Nr 124
listopad 2011

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Analizy i Opinie
Analyses & Opinions

Czas wyjść poza sferę uśmiechów

Rekomendacje dla polskiej polityki zagranicznej wobec Niemiec

Agnieszka Łada

- *Kadencja pierwszego rządu koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego przyniosła zdecydowaną poprawę w stosunkach polsko-niemieckich. Nadal jednak brakuje im szerszej wizji na przyszłość, wypełnienia deklaracji konkretnymi czynami i wspólnych inicjatyw na arenie europejskiej. Polska nie wykorzystuje potencjału licznych instytucji polsko-niemieckich, zbyt małe znaczenie przypisuje także promocji Polski w Niemczech za pomocą dostępnych instrumentów. Poza kilkoma jednostkami w administracji relacje z Niemcami nie są traktowane priorytetowo i brakuje im koordynacji. To podejście wymaga zmian.*
- *W naszym interesie jest wzmacnianie zainteresowania Niemiec Polską i pokazywanie, że jesteśmy ważnym i interesującym partnerem.*
- *Obecnie istnieją bardzo dobre warunki, aby stosunki polsko-niemieckie weszły w nową fazę: doskonałe wyniki współpracy gospodarczej, pozytywne opinie obu społeczeństw o kraju sąsiada i szeroki zasięg polsko-niemieckich sieci współpracy.*
- *Należy angażować się na rzecz sprawnej realizacji polsko-niemieckich projektów wymienionych w „Programie współpracy", przyjętym przez oba rządy w czerwcu 2011 roku podczas wspólnego posiedzenia z okazji dwudziestolecia podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską a Niemcami.*
- *Koordynację stosunków polsko-niemieckich powinno prowadzić Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Należy jednak zadbać, aby również w innych resortach priorytetowo traktowano relacje z Niemcami.*
- *Istniejące instytucje i organizacje polsko-niemieckie mogą być skutecznym narzędziem wzmacniania wzajemnych stosunków i promowania Polski w Niemczech. Zapobiegną także ewentualnym trudnościom, które mogą się w przyszłości pojawić w wyniku niepewnej sytuacji ekonomicznej w Europie. Aby wykorzystać potencjał istniejących struktur, należy zmienić polskie podejście, zakładające, że to Niemcy będą zawsze na nie łożyć, strona polska jest więc z tego obowiązku zwolniona.*
- *Zmiany w ministerstwach, jakie zachodzą w wyniku zmian w rządzie, nie mogą wstrzymywać pracy nad polsko-niemieckimi projektami. Jednocześnie należy korzystać z wprowadzonej już wymiany polskich i niemieckich urzędników, a także ją rozszerzać.*

Kadencja pierwszego rządu koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego przyniosła zdecydowaną poprawę w stosunkach polsko-niemieckich. Ochłodzenie z lat 2005–2007 zostało zastąpione ciepłymi relacjami na wielu płaszczyznach. Ostatnie miesiące, obfitujące w liczne obchody dwudziestolecia podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską a Niemcami, były swoistym koncertem miłych gestów, radosnych uroczystości i wielu zapewnień o wzajemnym wsparciu. Gdy jednak spojrzeć głębiej, trzeba przyznać, że nadal obecnym stosunkom polsko-niemieckim brakuje szerszej wizji na przyszłość, wypełnienia deklaracji konkretnymi czynami i wspólnych inicjatyw na arenie europejskiej. Polska nie wykorzystuje potencjału licznych instytucji polsko-niemieckich, za małe znaczenie przypisuje promowaniu Polski w Niemczech za pomocą dostępnych instrumentów. Poza kilkoma jednostkami w administracji relacje z Niemcami nie są traktowane priorytetowo i brakuje im koordynacji. Nie zapewnia jej obecnie do końca osoba pełnomocnika do spraw stosunków polsko-niemieckich. Tymczasem w interesie obu krajów leżą nie tylko bardzo dobre, ale także aktywne relacje Polski z Niemcami. W dobie kryzysu gospodarczego, kiedy Unia Europejska dyskutuje o swojej przyszłości, należy pokazywać Niemcom, że Polska może być dla nich poważnym partnerem. Powstający właśnie rząd powinien już na etapie tworzenia zadbać o odpowiednie podkreślenie znaczenia tych kontaktów. Konieczne jest horyzontalne podejście do polityki wobec Niemiec.

W niniejszym opracowaniu opisano podstawy, na jakich nowy polski rząd będzie musiał obecnie budować politykę wobec Niemiec. Sformułowane rekomendacje mają charakter horyzontalny, koncentrując się na wyzwaniach przekrojowych w polityce zagranicznej wobec Niemiec. Celowo pominięto współpracę resortową w licznych obszarach stosunków polsko-niemieckich, lista takich zadań została bowiem stworzona w czerwcu 2011 roku z okazji obchodów rocznicy podpisania traktatu i wymaga osobnych analiz. Nowo sformułowany rząd powinien przystąpić bezzwłocznie do jej realizacji.

Sytuacja wyjściowa

Mijająca kadencja przywróciła relacje z Niemcami na właściwe tory, sprawiając, że są one obecnie bardziej niż poprawne. Współpraca rozwija się na różnych poziomach – od najwyższego, politycznego, przez gospodarkę, po kontakty obu społeczeństw. Jednocześnie na stosunki polsko-niemieckie wpływa wiele czynników, o których nie należy zapominać, planując działania w sferze obustronnych relacji.

Rok miłych gestów

Doskonale układa się komunikacja między najwyższymi osobami w obu państwach. Sprzyja temu z pewnością pochodzenie partii rządzących z tych samych rodzin politycznych, zrzeszonych w Europejskiej Partii Ludowej. Ponadto Angela Merkel i Donald Tusk są politykami, których charakteryzuje podobny sposób myślenia. Oboje konkretnie, pragmatycznie podchodzą do wyzwań, jakie stają na drodze bilateralnych kontaktów. To zaś, jak twierdzą osoby z ich otoczenia, pomaga w kontaktach. Głowy obu państw – Bronisław Komorowski i Christian Wulff – dbają z kolei o symboliczny wymiar stosunków, tak istotny zwłaszcza w 2011 roku, na który przypadały liczne rocznice we wzajemnych relacjach. Prezydenci od czasu objęcia stanowisk (obaj w podobnym czasie – latem 2010 roku) zdążyli się już widzieć w formacie dwustronnym, nie licząc spotkań w większym gronie, dziesięć razy. Ministrowie spraw zagranicznych wspólnie jeżdżą do krajów Partnerstwa Wschodniego[1] i odwiedzają się prywatnie[2]. Współpracują także Polak Jerzy Buzek i Niemiec Hans-Gert Pöterring – obecny i były Przewodniczący Parlamentu Europejskiego, obaj wyróżnieni w 2011 roku Nagrodą Polsko-Niemiecką.

Uroczystość z tej okazji nie była zresztą jedyną zorganizowaną w 2011 roku. Świętując dwudziestą rocznicę podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską a Niemcami, rządy obu krajów odbyły w czerwcu wspólne posiedzenie w Warszawie i podpisały deklarację z tej okazji, prezydenci spotkali się w Berlinie (także w dwudziestą rocznicę zainicjowania Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży), ministrowie spraw zagranicznych świętowali w październiku podobną uroczystość Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej. Poza tym w Berlinie otwarto wystawę przedstawiającą wiele wieków wspólnego sąsiedztwa. Odwiedzały się także, w celu wymiany poglądów, delegacje obu parlamentów narodowych. W spotkaniach niemieckich posłów do Parlamentu Europejskiego uczestniczy przedstawiciel Polski (posłanka Róża Thun), z kolei w polskich – przedstawiciel Niemiec (poseł Joachim Zeller). Podczas tych wszystkich wydarzeń panowała szczerze radosna, prawdziwie ciepła atmosfera, pokazująca, że elity obu krajów świetnie się znają i są w stałym kontakcie. Strona niemiecka za każdym razem wspominała niemiecką odpowiedzialność wobec narodu polskiego i wkład „Solidarności" w proces przemian 1989 roku. Na szczęście nie kończyło się jedynie na uznawaniu historii. Politycy niemieccy zapewniali także o swoim poparciu dla priorytetów trwającej w drugiej połowie 2011 roku polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Dobrą atmosferę wzmacnia także osoba ministra Władysława Bartoszewskiego, niezwykle szanowanego i cenionego w Niemczech.

Korowód pięknych gestów i miłych deklaracji wygląda imponująco. Przez wiele lat czekaliśmy na takie symbole i na tak doskonałą komunikację. W tych wielu gestach z ostatnich miesięcy (czy nawet czterech lat) brakowało jednak treści i konkretnych inicjatyw, przekładających się na wspólne działania na arenie europejskiej i bilateralnej. Tymczasem już najwyższy czas wyjść poza sferę uśmiechów.

[1] Radosław Sikorski i Guido Westerwelle byli w Mińsku jesienią 2010 roku. Z Frankiem Steinmeierem Radosław Sikorski odwiedził Kijów w czerwcu 2009 roku. Nieoficjalnie wiadomo, że planowana jest kolejna podróż.

[2] Prywatną wizytę prezydentowi Bronisławowi Komorowskiemu złożyła także w lipcu 2011 roku Angela Merkel, wcześniej bywała również u Lecha Kaczyńskiego.

Polsko-niemiecka sieć kontaktów

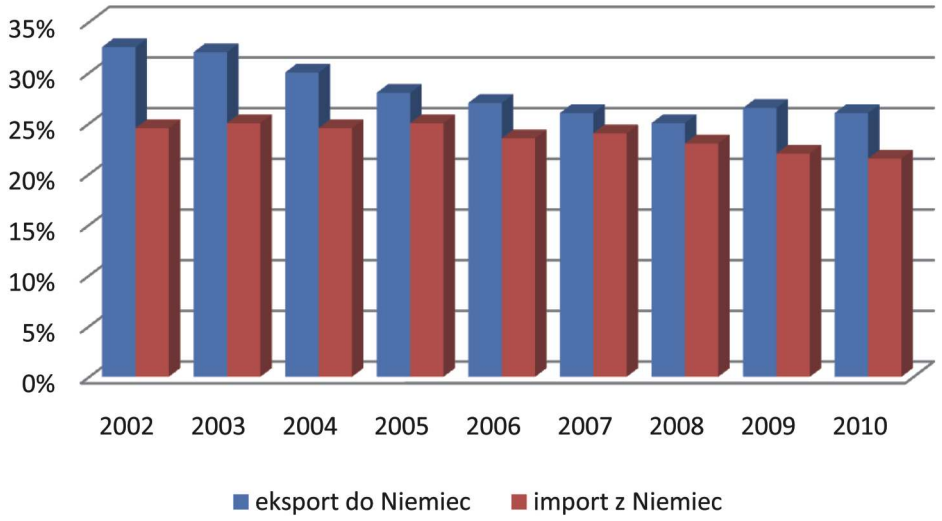
Niezależnie od doskonałej komunikacji na płaszczyźnie politycznej, innym ważnym aspektem stosunków polsko-niemieckich ostatnich lat – i bardzo konkretnym – jest ich intensywny rozwój na poziomie społecznym, gospodarczym i kulturalnym. Na przykład Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzieży umożliwiła spotkanie już dwóm milionom młodych ludzi z obu krajów, Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej wsparła od 1991 roku, kiedy powstała, 10 tysięcy projektów na kwotę 300 milionów euro, a miasta polskie i niemieckie mają nawiązanych około 550 partnerstw. Niezależnie od tego na niemieckich uczelniach studiuje blisko 11 300 Polaków (dane z przełomu 2009 i 2010 roku), w Polsce zaś przebywa około 550 niemieckich studentów. Nauka języka niemieckiego odbywa się w 2 tysiącach szkół podstawowych, gimnazjów i liceów (dla porównania: języka angielskiego w 5 tysiącach szkół, języka francuskiego w 380 szkołach). Coraz częściej Niemcy decydują się także podejmować pracę w Polsce. Berlin z Warszawą łączą dziennie cztery połączenia kolejowe (jedno więcej niż to było do 2010 roku), co świadczy o coraz intensywniejszych kontaktach. Od 20 maja do 21 czerwca 2011 roku zrealizowano ponad 205 projektów informacyjnych, podjętych głównie przez polskie szkoły i inne instytucje pracujące z młodzieżą: pokazy mody, przedstawienia teatralne, degustacje, quizy, konkursy, koncerty i wystawy. Miały one przybliżyć dzieciom i młodzieży, a także społecznościom lokalnym, wiedzę o sąsiednim kraju po drugiej stronie Odry. Akcje te odbyły się pod jednym wspólnym hasłem „dzień.de | der-tag.pl", z inicjatywy Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży, z okazji dwudziestolecia powstania organizacji. A to jedynie wybrane przykłady polsko-niemieckiego sieciowania. Wszystkie te kontakty na tak różnych szczeblach są zjawiskiem świadczącym o prawdziwej zażyłości obu państw i ich społeczeństw. Rolą władz w takim wypadku jest więc podejmowanie działań, które wsparłyby te wielopłaszczyznowe kontakty.

Jednocześnie liczby te pokazują olbrzymie dysproporcje. Wystarczy choćby zestawić następujące wartości: kilkuset niemieckich studentów w Polsce – kilkanaście tysięcy polskich studentów w Niemczech, spośród 205 projektów Dnia Polsko-Niemieckiego 184 odbyły się w Polsce, a tylko 21 odbyło się w Niemczech, tysiące Polaków uczą się języka niemieckiego, z kolei w Niemczech są to pojedyncze grupy, a w graniczącej z Polską Brandenburgii liczba ta ostatnio spada, nie tylko z powodów demograficznych. Zainteresowanie Polską w Niemczech jest nadal małe. I nie wynika to z typowej tendencji, że kraj słabszy gospodarczo i mniejszy patrzy chętniej na silnego sąsiada niż odwrotnie. Brakuje strategii działań ze strony polskiej polityki, które mogłyby zmienić tę sytuację.

Przekonujące czynniki gospodarcze

Czynnikiem, który może zdecydowanie pomóc w rozwoju stosunków polsko-niemieckich, ale nadal mało wykorzystywanym promocyjnie, jest rosnąca wymiana handlowa między obu krajami. Argumenty ekonomiczne zawsze przemawiają do Niemców. Najistotniejszym nie jest jednak ten, że Niemcy są dla Polski najważniejszym partnerem gospodarczym, ale ten, że niemiecki eksport do Polski przewyższa eksport do Rosji i ciągle rośnie. W pierwszym półroczu 2011 roku wzrósł on w stosunku do tego samego okresu w 2010 roku o 21%. Niemiecki import z Polski zwiększył się o 17%. Przy czym bilans handlowy wypada korzystnie dla Polski. Według danych polskiego Ministerstwa Gospodarki, obroty handlowe między Polską a Niemcami w 2010 roku wyniosły około 60,8 miliarda euro.

Rysunek 1. Niemcy jako partner handlowy Polski – udział Niemiec w całym polskim eksporcie i imporcie



Źródło: http://www.berlin.polemb.net/files/gospodarka/Publikacje/PL_DE_Wirtschaftsbeziehungen_2010_2011.pdf [dostęp: 20 listopada 2011 roku].

Perspektywy rozwoju relacji handlowych są także bardzo dobre – 95% badanych niemieckich przedsiębiorców ponownie zainwestowałoby w Polsce, która zresztą jest przez nich wskazywana jako najatrakcyjniejszy inwestycyjnie kraj regionu. Wyniki analiz Polsko-Niemieckiej Izby Handlowo-Przemysłowej dotyczące popularności krajów Europy Środkowej i Wschodniej jako miejsca lokowania inwestycji pokazują, że Polska ponownie usytuowała się na pierwszym miejscu, wyprzedzając Słowację i Czechy.

Niemieccy przedsiębiorcy bardzo dobrze lub dobrze oceniają obecną sytuację ekonomiczną Polski. Niewiele ponad połowa respondentów oczekuje jej poprawy w 2011 roku, pozostali liczą na jej stabilizację na dzisiejszym poziomie. Powinny również cieszyć prognozy dotyczące działalności przedsiębiorstw: 70% respondentów planuje zwiększyć swoje obroty w 2011 roku, prawie 45% przewiduje wzrost eksportu, a niemal 43% – importu do Niemiec. Ocena perspektyw jest cenniejsza ze względu na swoją sprawdzalność – 60% przedsiębiorstw zwiększyło w 2010 roku obroty, co jest zgodne z przewidywaniami inwestorów z zeszłorocznego badania. Jeśli występowały różnice w prognozach i realnych wynikach, to tylko na korzyść Polski[3].

Nadal jednak w Niemczech wielu przedstawicieli elit nie zdaje sobie sprawy z tych wszystkich zjawisk, obywatele zaś wciąż są przekonani, że to Polska korzysta z rozszerzenia Unii Europejskiej, pozyskując fundusze między innymi z unijnego budżetu, do którego wpłacają Niemcy. Tymczasem dzięki wejściu Polski do Unii Europejskiej także Niemcy uzyskują konkretne profity gospodarcze. Należy więc zadbać o to, aby informacja ta przebiła się do szerszych kręgów.

[3] Por. http://www.ihk.pl/img_upload/files/2011_05_05_PPT_1.pdf [dostęp: 20 listopada 2011 roku].

Pozytywny wizerunek Polski w Niemczech

Zadanie to niezwykle skutecznie wypełniają ostatnio niemieckie media, które bardzo pozytywnie przedstawiają Polskę. Czasy, gdy zwłaszcza polityka europejska Warszawy była krytykowana[4], bezpowrotnie odeszły, a Polska jest przedstawiana jako coraz poważniejszy gracz na scenie unijnej[5]. Dziennikarze przede wszystkim zachwycają się doskonale – w ich opinii – rozwijającą się i prężną polską gospodarką. Wspominają, że Polska była jedynym krajem, który odnotował wzrost gospodarczy w 2009 roku i sprawnie wykorzystuje fundusze unijne. W obliczu działań antykryzysowych doceniają również to, że w polskiej konstytucji jest zapisany budżetowy hamulec bezpieczeństwa. Ponadto media donoszą, że – wbrew obawom niektórych – niemiecki rynek pracy wcale nie został zalany przez polskich pracowników po jego całkowitym otwarciu 1 maja 2011 roku. Jednym z powodów, jakie podają, jest wysokość zarobków w Polsce wśród wysoko wykwalifikowanych specjalistów, którzy byliby potrzebni za Odrą, i zaradność Polaków, którzy w czasie, gdy nie mogli podjąć zatrudnienia w Niemczech, znaleźli je w innych krajach Europy.

Częstego tematu w niemieckiej prasie nie stanowi jednak polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Jest to spowodowane kilkoma czynnikami. Niemieccy komentatorzy są obecnie zajęci głównie kwestią kryzysu gospodarczego i toczą wewnątrzniemiecką debatę wokół niego. Brak odniesień do Polski wynika z tego, że nie należy ona do strefy euro, jej pozycja nie jest w związku z tym brana pod uwagę. Pokazuje to, że Polska nadal nie zawsze jest traktowana po partnersku. Innym powodem jest ogólnie małe zainteresowanie zagadnieniem prezydencji i polityki europejskiej (poza kryzysem) w mediach, co powoduje, że w sytuacji braku kłopotów czy skandali po prostu nie pisze się o przewodnictwie innych państw członkowskich. Polska nie jest tutaj wyjątkiem. Cieszyć może jednak to, że nie występują właśnie żadne negatywne zdarzenia, które – co można było zaobserwować podczas prezydencji Węgier – negatywnie wpłynęłyby na wizerunek Polski w Niemczech.

Patrzące w przyszłość społeczeństwo

Codzienne kontakty z Niemcami pokazują, że Polska staje się dla nich coraz ciekawszym i bardziej poważanym krajem. Obojętność na to, co się dzieje w Polsce, traktowanie tego jako swoistą „egzotykę" w negatywnym znaczeniu, jest zastępowane przez szczere zainteresowanie. Można to odczuć w relacjach na różnym poziomie. Poprawę tego wizerunku w niemieckiej opinii publicznej wykazują również ostatnie badania sondażowe. Także Polacy coraz lepiej postrzegają Niemcy i Niemców. W obu wypadkach ankietowani pozytywnie wypowiadają się ponadto o stosunkach polsko-niemieckich. Z badań, regularnie prowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu „Barometr Polska-Niemcy", wynika, że dobrze lub bardzo dobrze relacje te ocenia trzy czwarte respondentów[6]. Analizy te pokazują także, że Polacy jednoznacznie opowiadają się za koncentrowaniem się w stosunkach polsko-niemieckich na kwestiach dotyczących teraźniejszości i przyszłości. Opinię taką podziela również blisko trzy czwarte badanych (73%)[7].

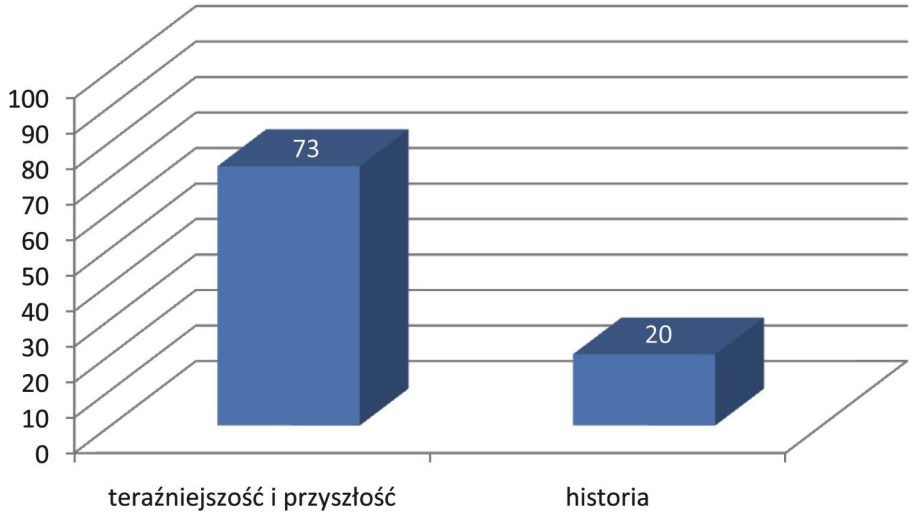
[4] B. Ociepka, J. Ćwiek-Karpowicz, A. Łada, *Polityka europejska Warszawy i Berlina w prasie niemieckiej i polskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

[5] Co nie zaprzecza tezie, że nadal jednak gorzej od Francji i nie na równi z tym państwem.

[6] A. Łada, *Dwadzieścia lat minęło. Polacy o zjednoczeniu Niemiec i stosunkach polsko-niemieckich w dwudziestą rocznicę zjednoczenia*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.

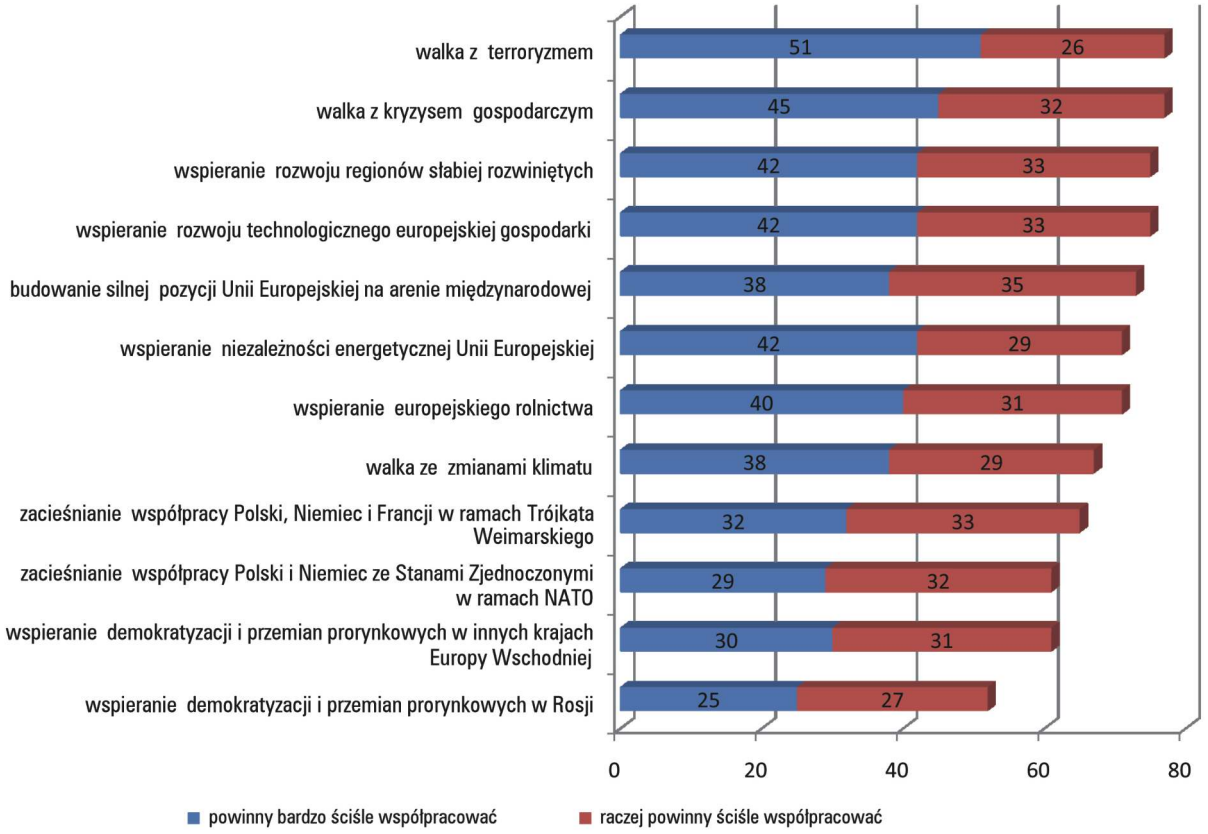
[7] Eadem, *Patrzymy w przyszłość. Polacy o polsko-niemieckiej współpracy i historii we wzajemnych relacjach*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

Rysunek 2. Obszary, na których należy koncentrować się obecnie w relacjach z Niemcami, w opinii Polaków (w %)



Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2011 rok.

Rysunek 3. Najważniejsze obszary współpracy Polski i Niemiec w opinii Polaków (w %)



Źródło: Instytut Spraw Publicznych, 2011 rok.

Wśród dziedzin, w których Polacy życzyliby sobie ścisłej współpracy z zachodnim sąsiadem, przeważa, choć nieznacznie, obszar wewnętrznej polityki europejskiej (gospodarka, rozwój, rolnictwo). Relatywnie mniejsze (ale nadal wysokie!) znaczenie przypisuje się kooperacji w polityce zagranicznej, dostrzegając jednocześnie potrzebę wspólnego budowania silnej pozycji Unii Europejskiej na świecie. Opinie respondentów wskazują, że są oni świadomi wyzwań, przed którymi stoi Unia Europejska, zdają sobie również sprawę, że aby stawić im czoło, niezbędna jest współpraca z Niemcami[8].

Wyniki te potwierdzają, że polscy obywatele życzą sobie aktywnej, nastawionej na współpracę i przyszłość współpracy z zachodnim sąsiadem w ramach Unii Europejskiej, a w stosunkach polsko-niemieckich nie chcą koncentrować się już tylko na historii. Jednocześnie rosnące zainteresowanie Niemców Polską należy konkretnie wspierać. Potrzebna jest odpowiednio zakrojona polityka promocyjna i kulturalna, realizowana nie tylko przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Liczą się osoby, ale także ich możliwości

Zadanie realizowania współpracy nastawionej na przyszłość i obejmującej także promowanie Polski w Niemczech leży w gestii wszystkich resortów. Co oczywiste, przewodnią rolę muszą jednak odgrywać Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Podział kompetencji w sprawach niemieckich między obie te jednostki, czyli referat niemiecki w Departamencie Polityki Europejskiej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, podlegający obecnie podsekretarzowi stanu do spraw polityki europejskiej i praw człowieka, i Biuro Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw Dialogu Międzynarodowego z Władysławem Bartoszewskim na czele, nie wychodził jednak na dobre. W praktyce większość spraw w kwestiach niemieckich leżała w zakresie tej drugiej struktury, co oznaczało ich pewne odseparowanie od reszty polskiej polityki zagranicznej i europejskiej. Taki podział nie pomagał realizować polskich interesów w sprawach europejskich, dla których kluczowe są relacje z Berlinem. Panowała dodatkowo niejasność co do funkcji ministra Władysława Bartoszewskiego. W praktyce był on uznawany za koordynatora do spraw stosunków polsko-niemieckich[9]. Stanowisko to utworzono jednak pod nazwą „Przedstawiciel Ministra Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej do spraw Współpracy Polsko-Niemieckiej". W dokumentach, które wyznaczały jego ramy prawne, stwierdzano, że przedstawiciel podlega ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, który kieruje, nadzoruje i kontroluje jego działalność. Przedstawiciel miał być także zatrudniony w Gabinecie Politycznym Ministra. Były to więc reguły wprowadzające pewien porządek w horyzontalną koordynację stosunków polsko-niemieckich[10]. Usytuowanie ministra Władysława Bartoszewskiego nie spełniało tych zasad, ale trudno dotrzeć do decyzji je zmieniających.

[8] *Ibidem*.

[9] Decyzję o ustanowieniu specjalnych przedstawicieli do spraw stosunków dwustronnych podjęli polski premier Marek Belka i niemiecki kanclerz Gerhard Schröder w 2004 roku. Polski przedstawiciel został powołany na mocy zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w listopadzie 2004 roku na podstawie ustawy o Radzie Ministrów.

[10] Dodatkowo uregulowania precyzowały, że przedstawiciel działa w porozumieniu z podsekretarzem stanu odpowiedzialnym za stosunki polsko-niemieckie i współpracuje szczególnie ściśle z Departamentem Europy Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Po niemieckiej stronie za stosunki polsko-niemieckie odpowiada Cornelia Pieper, minister stanu w resorcie spraw zagranicznych[11]. Nazwa jej stanowiska brzmi jednak inaczej niż polskiego odpowiednika: „Koordynator Niemiecko-Polskiej Współpracy Społecznej i Przygranicznej", co wskazuje, że zakres działań osoby na tym stanowisku ogranicza się jedynie do części obszarów, w jakich rozwijają się i powinny być intensyfikowane relacje z Polską. Ponadto wyraźnie widać brak porównywalności samych osób, jak i ich umocowania instytucjonalnego[12], co utrudnia współpracę. Dodatkowo mówiąca po polsku i znająca Polskę jeszcze z czasów studiów niemiecka minister posiada wprawdzie konieczną wiedzę na tematy polskie, ale w jej *portfolio* w ministerstwie znajduje się głównie zagraniczna polityka kulturalna. Nie zapewnia to Cornelii Pieper szerokich możliwości działania w sprawach polsko-niemieckich. Słabą pozycję podkreśla także określenie jej stanowiska mianem koordynatora, gdy tymczasem pełniący funkcję koordynatora w relacjach Niemiec z Francją drugi wiceminister w tym resorcie Werner Hoyer nazywa się, w pełnym brzmieniu, pełnomocnikiem do spraw współpracy niemiecko-francuskiej i jest powoływany przez kanclerza. W opisie stanowiska widnieje zapis, że koordynuje kontakty na poziomie rządów i społeczeństw. Skutkiem takiej sytuacji jest niewykorzystanie potencjału, jaki niesie ze sobą istnienie osobnych stanowisk dla koordynatorów polsko-niemieckiej współpracy bilateralnej w obu krajach.

Problem ten występował jednak jeszcze przed powołaniem rządu Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Koordynatorzy zostali ustanowieni decyzją obu rządów z 2004 roku, stąd działania prowadzące do zmiany sytuacji musiałyby być obustronne. Nie do końca trafne usytuowanie koordynatora, pozbawiające go częściowo wpływu na politykę, powoduje, że nawet najlepsze jednostki, doskonale dobrane w polsko-niemiecką parę, nie są w stanie działać skutecznie. Tak było już w okresie tandemu Irena Lipowicz – Gesine Schwan, kiedy to na skutek osadzenia przy ministrach spraw zagranicznych, ale poza strukturami samych ministerstw, i ograniczeniem *portfolio*, ich wiedza, energia i zaangażowanie nie owocowały, jak należy.

Niemiecka polityka zagraniczna

Na możliwości działania niemieckiej koordynator wpływa także sytuacja w – będącym w rękach FDP – niemieckim resorcie spraw zagranicznych i wokół niego. Partia ta ma w Niemczech obecnie bardzo słabe poparcie, a sam minister stracił funkcję jej przewodniczącego. Środowiska eksperckie oceniają, że niemieckiej polityce zagranicznej brakuje aktualnie wizji i jest nieprzewidywalna. Dodatkowo wiceminister spraw zagranicznych, Werner Hoyer, ubiega się o stanowisko prezesa Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Jeśli zostanie wybrany, co byłoby wielkim sukcesem niemieckiej dyplomacji i obecnie wygląda na prawie przesądzone, zmiany w ministerstwie będą nieuniknione. Taka niepewna sytuacja za Odrą powoduje, że polski rząd, planując rozwój stosunków polsko-niemieckich, musi zakładać możliwe zmiany kadrowe w Berlinie.

[11] W wypadku niemieckiego ministerstwa struktura także jest skomplikowana, gdyż poza ministrami stanu, mającymi powołanie partyjne, występują sekretarze stanu – będący urzędnikami. Jednym z nich jest Emily Haber, zajmująca stanowisko od lipca 2011 roku. To jej podlega wydział zajmujący się między innymi Polską, który z kolei przygotowuje w razie potrzeby materiały dotyczące Polski również dla Cornelii Pieper.

[12] Mimo że w dokumentach powołujących przedstawiciela po stronie polskiej i opisujących jego stanowisko jest mowa o tym, że „zakres zadań Przedstawiciela jest zgodny z zakresem zadań jego niemieckiego odpowiednika".

Budując kontakty w niemieckiej stolicy, należy jednocześnie pamiętać, że polityka zagraniczna nie zależy jedynie od tamtejszego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Tak jak w pozostałych politykach w Niemczech, to urząd kanclerski ma ostateczne zdanie. Stąd należy regularnie dbać o nawiązanie odpowiednich relacji wśród urzędników w otoczeniu pani kanclerz.

Jednocześnie obecna koalicja traci poparcie i można się spodziewać, że w kolejnych wyborach sukces odniesie socjaldemokracja i Zieloni. Już dziś trzeba więc pielęgnować kontakty z czołowymi politykami obecnej opozycji.

Rekomendacje

Konkretne inicjatywy, które czekają na realizację w relacjach polsko-niemieckich, zostały wymienione w „Programie współpracy", przyjętym przez oba rządy w czerwcu 2011 roku podczas wspólnego posiedzenia z okazji dwudziestolecia podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską a Niemcami. Lista obejmuje kilkadziesiąt projektów, poczynając od działań politycznych w relacjach bilateralnych i na arenie europejskiej, przez resortowe plany rozwoju kooperacji w dziedzinach energetyki, transportu, kultury, edukacji, nauki czy ochrony środowiska, a na sprawach regionalnych kończąc. Należy zadbać o to, aby były one realizowane bez zwłoki. Poza tym konieczne jest jednak wprowadzenie pewnych zmian instytucjonalnych, które poprawią to, co jeszcze szwankuje w wymiarze horyzontalnym, i podjęcie decyzji pozwalających wzmocnić dobrze funkcjonujące mechanizmy współpracy.

Niezbędna jest ponadto zmiana podejścia do istniejących struktur polsko-niemieckich. Polsce powinno zależeć na budowaniu trwałego, pozytywnego wizerunku w Niemczech, wzmacnianiu istniejących sieci kontaktów i zwiększeniu zainteresowania Niemców Polską. W tym celu na wszystkich poziomach administracji należy traktować stosunki z Niemcami jako priorytetowe i rozumieć znaczenie poszczególnych ich instytucji. Od samych Niemców można się uczyć, jak skutecznie prowadzić politykę promowania swojego kraju za pomocą tych narzędzi.

Instytucjonalizacja na najwyższym szczeblu

Na etapie tworzenia rządu warto ustalić pozycję pełnomocnika (koordynatora) do spraw stosunków polsko-niemieckich. Jednocześnie należy korzystać z wprowadzonej już wymiany polskich i niemieckich urzędników.

Koordynator w randze zastępcy ministra

W celu zapewnienia polskiej polityce wobec Niemiec sprawnej koordynacji należy zrezygnować z dotychczasowego podziału kompetencji i odpowiedzialność za politykę wobec Niemiec całkowicie przenieść do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Trzeba więc powrócić do ustalonych wcześniej zasad, według których koordynator o nazwie „Przedstawiciel Ministra Spraw Zagranicznych" rzeczywiście podlega ministrowi. Zgodnie z tymi regułami, osoba taka byłaby podległa jednemu z podsekretarzy stanu. Warto jednak dodatkowo wzmocnić pozycję przedstawiciela, aby w ten sposób nadać stosunkom polsko-niemieckim

należną im wagę w polskiej polityce zagranicznej. Dobrym rozwiązaniem byłoby instytucjonalne, trwałe związanie tego stanowiska z funkcją jednego z zastępców ministra spraw zagranicznych. Dodatkowo należy wykorzystać to, że w Niemczech funkcję koordynatora pełni obecnie zastępca ministra, aby po obu stronach granicy stało się to tradycją zapisaną prawnie. Przy okazji warto przekonywać Berlin do ujednolicenia nazwy obu stanowisk, tak aby jasno wskazywały, że zajmujące je osoby są pełnomocnikami (przedstawicielami) ministrów do spraw stosunków polsko-niemieckich w najszerszym ich pojęciu i koordynują kontakty na poziomie rządów oraz społeczeństw. Trzeba w tym wypadku powoływać się na taki zapis w stosunkach niemiecko-francuskich.

Połączenie stanowisk przedstawiciela do spraw stosunków polsko-niemieckich i wiceministra przyniesie jednak zamierzony skutek tylko wówczas, gdy funkcję tę obejmie osoba odpowiednio umocowana w stosunkach polsko-niemieckich. Byłby to dla Niemiec wyraźny sygnał, że Polakom zależy na rozwoju tych relacji więcej niż tylko na poziomie deklaratywnym. To mobilizuje do podejmowania działań również przez Berlin.

Niezależnie od tego, czy takie stanowisko powstanie i kto je obejmie, należy zadbać o obsadzenie zwalniającego się stanowiska ambasadora Polski w Niemczech. Obecny szef placówki kończy bowiem kadencję. Osoba oddelegowana na placówkę w Niemczech musi nie tylko być ekspertem w stosunkach dwustronnych, ale także doskonale orientować się w sprawach europejskich i cieszyć się dobrą opinią w kręgach polsko-niemieckich.

Po objęciu stanowisk minister spraw zagranicznych oraz jego zastępcy powinni ponadto możliwie szybko zatroszczyć się o realizację planu zapisanego w „Programie współpracy", w tym mówiącego o organizowaniu co najmniej dwóch spotkań szefów dyplomacji obu krajów w ciągu roku i dokonywaniu ścisłych uzgodnień między sekretarzami stanu do spraw europejskich. Obecnie wszystko wskazuje na to, że są takie plany, które jednak zależą przede wszystkim od ewentualnych zmian kadrowych w niemieckim ministerstwie. Należy jednak pokazywać niemieckim partnerom gotowość do rozmów.

Wymiana urzędników

Tworząc ramy instytucjonalne, czyli próbując odpowiednio umocować koordynatorów do spraw polsko-niemieckich w obu ministerstwach, nie należy zapominać o obecnie istniejącej i dobrze funkcjonującej wymianie urzędników. Została ona podjęta kilka lat temu na wzór niemiecko-francuskiej. Polega na delegowaniu urzędników z Ministerstwa Spraw Zagranicznych do resortu drugiego kraju. Oddelegowany pracownik na czas pobytu w drugim państwie pracuje dla niego, mając za zadanie dbać o lepsze wzajemne zrozumienie pozycji obu krajów, będąc jednocześnie zobligowany do służenia dyplomacji państwa pobytu. Taka wymiana jest więc znakiem najwyższego zaufania, jakim mogą się darzyć kraje. Wzajemna obecność urzędników w administracji drugiego państwa – poza możliwością lepszego zrozumienia stanowiska partnera – przyczynia się także do realizacji założeń dyplomacji publicznej i przełamywania stereotypów.

Obecnie dyplomata niemiecki pracuje w gabinecie sekretarza stanu Mikołaja Dowgielewicza, a polski – w gabinecie minister stanu Cornelii Pieper. W obu wypadkach rezultaty ich obecności na tak wysokich stanowiskach, wraz z bezpośrednimi możliwościami doradzania ministrom, są namacalne i przekładają się na lepsze kontakty bilateralne.

W 2012 roku nastąpi na obu posadach zmiana personalna, wynikająca z rotacji. Pozwala się to zastanowić, dokąd najlepiej oddelegować polskiego dyplomatę w kolejnej turze. Ponowne pojawienie się osoby z Niemiec wśród najbliższych współpracowników Mikołaja Dowgielewicza zostało już bowiem przesądzone i jest decyzją słuszną, nawet jeśli to inny sekretarz (lub podsekretarz) stanu miałby w swoim *portfolio* relacje bilateralne z Niemcami. To właśnie w kwestiach związanych z Unią Europejską, jakimi w Ministerstwie Spraw Zagranicznych zajmuje się Mikołaj Dowgielewicz, szczególnie ważne są bliskie kontakty z Niemcami.

Istotna jest jednak decyzja, dokąd wysłać osobę z Polski. Wielkie znaczenie ma bowiem zarówno pytanie o to, kto i na jakim poziomie instytucjonalizacji będzie pełnił funkcję koordynatora do spraw stosunków polsko-niemieckich, jak i struktura w niemieckim resorcie spraw zagranicznych. Z punktu widzenia polskich interesów w Unii Europejskiej lepiej by było, gdyby polski dyplomata znalazł się w gabinecie odpowiednika ministra Mikołaja Dowgielewicza.

Drugim rozwiązaniem, również mającym swoje zalety, jest pozostawienie Polaka przy Cornelii Pieper, która zainicjowała przyjmowanie polskich urzędników do niemieckiego ministerstwa i która, jak wspomniano, pełni funkcję koordynatora do spraw stosunków polsko-niemieckich. Oba rozwiązania mają swoje zalety i wady.

Wymiana urzędników nie powinna kończyć się jednak na ministerstwach spraw zagranicznych. Wśród projektów zaplanowanych w czerwcu 2011 roku jest mowa o jej poszerzeniu na Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i Urząd Kanclerski oraz inne resorty, co ma się przyczynić do stworzenia jeszcze ściślejszej sieci kontaktów na płaszczyźnie eksperckiej. Moment tworzenia nowego polskiego rządu sprzyja wpisaniu takiej wymiany w zmieniane struktury.

Konkrety w działaniach

Konkretną wskazówką, w którą stronę powinny iść działania na różnych płaszczyznach stosunków polsko-niemieckich, jest lista projektów dołączona do deklaracji obu rządów, przyjętej w dwudziestą rocznicę podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską a Niemcami. Obejmuje ona działania z zakresu między innymi gospodarki, infrastruktury, transportu, edukacji na poziomie zarówno europejskim i bilateralnym, jak i regionalnym. Realizację tych zadań mają sprawdzać koordynatorzy do spraw stosunków polsko-niemieckich. Tym bardziej warto wzmocnić ich status, aby ich rzeczywiste działania mogły zapewniać koordynację w nadzorowaniu, a nawet wdrażaniu tych projektów. Imponująco wyglądająca lista pozostanie jednak tylko ładnym gestem, jeśli nie zapewni się możliwie szybkiej realizacji jej punktów. Zarówno strona niemiecka, jak i polska zorganizowały jesienią międzyresortowe spotkania, na których ustalano postępy prac przy poszczególnych projektach. Z dostępnych informacji wynika, że kilka zostało zrealizowanych[13], w stosunku do innych układa się plany. Warto, aby wnioski z posiedzenia w polskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych poważnie przeanalizować pod kątem przyczyn ewentu-

[13] Na przykład weszła w życie Umowa o Polsko-Niemieckiej Fundacji na Rzecz Nauki (pierwsze środki trafiły do fundacji z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego) i Umowa dwustronna o obronności. Otwarto również wystawę „Obok. Polska i Niemcy. 1000 lat historii w sztuce". Do końca 2011 roku planuje się powstanie połączenia gazowego (tak zwanego interkonektora) w rejonie Lasowa.

alnych opóźnień w realizacji działań. Prawdopodobnie finalizacja niektórych projektów może być wstrzymana przez zmiany w polskim rządzie po wyborach. Tymczasem są to przedsięwzięcia natury technicznej, co do których politycznie panuje zgoda, jakiej nikt nie powinien kwestionować, zwłaszcza w momencie pozostawania dotychczasowej koalicji u władzy. Wstrzymywanie się z podpisem wysyła więc bardzo zły sygnał i jest niezrozumiałe przez stronę niemiecką. Niestety, takie podejście ponownego otwierania zamkniętych już kwestii przez nowe ekipy urzędnicze jest typowe dla polskiej administracji, nie tylko w kontaktach z Niemcami. Potrzeba więc podstawowych zmian w sferze kultury polityczno-administracyjnej. Rozpoczęcie ich od analizowanej dziedziny stosunków polsko-niemieckich byłoby cennym sygnałem.

Nie wolno również zapominać, że skutecznej polityki zagranicznej nie można prowadzić bez odpowiedniego zaplecza lokalowego, stąd konieczne jest natychmiastowe powstanie nowej placówki w Berlinie. Dotychczasowe plany zawsze rozbijały się o kwestie finansowe. Decyzja o wydaniu znacznych sum na placówkę nie była łatwa dla kolejnych ministrów. Tymczasem polscy dyplomaci gnieżdżą się w niewielkim budynku (co prawda w bardzo ładnej, ale oddalonej od centrum dzielnicy willowej), niewystarczającym do prowadzenia aktywnej działalności w stolicy kluczowej dla polskiej polityki zagranicznej. Strasząca przy głównej ulicy Berlina ruina poprzedniej siedziby, zamiast zmienić się w doskonałą polską reprezentację o świetnej lokalizacji, służy jedynie do wywieszania plakatów propagujących berlińskie wydarzenia dotyczące Polski. Wprawdzie takie miejsce reklamowe ma pewną niezaprzeczalną wartość, czas jednak w pełni je wykorzystać. Podanie konkretnego harmonogramu prac w tej dziedzinie jest konieczne na samym początku kadencji nowego rządu.

Umacniać podstawy

Po dwudziestu latach, jakie upłynęły od uregulowania wzajemnych relacji za pomocą postanowień traktatowych, reform czy wzmocnienia wymagają także struktury powołane przez traktat (lub powstałe w pewnym sensie jako jego skutek). W okresie dobrobytu i braku większych problemów w stosunkach polsko-niemieckich zapomina się o ich dużym znaczeniu. Coraz trudniejsza sytuacja gospodarcza w Europie, która może spowodować pewne napięcia na linii Polska – Niemcy, sprawia, że o solidne podstawy należy szczególnie dbać. Na przykład warto się zastanowić, jak wspomóc Polsko-Niemiecką Współpracę Młodzieży (zwaną, także w Polsce, „Jugendwerkiem"). Organizacja, obchodząca właśnie jubileusz dwudziestolecia powstania, funkcjonuje sprawnie, ale warto przygotować ją na nowe wyzwania. Wsparcie należy się również polsko-niemieckiemu miejscu spotkań w Krzyżowej. Reformy wymaga działanie Forum Polsko-Niemieckiego. Są to jedynie przykłady, wskazujące jednak sposób myślenia, jako powinien towarzyszyć ogólnemu podejściu do podmiotów polsko-niemieckich.

Przede wszystkim jednak najważniejsza jest zmiana podejścia w sposobie myślenia w Polsce. Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzieży, Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej czy Polsko-Niemiecka Fundacja na rzecz Nauki są strukturami polsko-niemieckimi, nie zaś niemieckimi, jak często się uważa, również wśród polskich elit. Mogą więc stanowić doskonały mechanizm polskiej dyplomacji publicznej i narzędzie oddziaływania na rozwój stosunków dwustronnych. Trzeba z tego korzystać. W ten sposób są one właśnie

traktowane, i słusznie, przez stronę niemiecką. Należy brać z tego podejścia przykład. Zamiast więc narzekać, że wpływy niemieckie w tych organizacjach są zbyt duże, trzeba tak samo jak niemieccy partnerzy partycypować w ich finansowaniu, podkreślać ich wagę i oferować wparcie na poziomie dyplomatycznym.

Inwestować w młodzież

Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzieży, mająca status organizacji międzynarodowej, staje obecnie przed nowymi wyzwaniami. Dwa miliony uczestników wymian młodzieży z Polski i Niemiec to kapitał, na którym należy budować przyszłość. Już badania przeprowadzone w dziesięciolecie powstania organizacji pokazały, że osoby biorące udział w jej programach dysponują większą wiedzą o kraju sąsiada i wykazują mniej stereotypowy obraz drugiego państwa i jego mieszkańców. Tysiące wymian realnie przyczyniają się więc do pojednania polsko-niemieckiego.

Tym samym Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzieży jest doskonałym przykładem tego, jak można budować przyjacielskie stosunki między dwoma niegdyś tak mocno poróżnionymi społeczeństwami. Wzorem tym zainteresowani są w związku z tym Japończycy w zakresie ich relacji z Koreą, powstające Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu czy Egipcjanie. W ten sposób model wypracowany przez Polaków i Niemców[14] powinien być wykorzystywany przez rządy w dyplomacji publicznej. Krążące, na razie żartobliwie, w polsko-niemieckich kręgach propozycje, że oba rządy powinny wspólnie zaproponować organizację do Pokojowej Nagrody Nobla, mają już za sobą poważne argumenty.

Niestety, po stronie polskiej potencjał Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży nie zawsze jest wykorzystywany, a jej status – odpowiednio uznawany. Mimo odmieniania przez wszystkie przypadki sukcesów tej organizacji przez czołowych polityków obu krajów, występuje asymetria w jej postrzeganiu po obu stronach Odry. Szczególnie dotyczy to obu resortów spraw zagranicznych. Na przykład gdy Niemcy uznają rangę organizacji, oddelegowując do jej rady wysokiej rangi dyplomatę, Polska wysyła tam niskiego szczeblem przedstawiciela. W Polsce międzynarodowa instytucja, jaką jest Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzieży, nie figuruje w resortowym wykazie ambasad i organizacji międzynarodowych ani nie posługuje się oznaczeniami pojazdów czy paszportami przysługującymi dyplomatom. Te z pozoru błahe atrybuty zewnętrzne świadczą o poważnym podejściu strony niemieckiej do wspomnianej organizacji, którego należałoby sobie życzyć również w Polsce. Polski resort spraw zagranicznych jakby nie uznawał osobowości prawnej Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży jako organizacji międzynarodowej. Ponadto nadal pokutuje opinia, że organizacje zajmujące się młodzieżą nie są ważnymi podmiotami. Takie podejście również należy zmienić.

Poza sferę symboli wychodzi zaś kwestia finansowania organizacji. Składki ze strony rządu polskiego nie są obecnie równe wpłatom z Berlina. Parytet wynikający z bilateralnego podziału składka osiągnęła po raz pierwszy w 2006 roku, gdy pozwolił na to kurs złotego do euro. Składka polskiego rządu w 2009 roku została zredukowana i od tej pory jest wydatnie niższa od składki niemieckiej. Częściowo wynika to z różnic kursu walut. Rząd niemiecki

[14] Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzieży wzorowała się oczywiście na modelu niemiecko-francuskim, choć droga, jaką mieli do przebycia Polacy i Niemcy w procesie pojednania, była jednak trudniejsza i nie zapowiadała tak łatwych sukcesów.

deklarował wolę podwyższenia swojego dorocznego wkładu do budżetu Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży o kolejne 400 tysięcy euro, ale ze względów politycznych (niewypełnianie przez polski rząd parytetu zapisanego w umowie z 1991 roku) zaniechał tego posunięcia. Różnicę tę strona polska musi niezwłocznie zredukować. Z nieoficjalnych informacji wynika, że istnieje wola polityczna, brakuje jednak jej przełożenia na poziom operacyjny. Powoduje to, że gdy przychodzi do płacenia składki, jest ona nominalnie bez zmian. Stanowi to kolejny dowód, że administracji nadal brakuje priorytetowego podejścia do spraw polsko-niemieckich.

Sprawa jest tym bardziej pilna, że organizacja otwiera się na nowe kierunki, istotne dla polskiej polityki zagranicznej. Obecnie Polsko-Niemiecka Współpracy Młodzieży umożliwia dołączenie do wymian polsko-niemieckich partnerów z innych krajów, w tym ze Wschodu. Koszty są jednak pokrywane jedynie wtedy, gdy program jest realizowany w Polsce lub Niemczech, a podróż – od granicy obu krajów do miejsca jego realizacji. Niewielkie środki na takie projekty nie pozwalają wspierać wielu cennych inicjatyw. To skutecznie ogranicza udział wielu potencjalnie zainteresowanych partnerów ze Wschodu. Dlatego należałoby zmienić tę zasadę, zwiększając jednocześnie budżet organizacji (co wymaga większych wpłat z budżetów obu państw), wskazując kraje Partnerstwa Wschodniego jako jeden z preferowanych kierunków wymiany młodzieżowej.

Nie zapominać o symbolach

Inne wyzwania stoją przed Fundacją „Krzyżowa" dla Porozumienia Europejskiego oraz prowadzonym przez nią Międzynarodowym Domem Spotkań Młodzieży. Fundacja – powstała w 1990 roku – stała się symbolicznym miejscem pojednania polsko-niemieckiego. Obiekt w Krzyżowej został odrestaurowany ze środków, jakie Polska powinna spłacić Niemcom w ramach kredytu „Jumbo"[15], i od lat służy jako międzynarodowe miejsce spotkań, głównie młodzieży. Poza funduszami na remont fundacja nie otrzymała i nadal nie otrzymuje wsparcia z budżetu z żadnego z krajów[16]. Jest ona typową organizacją pożytku publicznego, czyli prowadzącą działalność bez nastawienia na osiąganie zysku. Jej przychody służą finansowaniu pracy merytorycznej lub są wykorzystywane na utrzymywanie ośrodka. Działalność fundacji jest finansowana z dotacji przyznawanych na realizację konkretnych projektów.

Fundacja – najbardziej znany ośrodek spotkań Polaków i Niemców – należy do najważniejszych podmiotów kształtujących stosunki polsko-niemieckie w obszarze zbliżania obu społeczeństw. Jej obecna działalność sięga jednak ponad współpracę tych dwóch państw. Od lat „Krzyżowa" rozszerza doświadczenia polsko-niemieckie na skalę spotkań europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem wschodnich sąsiadów Polski. Po Niemcach i Polakach to Ukraińcy są największą grupą uczestników realizowanych projektów. Będąc organizacją pozarządową, utrzymującą jednocześnie olbrzymi ośrodek edukacyjno-hotelowy, znaj-

[15] Por. wymianę not dyplomatycznych 27 lipca i 20 sierpnia 1990 roku między ministrem spraw zagranicznych Niemiec Hansem-Dietrichem Genscherem a ministrem spraw zagranicznych Polski Krzysztofem Skubiszewskim.

[16] Fundacja otrzymuje pewne środki jedynie pośrednio: 1. przez zlecanie jej zadań publicznych, 2. jako jednostka centralna Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży na konkretne projekty, 3. na finansowanie jednego stanowiska pracownika pedagogicznego oddelegowanego z niemieckiej organizacji Kreisau-Initiative Berlin e.V. I w tym wypadku nie są to więc środki do wolnego wykorzystania, ale przeznaczone na konkretne projekty.

dujący się dodatkowo pod opieką służb ochrony zabytków[17], staje przed wieloma problemami finansowymi, które nie pozwalają w pełni skupiać się na rozszerzaniu oferty merytorycznej i wykorzystywać olbrzymiego potencjału tego miejsca.

Od 2009 roku toczą się rozmowy między rządami Polski i Niemiec na temat finansowania koniecznych remontów i działań modernizacyjnych ośrodka. Istnieje wola polityczna, aby wspomóc fundację, dotychczasowe działania nie przyniosły jednak rezultatów. Słusznie zrezygnowano z pomysłu połączenia „Krzyżowej" z Polsko-Niemiecką Współpracą Młodzieży, taki związek ograniczyłby bowiem samodzielność fundacji. Łączenie niezależnego podmiotu, jakim jest „Krzyżowa", z organizacją międzynarodową nie jest prostym i oczywistym przedsięwzięciem. Obecnie rozmowy toczą się więc wokół propozycji władz fundacji założenia „Funduszu Przyszłości", który pozwoliłby głównie na utrzymanie i zachowanie zabytkowych budynków oraz ich wykorzystanie odpowiednio do potrzeb Międzynarodowego Domu Spotkań Młodzieży. Wkład finansowy rządów miałby zasilić ten fundusz na początek i pomagać w zachęcaniu kolejnych grantodawców, darczyńców i podmiotów, które uczestniczyłyby w zabezpieczeniu „Krzyżowej" na przyszłość.

Według informacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych, decyzja, czy propozycja ta zostanie zaakceptowana i w budżetach obu krajów znajdą się odpowiednie środki, ma zapaść „wkrótce"[18]. Warto, aby na etapie nadchodzących zmian w budżecie na 2012 rok i kształtowaniu się ministerstw po zmianach rządu niezwłocznie zająć się tą sprawą. Podjęcie tej decyzji jeszcze w 2011 roku byłoby bardzo konkretnym, wychodzącym poza symbole, zakończeniem roku obchodów dwudziestej rocznicy podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską a Niemcami.

Spotkania elit, czyli reforma Forum Polsko-Niemieckiego

W „Programie współpracy" obie strony zobowiązały się do zmodernizowania Forum Polsko-Niemieckiego. Ta platforma spotkań, istniejąca od kilkudziesięciu lat, ale dodatkowo w 1991 roku zapisana w Traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską a Niemcami, urosła do rangi istotnej płaszczyzny spotkań oraz wymiany myśli polskich i niemieckich elit. Służyła budowaniu wzajemnego zrozumienia i kształtowaniu współpracy między obu państwami na poziomie rządowym i pozarządowym. Dwadzieścia lat po podpisaniu Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską a Niemcami nadeszła jednak pora refleksji nad kondycją forum i jego przyszłością. Obecna jego formuła – corocznych spotkań plenum, na których porusza się bardzo ogólne i niekontrowersyjne tematy – nie odpowiada nowym wyzwaniom, jakie niesie ze sobą przede wszystkim integracja europejska[19]. Do mocnych stron forum należą: zgromadzenie w jednym miejscu i czasie polityków, urzędników, dyplomatów i ekspertów wpływających na debatę publiczną w obu krajach, obecność na nim ministrów spraw zagranicznych (zwiększająca zainteresowanie forum), wieloletnia tradycja wpisana w stosunki polsko-niemieckie oraz

[17] Od lat fundacja nie była w stanie wygospodarować środków na fundusz remontowy obiektu, który jest w jej użytkowaniu od 1994 roku (w całości od 1997 roku).

[18] Por. odpowiedź Ministerstwa Spraw Zagranicznych na interpelację posła Ryszarda Kalisza w sprawie wsparcia działalności Fundacji „Krzyżowa" dla Porozumienia Europejskiego z dnia 27 czerwca 2011 roku.

[19] Poniżej opisane wnioski i rekomendacje dotyczące funkcjonowania forum zostały sformułowane przez tak zwaną Grupę Young Professionals, która wzięła udział w spotkaniu forum w kwietniu 2011 roku w Berlinie.

powolna świadomość konieczności zmian, wyrażająca się w zaproszeniu na ostatnie spotkanie – w kwietniu 2011 roku w Berlinie – młodszej generacji ekspertów.

Do słabych stron forum, obecnie przeważających, można jednak zaliczyć: ograniczenie spotkań do jednorazowych zjazdów w ciągu roku, co nie przynosi wymiernych rezultatów, brak formułowania rekomendacji i konkretnych wniosków, niewystarczająca rotacja uczestników, w tym niedostateczne włączanie młodych ekspertów, uczestnictwo w forum przede wszystkim specjalistów zajmujących się ogólnym wymiarem stosunków polsko-niemieckich (co nie odpowiada obecnym potrzebom rozwoju tych relacji w dziedzinach sektorowych, wymagających szczegółowej wiedzy), poruszanie ogólnych, niekontrowersyjnych, wielokrotnie już dyskutowanych tematów (co sprawia, że debaty nie wnoszą nic nowego), brak odpowiedniego rozpropagowania w obu krajach.

Dlatego istnieje konieczność przekształcenia formuły forum z płaszczyzny służącej jedynie wymianie myśli i nawiązaniu kontaktów na instrument wypracowywania kompromisów i rekomendacji, które byłyby wykorzystywane przez decydentów w obu krajach. Wskazane byłoby skoncentrowanie spotkań plenarnych forum wokół nowych tematów, dotyczących kwestii relacji polsko-niemieckich i problematyki unijnej, będących podstawą wypracowania przez grupy eksperckie odpowiednich rekomendacji, które następnie powinny być zaprezentowane ministrom spraw zagranicznych obu krajów i upowszechnione w mediach. Monitoring ich realizacji i odpowiedzialność za wdrażanie powinni ponosić pełnomocnicy (koordynatorzy) do spraw stosunków polsko-niemieckich – co roku rozliczani przez kolejne forum.

Ponadto grupę uczestników Forum Polsko-Niemieckiego, dotychczas ograniczonej głównie do ogólnie pojętych specjalistów z dziedziny stosunków polsko-niemieckich, należy rozszerzyć o: ekspertów, których zainteresowania odpowiadałyby tematyce poruszanej w trakcie obrad, elity polityczne spoza kręgów rządowych (konieczna obecność przedstawicieli wszystkich partii zasiadających w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej i Bundestagu), przedstawicieli władz samorządowych i biznesu oraz organizacji i instytucji pozarządowych, reprezentujących także poszczególne regiony obu krajów, młodych ekspertów, którym należy zagwarantować możliwość pełnoprawnego uczestnictwa w forum.

Trzeba także rozważyć powołanie w ramach forum grup eksperckich, działających w ciągu całego roku. Rozwiązanie to sprzyjałoby wypracowaniu i przedstawieniu koncepcji, które mogłyby służyć dynamizacji wzajemnych kontaktów i tworzeniu nowych obszarów współdziałania, a przede wszystkim pobudzeniu dyskusji podczas forum.

Na przykładzie ostatniego spotkania forum ujawniła się także kolejna słabość polskiej dyplomacji publicznej. Na zaproszenie landu Nadrenii Północnej-Westfalii w forum uczestniczyła grupa młodych ekspertów z Polski i Niemiec. Widząc konieczność tworzenia platform dyskusyjnych wśród elit, ich spotkania wspierają już od dawna niemieckie fundacje. Przy warszawskim biurze Fundacji Konrada Adenauera działa od 2008 roku „Grupa Kwirytów", przy Fundacji Friedricha Eberta w Warszawie istnieje od 2011 roku Progresywna Sieć (obie skupiają młodych ludzi), a od 2000 roku Fundacja Roberta Boscha finansuje spotkania Grupy Kopernika[20]. W Polsce nie ma organizacji mogącej wyłożyć fundusze na podobne spotkania,

[20] Por. http://www.deutsches-polen-institut.de/HomepagePolnisch/KopernikusPolnisch.php [dostęp: 20 listopada 2011 roku].

które służą wzajemnej wymianie opinii, budowaniu zaufania i opracowywaniu projektów na przyszłość przez Polaków i Niemców. W ten sposób strona polska sama marginalizuje swój wpływ na agendę polsko-niemieckich dyskusji. Odpowiednie mechanizmy mogłyby wypracować polskie fundacje polityczne, które jednak dopiero zaczynają się rozwijać.

„Dwa razy mocniej, dwa razy szybciej”

Komentując wyniki wyborów parlamentarnych w Polsce w październiku 2011 roku, niemiecka prasa z zadowoleniem przyjęła informację, że ponownie wygrał je szanowany i uznawany w Niemczech za sprawnego polityka Donald Tusk. Artykuły były jednoznacznie pozytywne, ale nie przypominały już prostej euforii z 2007 roku, kiedy Niemcy cieszyli się z zakończenia okresu chłodu związanego z rządami Jarosława Kaczyńskiego. Obecnie, po czterech latach od zmiany władzy w Polsce i po dwudziestu latach od podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską a Niemcami, minął już także czas, gdy w relacjach polsko-niemieckich wystarczyły uśmiechy i miłe gesty. Wypracowane i wyczuwalne obecnie w Niemczech zaufanie i respekt trzeba nieustannie umacniać. A oczekiwania są wysokie i budowane na konkretnie rozbudzonych nadziejach. Wypowiedziane przez premiera Donalda Tuska w wieczór wyborczy 9 października słowa, że kolejne cztery lata „będziemy musieli przepracować dwa razy mocniej, dwa razy szybciej”, jak najbardziej dotyczą również stosunków polsko-niemieckich.

Dr Agnieszka Łada – politolog, kierownik Programu Europejskiego i analityk Instytutu Spraw Publicznych (ISP). Doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, niemcoznawca. Specjalizuje się w następujących zagadnieniach: instytucje Unii Europejskiej, zwłaszcza Parlament Europejski i prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, Niemcy i stosunki polsko-niemieckie, Partnerstwo Wschodnie, polska polityka zagraniczna, europejskie społeczeństwo obywatelskie, postrzeganie Polaków za granicą i obcokrajowców w Polsce. Opublikowała między innymi: *Polacy nadchodzą!... Wreszcie! Polska migracja zarobkowa do Niemiec – analiza w przededniu otwarcia niemieckiego rynku pracy dla polskich obywateli* (ISP, Warszawa 2011), *Patrzymy w przyszłość. Polacy o polsko-niemieckiej współpracy i historii we wzajemnych relacjach* (ISP, Warszawa 2011), *Dwadzieścia lat minęło. Polacy o zjednoczeniu Niemiec i stosunkach polsko-niemieckich w dwudziestą rocznicę zjednoczenia* (ISP, Warszawa 2010), *Rosja dziś i jutro. Opinie polskich i niemieckich ekspertów* (ISP, Warszawa 2010), *W stronę europejskiego demos? Polskie wybory do Parlamentu Europejskiego w perspektywie porównawczej* (ISP, Warszawa 2010), *Polska migracja zarobkowa do Niemiec – fakty i mity* (ISP, Warszawa 2009), *Polska – Niemcy. Wzajemny wizerunek i wizja Europy* (ISP, Warszawa 2009).

Analizy i Opinie
nr 124, listopad 2011

„Analizy i Opinie" – seria kilkustronicowych analiz dotyczących ważnych tematów dla Polski i Europy. W ten sposób Instytut Spraw Publicznych chce aktywnie włączyć się w debatę publiczną – pokazywać istotne problemy, często nieobecne w polskiej i ogólnoeuropejskiej debacie, oraz proponować konkretne rozwiązania. Tematyka poruszana w „Analizach i Opiniach" obejmuje zagadnienia związane między innymi z integracją europejską, polityką społeczną, edukacją, administracją publiczną, polityką migracyjną i polityką wschodnią.

Niniejsza publikacja powstała dzięki wsparciu Unii Europejskiej w ramach Programu „Europa dla Obywateli". Za treść publikacji odpowiada Instytut Sprw Publicznych. Agencja Wykonawcza do spraw Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego oraz Unia Europejska nie odpowiadają w żaden sposób za wyrażone w niej poglądy.

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

Redaktor serii: dr Jacek Kucharczyk
Koordynator serii: Rafał Załęski, e-mail: publikacje@isp.org.pl
Redakcja językowa: Marcin Grabski (www.mesem.pl)

Adres: Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa
tel. 22 556 42 60, fax 22 556 42 62
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl