomiczne i prawne” NN116 31639 finansowany był przez Narodowe Centrum Nauki, kierownik projektu: Michał Nowosielski.

<sup>110</sup> MSZ, MEN, Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą Senatu, Komisji Łączności z Polakami za Granicą, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ambasady polskiej w Berlinie.

<sup>111</sup> Stowarzyszenia „Wspólnota Polska”, Fundacji Semper Polonia.

<sup>112</sup> Dodatkowym argumentem przemawiającym za brakiem cytatów z poszczególnych wywiadów jest wysokie prawdopodobieństwo identyfikacji interlokutorów.

### 3.1. Dotychczasowa realizacja polityki polonijnej i model jej koordynacji

Polityka polonijna realizowana po 1989 r. w dużej mierze oparta była na przesłankach aksjologicznych. Jak wskazują wyniki badania, jednym z jej celów stało się „spłacenie długu” – szczególnie wobec Polaków mieszkających na Wschodzie, których Polska miała jakoby „porzucić”. Stąd wynikało szczególne traktowanie Polonii mieszkającej na wschód od Polski. Ponadto skupiano się często na kwestiach związanych z podtrzymywaniem tożsamości narodowej polskich wychodźców – szczególnie nauką języka polskiego, kontaktem z kulturą (zwłaszcza tradycyjną i ludową). Priorytetem były takie zadania, jak budowanie Domów Polskich, finansowanie zespołów folklorystycznych i bibliotek. Jako głównego kreatora zrębów tak rozumianej polityki polonijnej postrzega się Andrzeja Stelmachowskiego – marszałka Senatu pierwszej kadencji oraz w latach 1990-2008 prezesa Stowarzyszenia „Wspólnota Polska”. Wydaje się, że jego koncepcja polityki polonijnej – opartej na takich hasłach, jak „pomoc”, „wsparcie” czy „opieka” i realizowanej w dużej mierze przez Senat oraz „Wspólnotę Polską” – aktualna była aż do początków XXI w.

Dotychczas w realizację polityki polonijnej zaangażowanych było kilka ośrodków: parlament, administracja publiczna oraz organizacje pozarządowe.

Wyższa izba parlamentu, a szczególnie senacka Komisja Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą – w zgodnej opinii badanych – stanowiła do niedawna jeszcze jeden z filarów polityki polonijnej, przy czym należy podkreślić, że nie było tak jedynie z powodu zarządzania środkami finansowymi przeznaczonymi na współpracę z Polonią. Senat i jego przedstawiciele odpowiedzialni za kontakty z Polonią pełnili przede wszystkim istotne funkcje reprezentacyjne – zarówno wobec samych przedstawicieli Polonii, jak i władz krajów jej pobytu. Należy podkreślić wysoką rangę Senatu, wizerunek ponadpartyjności działań senackiej komisji oraz zbudowany na tej postawie kapitał zaufania wśród Polaków na obczyźnie. Dzięki swoim pionierskim działaniom mającym na celu wprowadzenie systemu ubiegania się o środki organizacji pozarządowych, Senat stworzył zręby polskiego społeczeństwa obywatelskiego na obczyźnie – szczególnie na wschodzie. Ten generalnie dobry wizerunek Senatu i sposobu realizacji przezeń polityki polonijnej nie oznacza, że wszystkie aspekty jego działalności były oceniane pozytywnie. Zarzuty, jakie padały wobec efektywności działań z zakresu polityki polonijnej, dotyczyły przede wszystkim braku kompetencji konstytucyjnych oraz zaplecza technicznego dla działań wykonawczych. Argumentowano, że Senat przede wszystkim powinien kreować politykę polonijną w zakresie ustawodawczym.

Komisja Łączności z Polakami za Granicą Sejmu pełni szczególną rolę. Choć często jej kompetencje bywają postrzegane jako niewielkie – głównie ze względu na brak środków finansowych przeznaczonych na współpracę z Polonią – to *de facto* są one znacznie większe i obejmują: ocenę wydatkowania środków, kontrolę działalności rządu, opiniowanie budżetu, zapraszanie osób odpowiedzialnych za politykę polonijną do zdawania relacji z jej realizacji, opiniowanie i inicjowanie ustaw o Polonii. Potencjalnie więc ze względu na stosunkowo rozległe kompetencje opiniodawcze i legislacyjne Komisja ta mogłaby odegrać o wiele większą rolę w przyszłości w kreowaniu polityki polonijnej.

W obowiązującym do niedawna modelu rola MSZ zarówno na poziomie planowania, jak i realizowania polityki polonijnej była – mimo prerogatyw wynikających m.in. z ustawy o działach administracji rządowej<sup>113</sup> – stosunkowo ograniczona i postrzegana jako okazjonalna. W wywiadach nie pojawiły się wyraźne odniesienia do Rządowych programów współpracy z Polonią i Polakami za granicą z 2002 i 2007 r. Nie odnotowano także opinii o konkretnych działaniach MSZ w zakresie realizacji polityki polonijnej – z wyjątkiem najbardziej aktualnych problemów dotyczących organizacji konkursów na finansowanie współpracy z Polonią po 2011 r.

Pewnym problemem – znajdującym swoje potwierdzenie także w dalszych fazach badania – jest postrzeganie roli przedstawicielstw dyplomatycznych i konsulatów w realizacji efektywnej, nastawionej na jakość polityki polonijnej. Z jednej strony obciążone są one licznymi, czasem sprzecznymi, zadaniami, oraz muszą starać się zachowywać równowagę między różnymi, często skonfliktowanymi, społecznościami polonijnymi, co jest zadaniem niełatwym. Z drugiej jednak strony daje się zaobserwować szereg barier utrudniających realizację polityki polonijnej na tym szczeblu, do których należą m.in. częste rotacje ambasadorów, konsulów, osób odpowiedzialnych za kontakty z Polonią, co przeszkadza w zachowaniu ciągłości działań wobec Polonii w danym kraju.

Ważnymi instytucjami dla realizacji polityki polonijnej powinny być także inne ministerstwa. Ministerstwo Edukacji Narodowej zaangażowane jest w zapewnianie funkcjonowania polskiej edukacji za granicą, w tym także w działania mające na celu podtrzymanie tożsamości narodowej i kontaktu z Polską młodych przedstawicieli Polonii, co – szczególnie w przypadku dzieci nowych migrantów – jest jedyną szansą na ich późniejszy powrót do Polski. Ministerstwo Kultury jest postrzegane jako odpowiedzialne za organizowanie ośrodków dokumentacji, opiekę nad zabytkami czy muzeami. Z kolei

<sup>113</sup> Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 2007 nr 65, poz. 437), art. 32, ust. 1, p. 4.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, odpowiedzialne za działania wobec migrantów zarobkowych, silniej zaangażowało się w realizację polityki polonijnej dopiero po 2004 r. Wyniki badania wskazują jednak, że w opinii badanych rola i faktyczne zaangażowanie poszczególnych resortów są ograniczone.

Być może ograniczenia te wynikają z przyjętego dotychczas sposobu koordynacji polityki polonijnej. Analiza zebranego materiału pokazuje, że nie można mówić tu o jednym modelu koordynacji. Na podstawie zebranych wypowiedzi wskazać trzeba przynajmniej trzy ośrodki zarządzania polityką polonijną realizowaną przez różne instytucje. Pierwszym z nich jest MSZ, drugim Międzyresortowy Zespół do Spraw Polonii i Polaków za Granicą, trzecim zaś Senat. To rozmycie organizacyjne na poziomie zarządzania wydaje się wynikać z niejasności przepisów<sup>114</sup> oraz dotychczasowej praktyki<sup>115</sup>. Co ciekawe, problem koordynacji podnoszony był przez przedstawicieli właściwie wszystkich badanych instytucji, przy czym oceny dotychczasowego jej funkcjonowania były zazwyczaj negatywne. Szczególnie interesująca jest kwestia Międzyresortowego Zespołu, który – mimo swojego formalnie dużego znaczenia – nie pełnił do tej pory istotnej roli. Rzeczywiście w wielu wywiadach nie pojawił się on spontanicznie w ogóle, jeśli zaś został przywołany, to oceniany był jako mało decyzyjny, co miało wynikać z faktu, iż przedstawiciele poszczególnych ministerstw byli reprezentowani na niskim szczeblu<sup>116</sup>.

Koordynacja polityki polonijnej, a także dotychczasowy sposób jej planowania krytykowane były nie tylko przez przedstawicieli instytucji spoza administracji publicznej, ale także przez przedstawicieli samego MSZ, co może być interpretowane jako jeden z dowodów na zmianę, lub przynajmniej chęć zmiany, dotychczasowej polityki polonijnej. Jednym z ważnych elementów tej

<sup>114</sup> § 2, ust. 2 Zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą stanowi, iż jednym z zadań Zespołu jest „zapewnienie koordynacji działań organów administracji rządowej realizującej zadania w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą”, zaś Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30.10.2007 r. system koordynacji polityki polonijnej opisuje w następujący sposób: „Za realizację Rządowego Programu odpowiedzialne są wszystkie podmioty administracji rządowej. Koordynację działań zagranicznych realizuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych, koordynację działań krajowych oraz współpracy z Kancelarią Prezydenta RP i Parlamentem realizuje Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w porozumieniu z MSZ. Poszczególne zadania realizują ministrowie właściwi w przedmiotowych sprawach, w kwestiach wykraczających poza granice RP działają oni w porozumieniu z MSZ. Bieżąca współpraca resortów zaangażowanych w realizację Rządowego Programu jest realizowana na forum Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą przy KPRM”.

<sup>115</sup> Szczególnie odnosi się to do ośrodka senackiego.

<sup>116</sup> Mimo iż § 3, ust. 3, p. 1 Zarządzenia nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą stanowi, iż członkami Zespołu są sekretarze lub podsekretarze stanu poszczególnych ministerstw.

krytyki jest wskazanie na brak jasno stawianych celów oraz wskaźników oceny ich realizacji. Dotychczas prowadzona polityka oceniana była jako nieefektywna – zarówno na poziomie całej polityki, jak i jej realizacji przez poszczególne instytucje: ministerstwa, Senat czy organizacje pozarządowe.

Osobnym aktorem polityki polonijnej, działającym na styku z administracją publiczną i władzą ustawodawczą, są organizacje pozarządowe. Wskazywano na główne organizacje wyspecjalizowane we współpracy z Polonią: Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, Fundacja Semper Polonia, Fundacja „Pomoc Polakom na Wschodzie”<sup>117</sup>. Polskie organizacje pozarządowe wspierające Polonię są postrzegane jako istotni aktorzy polityki polonijnej. Podkreślano ich zasługi i kompetencje, zauważając jednocześnie, że styl ich działania jest już niejednokrotnie archaiczny oraz że organizacje te skupione były do tej pory przede wszystkim na wspieraniu Polaków na wschodzie, w mniejszym stopniu poświęcając swoją uwagę Polakom na zachodzie.

### 3.2. Zmiana polityki polonijnej

Analiza wywiadów wskazuje, że przedstawiciele administracji publicznej oraz władzy ustawodawczej, a do pewnego stopnia także przedstawiciele organizacji pozarządowych dostrzegają potrzebę zmiany polityki polonijnej. Wynika to z – opisanego wyżej – krytycznego stosunku do dotychczasowego sposobu jej planowania i realizacji. Ponadto potrzeba zmiany uwarunkowana jest takimi czynnikami, jak pojawienie się nowych wyzwań oraz możliwości związanych z nowymi migracjami oraz przemiany charakteru i potrzeb polskich społeczności za granicą.

O ile jednak można mówić o pewnego rodzaju konsensusie dotyczącym potrzeby zmiany polityki polonijnej, to poszczególne instytucje różniły się w sposobie opisu tych zmian. Należy podkreślić, że instytucje administracji publicznej, szczególnie zaś MSZ wydają się proaktywne – mają określoną wizję przemian – zarówno założeń, jak i sposobów ich realizacji. Pozostałe instytucje – organizacje pozarządowe, a także władza ustawodawcza są raczej reaktywne – odnoszą się do propozycji MSZ, oceniając je pozytywnie bądź negatywnie w zależności od uwarunkowań politycznych lub własnego wcześniejszego zaangażowania w sprawy polonijne.

<sup>117</sup> Sporadycznie wymieniano inne organizacje, które zajmują się sprawami polonijnymi, ale nie jest to ich główny obszar działania, np. Caritas czy harcerstwo.

Analiza wywiadów prowadzi do wniosku, iż można mówić o kilku wyraźnych kierunkach zmian sposobu programowania, koordynowania i realizacji polityki polonijnej:

- w aspekcie programowania polityki polonijnej najważniejsza zmiana miałyby dotyczyć wyraźniejszego niż do tej pory wyznaczania celów polityki polonijnej, przy czym celem dominującym miałyby być realizacja polskiej racji stanu. Definiowanie celów powinno służyć nie tylko zwiększeniu skuteczności polityki polonijnej, ale także zwiększeniu efektywności wydawania publicznych środków;
- w aspekcie koordynacji polityki polonijnej planowane zmiany dotyczyć miałyby przede wszystkim zwiększenia roli Międzyresortowego Zespołu (przy jednoczesnym zachowaniu dominującej pozycji MSZ). Dla osiągnięcia tego zamierzenia konieczna jest zmiana poziomu reprezentacji poszczególnych resortów na jego posiedzeniach i tym samym zwiększenie jego decyzyjności;
- w aspekcie realizacji polityki polonijnej najczęściej przywoływane zmiany dotyczyć miałyby sposobu finansowania współpracy z Polonią<sup>118</sup>.

### 3.3. Krytyka, zagrożenia i obawy

Ponieważ badanie prowadzono w momencie rozpoczęcia się procesu zmiany polityki polonijnej – szczególnie w zakresie jej koordynacji i finansowania, w wielu wywiadach pojawiały się oceny tych przemian. Podobnie jak w przypadku opisu zmian polityki polonijnej, oceny te także różnią się w zależności od tego, jakiej instytucji przedstawicielem byli oceniający. Można zauważyć, że – z oczywistych względów – najmniej krytycznie na proponowane zmiany patrzyli przedstawiciele administracji publicznej, szczególnie zaś MSZ. Bardziej ostrożne, a czasami także krytyczne spojrzenie prezentowali przedstawiciele władzy ustawodawczej i organizacji.

Jednym z podstawowych zarzutów wobec nowej polityki jest ciągły deficyt precyzyjnie nakreślonych priorytetów. Szczególnie zwracano uwagę na fakt, iż obecnie realizowana polityka nie opiera się na długofalowej strategii. Jej brak powoduje, iż występuje zagrożenie, że polityka polonijna w wydaniu MSZ będzie się ograniczać do organizowania reglamentacji środków finansowych.

Pojawiały się także zastrzeżenia dotyczące problemu planowanych zmian w zakresie koordynacji polityki polonijnej. Z jednej strony zastrzeżenia budził

<sup>118</sup> Wywiady przeprowadzono w czasie, gdy dyskusja nad przekazaniem środków finansowych na współpracę z Polonią z gestii Senatu do MSZ była jeszcze ciągle żywo dyskutowana.



brak przejrzystego podziału kompetencyjnego między poszczególnymi kreatorami i wykonawcami polityki polonijnej. Z drugiej strony zwracano uwagę na silną pozycję MSZ w kreowaniu, koordynowaniu i finansowaniu polityki polonijnej. Ta „dominacja” MSZ wywołuje zarówno pozytywne, jak i negatywne komentarze. Oceny pozytywne odnosiły się przede wszystkim do takich kwestii, jak przewidywane zwiększenie efektywności wykorzystania środków oraz unowocześnienie sposobu rozdzielania funduszy. Z kolei krytyczne oceny koncentrowały się przede wszystkim na zagrożeniu dublowania się działań polityki polonijnej i polityki zagranicznej<sup>119</sup> oraz możliwości narzucania tematów czy problemów, jakimi będą zajmować się finansowane w ramach polityki polonijnej instytucje. Ciekawym wątkiem, który pojawił się w kontekście silniejszego związania polityki polonijnej z polityką zagraniczną, są pojawiające się obawy wywołania konfliktu lojalności wobec państwa pochodzenia czy państwa przyjmującego. Organizacje lub osoby, które miałyby być finansowane przez MSZ w ramach programów współpracy z Polonią i Polakami za granicą, mogłyby – szczególnie w reżimach niedemokratycznych – być postrzegane jako swoista „piąta kolumna”.

Innym problemem, na który zwracano uwagę, było – odczytywane jako burzące stary porządek – zmniejszenie zainteresowania Polakami na wschodzie i przesunięcie priorytetów polityki polonijnej na zachód. Konsekwencją tej zmiany miałyby być ograniczenie środków dla organizacji i środowisk polonijnych na wschodzie, co z kolei może sprawić, że niektóre organizacje, które wcześniej aktywnie wspierano, nie będą zdolne do dalszego działania.

W prowadzonych wywiadach pojawiło się także wiele odniesień do szczegółowych kwestii związanych ze zmianami w zakresie polityki polonijnej:

- większe niż do tej pory sformalizowanie grantów na realizację polityki polonijnej powoduje obawy o to, że organizacje polonijne zaczną ze sobą rywalizować. W konsekwencji zmniejszyć się może – pochwalana przez MSZ – kooperacja między organizacjami;
- o ile sam pomysł promocji Polski poprzez Polonię jest powszechnie akceptowany, to zwraca się jednak uwagę, że nie powinien być to najważniejszy cel polityki polonijnej. Ponadto wskazywano także, że Polacy mieszkający za granicą nie mają wystarczającej wiedzy na temat narzędzi promocji polskości za granicą;
- wsparcie inicjatyw gospodarczych bywa interpretowane jako dające pole możliwości do nadużyć. Szczególne wsparcie polskiej przedsiębiorczości

<sup>119</sup> W tym także dyplomacji publicznej oraz mechanizmu wsparcia wymiaru obywatelskiego i samorządowego polskiej polityki zagranicznej.

za granicą może powodować zjawisko podobne do tego obserwowanego w przypadku aktywności w organizacjach, które bywa nazywane przez badanych jako „zawód – Polak”;

- wątpliwości budzi położenie nacisku na powroty utalentowanych Polaków do Polski, aby ukończyli tu studia wyższe. Były one dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, rozwiązanie takie może doprowadzić do pozbycia społeczności polonijnych za granicą młodych elit. Po drugie, ze względu na różnice w zarobkach i poziomie życia brak jest gwarancji, że uda się w ten sposób przyciągnąć do Polski młodych ludzi – szczególnie z krajów zachodu.

4.

## **Polacy mieszkający za granicą wobec kwestii związanych z polityką polonijną. Wyniki sondażu**

Informacje zaprezentowane w tej części opracowania pochodzą z badania o charakterze ilościowym, zrealizowanego techniką sondażu internetowego. Podstawowym celem przeprowadzonego badania była próba oszacowania gotowości Polaków mieszkających za granicą do zaangażowania się w zadania związane z szeroko pojętą promocją Polski za granicą. Istotne z punktu widzenia realizowanego projektu problemy badawcze obejmowały cały szereg zagadnień szczegółowych, które miały w konsekwencji dostarczyć odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania:

- czy Polacy mieszkający za granicą są zainteresowani udziałem w promocji Polski?
- w jaki sposób Polacy mieszkający za granicą mogą zostać zaktywizowani do działań na rzecz polskiej społeczności i co za tym idzie w realizację założeń polityki polonijnej?

W związku z tym pytania zawarte w ankiecie koncentrowały się wokół czterech zasadniczych zagadnień: sytuacji społecznej Polaków w kraju pobytu; analizy kontaktów i więzi społecznych; identyfikacji skali uczestnictwa migrantów w życiu społecznym, kulturowym i politycznym, a także ich gotowości do zaangażowania w wyszczególnione sfery ludzkiej aktywności. W prezentowanej części raportu zostaną przedstawione kolejno następujące zagadnienia:

- charakterystyka społeczno-demograficzna badanej próby,
- analiza kontaktów społecznych w warunkach migracyjnych,
- szczegółowa analiza partycypacji społecznej Polaków mieszkających za granicą w trzech zasadniczych wymiarach społecznej aktywności: politycznej, kulturowej oraz organizacyjnej wraz z diagnozą najistotniejszych uwarunkowań tej aktywności,
- diagnoza opinii badanych względem funkcjonowania organizacji polonijnych,
- identyfikacja skali gotowości do zaangażowania się w życie organizacyjne polskiej społeczności w kraju pobytu,
- charakterystyka najbardziej preferowanych sposobów i obszarów zaangażowania się Polaków mieszkających za granicą w realizację polityki polonijnej.

Jak już wspomniano podstawę empiryczną dla przeprowadzonej analizy stanowią badania o charakterze ilościowym. Wykorzystana została technika CAWI (*Computer Assisted Web Interviews*), która stanowi w istocie adaptację tradycyjnych metod gromadzenia informacji do nowego medium, jakim jest Internet<sup>120</sup>. Zaletą zastosowania ankiety internetowej jest krótki czas realizacji badania, pewność standaryzacji oraz względnie niskie koszty realizacji badania<sup>121</sup>.

Badanie techniką CAWI na zlecenie Instytutu Zachodniego przeprowadziła w dniach 21.06-17.07.2013 r. firma Centrum Badań Stosowanych Ultex Ankie-ter Sp. z o.o. na próbie 3500 Polaków mieszkających za granicą. Badanie obejmowało osoby polskiego pochodzenia, które mieszkają od co najmniej trzech miesięcy w jednym z 11 krajów Europy Zachodniej (Irlandia, Wielka Brytania, Norwegia, Holandia, Hiszpania, Szwecja, Włochy, Belgia, Francja, Niemcy, Austria) lub w USA. Badanie realizowane było za pośrednictwem stron internetowych polskich portali odwiedzanych z zagranicy (identyfikacja na podstawie numerów IP połączenia internetowego oraz pytanie filtrujące w kwestionariuszu).

Kwotowy dobór próby został opracowany w oparciu o kryterium kraju pobytu respondenta. Na podstawie danych GUS o wielkości migracji polskiej założono strukturę próby przedstawioną w tabeli 1.

Tabela 1.

**Struktura próby**

1	USA	700
2	Irlandia	218
3	Wielka Brytania	977
4	Norwegia	80
5	Holandia	188
6	Hiszpania	87
7	Szwecja	65
8	Włochy	160
9	Belgia	79
10	Francja	96
11	Niemcy	794
12	Austria	56
Suma:		3500

<sup>120</sup> T. Żmijewska - Jędrzejczyk, *Badania internetowe*, w: P. B. Sztabiński, F. Sztabiński, Z. Sawiński (red.), *Nowe metody, nowe podejścia badawcze w naukach społecznych*, Warszawa 2004, s. 245.

<sup>121</sup> *Ibidem*.

Z uwagi na specyfikę zastosowanej techniki oraz specyfikę doboru próby wyniki badania nie są reprezentatywne. Oznacza to, że nie mogą być uogólniane na całą populację emigrantów, lecz jedynie na tę część, która za granicą korzysta z witryn polskich portali. Była to jednak jedyna możliwość dotarcia do tak dużej liczby respondentów będących emigrantami, w tak krótkim czasie. Ponadto zastosowany dobór próby jest uzasadniony w przypadku badań dotyczących zaangażowania migrantów w sprawy kraju pochodzenia.

#### 4.1. Charakterystyka prac badawczych

Opisanym badaniem ilościowym objętych zostało 3500 osób. W próbie znalazły się osoby o bardzo zróżnicowanych cechach społeczno-demograficznych oraz historii migracyjnej. Z analizy okresu w jakim następowała emigracja z Polski wynika, że prawie trzy piąte badanej populacji (58,3%) stanowią ankietowani, którzy wyjechali z kraju po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, czyli po 2004 r. Wychodźstwo co trzeciego badanego (30,5%) przypada na przedział czasowy 1990-2003 i tylko co dziewiąty wyemigrował przed okresem transformacji ustrojowej w 1989 r.

Zebrany materiał empiryczny wykazał ponadto, że wśród współczesnych emigrantów utrwała się trend migracji długookresowej. W badanej próbie tylko nieznaczny odsetek respondentów (4,9%) przebywał w kraju imigracji od 3 miesięcy do roku. Drugą pod względem liczebności grupę tworzyły osoby, które przebywały w kraju obecnego pobytu od roku do 5 lat (19,5%). Pozostali, czyli *de facto* większość badanych, to osoby, które mieszkały we wskazanym kraju imigracji dłużej niż 5 lat (75,5%).

Dane te korespondują z informacjami na temat planów dotyczących dalszego pobytu na emigracji. Okazuje się, że przeszło połowa respondentów nie zamierza wrócić do Polski (55,7%) i tylko dla niewielkiej liczby badanych emigracja ma charakter intencjonalnie tymczasowy (16,8%). Ponieważ w badanej próbie względnie silnie reprezentowany był odsetek osób niezdecydowanych co do dalszych losów migracyjnych (27,5% dla odpowiedzi „nie wiem/trudno powiedzieć”), na podstawie uzyskanych wyników trudno wnioskować o skali potencjalnych powrotów. Ważnym odnotowaniem jest także fakt, że zdecydowaną większość respondentów (78,5%) tworzyły osoby, które nie posiadały obywatelstwa kraju przyjmującego.

Bardzo interesująco przedstawia się również charakterystyka badanej próby pod względem szeregu cech społeczno-demograficznych. W badaniu wzięły udział 1782 kobiety oraz 1718 mężczyzn, co oznacza, że w badanej populacji

rozkład płci jest względnie proporcjonalny. Bardziej zróżnicowana okazała się struktura badanych według wieku. Największy odsetek badanych stanowiły kolejno osoby w wieku od 25 do 34 lat (30,9%) oraz mające od 35 do 44 lat (25,5%). Praktycznie co piąty badany mieścił się w przedziale wiekowym 44-54 lat (20,3%), a co siódmy posiadał od 55 do 64 lat (15,4%). Wśród badanych niewiele było osób powyżej 65. roku życia – 3,2% oraz przedstawicieli młodzieży do 24. roku życia – 4,8%. Wyraźnie zatem widać, że grupę badanych współczesnych polskich migrantów, korzystających z Internetu, stanowią osoby młode, w wieku produktywnym, głównie mobilnym.

Istotnym elementem charakteryzującym badaną populację jest określenie miejsca pochodzenia oraz miejsca zamieszkania respondentów. Zebrane na ten temat informacje również pokrywają się z ogólnie obserwowanymi tendencjami oraz procesami opisywanymi obecnie w literaturze poświęconej zagadnieniom migracyjnym. Największy odsetek badanych stanowiły osoby pochodzące z województw o największych odpływach migracyjnych, czyli kolejno z województwa: śląskiego (14,6%), małopolskiego (13,1%), dolnośląskiego (9,4%) oraz podkarpackiego (9%)<sup>122</sup>. W próbie znaleźli się przede wszystkim ankietowani pochodzący z różnej wielkości miast i tylko co szósty badany (17,7%) pochodził z obszarów wiejskich.

Przebywając „na emigracji” respondenci koncentrują się w ośrodkach miejskich, przy czym prawie co trzeci z nich (26,3%) wybiera duże, przeszło jednomilionowe metropolie. Tłumaczyć to można czynnikami ekonomicznymi, głównie łatwiejszą w dużych miastach dostępnością pracy.

Z punktu widzenia prowadzonej analizy ważne było określenie sytuacji zawodowej Polaków mieszkających za granicą. Wykonywany zawód jest bowiem zmienną atrybutywną, która niejednokrotnie wskazuje na status jednostki w systemie stratyfikacyjnym społeczeństwa przyjmującego. Struktura zawodowa badanej populacji okazała się dość spolaryzowana. Przeszło co trzeci badany jest pracownikiem fizycznym (34,6%), zaś co czwarty (26,4%) jest zatrudniony na stanowisku menedżerskim/kierowniczym, specjalistycznym lub wykonuje wolny zawód. W dalszej kolejności wśród respondentów odnotowano: przedsiębiorców (7,8%), osoby prowadzące własne gospodarstwo domowe (6,9%), pracowników administracji i nauczycieli (4%) oraz rolników (0,3%). Niewielką grupę stanowili również emeryci i renciści (4,7%), bezrobotni (2,3%) oraz osoby pracujące dorywczo (1,9%). Podane statystyki mogą świadczyć o wcale nie

<sup>122</sup> Warto zaznaczyć, że obszarami o dużych odpływach migracyjnych są również województwa opolskie i podlaskie; odsetek respondentów pochodzących z tych województw wynosił dla każdego po 3% i był względnie porównywalny z odpowiednimi wartościami dla pozostałych województw.

tak trudnym położeniu zawodowym badanych imigrantów, jak nakreśla się to w debacie publicznej. Niemniej jednak z uwagi na specyficzny sposób doboru próby interpretację taką należy traktować bardzo ostrożnie.

Ocena sytuacji ekonomicznej w analizowanej grupie osób przedstawia się dla respondentów dość korzystnie. Aż dwie trzecie badanych (64,5%) oceniło ją jako dobrą i bardzo dobrą i tylko jeden na 25 respondentów uznał swoją pozycję materialną za złą i bardzo złą (4,3%). Interesujący przy tym jest fakt, że na ocenę sytuacji ekonomicznej nie wpływa zasadniczo okres w jakim nastąpiła emigracja, co oznacza, że oceny formułowane przez respondentów z różnych okresów emigracji są względnie porównywalne. Na tej podstawie można wysunąć nieśmiałą tezę, że w przypadku badanej populacji nie czas pobytu poza granicami kraju, a określony kapitał społeczny, posiadane zasoby i predyspozycje warunkują pozycję jednostki w społeczeństwie przyjmującym.

## 4.2. Partycypacja społeczna i jej obszary

Jednym z podstawowych celów badania było oszacowanie poziomu i zakresu szeroko pojętej aktywności społecznej Polaków mieszkających za granicą i co za tym idzie sformułowanie wniosków na temat stosunku polskich migrantów wobec kwestii realizacji działań na rzecz polityki polonijnej. W literaturze socjologicznej akcentuje się, że aktywność społeczna jednostek i grup wzmacnia poczucie wspólnoty i przeciwdziała marginalizacji społecznej. Uznaje się jednocześnie, że jest ona narzędziem kapitału społecznego (wzmacnia go) oraz społecznej integracji: w przypadku grup migracyjnych integracji ze społeczeństwem przyjmującym oraz z własnym środowiskiem imigracyjnym.

Aktywność społeczna artykułuje się w różnych formach. W prezentowanym opracowaniu uwaga zostanie skupiona na trzech zasadniczych: politycznej, kulturowej oraz aktywności w organizacjach obywatelskich. Istotnym uzupełnieniem tych rozważań jest charakterystyka kontaktów społecznych Polaków przebywających za granicą i sformułowanie wniosków na temat charakteru więzi społecznych budowanych przez nich w warunkach migracyjnych. Pozwoli to na późniejsze nakreślenie zależności pomiędzy poczuciem związku z własną grupą narodową a postawami względem polityki polonijnej i gotowością do zaangażowania się w działania na rzecz jej realizacji.

### 4.2.1. Kontakty społeczne

W warunkach migracyjnych bardzo istotną rolę w podtrzymywaniu więzi z własną grupą odgrywają różnego rodzaju kontakty społeczne. Chcąc zdiagnozować występujące w tym zakresie wśród polskich migrantów tendencje, w trakcie badania poproszono ankietowanych o wskazanie w jakiego rodzaju relacje społeczne wchodzi najczęściej. Analiza zebranych informacji wykazuje, że Polacy mieszkający za granicą wchodzi w różnego rodzaju i o różnym stopniu intymności kontakty społeczne zarówno z członkami własnej grupy, jak i członkami społeczeństwa przyjmującego.

Osobiste relacje zawiązywane przez Polaków mieszkających za granicą w obrębie własnej grupy etnicznej najczęściej dotyczą kolejno:

- kontaktów z krewnymi i członkami najbliższej rodziny, pozostałymi w Polsce – aż 88,2% wskazań na kontakty regularne i częste<sup>123</sup>;
- kontaktów ze znajomymi i przyjaciółmi, przebywającymi w kraju pobytu – odpowiednio 79,8%;
- kontaktów z krewnymi i członkami najbliższej rodziny, przebywającymi w kraju pobytu – 67,4%;
- kontaktów ze znajomymi i przyjaciółmi pozostałymi w Polsce – 55,8%;
- kontaktów ze współpracownikami w kraju pobytu – 54,6%;
- kontaktów ze współpracownikami pozostałymi w Polsce – 16,7%.

Osobiste relacje zawiązywane przez Polaków mieszkających za granicą na zewnątrz własnej grupy najczęściej dotyczą kolejno:

- kontaktów ze znajomymi i przyjaciółmi – 74,4% wskazań na kontakty częste i regularne;
- kontaktów ze współpracownikami – 65,3%;
- kontaktów rodzinnych – 49,4%.

Ciekawe jest przy tym to, że na istnienie rozbudowanych wielokulturowych kręgów przyjacielskich i towarzyskich<sup>124</sup> zwraca uwagę przeszło połowa respondentów (55,7%). Co więcej, analogiczny jest odsetek badanych, którzy akcentują posiadanie rozbudowanych kręgów towarzyskich o charakterze monokulturowym (56,5%). Na strukturę społecznych kontaktów Polaków przebywających za granicą wpływ ma szereg czynników. Analiza zależności między różnymi zmiennymi społeczno-demograficznymi wykazała, że powiązana jest ona z wiekiem badanych oraz z długością pobytu na emigracji. Przykładowo

<sup>123</sup> Jako kontakty regularne i częste rozumiemy kontakty: codzienne, odbywające się kilka razy w tygodniu oraz odbywające się kilka razy w miesiącu

<sup>124</sup> Mamy tu na uwadze kręgi znajomych liczące kilkanaście osób i więcej.



w przypadku kontaktów wewnątrzgrupowych zaobserwowano, że częstotliwość i regularność kontaktów z przyjaciółmi i znajomymi w kraju pobytu zmniejsza się wraz z wiekiem. Ponadto na siłę i intensywność relacji z rodziną mieszkającą w Polsce wskazuje dodatkowo fakt, iż połowa ankietowanych przyznała się do przesyłania jej środków pieniężnych (50,1%).

Na podstawie uzyskanych wyników można wysnuć kilka ogólnych wniosków. Po pierwsze stwierdzić należy, że polscy migranci nie tylko podtrzymują relacje z rodakami, ale i budują i podtrzymują sieci relacji społecznych z innymi członkami społeczeństwa przyjmującego. Zapewne wpływa to nie tylko na stosowane strategie adaptacji, ale wskazuje wyraźnie na postępujące procesy społecznej integracji i akulturacji do społeczeństwa przyjmującego. Po drugie, odnosząc uzyskane wyniki do problematyki więzi społecznej, stwierdzić można, że dla Polaków mieszkający za granicą ważną formą zachowywania więzi z krajem jest utrzymywanie kontaktów z rodziną (zarówno tą przebywającą w kraju, jak i „na emigracji”) oraz budowanie relacji z rodakami w warunkach migracyjnych.

#### 4.2.2. Partycypacja polityczna

Kolejny obszar problemowy uwzględniony w ramach analizy różnych form aktywności społecznej Polaków mieszkających za granicą dotyczy ich partycypacji politycznej. Poziom aktywności politycznej migrantów oszacowano na podstawie deklaracji respondentów na temat uczestnictwa w wyborach. Zwrócono przy tym uwagę zarówno na uczestnictwo w wyborach przed wyjazdem za granicę, jak i w warunkach migracyjnych. W badaniu nie zdefiniowano o jaki rodzaj wyborów chodzi (samorządowe, krajowe, europejskie), by nie zawęzić spektrum uzyskanych odpowiedzi.

Generalnie na podstawie uzyskanych wyników stwierdzić można, że poziom partycypacji wyborczej respondentów przed opuszczeniem kraju nie był bardzo wysoki: do regularnego udziału w wyborach przyznała się tylko nieco ponad połowa ankietowanych (55,5%); co trzeci badany uczestniczył w wyborach nieregularnie (27,8%), zaś jeden na sześciu nigdy (16,7%). Zaskakujący jest zwłaszcza wysoki odsetek osób, które nigdy nie partycypowały politycznie, gdyż w badanej próbie stosunkowo niewielka była liczba osób młodych, które mogłyby opuścić kraj przed ukończeniem 18. roku życia; znikomy był również odsetek osób bez prawa wyborczego.

Zebrane statystyki wykazały ponadto, że w warunkach migracyjnych i tak już niski stopień partycypacji politycznej obniża się. Na pytanie: Jak często obecnie uczestniczy Pan(i) w wyborach (zarówno władz Polski, jak i w kraju

Pana(i) pobytu)? – co trzeci badany (29,2%) wskazał na nieregularny udział, jeden na czterech respondentów zadeklarował regularną frekwencję (23,2%), zaś blisko połowa ankietowanych potwierdziła całkowitą bierność w tym zakresie (47,6%). Bardziej szczegółowa analiza wykazała, że największy odsetek badanych regularnie uczestniczących w wyborach to osoby zamieszkujące obecnie: USA (35,9%), Belgię (27,8%), Szwecję (26,2%) oraz Austrię (25%); natomiast całkowitą bierność polityczną przejawiają najczęściej Polacy przebywający w Holandii (61,7%), Hiszpanii (57,5%) oraz we Włoszech (56,3%).

Partycypacja polityczna w warunkach migracyjnych jest silnie skorelowana z określonymi zmiennymi demograficzno-społecznymi. Po pierwsze, zależy od płci badanych. Okazało się, że regularne uczestnictwo w wyborach deklaruje jedna trzecia badanych mężczyzn (27,6%) i jedynie co piąta respondentka (18,9%). Po drugie, uzależniona jest od wieku ankietowanych. Zebrany materiał empiryczny pozwala zaobserwować prawidłowość, że im wyższy wiek badanych, tym częściej uczestniczą oni w wyborach. Przykładowo regularną partycypację wyborczą deklaruje 58% osób po 65. roku życia i tylko co piąty badany (21,1%) mający od 35 do 44 lat. Zależność tę tłumaczyć można przynajmniej dwoma czynnikami. Po pierwsze, grupę respondentów mających 65 lat i więcej w większości przypadków tworzyć mogą tzw. migranci reaktywni, którzy wyjechali z Polski przed 1989 r. często z przyczyn politycznych, co wpływać może na ich aktywniejsze postawy. Po drugie, w grupie młodszych migrantów znaczny może być odsetek osób, które nie posiadają obywatelstwa kraju pobytu i w konsekwencji nie posiadają prawa wyborczego. Zaobserwowane tendencje potwierdza niejako analiza związku między partycypacją polityczną a czasem udania się na emigrację: jej poziom jest znacznie wyższy w grupie badanych, którzy wyjechali z Polski przed okresem transformacji niż wśród najnowszych poakcesyjnych migrantów. Generalnie zaobserwowany niski poziom deklarowanej frekwencji wyborczej w badanej grupie migrantów pokrywa się z tendencjami obserwowanymi w tym zakresie w Polsce. Wnioskować również można, że niski poziom partycypacji politycznej ma swoje przełożenie na postawy Polaków mieszkających za granicą względem polityki polonijnej.

### 4.2.3. Uczestnictwo w kulturze

Kolejną uwzględnioną w badaniu płaszczyzną społecznej aktywności Polaków mieszkających za granicą jest uczestnictwo w kulturze. Uczestnictwo to definiuje się jako korzystanie z zasobów tworzonych przez różne instytucje kulturowe (Cultural Statistic 2011). Wyniki analizy uczestnictwa badanych

migrantów w różnych wydarzeniach kulturowych<sup>125</sup>, zarówno w kraju, jak i w warunkach migracyjnych, tylko nieznacznie się pokrywają i wskazują jednocześnie na względnie niski poziom korzystania z oferty kulturowej.

W warunkach migracyjnych odsetek Polaków biorących regularny i częsty udział<sup>126</sup> w wydarzeniach kulturowych wynosi jedynie 18,6%. Dwie piąte ankietowanych (42,7%) uczestniczy w wydarzeniach kulturowych kilka razy w roku, a co ósmy w ogóle (12,4%). Badania wykazały jednocześnie, że odsetek respondentów, którzy deklarowali absencję kulturową, zwiększa się w warunkach migracyjnych i analogicznie zmniejsza się na emigracji udział regularnie partycypujących w kulturze<sup>127</sup>. Oznacza to, że proces migracyjny wpływa negatywnie na zachowania i postawy Polaków mieszkających za granicą względem ich uczestnictwa w kulturze. Oczywiście wniosek ten z uwagi na charakter badanej próby należy traktować w kategoriach ogólnych spostrzeżeń; wymaga on bowiem bardziej pogłębionych analiz.

Wiele badań z zakresu uczestnictwa Polaków w kulturze wskazuje, że zachowania i preferencje względem tego rodzaju aktywności uzależnione są od różnych czynników obiektywnych, takich jak: wiek, sytuacja ekonomiczna, wykonywany zawód. Niestety na podstawie uzyskanych danych trudno oszacować wpływ tych zmiennych na partycypację kulturową Polaków mieszkających za granicą. Obserwacją jakiej zdołano dokonać jest jedynie brak zależności pomiędzy uczestnictwem w wydarzeniach kulturowych w kraju pobytu a płcią, co oznacza, że zachowania kobiet i mężczyzn są tu komparatywne. Generalnie podsumowując tę część uwag stwierdzić należy, że na podstawie otrzymanych wyników zauważyć można, iż poziom uczestnictwa badanych Polaków mieszkających za granicą w różnych wydarzeniach kulturowych nie jest wysoki.

<sup>125</sup> W opracowaniu tym celowo używamy dość nieostrego określenia „wydarzenia kulturowe”, gdyż zgodnie z przyjętą definicją „uczestnictwa w kulturze”, chodzi tu o całokształt aktywności jednostek związanej z uczestnictwem w wydarzeniach z różnych dziedzin kultury wysokiej, jak i kultury popularnej (a zatem koncertach, pokazach publicznych, wystawach, festiwalach, spektaklach teatralnych, ekspozycjach muzealnych *etc.*), które inicjowane są przez różnego rodzaju instytucje prowadzące działalność kulturalną (zarówno instytucje kraju osiedlenia, jak i instytucje polonijne). Jest to rozumienie wąskie, przyjęte na potrzeby badania, pozwalające uzyskać ogólne (nie szczegółowe) informacje o aktywności kulturowej Polaków mieszkających poza granicami Polski.

<sup>126</sup> Kilka razy w tygodniu i kilka razy w miesiącu.

<sup>127</sup> Odsetek ankietowanych, którzy deklarowali częsty i regularny udział w różnych wydarzeniach kulturowych przed wyjazdem z kraju, wyniósł 24,5%, a tych którzy deklarowali bierność w tym zakresie – 29,9%.

#### 4.2.4. Partycypacja organizacyjna

Trzecią uwzględnioną w analizie płaszczyzną aktywności społecznej Polaków mieszkających za granicą jest ich zaangażowanie w działalność organizacji pozarządowych, nie będących organizacjami polonijnymi. Analiza wypowiedzi respondentów na ten temat wykazała, że w warunkach migracyjnych poziom zaangażowania Polaków w działalność trzeciego sektora nieco się obniża. O ile ten rodzaj społecznej aktywności przed wyjazdem z kraju deklarował prawie co piąty ankietowany (18,5%), o tyle do zaangażowania w działalność NGO w warunkach migracyjnych przyznał się tylko co siódmy badany (13,7%). Wśród angażujących się w działalność organizacji pozarządowych w warunkach migracyjnych najwięcej jest osób w środkowych przedziałach wiekowych, tj. 25-34 oraz 35-44 lat (stanowią oni odpowiednio 28 i 23,2% ogółu<sup>128</sup>), oraz tych, którzy opuścili Polskę w okresie poakcesyjnym – stanowią oni blisko połowę angażujących się w działalność trzeciego sektora. Analiza zależności pomiędzy płcią badanych a zaangażowaniem w działania organizacji pozarządowych wykazała, że w warunkach migracyjnych nieco bardziej chętnie tego typu aktywność społeczną podejmują mężczyźni – stanowią oni bowiem 53,7% ogółu deklarujących partycypację organizacyjną. Niestety na podstawie otrzymanych wyników trudno wnioskować o wpływie zmiennych atrybutywnych na podejmowaną w opisywanym tu zakresie działalność Polaków mieszkających za granicą.

Reasumując, przedstawione w tej części raportu wyniki pozwalają na sformułowanie dwóch zasadniczych tez istotnych z punktu widzenia analizowanego problemu. Po pierwsze, przypuszczać należy, że polscy migranci stosunkowo łatwo wchodzą w społeczeństwo przyjmujące. Wskaźnikiem tego jest między innymi tworzenie wieloetnicznych kręgów towarzyskich i, w zasadzie, ograniczanie relacji endogamicznych do podtrzymywania więzi z rodziną w kraju i z najbliższymi przyjaciółmi w warunkach migracyjnych. Oczywiście na podstawie zebranych danych nie sposób orzekać na temat intensywności tych kontaktów. Drugim faktem jest to, że znamiennej cechą badanych jest niski poziom ich aktywności społecznej praktycznie we wszystkich analizowanych wymiarach: politycznym, kulturowym i organizacyjnym. Co więcej, ulega on dalszemu obniżeniu w wyniku procesu migracyjnego. Jest to o tyle niepokojące, że bierna postawa utrudniać może podejmowanie różnych inicjatyw, w tym tych, które związane są z realizacją polityki polonijnej.

<sup>128</sup> Zaobserwowano, że poziom zaangażowania obniża się wraz z wiekiem badanych. Przykładowo zaangażowanie w działalność NGO deklarowało 19,6% badanych mających od 55 do 64 lat i tylko niecałe 5% osób powyżej 65. roku życia.

### 4.3. Gotowość do zaangażowania się w realizację polityki polonijnej

Główne założenia polityki polonijnej odnoszą się do szeregu działań podejmowanych w celu aktywizacji polskich środowisk za granicą. Aby móc oszacować wielkość potencjalnej gotowości do zaangażowania się Polaków mieszkających za granicą w realizację zadań związanych z polityką polonijną, w tej części raportu dokonano szczegółowego opisu następujących zagadnień:

- identyfikacja opinii badanych migrantów względem polityki państwa polskiego wobec emigrantów oraz funkcjonowania polskich instytucji i organizacji polonijnych;
- charakterystyka dotychczasowego poziomu zaangażowania się w działania na rzecz środowiska polskiego za granicą oraz gotowości do takiego zaangażowania się w przyszłości;
- charakterystyka najbardziej preferowanych sposobów i obszarów zaangażowania się polskich migrantów w działania związane z realizacją założeń polityki polonijnej.

#### 4.3.1. Ocena polityki polonijnej

Diagnoza dokonana na podstawie wypowiedzi Polaków mieszkających za granicą wskazuje na istnienie wśród nich nieprzychylnych opinii na temat polityki państwa polskiego wobec emigrantów. Odsetek badanych deklarujących uznanie dla realizowanej dotychczas polityki Polski wobec Polaków mieszkających za granicą wyniósł jedynie 8,1%, natomiast ponad dwie piąte ankietowanych oceniło ją negatywnie (44,9%). Oceny te są zbieżne we wszystkich wyodrębnionych grupach społeczno-demograficznych, a jedyną zmienną różnicującą opinie respondentów okazał się czas emigracji z Polski. Zebrane statystyki wskazują, że stosunkowo więcej negatywnych opinii występuje wśród migrantów nowych: zarówno poakcesyjnych, jak i tych, którzy opuścili kraj w przedziale czasowym 1990-2003 (odpowiednio: 47,8% i 42%). Wiązać się to może ze stosunkowo świeżym doświadczeniem emigracji oraz z opisanym, nieco niższym poziomem partycypacji tych grup badanych w politycznej sferze życia społecznego. Ponadto formułowane opinie na temat polityki polonijnej są zróżnicowane ze względu na kraj pobytu migranta. Najwięcej opinii negatywnych formułują Polacy mieszkający w Wielkiej Brytanii (55,8%), Irlandii (54,1%) oraz Norwegii i Holandii (po 50%); natomiast stosunkowo najwięcej opinii pozytywnych pojawia się wśród Polaków w Stanach Zjednoczonych,

Austrii (po 14,3%) i Szwecji (10,8%). Zwraca również uwagę fakt, że stosunkowo wysoki odsetek badanych nie sformułował żadnych ocen względem polityki polonijnej (24,3%), a co piąty deklarował opinie ambiwalentne, nie oceniając jej ani źle, ani dobrze (22,7%).

### 4.3.2. Ocena funkcjonowania instytucji polskich i organizacji polonijnych

Aby móc scharakteryzować opinie Polaków mieszkających za granicą na temat funkcjonowania organizacji polskich i polonijnych, poproszono respondentów o ustosunkowanie się do dwóch typów instytucji: po pierwsze, do instytucji polskich (tj. m.in. Ambasady RP, Konsulatu RP, Instytutu Polskiego), z którymi mieli do czynienia; po drugie, do organizacji polonijnych działających w kraju ich pobytu.

Zgromadzone informacje pozwalają zaobserwować, że większość Polaków mieszkających za granicą miała różnego typu kontakty z działającymi tam instytucjami polskimi, zaś niecałe dwie piąte respondentów wskazało na ich brak (38,8%). Największy odsetek badanych miał do czynienia z Konsulatem RP (33,7%) i dopiero w dalszej kolejności wskazywano na kontakt z Ambasadą RP (17,9%) i Instytutem Polskim (4,5%). Nieznaczny był też odsetek badanych – 5,1%, którzy deklarowali współpracę z innymi niż wymienione instytucje<sup>129</sup>.

Ponieważ stosunkowo znaczny jest odsetek respondentów, którzy nie mieli żadnych kontaktów z polskimi instytucjami w kraju pobytu, trudno dokonać jednoznacznej oceny opinii badanych, tym bardziej że aż dwie piąte ankietowanych nie wypowiedziało się na ten temat (41%). Wśród pozostałych opinii przeważały oceny pozytywne (25,6%) oraz ambiwalentne (18,7%), a co siódmy badany ocenił funkcjonowanie polskich instytucji w kraju pobytu negatywnie (14,8%). Na ogół dobrze o polskich instytucjach na obczyźnie wypowiadali się polscy imigranci w USA (42,5% ocen pozytywnych), Austrii (32,3%) oraz

<sup>129</sup> Wśród wskazanych „innych” instytucji polskich znalazły się przede wszystkim organizacje polonijne, które funkcjonowały w kraju pobytu respondenta. Nierozróżnienie przez badanych tych dwóch typów instytucji można interpretować jako wskaźnik bardzo małej wiedzy Polaków mieszkających za granicą na temat struktury organizacyjnej polskich społeczności imigracyjnych. Warto w tym miejscu dodać, że z odpowiedzi respondentów wynika, iż w warunkach migracyjnych najczęściej mają oni kontakt z następującymi organizacjami polonijnymi (wymieniono według liczebności wskazań): a) instytucje edukacyjne i kulturowe, np. polskie szkoły, muzea, biblioteki, ośrodki społeczno-kulturowe, domy polskie; b) instytucje religijne – kościół, parafia, Polska Misja Katolicka; c) instytucje naczelne (*umbrella organization*), np. Kongres Polonii Amerykańskiej w USA; d) instytucje naukowe oraz branżowe; e) organizacje prowadzące działalność finansową. Co ciekawe, minimalną liczbę wskazań odnotowano w odniesieniu do kontaktu z organizacjami politycznymi oraz kombatanckimi, które cieszyły się ogromną popularnością jeszcze dwie, trzy dekady temu.

we Włoszech (32,5%). Natomiast złe oceny najczęściej wystawiali Polacy mieszkający w krajach skandynawskich: Norwegii – 27,6% ocen negatywnych i Szwecji – 23,1% oraz w Hiszpanii (25,3%). Bardziej pogłębiona analiza wykazała, że formułowane opinie nie zależą w sposób istotny od zmiennych społeczno-demograficznych, co oznacza, że w większości wyszczególnionych grup są one porównywalne.

Względnie podobnie jak ocena polskich instytucji za granicą przedstawia się również nastawienie badanych do organizacji polonijnych. Działalność organizacji polonijnych oceniana jest dobrze przez jedną piątą respondentów (21,2%), natomiast przez co dziewiątego – negatywnie (11,4%). Blisko połowa badanych nie potrafiła dokonać takiej oceny (47,1%), a co piąty respondent wykazywał postawę ambiwalentną, deklarując jednocześnie, że nie ocenia ich ani dobrze, ani źle. Pozytywne oceny wystawiają na ogół Polacy mieszkający w USA (36% ocen pozytywnych), Austrii (32,2%) oraz w Belgii (30,4%); natomiast stosunkowo najwięcej wypowiedzi negatywnych pojawiło się wśród polskich imigrantów w Holandii (28,1%), Wielkiej Brytanii (27,1%) oraz w Norwegii (23,8%). Nie odnotowano przy tym zależności pomiędzy dokonywanymi ocenami a zmiennymi o charakterze społeczno-demograficznym, co wiąże się z faktem, że opinie na temat funkcjonowania organizacji polonijnych w kraju pobytu przedstawiają się podobnie we wszystkich wyróżnionych grupach badanych.

Trudności z dokonaniem oceny funkcjonowania organizacji polskich i polonijnych przez respondentów idą w parze z bardzo niskim poziomem wiedzy badanych o tego typu instytucjach. Tylko połowa badanych przyznała, że wie o działalności organizacji polonijnych w kraju obecnego pobytu (52,5%).

#### **4.3.3. Poziom dotychczasowego zaangażowania na rzecz środowiska polskiego**

Bardzo niski okazał się również poziom dotychczasowego zaangażowania Polaków mieszkających za granicą w działalność organizacji polonijnych. Zadeklarował je tylko co ósmy respondent (11,9%), co stanowi 22,8% osób znających organizacje polonijne działające w kraju pobytu. Zebrany w trakcie badań materiał empiryczny pozwala zauważyć, że stosunkowo największą aktywność w tym zakresie wykazywali Polacy przebywający we Francji (35,3% spośród osób znających organizacje polonijne zadeklarowało takie zaangażowanie), w Stanach Zjednoczonych (30,9%) oraz w Szwecji (28,6%). Najniższy poziom aktywności charakteryzował natomiast polskich imigrantów w Hiszpanii, Belgii oraz we Włoszech. W świetle uzyskanych wyników postawić można tezę, że

partycypacja imigrantów w życiu organizacyjnym własnej zbiorowości uzależniona jest od swego rodzaju tradycji stowarzyszeniowości – z jaką mamy do czynienia na przykład w przypadku USA – oraz swoistej „atmosfery” panującej w społeczeństwie przyjmującym. Jak stwierdza bowiem G. Babiński, nie bez znaczenia są również tradycje pluralizmu kulturowego i tolerancji wobec obcych<sup>130</sup>. Tak też należy tłumaczyć względnie wysoki poziom zaangażowania na rzecz środowiska polskiego we Francji, gdzie jak wskazuje G. Babiński, „znaczny stopień ksenofobii i poczucia wyższości ze strony tego społeczeństwa utrudniał asymilację i ułatwiał utrzymywanie odrębności organizacyjnej”<sup>131</sup>.

Kolejnym wnioskiem, który nasuwa się po przeanalizowaniu zgromadzonego materiału, jest spostrzeżenie, że poziom dotychczasowego zaangażowania badanych w działalność na rzecz własnego środowiska imigracyjnego uzależniony jest od szeregu innych czynników obiektywnych. Bardzo ważną rolę zdaje się przy tym odgrywać czas w jakim doszło do emigracji oraz długość pobytu w określonym kraju. Okazało się bowiem, że postawy aktywne przeważały w grupie osób, które wyjechały z Polski przed transformacją ustrojową. W grupie tej przeszło co trzeci badany deklarował zaangażowanie w działalność organizacji polonijnych (33,6%). Stosunkowo duża aktywność społeczno-organizacyjna emigrantów sprzed 1989 r. warunkowana jest prawdopodobnie ówczesną sytuacją polityczną Polski, która niejednokrotnie była czynnikiem mobilizującym do działań na rzecz polskich interesów narodowych i państwowych. W grupie emigrantów poakcesyjnych, których wyjazdy nie są w żaden sposób determinowane sytuacją polityczną kraju, odsetek zaangażowanych w działalność organizacji polonijnych wyniósł jedynie 19%. Poziom uczestnictwa w życiu społeczności imigracyjnej okazał się wyższy także w przypadku osób, które przebywały w danym kraju dłużej niż 5 lat – co czwarty z nich deklarował zaangażowanie w działanie organizacji polonijnych (24,1%). Dla porównania, w grupie ankietowanych, którzy przebywali w danym kraju krócej niż rok, odsetek osób aktywnie uczestniczących w życiu organizacyjnym społeczności polonijnej wyniósł tylko 5,3%. Oznacza to, że dłuższy pobyt na emigracji wzmacniać może postawy proaktywne. Co więcej, dokonana analiza statystyczna wykazała, że poziom zaangażowania uzależniony jest również od wieku badanych. Najniższy odsetek aktywnie uczestniczących w życiu społeczności imigracyjnej odnotowano w grupie osób ze środkowych przedziałów wiekowych: 24-34 oraz 35-44 lat. Stosunkowo

<sup>130</sup> G. B a b i ń s k i, *Uwarunkowania przemian organizacji polonijnych w Europie i Ameryce*, w: B. Szydłowska-Cegłowa (red.), *Polonia w Europie*, Poznań 1992, s. 79.

<sup>131</sup> *Ibidem*, s. 82.



większym zaangażowaniem w polonijną działalność organizacyjną cechują się najmłodszy badani do 18. roku życia<sup>132</sup> oraz osoby po 45. roku życia. Natomiast okazało się, iż przynależność zawodowa nie determinuje w zasadniczy sposób dotychczasowego zaangażowania w działalność organizacji polonijnych.

Kolejnym faktem godnym podkreślenia jest również to, że niski poziom uczestnictwa w życiu organizacyjnym środowiska imigracyjnego nie wyklucza prywatnego (nie publicznego i zinstytucjonalizowanego) angażowania się na rzecz szeroko pojętych interesów polskiej grupy. Badania wykazały, że blisko trzy czwarte ankietowanych deklaruje emocjonalne przywiązanie do ojczystego kraju (72,7%), a przeszło trzy piąte czuje się reprezentantem swego narodu w codziennym życiu na obczyźnie (61,5%). Większość respondentów deklarowała jednocześnie podejmowanie różnego rodzaju działań mających na celu promocję Polski w kraju pobytu. Przykładowo, z deklaracji badanych wynika, że 75,5% z nich w prywatnych, codziennych rozmowach promowało polskie produkty. Podobny odsetek ankietowanych przedstawiał Polskę w dobrym świetle (74%), prawie trzy czwarte deklarowało promocję turystyki do Polski (72,6%), a dwie trzecie przyznało, że promowało polską kulturę (65,5%). Aktywność ta ma jednak jedynie podłoże prywatne i właściwie nie wykracza zasadniczo poza sferę kontaktów towarzyskich. Tendencja ta znajduje swoje potwierdzenie w analizie analogicznych działań w sferze kontaktów zawodowych. Okazuje się, że w miejscu pracy jedynie co trzeci badany przedstawiał Polskę w dobrym świetle, promował polskie produkty oraz promował turystykę do Polski (odpowiednio: 36,2%, 31,3%, 29,3%). Jeszcze mniejszy był odsetek badanych, którzy deklarowali promocję polskiej kultury (26,5%). Badania wykazały ponadto, że tego rodzaju aktywność nie jest na szeroką skalę podejmowana również w Internecie. Do promocji polskiej kultury za pośrednictwem mediów społecznościowych przyznał się tylko co czternasty ankietowany (6,8%), a do promocji turystycznych walorów kraju pochodzenia tylko co szesnasty (5,8%).

<sup>132</sup> Tendencję tę tłumaczyć można zwiększonym uczestnictwem tej grupy osób w instytucjach edukacyjnych, głównie polskich szkołach.

Tabela 2.  
Dotychczasowe doświadczenia promocji Polski

Czy zdarzyło się Panu(i) podejmować wymienione poniżej działania reprezentujące Polskę w Pana(i) obecnym kraju pobytu	Tak, w rozmowach prywatnych	Tak, w rozmowach zawodowych	Tak, poprzez media społecznościowe	Nie podejmowałem takich działań
Przedstawianie Polski w dobrym świetle	74,0%	36,2%	6,5%	19,8%
Promowanie polskiej kultury	65,6%	26,5%	6,8%	27,2%
Promowanie turystyki do Polski	72,6%	29,3%	5,8%	20,4%
Promowanie współpracy gospodarczej z firmami w Polsce	16,5%	15,9%	1,9%	72,9%
Promowanie polskich produktów	75,7%	31,3%	4,7%	17,7%

Uzyskane wyniki skłaniają zatem do wniosku, że Polacy mieszkający za granicą mają tendencję do wycofywania się do sfery prywatnej i unikają wszelkich zinstytucjonalizowanych form aktywności na rzecz własnej zbiorowości. Nie oznacza to oczywiście braku więzi z własnym krajem. Ta więź istnieje, ale jak udowodnił to wiele lat temu w swoich badaniach G. Babiński<sup>133</sup> – oznacza ona utożsamianie się z narodem i kulturą przy zachowaniu dystansu wobec różnych instytucji, zwłaszcza państwowych. Taka antyinstytucjonalna postawa wskazuje również, że obecne organizacje polonijne są dla imigrantów mało atrakcyjne, co wynikać może z faktu, że „tradycyjne organizacje polonijne, powstałe do

<sup>133</sup> G. B a b i Ń s k i, *Więź etniczna a procesy asymilacji. Przemiany organizacji etnicznych – zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 1986, s. 46.

realizacji wewnętrznych celów Polonii, nie nadają się do pełnienia nowych ról<sup>134</sup>. Oczywiście wnioski ten należy traktować ostrożnie, głównie z uwagi na brak odpowiednich badań empirycznych, które umożliwiłyby formułowanie wniosków na temat przemian organizacji polonijnych (zwłaszcza w Europie) na tle przemian zbiorowości etnicznych w poszczególnych krajach.

#### **4.3.4. Gotowość do zaangażowania się w działania na rzecz środowiska polskiego**

Kolejny obszar problemowy podjęty w ramach analizy dotyczy określenia poziomu gotowości Polaków mieszkających za granicą do zaangażowania się w działalność organizacji polonijnych. Na pytanie: Czy byłby Pan(i) w stanie zaangażować się w działanie organizacji polonijnych w kraju pobytu? – ponad jedna trzecia udzieliła odpowiedzi twierdzącej (35,6%), przy czym tylko co dziesiąty z tej grupy wykazywał zdecydowanie pozytywną postawę w tym zakresie (10,6% odpowiedzi „zdecydowanie tak”). Prawie dwie piąte ankietowanych nie wyraziło gotowości do podjęcia jakiegokolwiek aktywności organizacyjnej w środowisku polonijnym (37%), a co trzeci badany nie miał zdania na ten temat (27,4%). Na podstawie uzyskanych wyników sądzić zatem można, że poziom gotowości badanych do angażowania się w działania organizacji polonijnych jest średni.

Deklarowany poziom gotowości do zaangażowania się w działalność organizacyjną środowiska imigracyjnego okazał się podobny we wszystkich ujętych w badaniu krajach, przy czym największy odnotowano wśród Polaków mieszkających we Francji i we Włoszech (odpowiednio 43,7% i 46,3%).

---

<sup>134</sup> G. B a b i ń s k i, *Uwarunkowania przemian organizacji polonijnych w Europie i Ameryce...*, s. 87.

Tabela 3.

**Gotowość do reakcji na stereotypowe wypowiedzi na temat Polski**

Czy gdyby:	był(a)by Pan(i) gotów(owa):								
	odnieść się bezpośrednio do takich wypowiedzi i je prostować			zaangażować się w działania organizacji polonijnych obalające takie stereotypy			zainicjować akcję za pośrednictwem portali społecznościowych		
	tak	nie	trudno powiedzieć	tak	nie	trudno powiedzieć	tak	nie	trudno powiedzieć
Spotykał(a) Pan(i) osoby wypowiadające się o „polskich obozach śmierci”	81,6%	6,8%	11,6%	42,9%	23,9%	33,2%	43,2%	23,8%	33,0%
Spotykał(a) się Pan(i) z wypowiedziami opisującymi Polaków za granicą jako przestępców i naciągaczy”	71,7%	13,3%	15,7%	33,7%	30,2%	36,1%	32,9%	31,2%	35,9%
Spotykał(a) się Pan(i) z wypowiedziami przedstawiającymi Polskę jako zacofany kraj	78,6%	11,0%	10,3%	39,3%	28,6%	32,1%	40,3%	28,0%	31,7%

Interesujące było również poznanie czynników najbardziej wpływających na poziom gotowości do zaangażowania się w działalność organizacyjną. W analizie uwarunkowań aktywności zwraca uwagę fakt, że zmienne takie, jak: wiek, płeć, długość pobytu w danym kraju oraz czas emigracji nie mają istotnego wpływu na poziom deklarowanej gotowości do zaangażowania się w działania organizacji polonijnych. Przeprowadzona analiza wskazuje natomiast, że czynnikiem determinującym ewentualną aktywność organizacyjną jest ocena własnej sytuacji ekonomicznej. Wyraźnie widać, że poziom gotowości do uczestnictwa w życiu organizacyjnym środowiska polonijnego zmniejsza się wraz z coraz to lepszą oceną sytuacji materialnej. Przykładowo, w grupie osób, które określiły swoją sytuację jako złą<sup>135</sup>, odsetek gotowych do zaangażowania się w działania organizacji polonijnych objął połowę ankietowanych (47,7%); natomiast w grupie osób oceniających swoją sytuację ekonomiczną jako dobrą, już tylko co trzeciego badanego (34,1%). W świetle uzyskanych wyników postawić można dość ostrożną tezę, iż jednym z istotnych motywów generujących gotowość do zaangażowania się w działalność organizacji polonijnych jest potrzeba/chęć uzyskania konkretnej pomocy od rodaków. Warto dodać, że wniosek ten koresponduje z przedstawionymi niżej preferowanymi formami i obszarami zaangażowania się w działalność na rzecz środowiska polonijnego.

Co więcej, przeprowadzona analiza wykazała, że gotowość Polaków mieszkających za granicą do zaangażowania się w działania organizacji polonijnych ma charakter kontekstualny. Oznacza to, że pojawia się ona i/lub wzrasta w momencie zagrożenia szeroko pojętych interesów narodowych. Wskaźnikiem tego trendu jest deklaracja zaangażowania się badanych w działania organizacji polonijnych w sytuacji: a) pojawienia się informacji o „polskich obozach śmierci” (42,9% badanych), b) przedstawiania Polaków w sposób negatywny, stereotypowy (33,7%) oraz c) przedstawiania Polski w sposób negatywny, jako „kraj zacofany” (39,3%). Należy z tych danych wyciągnąć wniosek, że pomimo iż badani charakteryzują się względnie niewysokim poziomem gotowości do zaangażowania się w działalność organizacyjną i mają tendencję do wycofywania się do sfery prywatnej, to w przypadku naruszenia polskich interesów narodowych wzrasta ich gotowość do podjęcia współpracy z organizacjami polonijnymi. Pamiętać przy tym należy, że opisana tu tendencja dotyczy tylko określonych sytuacji i co za tym idzie działań i nie ma przełożenia na gotowość do zaangażowania się w życie organizacyjne własnej społeczności imigracyjnej w przyszłości. Okazuje się bowiem, że aż 70% badanych, którzy wyrazili chęć współpracy z organizacjami polonijnymi w sytuacji pojawienia się informacji

<sup>135</sup> Odpowiedź: „zyjemy skromnie, musimy na co dzień oszczędnie gospodarować pieniędzmi”.

o „polskich obozach śmierci”, nie zadeklarowała uczestnictwa w życiu organizacyjnym własnej zbiorowości w przyszłości.

Z uwagi na podjętą problematykę istotne wydaje się również zaprezentowanie wpływu partycypacji społecznej badanych na prezentowaną przez nich gotowość do zaangażowania się w działalność organizacji własnego środowiska imigracyjnego. W analizie uwzględnione zostały wszystkie cztery opisane wyżej sfery partycypacji społecznej, a zatem: kontakty społeczne, partycypacja polityczna, kulturowa oraz obywatelska. Analiza zależności wykazała, że gotowość do zaangażowania się w działalność organizacji polonijnych w największym stopniu zależy od trzech czynników:

- oceny organizacji polonijnych – im bardziej pozytywne oceny, tym większa jest liczba badanych deklarujących gotowość do zaangażowania się;
- poziomu partycypacji politycznej – im większy jest odsetek osób regularnie i/lub nieregularnie uczestniczących w wyborach w kraju pobytu, tym większy jest odsetek osób, które deklarują gotowość do zaangażowania się;
- dotychczasowego zaangażowania w działania organizacji polonijnych – respondenci, którzy deklarowali takie angażowanie się dotychczas, nieco częściej wyrażali gotowość do tego typu aktywności w przyszłości.

W świetle przeprowadzonych analiz pozostałe wymienione czynniki zdają się nie mieć wpływu na poziom gotowości Polaków mieszkających za granicą do uczestnictwa w życiu organizacyjnym własnej zbiorowości imigracyjnej.

Podsumowując tę część uwag stwierdzić należy, że deklarowany przez badanych poziom zaangażowania się w realizację działań związanych z polityką polonijną w największym stopniu uzależniony jest od: oceny własnej sytuacji ekonomicznej przez badanych, oceny organizacji polonijnych i poziomu partycypacji politycznej oraz poziomu dotychczasowego angażowania się w działalność organizacyjną zbiorowości imigranckiej. Co więcej, zmieniać się on może w zależności od określonej sytuacji, co oznacza, że niektóre działania mogą być podejmowane tylko w momentach zagrożenia polskich interesów.

#### **4.3.5. Preferowane sposoby i obszary zaangażowania się w realizację polityki polonijnej**

W trakcie badań starano się ustalić, jakie są najbardziej preferowane przez ankietowanych sposoby angażowania się w działania organizacji polonijnych. Uzyskane wyniki pozwalają stwierdzić, że respondenci, którzy wyrazili gotowość do uczestnictwa w życiu organizacyjnym własnej społeczności

imigracyjnej, wymienili w następującej kolejności takie sposoby aktywności, jak: a) członkostwo (14,1%), b) wolontariat (12,3%), c) korzystanie z oferty organizacji polonijnych (8,1%); d) założenie/powołanie organizacji (2,5%) oraz e) finansowe wsparcie organizacji (2,1%). Aż co ósmy z tej grupy badanych nie był w stanie określić swoich preferencji odnośnie do sposobów partycypacji w organizacjach polonijnych (12,9%) i tylko znikomym odsetkiem respondentów (0,7%) wskazywał na inne sposoby zaangażowania się, w tym na: działalność informacyjną, udział w inicjatywach na rzecz społeczności polonijnej (np. pomoc ofiarom przemocy, pomoc w adaptacji nowo przybyłych) oraz zatrudnienie w tego typu organizacji.

Tabela 4.

**Gotowość do zaangażowania się w działalność organizacji polonijnych**

W jaki sposób był(a)by Pan(i) gotowy(a) zaangażować się w działanie organizacji polonijnych w Pan(i) obecnym kraju pobytu?	Procent ogółu	Procent osób gotowych do zaangażowania
poprzez członkostwo	14,1%	39,6%
poprzez wolontariat	12,3%	34,5%
poprzez korzystanie z ich oferty	8,1%	22,7%
chciał(a)bym założyć taką organizację	2,5%	6,9%
poprzez udzielanie im wsparcia finansowego	2,1%	5,9%

Podsumowując przedstawione informacje można wysunąć tezę, że poziom zaangażowania Polaków mieszkających za granicą w działania na rzecz środowiska polskiego jest stosunkowo niski. Badani imigranci niechętnie działają w polonijnych organizacjach; wykazują też względnie niewysoki poziom gotowości do tego typu zaangażowania się w przyszłości. Tendencje te korelują z negatywną oceną polityki Polski względem Polaków mieszkających za granicą, ambiwalentnymi ocenami funkcjonowania polonijnych organizacji, jak również z niskim poziomem wiedzy o nich. Generalnie zgromadzone informacje pozwalają na nakreślenie cztery podstawowych typów migrantów (profilu migrantów):

- **migranci aktywni** – angażujący się dotychczas w działania organizacji polonijnych (są to głównie mieszkańcy Francji i USA); przebywający w kraju pobytu dłużej niż 5 lat; w znacznej mierze osoby, które opuściły

Polskę przed 1989 r.; bardziej niż inni cechujący się wysokim poziomem partycypacji politycznej; osoby najmłodsze do 24. roku życia i/lub mające więcej niż 45 lat;

- **migranci o postawach proaktywnych** – wyrażający gotowość do zaangażowania się w działania organizacji polonijnych (są to głównie mieszkańcy Francji); częściej osoby zaangażowane już w działania organizacji polonijnych i oceniające pozytywnie ich funkcjonowanie; charakteryzujący się wyższym poziomem partycypacji politycznej oraz częściej osoby oceniające gorzej własną sytuację materialną;
- **migranci o postawach proaktywnych w sytuacji zagrożeń polskich interesów narodowych** – deklarujący gotowość do zaangażowania się w działalność organizacji polonijnych tylko w momentach zagrożenia różnie rozumianych interesów narodowych; prezentujący kontekstualną postawę proaktywną, uzależnioną od danej sytuacji, kontekstu, nie związaną z ogólną gotowością do zaangażowania się;
- **migranci o postawach antyinstytucjonalnych** – niezaangażowani i nie deklarujący gotowości do zaangażowania się w działania organizacji polonijnych (głównie emigranci poakcesyjni); wykazujący niski poziom aktywności w różnych sferach życia społecznego, a zwłaszcza politycznego; negatywnie oceniający politykę polonijną oraz funkcjonowanie organizacji polonijnych; nieco częściej osoby dobrze i bardzo dobrze postrzegające własną sytuację ekonomiczną.



## 5.

## **Polacy o wysokich pozycjach w strukturze społeczeństw przyjmujących wobec kwestii związanych z polityką polonijną. Wyniki badań jakościowych**

### **5.1. Charakterystyka prac badawczych**

Sprawozdawane badanie zostało zrealizowane w okresie 23.07-7.09.2013 r. wśród osób polskiego pochodzenia zajmujących wysokie pozycje w strukturze społecznej państw przyjmujących: Holandii, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Szwecji, Francji, USA i Norwegii. Respondenci, z którymi przeprowadzono indywidualne wywiady pogłębione, reprezentowali następujące kategorie zawodowe: prawnik, lekarz, pracownik naukowy, przedsiębiorca, architekt, menedżer, kurator wystaw artystycznych, dziennikarz, tłumacz czy urzędnik. Specyficzna struktura próby badawczej była podyktowana celami badania odnoszącymi się ściśle do zamierzeń realizowanej polityki polonijnej. Dokumenty takie, jak Plan współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 roku czy jego odpowiednik dotyczący 2014 r. podkreślają bowiem znaczenie współpracy z elitami polonijnymi, budowania prestiżu i pozycji osób polskiego pochodzenia za granicą oraz wzmacniania ich wpływów społeczno-politycznych. Stąd mając na uwadze rolę przypisywaną w polityce polonijnej osobom polskiego pochodzenia zajmującym wysokie pozycje w strukturze społecznej państw przyjmujących, poświęcono zbadaniu postaw tychże cały segment omawianego badania. Ze względu na trudności w dostępie do powyżej opisanej grupy badanych, zastosowano nielosową technikę doboru próby, tzw. kuli śnieżnej, która polegała na częściowym udziale ankietowanych w rekrutowaniu kolejnych respondentów. Decyzję o zastosowaniu takiego schematu doboru próby podjęto z powodu istnienia barier w dotarciu do respondentów oraz małego zainteresowania potencjalnych badanych udziałem w wywiadach. Szczególnie niskie zainteresowanie odnotowano wśród osób, które nie miały doświadczeń związanych z udziałem w życiu społeczności polskiej, działalnością w organizacjach polonijnych ani nie przejawiały wcześniej aktywności, którą można by określić mianem promocji Polski czy dbania o jej interesy. Taki stan rzeczy, z jednej strony, wpłynął na wyniki, bowiem w próbie badawczej dominowały osoby, które choćby w niewielkim stopniu były zaangażowane wcześniej w wymienione powyżej działania, a z drugiej strony, stanowi sam w sobie podstawę

istotnych wniosków badania, które przedstawione zostaną w dalszej części opracowania. Kolejne akapity mają na celu syntetyczne zaprezentowanie wyników analiz treści kilkudziesięciu godzin przeprowadzonych rozmów.

## 5.2. Postawy wobec dotychczasowej i nowej polityki polonijnej

Zdiagnozowana wiedza badanych dotycząca założeń polityki polonijnej była generalnie ograniczona – przy czym wzrostowi zaangażowania w sprawy społeczności polskiej niekoniecznie towarzyszyła większa świadomość uwarunkowań strukturalnych. Odnotowane utożsamianie polityki polonijnej z konkretnymi przedsięwzięciami czy inicjatywami podejmowanymi przez placówki dyplomatyczne i konsularne może dowodzić, że te najłatwiej dostrzegalne formy w znacznym stopniu budują obraz polityki państwa polskiego wobec Polonii. Ze względu na niską świadomość założeń polityki polonijnej oraz kierunków jej zmian respondentom przedstawiano ich syntetyczny zarys. Zarejestrowane ogólnikowe pozytywne opinie, dość rzadko poparte bardziej szczegółowymi ocenami, i zasygnalizowane powyżej deficyty wiedzy wydają się po prostu świadczyć o tym, że w większości przypadków nie są to sprawy stanowiące zasadniczy obszar zainteresowania badanych. Z kolei do zidentyfikowanych krytycznie ocenianych obszarów prowadzonej polityki polonijnej (przy czym warto zaznaczyć, że postawy krytyczne wydają się związane z większym zaangażowaniem i wiedzą badanych na temat założeń oraz realizacji polityki polonijnej) należy zaliczyć:

- znikomą zauważalność działań będących jej wyrazem,
- niewystarczającą realizację funkcji opieki nad osobami polskiego pochodzenia przebywającymi za granicą,
- dezintegrację aspektów socjalnych, kulturalnych i ekonomicznych polityki polonijnej,
- instrumentalizację Polonii do celów polskiej polityki wewnętrznej,
- wzmacnianie zjawisk wykluczenia społecznego polskich migrantów w wyniku silnej koncentracji na działaniach promocyjnych, a rezygnacji ze wsparcia opiekuńczego,
- prowadzenie polityki polonijnej bez konsultacji z Polonią i jej przedstawicielami w oderwaniu od jej potrzeb,
- nieprzejrzyste i nieracjonalne z perspektywy lokalnych społeczności decyzje dotyczące likwidowania placówek konsularnych i Instytutów Polskich,

- nieadekwatność finansowania do zamierzonych celów,
- pomijanie znaczenia nauczania języka polskiego wśród kolejnych pokoleń migrantów oraz w regionach przygranicznych państw sąsiadujących.

Nie zabrakło również silnie krytycznych opinii podważających realne istnienie polityki polonijnej z perspektywy doświadczeń Polonii.

Analiza treści materiału badawczego z wywiadów pogłębionych pozwoliła zdiagnozować założenia reformy polityki polonijnej mogące budzić kontrowersje – przede wszystkim ambiwalencję wywoływać może jej reorientacja w stronę nasilenia uwagi kierowanej na Polonię w państwach wysoko rozwiniętych oraz zmiana modelu współpracy z mediami polonijnymi. W pierwszym z wymienionych obszarów źródła napięć mogą być dwojakie – z jednej strony dotychczasowe skupienie polityki polonijnej na wschodzie bywa uznawane za archaiczne i nieuzasadnione ze względu na zanik tamtejszej Polonii w wyniku procesów demograficznych, z drugiej strony wśród badanych mających kontakt z przedstawicielami tamtejszej społeczności polonijnej zdiagnozowano postulaty kierowania do niej większego wsparcia ze względu na nieporównywalnie lepsze położenie materialne i polityczne osób polskiego pochodzenia w krajach wysoko rozwiniętych. Z kolei zmiana modelu współpracy z mediami polonijnymi w kierunku koncentracji na silniejszych ośrodkach może wywoływać aprobatę ze względu na pojawiające się krytyczne oceny roli niskonakładowych mediów skupionych na sprawach dotyczących bardzo nielicznych kategorii członków Polonii, ale również obawy o wpływ takiego posunięcia na jakość dostępnej oferty medialnej. Potencjalnym rozwiązaniem tego problemu może być włączanie kryteriów innych niż tylko zasięg danego medium (np. jakość oferty) do procedury decydowania o przyznaniu wsparcia (za negatywny punkt odniesienia w przypadku relacji zasięgu do jakości oferty przywoływana bywa krytycznie oceniana TVP Polonia). Należy jednocześnie brać pod uwagę zdiagnozowane w trakcie wywiadów pogłębionych wyłanianie się w środowiskach polonijnych przekonania, że ze względu na zmiany współczesnych mass mediów związane z łatwą dostępnością Internetu, media polonijne nie są priorytetowym obszarem działania.

W świetle zarejestrowanych wypowiedzi należy zwrócić uwagę na znaczenie wpływu faktycznej, operacyjnej realizacji założeń polityki polonijnej na jej percepcję wśród członków Polonii. Wyniki badania dowodzą bowiem, że pomimo dobrej oceny kierunku planowanej zmiany polityki polonijnej, bardzo krytyczne postrzeganie działań poszczególnych ambasad i konsulatów w zakresie realizacji tych założeń może znacząco rzutować na postawy członków Polonii. Percepcja jakości polityki polonijnej wśród jej adresatów w praktyce

niejednokrotnie okazuje się zatem w bardzo dużym stopniu uwarunkowana kompetencjami i osiągnięciami indywidualnych przedstawicieli służb dyplomatycznych oraz konsularnych, którzy za nią odpowiadają. W tym kontekście szczególnego znaczenia może nabierać zidentyfikowany w trakcie wywiadów pogłębionych postulat wprowadzenia procedur szczególnie starannej weryfikacji umiejętności, ale również predyspozycji osób piastujących kluczowe stanowiska w placówkach zagranicznych (przede wszystkim ambasadorów, konsulów i attaché kulturalnych).

Analiza treści zarejestrowanych wypowiedzi pozwala postawić tezę o wyłanianiu się w części środowisk polonijnych przeświadczenia o tym, że ze względu na zmiany geopolityczne, związane choćby z polityką wolnego przepływu osób w obrębie Unii Europejskiej, polityka polonijna powinna w większej mierze zrównywać status Polaków przebywających w kraju i za granicą na poziomie administracji państwowej. Kwestionowanie tradycyjnego podziału na Polaków mieszkających w kraju i przebywających za granicą może stanowić istotne wyzwanie dla przyszłej polityki polonijnej. Zgodnie z takim stanowiskiem działania wchodzące w zakres polityki polonijnej powinny zostać przeformułowane w kierunku dążenia do zbudowania platformy tworzenia relacji, wymiany wiedzy oraz rozwijania współpracy pomiędzy tymi dwiema zbiorowościami. Ponadto w trakcie wywiadów pogłębionych zdiagnozowano postulat pogłębienia międzyresortowego prowadzenia polityki polonijnej. Takie oczekiwanie wynika z wieloaspektowości zarówno potrzeb oraz problemów, jak i potencjałów Polonii i konieczności zaangażowania w jej sprawy Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego czy wreszcie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

### **5.3. Zaangażowanie w sprawy Polski i percepcja relacji z Polską**

Wypowiedzi zarejestrowane w trakcie wywiadów pogłębionych mogą świadczyć o wysokim zainteresowaniu respondentów sprawami Polski i zaangażowaniu w nie na poziomie deklaracyjnym. Ze względu na ograniczone możliwości uogólniania wyników dotyczących częstotliwości pojawiania się pewnych wypowiedzi na populację generalną, ciekawsze jest zidentyfikowanie motywacji i uzasadnień, które były podstawą formułowania takich opinii. Przypisywanie dużej wagi do stanu polskiego społeczeństwa i państwa oraz wizerunku, jaki im towarzyszy poza granicami kraju, dostrzegalne wśród badanych przedstawicieli Polonii, związane było w dominującym stopniu z przeświadczeniem, że

percepcja Polski i Polaków/osób polskiego pochodzenia ma wpływ na sytuację indywidualnych członków Polonii w ich miejscu życia i pracy. Wspomniany wizerunek ma bowiem w pewnym stopniu wpływać na jednostkowe relacje tychże osób z otoczeniem społecznym czy instytucjonalnym w krajach obecnego pobytu. Wydaje się to istotną konstatacją w perspektywie projektowania systemu motywatorów czy też samych przekazów skierowanych do grup docelowych przeformułowanej polityki polonijnej. Należy również zwrócić uwagę, że przeprowadzone analizy pozwalają postawić tezę o istnieniu związku pomiędzy pozytywną oceną zmian następujących w Polsce i skłonnością do deklaracji o zaangażowaniu w jej sprawy oraz odpowiednio krytyczną opinią o zjawiskach zachodzących między innymi w polskim życiu publicznym i zdystansowaniem się do składania takich deklaracji. Należy jednocześnie zaznaczyć, że powyższa teza wymaga dalszej weryfikacji empirycznej. W tym też kontekście odnotowano występowanie ambiwalencji postaw wobec aktywnej obecności w życiu społeczności polonijnej, a szczególnie przynależności do organizacji polonijnych. Wiele spośród odnotowanych wypowiedzi świadczy o rozgraniczaniu przez część członków Polonii tych spraw – uczestnictwo w działalności organizacji polonijnych (szczególnie mających dłuższą historię działania), któremu więcej uwagi poświęcone zostanie w dalszych rozważaniach, oraz zaangażowanie w sprawy Polski nie zawsze traktowane są jako tożsame. Indywidualne, oddolne formy reprezentowania kraju i jego interesów w niektórych środowiskach polonijnych uznawane są za bardziej istotny wyznacznik zaangażowania niż stowarzyszeniowość.

#### **5.4. Dotychczasowa aktywność w obszarze działań związanych z realizacją polityki polonijnej**

Obok mających indywidualny charakter doświadczeń z udziału w różnorodnych przedsięwzięciach czy wydarzeniach, zdecydowanie dominującą deklarowaną formą dotychczasowej aktywności badanych osób polskiego pochodzenia na rzecz Polski i reprezentowania jej interesów była swego rodzaju „praca u podstaw”. Zdiagnozowano powszechne występowanie w badanej zbiorowości stanowiska opierającego się na założeniu, że to codzienna praca zawodowa, funkcjonowanie w kręgach towarzyskich czy społeczności lokalnej w sposób, który jest pozytywnie oceniany przez otoczenie, stanowi znaczący wkład osób polskiego pochodzenia w kształtowanie wizerunku Polski i Polaków za granicą. Szczególne znaczenie może mieć w tym względzie polski etos pracy, który ma być dobrze rozpoznawalny w licznych krajach będących kierunkami intensywnych migracji Polaków. W związku z tym to rzetelne i uczciwe funkcjonowanie

w społeczeństwie przyjmującym ze świadomością jednostkowego wpływu na percepcję całej grupy etnicznej może stanowić dla części członków Polonii najbardziej pożądaną formę wspierania interesów kraju pochodzenia. Jednocześnie w trakcie wywiadów pogłębionych zidentyfikowano swoiste balansowanie na granicy otwartego komunikowania o swoim pochodzeniu w sytuacjach prywatnych i publicznych oraz swoistego obnoszenia się z narodowością, które w niektórych środowiskach polonijnych nie jest uznawane za pożądane. Istnienie takiego napięcia w postawach części osób polskiego pochodzenia mieszkających za granicą jest często związane ze zdystansowaniem do organizacyjnych form aktywności na rzecz Polski i Polaków wynikającym z negatywnej oceny funkcjonowania środowisk polonijnych (uzasadnianej ich archaicznym charakterem, istnieniem wewnętrznych konfliktów czy tendencjami do ekskluzji).

Należy zwrócić również uwagę na znaczenie doświadczeń w kontaktach z przedstawicielami polskich służb dyplomatycznych i konsularnych dla przebiegu aktywności członków Polonii – mianowicie silnie negatywna ocena współpracy w momencie intensywnego zaangażowania w realizację przedsięwzięć promujących Polskę w ich kraju pobytu może być czynnikiem decydującym o trwałym porzuceniu zorganizowanych form tego typu aktywności.

## **5.5. Zainteresowanie i gotowość do podejmowania działań związanych z realizacją polityki polonijnej**

Wśród badanych, którzy nie mieli dotychczas lub mieli bardzo ograniczone doświadczenia dotyczące udziału w promocji Polski czy też prowadzenia *public diplomacy* na jej rzecz, dominowało deklaratywne duże zainteresowanie i gotowość do podejmowania tego typu aktywności bez pogłębionego wyobrażenia o tym, jakie mogłyby to być działania. Z jednej strony można traktować taki stan rzeczy jako prognostyk istnienia niewielkiego potencjału do samoorganizowania i wykazywania inicjatywy ze strony respondentów, ale z drugiej strony świadczy to o braku istotnych uprzedzeń w świadomości badanych i otwartości na przyszłe możliwości. Nie należy jednocześnie pomijać występowania świadomych postaw wyrażających się poprzez otwarte warunkowanie gotowości do podejmowania działań apolitycznością podejmowanych przedsięwzięć, zgodnością z obszarem zainteresowań zawodowych lub hobby czy też poczuciem, że państwo polskie nie traktuje Polonii instrumentalnie do realizacji swoich celów i oferuje jej wsparcie.

## 5.6. Potrzeby i bariery w zakresie działań związanych z realizacją polityki polonijnej

Ze względu na wielowątkowość potrzeb i barier realizacji polityki polonijnej, zidentyfikowanych podczas wywiadów pogłębionych, zostaną one przedstawione w zsyntetyzowanej formie kilku wyodrębnionych na podstawie zebranego materiału badawczego kategorii. Do pierwszej kategorii istniejących w świadomości respondentów potrzeb zaliczyć należy postulaty dotyczące funkcjonowania placówek dyplomatycznych i konsularnych:

- zachowanie ciągłości realizacji polityki polonijnej i będących jej wyrazem przedsięwzięć bez względu na zmiany kadrowe w placówkach dyplomatycznych i konsularnych;
- rozszerzenie zakresu usług proponowanych Polakom przebywającym za granicą, zarówno dostępnych w placówkach konsularnych, jak i oferowanych przez organizacje pozarządowe współpracujące ze strukturami administracyjnymi (wsparcie prawne, administracyjne itp.);
- przypisanie roli mediacyjnej przedstawicielom służb konsularnych i dyplomatycznych w sytuacji konfliktów pojawiających się w społeczności polskiej.

Druga kategoria spośród zidentyfikowanych w trakcie rozmów z badanymi potrzeb dotyczy przede wszystkim zmian w dotychczasowej realizacji zadań promocyjnych, które z jednej strony są zorientowane na tworzenie wizerunku Polski w poszczególnych państwach, z drugiej jednak stanowią okazję do wykorzystania potencjału osób zajmujących wysokie pozycje w strukturach ich społeczeństw. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na:

- wspieranie wzrostu obecności sztuki (prac plastycznych, performatywnych, filmu, muzyki, literatury itp.) polskich artystów lub artystów polskiego pochodzenia w przestrzeni publicznej państw przyjmujących;
- tworzenie związków pomiędzy sztuką a przedsiębiorcami w środowiskach polonijnych sprzyjających mecenatowi;
- zmianę treści i form organizowanych przedsięwzięć (m.in. odejście od dominacji motywów folklorystycznych czy martyrologicznych w kierunku bardziej współczesnych i uniwersalnych przekazów oraz formuł) pozwalającą dotrzeć do nowych grup docelowych, np. niższych kategorii wiekowych Polonii i społeczeństw przyjmujących,
- organizację przedsięwzięć promocyjnych zorientowanych na wywołanie „mody na polskość”.

Do trzeciej wyodrębnionej kategorii potrzeb przyporządkowano kwestie związane ze wspieraniem procesu tworzenia sieci społecznych, które należy uznać za podstawę realizowania polityki społecznej mającą bardzo duży potencjał. W tym względzie za pożądane można uznać:

- organizowanie przedsięwzięć sprzyjających tworzeniu sieci społecznych zarówno w obrębie społeczności polskiej, jak i w społeczeństwie przyjmującym;
- selektywne docieranie do elit zawodowych przy wykorzystaniu zabiegów networkingowych;
- wykorzystanie większej skłonności nowych migrantów do integrowania się w środowiskach polskich, związanej z potrzebą zapewnienia poczucia bezpieczeństwa w nowym miejscu życia i radzenia sobie z napotykanymi problemami, niż osób, które osiągnęły wyższe pozycje w strukturze społecznej, do budowania długoterminowych relacji wewnątrz społeczności polskich;
- utworzenie portalu stanowiącego uniwersalne medium dla organizacji polonijnych na całym świecie oraz narzędzie networkingu członków społeczności polonijnych (lub planowe i systematyczne wykorzystanie portali społecznościowych do tego celu).

Ostatni z wymienionych powyżej punktów stanowi swoiste przejście do kolejnego obszaru tematycznego strukturującego potrzeby realizacji polityki polonijnej zidentyfikowane w trakcie badania przedstawiciele Polonii zajmujących wysokie pozycje w strukturze społecznej państw przyjmujących. Dotyczą one funkcjonowania organizacji polonijnych:

- wspieranie powstawania i działania tematycznych, zawodowych, specjalistycznych form stowarzyszenia, dla których element etniczny nie jest jedyną platformą integrowania Polonii, wydaje się bardziej perspektywiczne choćby ze względu na to, że w świetle wypowiedzi badanych sprzyjają one np. samorealizacji;
- promowanie przejrzystości wyłaniania liderów środowisk i organizacji polonijnych na podstawie kryteriów merytokratycznych (obok kryteriów zaangażowania w działalność czy dostępności zasobów);
- zaangażowanie przedstawicieli środowisk (w tym reprezentantów organizacji) polonijnych do projektowania polityki polonijnej i wypracowywania w jej ramach konkretnych rozwiązań.

Następny obszar dotyczy zidentyfikowanego we wcześniejszych częściach opracowania zapotrzebowania na podejmowanie działań skierowanych do członków Polonii należących do niższych kategorii wiekowych. Ze względu na



dostrzegany przez część badanych problem swoistego wykluczenia z centrum uwagi polityki polonijnej i życia społeczności polskich za granicą młodych osób pożądaną może być:

- wsparcie inicjatyw wyjazdów i wymian uczniowskich i studenckich organizowanych dla osób polskiego pochodzenia;
- zorganizowanie i wsparcie systemu nauczania języka polskiego dla dzieci emigrantów polskiego pochodzenia;
- wdrożenie programu praktyk/staży studentów uczelni zagranicznych w polskich instytucjach administracji publicznej.

Ostatnia z wyodrębnionych kategorii potrzeb grupuje kwestie o bardziej ogólnym charakterze, które niewątpliwie są nie mniej istotne od wymienionych powyżej, a niejednokrotnie łączą kwestie zarysowane wcześniej:

- utworzenie programu promowania i ułatwiania inwestycji przedstawicieli Polonii w Polsce,
- stymulowanie i wspomaganie aktywności politycznej (czynnej i biernej) Polaków i osób polskiego pochodzenia za granicą,
- zwiększenie środków finansowych na realizację polityki polonijnej we wszystkich jej wymiarach,
- dostosowanie realizacji polityki polonijnej do specyfiki poszczególnych państw przyjmujących oraz potencjałów i potrzeb zamieszkujących je członków Polonii.

Z kolei bariery realizacji działań związanych z promocją Polski, reprezentowania jej interesów i prowadzenia *public diplomacy* na jej rzecz wyraźnie dostrzegalne były przede wszystkim dla osób mających stosunkowo bogate doświadczenia w zakresie aktywności na rzecz Polonii. Do zidentyfikowanych problemów należały:

- biurokratyzacja i rytualizacja działań będących wynikiem założeń polityki polonijnej prowadzące do ich nieefektywności,
- temporalny charakter pobytu części Polaków w krajach przyjmujących utrudniający ich trwałe osadzenie w społecznościach lokalnych,
- nieprzejrzystość procesów decyzyjnych dotyczących wsparcia inicjatyw organizacji polonijnych,
- nieracjonalność polityki likwidowania konsulatów i Instytutów Polskich (decyzje określano jako podejmowane „zza biurka” bez rozpoznania sytuacji i potrzeb poszczególnych społeczności),
- budowanie tożsamości środowisk polonijnych i wyłanianie się ich liderów głównie na podstawie przedsięwzięć o charakterze reaktywnym (np. przeciwdziałanie używaniu określenia „polskich obozów śmierci”),

- utrata zaufania w części środowisk polonijnych do organizacji stanowiących dotychczas ich reprezentację,
- pomijanie przedstawicieli niższych kategorii wiekowych (np. studentów studiujących na zagranicznych uczelniach) w polityce polonijnej i działaniach stanowiących jej wyraz,
- istniejące podziały i dezintegracja części środowisk polonijnych,
- swoiste wyczerpanie klasycznej formuły stowarzyszeniowości polonijnej i stopniowa utrata znaczenia tradycyjnych organizacji polonijnych,
- lekceważenie potrzeby zajęcia się socjalnymi problemami Polaków na zachodzie.

---

## WNIOSKI

Polska jako kraj emigracyjny musi podejmować działania, które pozwoliłyby na wykorzystanie ogromnego potencjału społecznego, ekonomicznego i politycznego Polonii. Wielkość społeczności polonijnej, ale także jej wewnętrzne zróżnicowanie stawia przed polskim państwem ogromne wyzwanie. Jednym z narzędzi mających służyć rozwojowi relacji między Polską a Polonią jest polityka polonijna. Jednak jej dotychczasowe założenia i sposób ich realizacji nie pozwalały w sposób w pełni efektywny osiągnąć stawianych przed nią celów. Dodatkowym wyzwaniem, przed jakim stanęły polskie instytucje planujące i realizujące tę politykę, był dynamicznie zmieniający się charakter i skład społeczny Polonii po 2004 r. Z tych przesłanek wynika konieczności zmiany polityki polonijnej – zarówno jej celów i założeń, jak i konkretnych sposobów wdrażania. Próby dokonania takiej zmiany – choć nie usankcjonowane przez oficjalne dokumenty takie, jak np. Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą, obserwujemy od około 2011 r. Do najważniejszych założeń tej „nowej” polityki polonijnej należą:

- definiowanie polityki polonijnej przez pryzmat polityki państwa polskiego, szczególnie zaś polityki zagranicznej oraz polskiej racji stanu;
- dominująca rola MSZ – zarówno w zakresie programowania, koordynacji, jak i finansowania i realizacji polityki polonijnej;
- pozyskiwanie zrozumienia i poparcia dla polskiej racji stanu wśród przedstawicieli Polonii oraz aktywizowanie ich dla realizacji tych celów – w szczególności do promocji Polski oraz prowadzenia *public diplomacy* na jej rzecz.

Tak zdefiniowane podstawy „nowej” polityki polonijnej wymagają jednak weryfikacji. Wynika stąd potrzeba zbadania i przeanalizowania gotowości przedstawicieli społeczności polonijnych do realizacji tej polityki oraz ich postaw wobec niej.

Punktem wyjścia analiz prezentowanych w opracowaniu była prezentacja podstaw teoretycznych kształtowania polityk wobec diaspor i ich faktycznej realizacji przez inne kraje.

Reasumując, przegląd praktyk stosowanych w ramach polityki angażowania diaspor wskazuje na ich znaczne zróżnicowanie. Jeśli natomiast chodzi o przełożenie owych aktywności na rozwój społeczno-gospodarczy danego kraju, a zatem o efektywność podejmowanych działań, niemożliwe wyda-

je się dokonywanie tu rozstrzygających ocen na wysokim poziomie ogólności. Nie pozwala na to chociażby obecny stan wiedzy. Jak wspomniano, badania porównawcze zostały zainicjowane dopiero niedawno, a często brak także analiz na poziomie krajowym. Dodatkowo, przy wyciąganiu wniosków w zakresie efektywności, konieczne wydaje się każdorazowe odniesienie badanej polityki do kontekstu regionalnego, krajowego czy nawet lokalnego.

Niemniej jednak wskazać można na poszczególne typy praktyk jako war-  
te podkreślenia i być może zastosowania, przy zastrzeżeniu, że jest mowa  
nie tyle o konkretnych działaniach w ich szczegółowym przebiegu, co raczej  
o pewnym kształcie aktywności w ramach polityki wobec diaspory. Podkreślić  
można tu przede wszystkim podejmowanie działań na poziomie lokalnym przez  
organizacje diaspory związane z daną „ojczyzną prywatną”, wspomaganych  
zaangażowaniem ze strony lokalnych i regionalnych władz. Warty uwypuklenia  
wydaje się ten typ działań, w którym państwo podejmuje starania mające na  
celu wspieranie procesów tworzenia się powiązań transnarodowych, chociażby  
w odniesieniu do sfery przedsiębiorczości, przy czym są to działania zakrojone  
szeroko, inkluzywne, to znaczy nakierowane na wyłonienie szerokiej platfor-  
my współpracy pomiędzy przedsiębiorcami różnego szczebla w kraju i tych  
o rodowodzie emigranckim.

Niezależnie od efektywności poszczególnych działań, liczba zaangażowa-  
nych w nie podmiotów państwowych, ponadpaństwowych i pozarządowych  
wskazuje, że prowadzenie pewnej formy polityki wobec diaspory staje się przy  
współczesnych uwarunkowaniach swoistą koniecznością. Mobilność populacji  
i stosunkowa łatwość zawiązywania kontaktów transnarodowych powoduje, że  
o diasporze coraz częściej mówi się w kategoriach nowego podmiotu stosunków  
międzynarodowych, a nie tylko jako o sumie zbiorowości mniejszościowych  
zamkniętych w granicach poszczególnych państw narodowych. Państwa i to  
zarówno te rozwijające się, jak i wysoko rozwinięte, podejmują działania ma-  
jące na celu możliwe zagospodarowanie potencjału społeczno-kulturowego,  
gospodarczego i politycznego diaspory.

Kolejną kwestią analizowaną w opracowaniu były postawy wobec przemian  
polityki polonijnej przedstawiciele polskich instytucji zajmujących się jej pro-  
jektowaniem i wdrażaniem. Analizie poddano trzy bloki problemów: po pierw-  
sze, ocenę dotychczasowej realizacji polityki polonijnej oraz jej koordynację,  
po drugie, postrzeganie proponowanych zmian, po trzecie zaś, antycypowane  
zagrożenia mające wynikać z realizacji założeń „nowej” polityki.

Analiza wypowiedzi przedstawiciele instytucji zajmujących się projektowa-  
niem i wdrażaniem polityki polonijnej wykazała, iż dotychczas prowadzona

polityka polonijna spotyka się z krytyką i uznawana jest za mało efektywną. Jak się wydaje, jedną z przyczyn tej krytyki może być rozproszenie odpowiedzialności pomiędzy różnych aktorów, a w szczególności dotychczasowy sposób koordynacji działań. Poszczególne instytucje zaangażowane w realizację polityki polonijnej (MSZ, inne ministerstwa, parlament i jego komisje poświęcone sprawom polonijnym, organizacje pozarządowe współpracujące z Polonią) oceniane były zazwyczaj niejednoznacznie – z jednej strony podkreślano ich znaczenie, z drugiej zaś zwracano uwagę na konkretne problemy negatywnie wpływające na ich funkcjonowanie w przedmiotowym zakresie.

Krytyka dotychczas realizowanej polityki polonijnej pociąga za sobą także świadomość konieczności jej korekt bądź nawet zmiany optyki. Wyraźnie inicjatorem tych zmian jest MSZ. Analiza wywiadów wskazuje, iż przedstawiciele instytucji zajmujących się realizacją polityki polonijnej widzą potrzebę przeprowadzenia tych zmian w trzech wyraźnych kierunkach. Pierwszy kierunek to zmiana w zakresie założeń i celów i dotyczy ona położenia wyraźnego nacisku na podporządkowanie polityki polonijnej polskiej racji stanu. Drugi kierunek dotyczy koordynacji polityki – zwiększenia roli Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą przy jednoczesnym zachowaniu dominującej roli MSZ. Trzeci kierunek zmian – najbardziej praktyczny – dotyczy zmian w sposobie finansowania współpracy z Polonią.

Planowane zmiany spotykają się z różnymi ocenami. Niektóre z nich budzą obawy instytucji zajmujących się realizacją polityki polonijnej. Główne zarzuty wobec założeń „nowej” polityki polonijnej dotyczyły ciągle nie dość jasno sformułowanych celów w ramach oficjalnie przyjętej strategii. Wątpliwości budziły także kwestie związane z koordynacją polityki polonijnej i dominującą rolą MSZ. Pewne obawy budzi także odejście od priorytetowego traktowania Polaków na wschodzie.

W ramach zaprezentowanej diagnozy gotowości Polaków mieszkających za granicą do zaangażowania się w działania związane z realizacją polityki polonijnej zebrano wieloaspektowy i szczegółowy materiał badawczy. Pozwala on na udzielenie odpowiedzi na postawione pytania: czy Polacy mieszkający za granicą są zainteresowani udziałem w promocji Polski? oraz w jaki sposób Polacy mieszkający za granicą mogą zostać zaktywizowani do realizacji polskiej racji stanu?

Zebrany materiał empiryczny z badań techniką CAWI wskazuje, że poziom zainteresowania wśród ogółu Polaków mieszkających za granicą podjęciem jakichkolwiek działań związanych z realizacją polityki polonijnej (w tym działań promocyjnych) jest średni. Na postawy takie wpływają różnorodne czynniki.

Po pierwsze, grupę współczesnych polskich migrantów w znacznej mierze stanowią osoby młode, w wieku produktywnym, głównie mobilnym, ukierunkowane na długookresowy pobyt za granicą. Nastawione są one głównie na jak najszybsze „wejście” w struktury społeczeństwa przyjmującego, o czym świadczy chociażby fakt, że prawie połowa badanych migrantów buduje i podtrzymuje sieci relacji społecznych z osobami spoza własnej grupy etnicznej. W znacznie mniejszym stopniu zainteresowane są one angażowaniem się w działania związane z realizacją polityki polonijnej.

Ponadto istotną cechą ankietowanych okazał się bardzo niski poziom aktywności społecznej w różnych obszarach życia społecznego: politycznym, kulturowym i organizacyjnym. Co więcej, okazało się, że w warunkach migracyjnych stopień społecznej aktywności znacznie się obniża. Niski poziom partycypacji społecznej, zwłaszcza politycznej jest szczególnie zauważalny wśród migrantów nowych, zarówno tych, którzy wyjechali z Polski w latach 1990-2003, jak i wśród emigrantów poakcesyjnych. Jest to o tyle niepokojące, że bierna postawa utrudniać może podejmowanie różnych inicjatyw, w tym takich, które związane są z realizacją polityki polonijnej.

Kolejnym wnioskiem, który nasuwa się przy interpretacji wyników, jest bardzo niski poziom zaangażowania badanych w działalność organizacyjną własnej społeczności. Zgodnie z uzyskanymi od respondentów informacjami, badani imigranci niechętnie działają w polonijnych organizacjach, jak również wykazują względnie niewysoki poziom gotowości do tego typu zaangażowania w przyszłości. Generalnie na podstawie uzyskanych wyników zaobserwowano: niski poziom wiedzy badanych na temat organizacji polonijnych, niski poziom aktywności w organizacjach polonijnych, jak również niski poziom gotowości do zaangażowania się w działalność organizacji polonijnych.

Tendencje te idą niejako w parze z negatywną oceną polityki Polski względem Polaków mieszkających za granicą, ambiwalentnymi ocenami funkcjonowania polonijnych organizacji oraz polskich instytucji za granicą, jak również z niskim poziomem wiedzy na ich temat.

Pokreślić należy także fakt, że w wielu przypadkach gotowość do zaangażowania się w działania na rzecz społeczności polonijnej ma charakter kontekstualny i wyrażana jest tylko w sytuacji zagrożenia różnie rozumianych interesów narodowych (np. negatywne, stereotypowe przedstawianie Polski i Polaków).

Co więcej, zauważono również, że wiele działań podejmowanych przez badanych i związanych z jakąkolwiek promocją Polski czy polskości w kraju pobytu odbywa się w sferze życia prywatnego i nie ma wymiaru instytucjonalnego. Należy zatem postawić tezę, że ankietowani mają tendencję do wycofywania

się do sfery prywatnej i niechętnie działają publicznie na rzecz swoich społeczności. Tendencje te mają swoje bezpośrednie przełożenie na zaobserwowaną bierność w zakresie podejmowania szeregu czynności związanych z realizacją polityki polonijnej. Jak wykazała analiza, unikanie wszelkich zinstytucjonalizowanych form aktywności na rzecz własnej zbiorowości tłumaczyć należy brakiem atrakcyjności (niespełnianiem funkcji zaspokajania potrzeb imigrantów) istniejących organizacji polonijnych z jednej strony, z drugiej zaś z ich wyraźnego elityzmu. Natomiast nie należy umniejszać roli nieformalnych działań polskich migrantów. Co więcej, uznać je można za efekt ekskluzywistycznego charakteru formalnych działań.

W związku ze wskazanymi problemami powstaje pytanie, w jaki sposób Polacy mieszkający za granicą mogą zostać zaktywizowani do działań na rzecz polskiej społeczności? Innymi słowy, jakie są sposoby i mechanizmy, dzięki którym można poprawić tę sytuację? Problematyczność wskazanych kwestii wymaga wieloaspektowych i skoordynowanych przeobrażeń odbywających się na różnych poziomach, w tym głównie świadomościowym i instytucjonalnym.

Jednym z ważniejszych wniosków z badania sondażowego jest obserwowany rozdźwięk między deklarowaną chęcią zaangażowania się (zarówno w działania organizacji polonijnych, jak i w działania na rzecz polityki polonijnej) a jednoczesną niską rzeczywistą partycypacją. Różnica ta wskazuje na możliwości rozwoju zaangażowania Polaków za granicą przy spełnieniu pewnych warunków, które szerzej opisane zostaną w części rekomendacyjnej.

Na podstawie przeprowadzonej analizy treści wywiadów pogłębionych z osobami polskiego pochodzenia zajmującymi wysokie pozycje w strukturach społecznych państw przyjmujących wiedzę badanych o prowadzonej dotychczas i planowanej polityce polonijnej można określić jako bardzo ograniczoną. Należy również zwrócić uwagę, że podejmowanie przez członków Polonii aktywności, które można określić mianem promowania Polski za granicą czy dbania o jej interesy, niekoniecznie wiąże się ze wzrostem zainteresowania tymi kwestiami.

Założenia zmian polityki polonijnej oceniano dość dobrze, jednak ogólnikowo. Za do pewnego stopnia kontrowersyjne uznać można kwestie: reorientacji działań z dotychczas skupionych geograficznie na wschodzie w stronę większej aktywności w państwach zachodu oraz skoncentrowania wsparcia dla mediów polonijnych wśród większych ośrodków.

Wyraźnie podkreślaną kwestią był silny wpływ działań podejmowanych przez poszczególne placówki dyplomatyczne i konsularne oraz ich przedstawicieli na ogólną ocenę polityki polonijnej państwa. Przy czym w wielu

przypadkach to właśnie operacyjna działalność polskich placówek w zakresie realizacji założeń o charakterze systemowym podlegała intensywnej krytyce.

Ważnym postulatem zidentyfikowanym w trakcie badania jest oczekiwanie przez część środowisk polonijnych odejścia w ramach przyszłej polityki od sztywnego rozgraniczenia na Polaków przebywających w kraju i za granicą z uwagi na zmiany wzorców migracji i ich uwarunkowań geopolitycznych (np. wolny przepływ ludzi w obrębie UE), a także konieczność prowadzenia w większym stopniu działań międzyresortowych.

Zdiagnozowane pozytywne postawy wobec perspektywy przyszłego zaangażowania w promocję Polski i reprezentowania jej interesów wydają się opierać przede wszystkim na ogólnikowych deklaracjach nie popartych raczej konkretną wizją, na czym taka aktywność miałaby polegać. Jednocześnie przeświadczenie, że percepcja Polski i Polaków w kraju stałego pobytu rzutuje na relacje osób polskiego pochodzenia z otoczeniem, może skłaniać członków Polonii do traktowania wizerunku Polski i Polaków jako istotnej dla siebie kwestii. Jednocześnie można postawić również tezę, że dla części osób polskiego pochodzenia żyjących za granicą bliższe są raczej indywidualne formy działania (jak np. pielęgnowanie polskiego etosu pracy czy promowanie polskiej kultury artystycznej wśród znajomych) niż formuły oparte na stowarzyszeniowości, co w pewnej mierze wynika na pewno z obserwowanych krytycznych postaw względem niektórych spośród istniejących organizacji polonijnych. Jest to zatem stan rzeczy, który pozwala z pewnym optymizmem myśleć o perspektywach wdrażania nowych założeń polityki polonijnej, jednak obrazuje również potencjalne wyzwania, które przed nią stoją.

Zidentyfikowane w trakcie wywiadów pogłębionych potrzeby związane z perspektywą przyszłego promowania Polski i reprezentowania jej interesów za granicą dotyczyły sześciu zasadniczych obszarów:

- poprawy funkcjonowania placówek dyplomatycznych i konsularnych,
- gruntownej reorientacji przedsięwzięć promocyjnych w kierunku przekazów i formuł bardziej uniwersalnych i czytelnych za granicą,
- skupienia uwagi i działań na procesie tworzenia sieci społecznych w obrębie Polonii (*networking*),
- modernizacji funkcjonowania organizacji polonijnych i ich włączenia w planowanie polityki polonijnej,
- traktowania członków Polonii należących do niższych kategorii wiekowych jako pełnoprawnego i znaczącego adresata polityki polonijnej oraz bardziej ogólnych postulatów, takich jak poprawa finansowania,
- wdrożenia systemu promowania inwestycji w Polsce dla Polonii czy stymulowania aktywności politycznej Polaków za granicą.



---

## ZALECENIA

Zalecenia, które są wynikiem zaprezentowanych badań i analiz, można przedstawić w dwóch grupach: dyrektyw i rekomendacji. Te pierwsze wyznaczają mają proponowany kierunek zmian założeń polityki polonijnej. Te drugie – pogrupowane w czterech blokach tematycznych – wskazują na bardziej konkretne rozwiązania, które mogłyby poprawić realizację polityki polonijnej.

Pierwsza grupa zaleceń – mających charakter ogólnych dyrektyw – dotyczy zmiany założeń polityki polonijnej. Obecne jej przesłanki, mocno akcentujące powiązanie tej polityki z racją stanu i instytucjami państwa, definiują rząd polski, a konkretniej Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie tylko jako koordynatora, ale jako centralnego aktora w tej domenie. Podejście takie wydaje się problematyczne – szczególnie biorąc pod uwagę zakładaną aktywizację przedstawicieli Polonii i ich upodmiotowienie. Rola państwa w zakresie realizacji polityki polonijnej powinna zostać określona jako koordynująca, wspomagająca i powinna polegać na tworzeniu właściwych warunków (finansowych, prawnych, dyplomatycznych, organizacyjnych) dla maksymalizacji potencjału i zasobów polskiej diaspory.

Słowami kluczowymi polityki polonijnej powinny stać się **współpraca i dialog, decentralizacja oraz dywersyfikacja**.

- **Współpraca i dialog** – nawiązanie stałej współpracy z Polonią możliwe jest tylko w wyniku budowania partnerstwa opartego na zaufaniu i solidarności. Zainicjowanie tego typu współpracy wymaga podmiotowego traktowania partnerów z diaspory. Konieczne jest w związku z tym stworzenie nie tylko mechanizmów finansowania, ale także dwustronnej, nieskrępowanej komunikacji na różnym szczeblu. Zaakceptowanie dialogu i współpracy jako podstawy realizacji polityki polonijnej wymaga także wprowadzenia w życie zasady wzajemności nie ograniczającej się jedynie do finansowania, ale przede wszystkim do zdefiniowania celów stron oraz wspólnej ich realizacji.
- **Decentralizacja** – potrzebne jest znacznie szersze, niż ma to miejsce obecnie, zaangażowanie Polonii we współpracę z krajem macierzystym na szczeblu lokalnym i regionalnym, w tym stymulowanie powstawania form organizacyjnych typu *HTA* (*Hometown Associations*). W związku z tym warto włączyć w realizację zadań z zakresu polityki polonijnej także instytucje administracji samorządowej oraz sektora pozarządowego w

kraju, działające na szczeblu regionalnym i lokalnym. Ten specyficzny, zdecentralizowany typ kontaktów powinien być nawiązywany zwłaszcza przez przedstawicieli Polonii ze społecznością miejscowości ich pochodzenia, często mających charakter „zagłębi migracyjnych”. Mogłoby to zwiększyć potencjał zaangażowania społeczności polonijnych (podobną decentralizację uwzględnia program MSZ „Wsparcie obywatelskiego i samorządowego wymiaru polskiej polityki zagranicznej”).

- **Dywersyfikacja** – tworząc strategię polityki polonijnej, należy zwrócić uwagę na zróżnicowanie Polonii pod wieloma względami. Sama strategia oraz konkretne działania podejmowane w ramach jej realizacji powinny być w większym niż do tej pory stopniu „szyte na miarę”, przy czym powinno brać się pod uwagę takie cechy, jak: charakterystyka kraju przyjmującego (jego sytuacja polityczna, relacje z Polską, w tym podpisane umowy bilateralne dotyczące diaspory, sytuacja gospodarcza, polityka integracyjna) czy charakterystyka grup odbiorców (wiek, sytuacja ekonomiczna i położenie społeczne, stopień integracji w społeczeństwie przyjmującym, rodzaj relacji z ojczyzną, identyfikacja etniczna). Zwłaszcza istotne wydaje się poważniejsze uwzględnienie w dokumentach strategicznych i działaniach operacyjnych szczególnego znaczenia i potencjału niższych kategorii wiekowych członków Polonii dla długoterminowej realizacji polityki polonijnej (np. poprzez tworzenie systemu współpracy z polskimi studentami na znaczących zagranicznych uczelniach wyższych) oraz osób o mniej uprzywilejowanych pozycjach społecznych, które choć są postrzegane jako nie mające specjalnego potencjału promocyjnego, pozostają ważnym składnikiem społeczności polonijnych (np. poprzez podejmowania działań przeciwdziałających marginalizacji i wykluczeniu społecznemu, bezdomności czy rasizmowi, z jakimi spotykają się przedstawiciele polonijnych społeczności).

Druga grupa zaleceń – rekomendacji – ma charakter bardziej szczegółowy i dotyczy konkretnych narzędzi bądź działań, które mogłyby pozytywnie płynąć na efektywność realizacji polityki polonijnej. Są one pogrupowane w czterech blokach tematycznych.

## 1. Usieciowienie

Pierwsza grupa rekomendacji związana jest z postulatem oparcia polityki polonijnej na budowaniu różnorodnych sieci. Sieci te łączyłyby nie tylko samych migrantów, ale także instytucje planujące i realizujące politykę wobec Polonii. Należy podkreślić, że metafora sieci wydaje się szczególnie trafna w przypadku zarządzania relacjami z często niezorganizowanymi zbiorowościami polonijnymi. Tworzenie i wspieranie rozwoju sieci kontaktów i kooperacji między Polakami mieszkającymi za granicą może być jednym z bardziej efektywnych sposobów budowania społecznego zaplecza polityki polonijnej. W związku z powyższym potrzebne jest wypracowanie programów oraz narzędzi inicjowania i stymulowania procesów tworzenia sieci społecznych w obrębie Polonii i z udziałem jej przedstawicieli. Można w tym celu wykorzystać doświadczenia innych diaspor, ale także wiedzę z zakresu nauk społecznych.

- Istotne wydaje się tworzenie i wspieranie sieci „tematycznych” o stosunkowo wąskim profilu uczestników, np. sieci branżowych (lekarze, informatycy, naukowcy, studenci), wiekowych (młodzi, seniorzy), płciowych, regionalnych i lokalnych (zarówno w kontekście regionu pochodzenia, jak i obecnego zamieszkania), statusowych (polscy obywatele, obywatele państw przyjmujących, Polacy pozostający w związkach z osobami nie mającymi etnicznych i kulturowych powiązań z Polską *etc.*). Pozwoli to na zbudowanie sieci o większej gęstości i potencjalnie silniej angażujących uczestników.
- Jednym z elementów będących podstawą budowania tak zdefiniowanych polonijnych sieci kontaktów mogłyby być dedykowane narzędzia internetowe ułatwiające kontakty oraz jednocześnie umożliwiające dostęp do sieciowych zasobów, np. aktualnej wiedzy o możliwościach inwestycyjnych, czy podejmowanie wspólnych projektów badawczo-rozwojowych.
- Jednocześnie należy zadbać o tworzenie powiązań pomiędzy sieciami „tematycznymi”. Szczególne znaczenie należy poświęcić budowaniu relacji: międzypokoleniowych, między poszczególnymi falami polskiej migracji, między społecznościami polonijnymi w różnych krajach – ponieważ podziały występujące wśród tych zbiorowości mogą prowadzić do dezintegracji środowisk polskich. Relacje te mogą być budowane np. poprzez organizację spotkań stymulujących wymianę doświadczeń między poszczególnymi grupami czy też stymulowanie powstawania partnerstw dla realizacji wspólnych projektów.

- Osobnym zadaniem powinno być stworzenie i ciągła aktualizacja bazy danych kontaktowych sieci, organizacji i instytucji zaangażowanych w działania polityki polonijnej. Może ona być pomocna w nawiązywaniu kontaktów między aktorami, wymianie doświadczeń i dalszym rozwoju ich działalności.
- Należy wspierać kooperację między polonijnymi organizacjami a instytucjami działającymi na rzecz diaspory innych krajów w celu wymiany doświadczeń oraz nawiązania głębszej współpracy na rzecz imigranckich społeczności w różnych krajach przyjmujących, np. poprzez stymulowanie realizacji wspólnych projektów bądź organizację spotkań czy też szkoleń.
- Ważnym elementem zwiększenia usieciowienia polskiej polityki polonijnej powinna być także integracja w aspekcie infrastrukturalnym – tworzenie wspólnych centrów łączących np. placówki dyplomatyczne, Instytuty Polskie, izby handlowe, organizacje pozarządowe czy jednostki naukowe, które skuteczniej mogłyby realizować zadania polityki polonijnej.

## 2. Wsparcie

Analiza wyników materiału zebranego przez zespół badawczy pozwoliła także na sformułowanie szeregu rekomendacji będących bardziej konkretnymi propozycjami wsparcia skierowanego do Polaków mieszkających za granicą, a mającego na celu skłonienie ich do aktywniejszego udziału w realizacji polityki polonijnej. Biorąc pod uwagę obecne założenia polityki polonijnej oraz jej proponowane zmiany, potrzebne są dalsze działania na rzecz aktywizacji – w wymiarze kulturowych, społecznym i politycznym – przedstawicieli Polonii. Istotną rolę odgrywa uświadomienie społecznościom polonijnym, że aktywność społeczna jest podstawowym narzędziem ich integracji nie tylko z własnym środowiskiem, ale przede wszystkim ze społeczeństwem przyjmującym, jak również jest narzędziem rozwoju kapitału społecznego. Programy aktywizacyjne powinny wykorzystywać doświadczenia i potencjał instytucji kraju przyjmującego oraz jednocześnie doświadczenia polskich instytucji trzeciego sektora z zakresu problematyki uspołecznienia.

- Jedną z barier rozwoju aktywności Polaków mieszkających za granicą jest słaby rozwój organizacji. Należy rozważyć wspieranie nie tylko projektów celowych, ale w przypadku wybranych, strategicznie istotnych organizacji polonijnych także – przynajmniej czasowo – ich działalności podstawowej. Sfinansowanie przez pewien czas kosztów administracji,

szkoleń, wykwalifikowanego personelu pozwoliłoby na wzmocnienie, rozwój i zwiększenie konkurencyjności tych organizacji.

- Należy także prowadzić szerzej zakrojone działania stymulujące modernizację organizacji polonijnych dla wypracowania bardziej współczesnych i efektywnych form działania. Należy położyć szczególny nacisk na finansowanie bądź organizację szkoleń z zakresu funkcjonowania organizacji (zarządzania, finansowania, pozyskiwania środków *etc.*) w kraju pobytu.
- W celu lepszego rozwoju instytucji polonijnych należy rozważyć bardziej aktywne wspieranie projektów realizowanych z wykorzystaniem środków finansowych pochodzących z programów realizowanych przez kraj przyjmujący, np. poprzez zapewnianie tzw. wkładu własnego czy kofinansowanie konkretnych pomysłów. Wymaga to jednak dobrego rozpoznania w zakresie polityki integracyjnej i programów integracyjnych państw przyjmujących.
- Większą uwagę należy poświęcić programom współpracy z organizacjami polonijnymi świadczącymi różnorodne usługi pomocy dla diaspory polskiej w zakresie spraw socjalnych (szczególnie związanych z przeciwdziałaniem marginalizacji i wykluczeniu społecznemu oraz jego konsekwencjami), rzecznictwa, wsparcia na rynku pracy *etc.* Ten rodzaj opieki może zwiększyć różnorodność polonijnych organizacji, ale także być namacalnym dowodem na wsparcie Polaków mieszkających za granicą.
- Konieczna jest redefinicja roli placówek dyplomatycznych, szczególnie zaś konsulatów, w realizacji polityki polonijnej. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że praktyka w tym zakresie jest w wielu przypadkach uzależniona od woli bądź uzdolnień konkretnych osób zaangażowanych w kontakty z Polonią. W wielu wypadkach obecna działalność placówek ogranicza się do roli reprezentacyjnej, ograniczając głębsze i intensywniejsze kontakty. Tymczasem konsulaty powinny stać się centrami bieżącego roboczego kontaktu między państwem polskim a przedstawicielami Polonii. Działania podejmowane dla zrealizowania tego postulatu powinny być dwutorowe. Po pierwsze, należy położyć większy nacisk na odpowiednią politykę kadrową wobec konsulów czy pracowników konsulatów odpowiedzialnych za kontakty z Polonią (bardziej rygorystyczna polityka zatrudnienia oraz system szkoleń). Lokalne społeczności polskie powinny także być zaangażowane w decyzje związane z funkcjonowaniem placówek w domenie relacji z diasporą. W tym celu należy rozbudować system rad konsultacyjnych przy polskich placówkach, składających się z przedstawicieli Polonii.

- Poważnym problemem w realizacji polityki polonijnej jest brak ciągłości zarówno na poziomie jej założeń, szczegółowych celów, jak i w działaniach zaangażowanych instytucji. Problem ten wynika z różnych powodów: w przypadku strategii – z przyczyn politycznych, w przypadku instytucji – ze względu na dużą fluktuację kadr placówek dyplomatycznych i konsularnych. O ile w przypadku przyczyn politycznych jako potencjalne rozwiązanie problemu należy wskazać – nieco utopijną – konieczność osiągnięcia konsensusu w sprawie tak istotnej, jak polityka wobec Polonii, to w przypadku instytucji warto zadbać o to, by osoby zajmujące się Polonią w placówkach dyplomatycznych, szczególnie te, których praca daje pożądane efekty, zajmowały swoje stanowiska przez dłuższy okres.
- Potrzebne jest większe niż do tej pory zorientowanie działań placówek dyplomatycznych i konsularnych na wspieranie oddolnych inicjatyw przedstawicieli diaspory zgodnych z założeniami polityki polonijnej oraz likwidowanie potencjalnych barier napotykanych przez takie inicjatywy. Istotnym elementem takiej zmiany mogłoby być także doszkolenie osób zajmujących się kontaktami z Polonią w zakresie komunikacji interpersonalnej, zarządzania projektami, aktywizacji społecznej, tak by stali się oni – w większym niż do tej pory stopniu – partnerami inicjatyw polonijnych.
- Należy rozważyć stworzenie perspektywicznego programu mającego na celu rozwój młodych elit polonijnych. Powinien on opierać się na czterech filarach. Pierwszym z nich powinna być redefinicja polityki edukacji wobec społeczności polonijnych. Przede wszystkim należy dążyć do rozbudowy możliwości bezpłatnej nauki języka polskiego, którego znajomość jest podstawą powiązania z Polską. Drugim filarem powinno być wspieranie podnoszenia kwalifikacji. W tym kontekście należy dokonać analizy skuteczności programów stymulujących podejmowanie przez przedstawicieli Polonii studiów w Polsce i rozważyć, czy bardziej efektywne nie byłoby stworzenie systemu stypendialnego, wspierającego edukację młodych Polaków na dobrych uniwersytetach w kraju pobytu. Trzecim filarem powinno być budowanie wielopoziomowych związków z Polską, m.in. poprzez organizowanie kolonii, krótkoterminowych stypendiów czy wizyt studyjnych. Czwarty filar polegałby na aktywizowaniu oraz podnoszeniu społecznych kompetencji młodych liderów.
- W ramach realizacji polityki polonijnej związanej ze stymulowaniem powrotów należy położyć szczególny nacisk na programy związane

z *brain gain* – wykorzystaniem potencjału przedstawicieli Polonii, którzy za granicą zdobywali wykształcenie lub doświadczenie istotne z punktu widzenia potrzeb modernizacyjnych Polski. Wymaga to jednak stworzenia systemu zachęt sprzyjających przyciąganiu takich osób, który zmniejszyłby różnice w poziomie zarobków, jakości życia czy możliwości rozwoju, oraz otwarcie ścieżek szybkiego dostępu dla przedstawicieli Polonii chcących podejmować działalność gospodarczą w Polsce.

### 3. Działania wizerunkowe

Jednym z istotnych wniosków z badania jest potwierdzony stosunkowo słaby wizerunek państwa polskiego i jego polityki wobec emigrantów wśród przedstawicieli Polonii. Może on być przeszkodą w realizowaniu celów polityki polonijnej związanych z promocją Polski za granicą i budowaniem polskiego lobby. Stąd wynika konieczność zaproponowania rozwiązań mających na celu zmianę takiego stanu rzeczy. Konieczna jest zmiana świadomości społeczności polonijnych. Należy podjąć działania mające na celu kreowanie i podtrzymywanie pozytywnego obrazu Polski – nie tylko jednak jako ojczyzny, ale także jako państwa, które aktywnie wspiera swoich wychodźców. Poprawić trzeba również wizerunek polskich instytucji za granicą: ambasad, konsulatów, Instytutów Polskich.

- Dla osiągnięcia takiego celu należy opracować strategię promocji Polski i polskich instytucji wśród Polonii – określić pożądany wizerunek Polski, charakterystykę szczegółowych grup docelowych, skuteczne kanały i narzędzia komunikacji.
- Podstawą tego wizerunku powinno być odwołanie się do zasad współpracy i dialogu z Polonią oraz, w większym niż do tej pory stopniu, otoczenie patronatem. Szczególne znaczenie powinno mieć zobowiązanie do wspierania przedstawicieli Polonii, które można rozumieć dwojako. Po pierwsze, jako chęć otoczenia opieką – zwłaszcza tych osób, które podlegają procesom wykluczenia i marginalizacji. Po drugie, stworzenie systemu szybkiego reagowania w sytuacji łamania praw Polaków przebywających za granicą.
- Elementem tej strategii powinno być także przedstawienie spójnej i konsekwentnej narracji Polski – zestawu symboli, zachowań czy specyficznego języka, który mógłby stać się wspólny dla zróżnicowanej wewnętrznie Polonii (np. retoryka globalnej irlandzkiej rodziny).
- Istotne jest także budowanie przekazu zachęcającego do zaangażowania się w *public diplomacy*, używając do tego języka korzyści dla

przedstawicieli Polonii, np. stymulowanie *lobbyingu* dzięki przyznawaniu nagród dla przedstawicieli Polonii angażujących się w działania lobbingsowe na rzecz Polski.

- Jednym z filarów poprawy wizerunku Polski w oczach Polonii mogłoby być stworzenie osobnego okręgu wyborczego w kraju i możliwość wyboru „przedstawiciela Polonii” do polskiego parlamentu.
- Państwo polskie powinno także wyraźniej – choć symbolicznie – uznać rolę Polonii w procesach transformacji i modernizacji Polski. Szczególnie należy podkreślić rolę przekazów pieniężnych będących istotnym elementem polskiego PKB.
- Niezależnie od powyższego, stawiając przed Polonią zadania dotyczące promocji Polski oraz lobbowania na jej rzecz, należy zaproponować jej przedstawicielom zestaw gotowych elementów pożądanego wizerunku Polski oraz narzędzi do jego promowania. Powierzenie zadań związanych z promocją Polski osobom, które niejednokrotnie opuściły ją przed wieloma laty i mogą nie znać założeń promocji Polski, jest ryzykowne. Wynika stąd konieczność zmiany orientacji przedsięwzięć promocyjnych w kierunku przekazów i formuł bardziej uniwersalnych oraz czytelnych dla współczesnych odbiorców, spójnych ze strategią promocji Polski.

#### 4. Diagnoza Polonii

Skuteczna aktywizacja przedstawicieli Polonii powinna być oparta na właściwym rozeznaniu w zakresie dzisiejszego stanu emigracji oraz stanów przewidywanych. Należy zbierać informacje o konkretnych społecznościach imigracyjnych: jej zasobach, potrzebach, oczekiwaniach, a następnie konkretne działania kierować do określonej grupy. Co więcej, powinno się stale monitorować i oceniać efekty podejmowanych działań.

- Polonia jest bardzo zróżnicowana. Konieczne jest dopasowanie polityki i instrumentów do konkretnych grup docelowych i ich problemów. Do tego potrzebna jest jednak wiedza na temat ich specyfiki. Wynika stąd potrzeba finansowania badań – zarówno szczegółowych, jak i przekrojowych, które pomogłyby stworzyć możliwie wyczerpujący obraz współczesnej Polonii, a co za tym idzie politykę polonijną dopasowaną do specyfiki różnorodnych grup.
- Elementem diagnozy sytuacji polskich społeczności powinna być także analiza państw przyjmujących pod kątem istotnych informacji dotyczących funkcjonowania w nich emigrantów: edukacji, służby zdrowia,



jakości życia *etc.* Szczególną uwagę należałoby także poświęcić politykom integracyjnym państw pobytu. Pozwoliłoby to skuteczniej planować polską politykę wspierającą Polonię mieszkającą w tych krajach.

- Należy monitorować, a następnie nagłaśniać szczególne osiągnięcia Polaków mieszkających za granicą. Może być to działanie o charakterze nie tylko promocyjnym, ale także grupotwórczym.

## LITERATURA

- A d e p o j u A., *Migration in Sub-Saharan Africa. A background paper commissioned by the Nordic Africa Institute for the Swedish Government White Paper on Africa*, na: <http://www.government.se/content/1/c6/08/88/66/730473a9.pdf>
- A l c i d M.L., *Overseas Filipino workers: Sacrificial lambs at the altar of deregulation*, w: E. Østergaard-Nielsen (ed.), *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*, Basingstoke 2003.
- A l e x - A s s e n s o h Y.M., *African Americans, African Immigrants and Homeland-Diaspora Development in Africa*, „African Diaspora” vol. 3, 2010, no. 2.
- A n c i e n D., B o y l e M., K i t c h i n B., *Exploring Diaspora Strategies: Lessons for Ireland*, na: <http://www.nuim.ie/nirsa/diaspora/PDFs/Exploring%20Diaspora%20Strategies%20Lessons%20for%20Ireland.pdf>
- B a b i ń s k i G., *Modele polityki wobec emigracji, Polonii i Polaków za granicą. Sugestie dla polskiej polityki zagranicznej*”, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1992.
- B a b i ń s k i G., *Uwarunkowania przemian organizacji polonijnych w Europie i Ameryce*, w: B Szydłowska-Cegłowa (red.), *Polonia w Europie*, Poznań 1992.
- B a b i ń s k i G., *Więź etniczna a procesy asymilacji. Przemiany organizacji etnicznych – zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 1986.
- B a u b ö c k R., *Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism*, „International Migration Review” 2003, no. 3.
- B e r c o v i t c h J., *A neglected relationship: Diasporas and conflict resolution*, w: H. Smith, P. Stares (eds.), *Diasporas in Conflict: Peace Makers or Peace Wreckers?* Tokyo, New York, Paris 2007.
- B r i n k e r h o f f J., *Creating an Enabling Environment for Diasporas’ Participation in Homeland Development*, „International Migration” vol. 50(1), 2009.
- C a s t l e s S., *Comparing the experience of five major emigration countries*, w: S. Castles, R. D. Wise, (red.), *Migration and Development: Perspectives from the South*, Geneva 2008.
- C o h e n R., *The Global Diasporas: an Introduction*, Seattle 1997.
- D a v i e s R., *African diasporas, development and the politics of context*, „Third World Quarterly” vol. 33(1), 2012.
- F i t z g e r a l d D., *Inside the Sending State: The Politics of Mexican Emigration Control*, „International Migration Review” 2006, no. 2.
- G a m l e n A., *The Brain Drain is Dead, Long Live the New Zealand Diaspora*, COMPAS Working Papers 2005.
- G a m l e n A., *Diaspora Engagement Policies: What are they, and what kinds of states use them?* COMPAS Working Papers (WP-06-32) 2006.
- G a m l e n A., *The Emigration State and the Modern Geopolitical Imagination*, „Political Geography” 2008, no. 8.
- G a m l e n A., *Engaging Asia. The Role of the Diaspora*, „Outlook” 2011, no. 15, na: <http://asianz.org.nz/sites/asianz.org.nz/files/Asia%20NZ%20Outlook%2015.pdf>
- G a m l e n A., *New Zealand and its diaspora*, w: A. Trlin, P. Spoonley, R. Bedford (eds.), *New Zealand and International Migration: A Digest and Bibliography*, Auckland 2010, s. 119.

- Garapich M., *Migracje, społeczeństwo obywatelskie i władza. Uwarunkowania stowaryszeniowości etnicznej i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego wśród polskich emigrantów w Wielkiej Brytanii*, w: M. Duszczuk, M. Lesińska (red.) *Współczesne migracje: dylematy Europy i Polski. Publikacja z okazji 15-lecia Ośrodka Badań nad Migracjami UW*, Warszawa 2009.
- Glick Schiller N., Basch L., Blanc-Szanton C., *From Immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration*, „Anthropological Quarterly” vol. 68(1), 1995.
- Glick Schiller N., Basch L., Blanc-Szanton C., *Transnationalism: A New Analytic Framework for Understanding Migration*, „Annals of the New York Academy of Social Sciences” 1992, no. 645.
- Glick Schiller N., Wimmer A., *Methodological Nationalism, the Social Science and the Study of Migration: An Essay in Historical Epistemology*, „International Migration Review” vol. 37(3), 2003.
- Goldring L., *The power of status in transnational social spaces*, w: L. E. Guarnizo, M.P. Smith (eds.), *Transnationalism from Below*, New Jersey 1998.
- Iglicka K., *Kontrasty migracyjne Polski*, Warszawa 2008.
- Itzigsohn J., *Immigration and the Boundaries of Citizenship: The Institutions of Immigrants' Political Transnationalism*, „International Migration Review” 2000, no. 4.
- Khadria B., *India: Skilled migration to developed countries, labour migration to the Gulf*, w: S. Castles, R. D. Wise (eds.), *Migration and Development: Perspectives from the South*, Geneva 2008.
- Koser K., *African diasporas and post-conflict reconstruction: An Eritrean case study*, w: H. Smith, P. Stares (eds.), *Diasporas in Conflict: Peace Makers or Peace Wreckers?* Tokyo, New York, Paris 2007.
- Kuznetsov Y. (ed.), *Diaspora Networks and the International Migration of Skills: How Countries Can Draw on Their Talent Abroad*, Washington 2006.
- Legut A., *Polityka angażowania diaspor w pracach Senatu RP w latach 2005-2010 (ze szczególnym uwzględnieniem obszaru UE-15)*, w: *Państwo polskie wobec Polaków w diasporze*, Bielsko Biala 2013 [w druku].
- Levitt P., de la Dehesa R., *Transnational Migration and the Redefinition of the State: Variations and Explanations*, „Ethnic and Racial Studies” 2003, no. 4.
- Levitt P., *Social Remittances: Migration Driven Local-Level Forms of Cultural Diffusion*, „International Migration Review” 1998, no. 4.
- Newland K., Patrick, E., *Beyond Remittances: The Role of Diaspora in Poverty Reduction in their Countries of Origin. A Scoping Study by the Migration Policy Institute for the Department of International Development*, 2004.
- Nowosielski M., *Polish organizations in Germany – their present status and needs*, Frankfurt am Main 2012.
- Østergaard-Nielsen E. (ed.), *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*, Basingstoke 2003.
- Paluch A. K., *Inkluzywne i ekskluzywne rozumienie terminu „Polonia”*, „Przegląd Polonijny” 1976, nr 2.

- Rannveig Agunias D., *Committed to the Diaspora: More Developing Countries Setting Up Diaspora Institutions*, na: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=748/>
- Rannveig Agunias D., Newland K., *Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development. A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries*, IOM, 2012.
- Schwartz R., *Israel and its Diaspora: A Case-Study. Policy and Institutional Coherence on Migration and Development within Government*, na: <http://www.cimiglobal.org/files/IsraelAndItsDiaspora.pdf/>
- Smith H., Stares P. (eds.), *Diasporas in Conflict: Peace Makers or Peace Wreckers?* Tokyo, New York, Paris 2007.
- Smith R. C., *Reflections on Migration, the State, and the Construction, Durability and Newness of Transnational Life*, „Soziale Welt” (Sonderband) 1997, no. 12.
- Solarz M.W., *Północ-Południe. Krytyczna analiza podziału świata*, Warszawa 2009.
- The World Bank, *Migration and Development Brief, no. 20*, na: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationandDevelopmentBrief20.pdf/>
- Tigau C., *A Very Expensive Gift. Mexico's Scientific Diaspora*, „Voices of Mexico” 2009, no. 86.
- Vertovec S., *The Political Importance of Diasporas*, COMPAS Working Papers 2005.
- Vezzoli S., Lacroix T., *Building bonds for migration and development/ Diaspora engagement policies of Ghana, India and Serbia*, 2010, na: <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/building-bonds-for-migration-and-development/>
- Vink M.P., Groot G.R., *Citizenship Attribution in Western Europe: International Framework and Domestic Trends*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” vol. 36(5), 2010.
- Żmijewska-Jędrzejczyk T., *Badania internetowe*, w: P. B. Sztabiński, F. Sztabiński, Z. Sawiński (red.), *Nowe metody, nowe podejścia badawcze w naukach społecznych*, Warszawa 2004.

## STRONY INTERNETOWE

- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, [http://msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polonia/definicje\\_pojecia/](http://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polonia/definicje_pojecia/)
- Program powrotów do Bawarii, <http://www.work-in-bavaria.de/arbeitnehmer/arbeiten/return-to-bavaria/>
- Program powrotów Nadrenii Północnej-Westfalii, <http://www.wissenschaft.nrw.de/forschung/foerderung/wissenschaftlichen-nachwuchs-foerdern/rueckkehrprogramm/>

## AKTY PRAWNE I DOKUMENTY OFICJALNE

- Informacja na temat rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą oraz wykorzystania środków wydatkowanych z budżetu państwa na współpracę z Polonią i Polakami za granicą w 2012 r., przedłożonej przez Ministra Spraw Zagranicznych, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/informacja-na-temat-rzadowego-programu-wspolpracy-z-polonia-i-polakami-za.html/>
- Plan współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2013 roku, <http://www.msz.gov.pl/resource/7dc8cbce-9364-4a96-8c38-f56e71796c2d:JCR/>
- Plan współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2014 roku, <http://www.msz.gov.pl/resource/add94038-7544-40bc-8320-bc5363503be1:JCR/>
- Projekt Rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą z 2011 r., <http://www.msz.gov.pl/resource/13ff6551-d8aa-4799-91d3-efe4660b1417/>
- Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30.10.2007 r., <http://www.msz.gov.pl/resource/ad28993a-f211-4db2-8263-c655c928410b/>
- Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą zaakceptowany na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 10.12.2002 r., [http://www.belgrad.msz.gov.pl/pl/polonia\\_w\\_serbii/rzadowy\\_program\\_wspolpracy\\_z\\_polonia/](http://www.belgrad.msz.gov.pl/pl/polonia_w_serbii/rzadowy_program_wspolpracy_z_polonia/)
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 2007 nr 65, poz. 437).
- Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą.

## CZASOPISMA INSTYTUTU ZACHODNIEGO

---

- „Biuletyn Instytutu Zachodniego”
- „Przegląd Zachodni”
- „WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik”

## KSIĄŻKI INSTYTUTU ZACHODNIEGO

---

### 2010

Piotr Eberhardt, *Migracje polityczne na ziemiach polskich (1939-1950)*, 264 ss., cena 30 zł

Maria Tomczak, *Ewolucja terroryzmu. Sprawy – metody – finanse*, 297 ss., cena 35 zł

### 2011

Joanna Dobrowolska-Polak, *Ludzie w cieniu wojny. Ludność cywilna podczas współczesnych konfliktów zbrojnych*, 224 ss., cena 25 zł

*Gospodarka niemiecka 20 lat po zjednoczeniu*. Praca zbiorowa pod red. Tomasza Budnikowskiego, 238 ss., cena 30 zł

Radosław Grodzki, *Problemy bezpieczeństwa Czech, Polski i Węgier w kontekście poszerzania NATO*, 368 ss., cena 30 zł

Jadwiga Kiwerska, Bogdan Koszel, Maria Tomczak, Stanisław Żerko, *Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec*, 399 ss., cena 35 zł

*Polski Ziemię Zachodnie. Studia socjologiczne*. Praca zbiorowa pod red. Andrzeja Michalaka, Andrzeja Saksona, Żanety Stasieniuk, 288 ss., cena 30 zł

Andrzej Sakson, *Od Kłajpedy do Olsztyna. Współcześni mieszkańcy byłych Prus Wschodnich: Kraj Kłajpedzki, Obwód Kaliningradzki, Warmia i Mazury*, 828 ss., cena 45 zł

*Stabilizacja nieładu i destabilizacja ładu*. Praca zbiorowa pod red. Joanny Dobrowolskiej-Polak, 262 ss., cena 25 zł

### 2012

Bogdan Koszel, Krzysztof Malinowski, Zbigniew Mazur, *Niemiecka polityka wobec Polski 1990-2010*, 344 ss., cena 35 zł

*Solidarność humanitarna*. Praca zbiorowa pod red. Joanny Dobrowolskiej-Polak, 260 ss., cena 25 zł

*Stosunki gospodarcze między Polską a Niemcami 20 lat po zjednoczeniu*. Praca zbiorowa pod red. Piotra Kalki, 200 ss., cena 25 zł

### 2013

Zbigniew Mazur, Hubert Orłowski, Maria Wagińska-Marzec, *Kultura zjednoczonych Niemiec. Wybrane problemy*, 353 ss., cena 40 zł

Joanna Dobrowolska-Polak, Natalia Jackowska, Michał Nowosielski, Marcin Tujdowski, *Niemcy po zjednoczeniu. Społeczeństwo - wielokulturowość - religie*, 257 ss., cena 35 zł

*Polsko-niemieckie stosunki społeczne i kulturalne*. Praca zbiorowa pod red. Andrzeja Saksona, 264 ss., cena 30 zł

*Polityka budowy pokoju. Pomoc humanitarna i rozwojowa*. Praca zbiorowa pod red. Joanny Dobrowolskiej-Polak, 232 ss., cena 25 zł





**INSTYTUT ZACHODNI**

61-854 Poznań, ul. Mostowa 27

tel. 61 852 76 91

tel 61 852 28 54 (wydawnictwo)

fax 61 852 49 05

e-mail: [wydawnictwo@iz.poznan.pl](mailto:wydawnictwo@iz.poznan.pl)

[www.iz.poznan.pl](http://www.iz.poznan.pl)

ISBN 978-83-61736-46-2