



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO



Kijów, Warszawa, wrzesień 2017

## Priorytetowe Partnerstwo

### Wspólna wizja stosunków polsko-ukraińskich

#### Grupa Polsko-Ukraińskiego Dialogu

Adam Balcer  
Bogumiła Berdychowska  
Andrzej Brzeziecki  
Joanna Konieczna-Salamatin  
Paweł Kowal  
Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz  
Krzysztof Stanowski  
Tomasz Stryjek  
Piotr Tyma

Ołena Betlij  
Aliona Hetmanczuk  
Jewhen Hlibowycykj  
Mychajło Honczar  
Taras Kaczka  
Nadija Kowal  
Swiatosław Pawluk  
Mykoła Riabczuk  
Ołeksandr Suszko  
Dmytro Szulha

Polska i Ukraina przeżywają najtrudniejsze chwile od 25 lat. Po raz pierwszy od ćwierćwiecza w stosunkach między naszymi krajami pojawiło się poczucie ideowej pustki i braku długoterminowych priorytetów. Wrażenie „strategicznego marazmu” nałożyło się na liczne bieżące problemy dwustronne, które w przeciwieństwie do tych z przeszłości wychodzą poza stosunki między rządami i są częściowo zakorzenione w relacjach między społeczeństwami.

Sytuacja ta jest efektem zarówno zmian wewnętrznych w Ukrainie i Polsce, jak i ewolucji kontekstu międzynarodowego. Przede wszystkim kryzys polityczny w Unii Europejskiej spowodował, że kwestia rozszerzenia Wspólnoty na wschód w perspektywie krótko- i średniookresowej stała się bardzo mało

realna. Dodatkowo rosnące napięcie między Warszawą a Brukselą postawiło pod znakiem zapytania wiarygodność Polski, zarówno jako modelu dobrze funkcjonującej demokracji, jak i adwokata zbliżenia Kijowa do Unii. Pojawiły się także nowe zjawiska w wymiarze społecznym: w obu krajach nasiliły się nastroje nacjonalistyczne, doszło do zaognienia dyskusji nad trudną wspólną historią. Równocześnie niespotykaną dotąd skalę osiągnęła fala migracji zarobkowej obywateli Ukrainy do Polski. Zjawiska te nałożyły się na brak jednoznacznego przywództwa politycznego w sferze wzajemnych relacji zarówno w Polsce, jak i na Ukrainie.

Wobec powyższego trzeba przyjąć do wiadomości, że obowiązujące od ponad dwóch dekad ramy współpracy między naszymi krajami, których oś stanowiło polskie wsparcie dla integracji Ukrainy ze Wspólnotą, nie przystają do nowych realiów. Uznanie, że dewaluacja dotychczasowych celów strategicznych i piętrzące się kłopoty dwustronne to „bilet do wzajemnej obojętności”, byłoby jednak wielkim błędem. Dzisiaj Polska i Ukraina są dla siebie równie ważne jak w minionych 25 latach. Istnieje potrzeba solidarnej i spójnej polityki przeciwdziałania zagrożeniom związanym z prowadzoną przez Rosję wojną hybrydową. Niezbędna jest aktywna polityka wobec społeczeństw, aby zapobiec eskalacji konfliktów nacjonalistycznych. Wreszcie należy zadbać o to, aby granica pomiędzy naszymi państwami stała się bramą Unii, a nie murem wyznaczającym linię podziału na dwie Europy. Realizacja takiej polityki wymaga nie tylko ponownego zdefiniowania ram strategicznych, ale także przebudowy „instrumentarium”, tzn. stworzenia nowych efektywnych instytucji współpracy na linii Kijów-Warszawa.

Wyzwanie wyznaczenia nowej wizji stosunków polsko-ukraińskich podjęło 19 ekspertów i praktyków od lat zajmujących się kwestią relacji między Polską a Ukrainą. Uznaliśmy, że jest kwestią niezwykle ważną, także w wymiarze symbolicznym, aby propozycja nowego partnerstwa była efektem wspólnej pracy Polaków i Ukraińców.

## Priorytetowe Partnerstwo

Członkowie Grupy Polsko-Ukraińskiego Dialogu uważają, że partnerstwo Polski i Ukrainy powinno opierać się na następujących zasadach:

1. Jest to symetryczne partnerstwo, bez paternalizmu po stronie polskiej i bez mesjanizmu („obrońca przed Rosją”) po stronie ukraińskiej.
2. Jest to partnerstwo zorientowane na przyszłość; jego celem ma być historyczne pojednanie, nie konfrontacja. Wszelkie debaty na temat wspólnej historii nie powinny blokować rozwoju współpracy.
3. Nie chodzi tylko o relacje między rządami i elitami politycznymi, ale też o niezwykle rozległe związki między społeczeństwami, które należy ułatwiać i promować. Bardzo ważną rolę w kształtowaniu relacji mają do odegrania media, społeczności lokalne, organizacje pozarządowe, samorządy, uczelnie, kościoły i inne podmioty pozarządowe.
4. Relacje polsko-ukraińskie należy podporządkować zagadnieniu solidarności w obliczu wspólnego zagrożenia rosyjską polityką agresji, obejmującą zarówno zagrożenia militarne, jak i hybrydowe (dezinformacja, korupcja polityczna, cyberataki, presja gospodarcza, szantaż energetyczny itp.), a także prowokacje, w stylu niedawnego ataku na polski konsul w Łucku.
5. Integracja Ukrainy z UE jest nadal wspólnym długofalowym interesem. W międzyczasie należy w pełni wykorzystywać istniejące możliwości poszerzania współpracy dwustronnej w ramach pogłębionej i całościowej strefy wolnego handlu (DCFTA) między UE a Ukrainą.

W perspektywie krótkoterminowej Priorytetowe Partnerstwo powinno skupiać się na następujących obszarach:

1. Współpraca w szeroko rozumianym obszarze obronności (współpraca wojskowa, służb specjalnych i przemysłów obronnych);
2. Dialog i partnerstwo na poziomie społeczeństw (współpraca mediów, wymiany młodzieży, partnerstwo między społecznościami lokalnymi, badania opinii publicznej, m.in. w sferze postrzegania ukraińskich migrantów przez polskie społeczeństwo);
3. Konstruktyny dialog historyczny mający na celu pojednanie (właściwa retoryka polityczna, dialog między historykami i liderami opinii, poszanowanie pomników i grobów);
4. Udrożnienie granicy polsko-ukraińskiej i rozwijanie dwustronnych możliwości transportowych (modernizacja ukraińskiej infrastruktury granicznej, otwarcie nowych przejść granicznych, upowszechnienie praktyki wspólnych kontroli granicznych, ograniczenie ekonomicznych korzyści z przemytu, a także rozwijanie siatki połączeń lotniczych, kolejowych, rzecznych i drogowych).

Aby móc zrealizować te ambitne zamierzenia, należy utworzyć nową, ulepszoną instytucjonalną infrastrukturę współpracy dwustronnej. Trzeba powołać krajowych koordynatorów rozwoju współpracy instytucjonalnej przy ministerstwach spraw zagranicznych, aby wesprzeć rozwój instytucjonalizacji w obszarach takich jak gospodarka i inwestycje, współpraca na szczeblu lokalnym (między społecznościami, w kontekście decentralizacji Ukrainy), edukacja obywatelska, wymiany młodzieży, współpraca mediów, instytucji kultury, organizacji religijnych, partii politycznych, ministerstw, służb bezpieczeństwa, parlamentów itd.

Koncepcja tworzenia wspólnych instytucji powinna być szczegółowo przedyskutowana. W przeszłości formułowano już propozycje otwarcia Polsko-Ukraińskiego Centrum Dobrego Sąsiedztwa czy

polsko-ukraińskiego instytutu badań historycznych, założenia wspólnej fundacji wspierającej wymiany młodzieży, realizacji projektów filmowych itp. W przypadku poszczególnych instytucji należy jasno określić obszar działalności, wartość dodaną, cele, strukturę organizacyjną, sposób zarządzania i pozyskiwania zasobów.

Potrzebna jest decyzja polityczna dotycząca odpowiedniego zaangażowania w wymiarze finansowym. Bez zabezpieczenia środków multiplikowanie polsko-ukraińskich inicjatyw będzie kontrproduktywne, a wręcz może prowadzić do wygaszenia wielu z nich. Znanych jest już wiele takich smutnych przykładów, chociażby inicjatywa polsko-ukraińskiego uniwersytetu. Rozwiązaniem tymczasowym mogłaby być wspólna decyzja o asymetrycznym podziale kosztów, pod warunkiem, że zaistnieje wola polityczna po stronie polskiej.

## Współpraca na arenie międzynarodowej

Integracja Ukrainy z Unią Europejską i NATO to od ponad dekady najważniejsze tematy naszych stosunków dwustronnych. Jednak w ostatnich latach niepisana umowa przyznająca Polsce rolę adwokata europejskich aspiracji Kijowa straciła na znaczeniu. Taki obrót spraw ma kilka przyczyn. Po pierwsze, rozszerzenie UE na wschód stało się w perspektywie krótko- czy nawet średnioterminowej raczej nie-realne. Po drugie, polska pozycja w UE osłabiła się w wyniku napięć związanych ze wszczęciem przez Komisję Europejską wobec Polski procedury kontroli praworządności. Po trzecie, rewolucja godności i agresja Rosji zwiększyły skalę zainteresowania Europy Zachodniej problematyką ukraińską, a Kijów zdobył większe pole do prowadzenia bezpośredniego lobbingu na rzecz interesów Ukrainy w europejskich stolicach. Po czwarte, Polska nie uczestniczy w pracach prowadzonych w formacie normandzkim, które mają kluczowe znaczenie dla kształtowania europejskiej polityki wobec konfliktu w Donbasie.

Zmniejszony potencjał Polski dotyczący możliwości pełnienia funkcji pomostu między Ukrainą a Unią Europejską nie oznacza, że Warszawa przestała być ważnym partnerem Kijowa w jego relacjach z UE. Ze względu na swój obszar, położenie geograficzne, intensywne kontakty osobowe i historyczne oraz bliskość kulturową Polska nadal jest w Unii postrzegana jako gracz, który rozumie sytuację na Ukrainie i znajduje się w dobrym położeniu do tego, by współdecydować o przyszłości Partnerstwa Wschodniego, współpracy między Brukselą a Kijowem oraz europejskiej polityki dotyczącej aneksji Krymu i wojny w Donbasie.

Wyniki coraz intensywniejszej debaty na temat reformy Unii Europejskiej będą miały daleko idące następstwa dla przyszłych perspektyw integracji Ukrainy z UE, a także dla samookreślenia się Polski w Unii. Na przykład obecny polski rząd sprzeciwia się koncepcji „Europy wielu prędkości”, która zdobywa coraz większą popularność wśród innych członków UE. W interesie Ukrainy jest, by Polska stała się częścią niewielkiej grupy najistotniejszych państw członkowskich, które będą dyskutować na temat przyszłego kształtu UE wraz z Niemcami i Francją. Jednocześnie, przy uwzględnieniu aktualnego braku wiarygodnej perspektywy członkostwa, Ukrainie powinno zależeć na tym, by debata o przyszłości Unii obejmowała także aspekt relacji UE z krajami europejskimi, które nie są jej członkami. W tym kontekście należy dążyć do tego, by Ukraina także została zaproszona do udziału w debacie.

Krótkoterminowym priorytetem wspólnych polsko-ukraińskich starań dyplomatycznych w UE powinno być lobbowanie na rzecz idei kontynuacji stosunków między Unią a Ukrainą, które wykraczają „poza umowę stowarzyszeniową”, co w perspektywie krótkoterminowej *de facto* oznaczałoby pełną integrację Ukrainy z rynkiem europejskim – aż do jej możliwego przystąpienia do Europejskiego Obszaru

Gospodarczego. Szczyt Partnerstwa Wschodniego, który odbędzie się w listopadzie, może być kolejną okazją do wypracowania takiej zmiany w polityce UE wobec Ukrainy.

Warto, by Kijów poważnie wziął pod uwagę potencjał Warszawy, a Warszawa powinna z niego korzystać możliwie jak najczęściej. W ramach UE Polska może i powinna zostać tym państwem, które będzie przedstawiać i tłumaczyć innym partnerom sukcesy oraz wyzwania postępu reform na Ukrainie. Ważne wydaje się także to, by Europa brała pod uwagę głos Warszawy mówiący, że kontrproduktywne jest zmuszanie Ukrainy do wypełniania postanowień porozumień mińskich kosztem naruszania suwerenności.

Tymczasem zarówno Ukraina, jak i Polska powinny respektować format normandzki jako jedyną dostępną obecnie możliwość utrzymywania Rosji przy stole negocjacyjnym. Równocześnie nie należy przeciwdziałać formułowaniu przez strony wspólnych inicjatyw dotyczących procesu pokojowego.

Zdecydowanie warto włączać Ukrainę do spotkań odbywających się w ramach współpracy śródkiuropejskiej w formatach takich jak V4 czy Trójmorze. Należy jednak pamiętać o tym, że istnieją głębokie różnice wśród państw Europy Środkowej, jeśli chodzi o politykę wobec Rosji, co przekłada się na odmienne podejście do konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, jak również na inne odniesienie do kwestii, czy projekt Trójmorza ma być ograniczony do członków UE, czy jednak powinien zostać bardziej inkluzywny. Warto też, by Polska i Ukraina współpracowały w wymiarze bezpieczeństwa, zwłaszcza w formatach wielostronnych z krajami „podobnie myślącymi”, takimi jak Rumunia, państwa bałtyckie, Wielka Brytania, kraje nordyckie (w szczególności Szwecja), a także oczywiście z Niemcami.

## **Współpraca w obszarze bezpieczeństwa**

Ukrainę i Polskę łączy zbieżne postrzeganie wyzwań w obszarze bezpieczeństwa, które związane są przede wszystkim z Federacją Rosyjską. Wyzwania te wykraczają poza tradycyjną agresję wojskową i obejmują zagrożenia hybrydowe, cyberataki, szantaż dotyczący infrastruktury energetycznej itp.

Jednocześnie trzeba być świadomym tego, że wiele krajów europejskich ma inną percepcję strategicznych wyzwań w sferze bezpieczeństwa (np. skupiają się na zagrożeniu terrorystycznym i konfliktach na Bliskim Wschodzie czy w Afryce Północnej). Państwa te przywiązują mniejszą wagę do problemów, jakie rodzi dla UE i NATO obecna polityka Rosji. W związku z tym priorytetowe znaczenie należy nadać działaniom dyplomatycznym prowadzonym z innymi krajami UE, jak również ze Stanami Zjednoczonymi, a mającym na celu ożywienie polityki krajów europejskich w obszarze bezpieczeństwa. Jednak we wspólnym interesie Ukrainy i Polski leży to, by pogłębienie integracji UE w zakresie bezpieczeństwa i obronności było osiągnięte bez podważania roli NATO.

Silna solidarność transatlantycka jest też jednym z najważniejszych interesów Polski i Ukrainy w obszarze bezpieczeństwa. Oba kraje powinny starać się przeciwdziałać powstawaniu podziałów między Europą a Stanami Zjednoczonymi.

Polska odgrywa ważną rolę w podtrzymywaniu europejskiej polityki kontynuowania sankcji wobec Rosji, które są kluczowym narzędziem powstrzymania dalszej eskalacji działań wojennych. Istotne znaczenie może mieć ukraińsko-polska współpraca w celu poprawy mechanizmów kontroli procesu wdrażania sankcji europejskich, a także aktualizacji i zaostrzenia poszczególnych sankcji, w szczególności tych dotyczących pogorszenia sytuacji w obszarze praw człowieka i narastającej militaryzacji Krymu.

Krym jest jednym z obszarów konfliktu nieobjętych porozumieniami mińskimi, w których Polska miałaby do odegrania ważną rolę. Polska mogłaby pełnić funkcję lidera w następujących sferach: w utrzymaniu problematyki Krymu na agendzie międzynarodowej; wzmacnianiu polityki nieuznawania aneksji; inicjowaniu działań dyplomatycznych mających na celu uwolnienie więźniów i przekazywaniu kwestii dotyczących praw człowieka do rozpatrzenia przez instancje międzynarodowe; rozpoczęciu procedury aktualizacji i uzupełniania międzynarodowych sankcji wobec Rosji w związku z aneksją Krymu, a także monitorowania realizacji tych działań na szczeblu europejskim; formułowaniu pod auspicjami wspólnoty międzynarodowej scenariuszy na okres po zakończeniu okupacji; a w dalszej perspektywie – w utworzeniu międzynarodowego formatu negocjacji na temat sposobów zakończenia okupacji Krymu.

## Dwustronna współpraca w dziedzinie obronności

Obecnie współpraca Ukrainy i Polski w dziedzinie obronności prowadzona jest na podstawie odpowiedniej umowy międzyrządowej i aneksu do niej podpisanego 2 grudnia 2016 roku. Dokumenty te zakładają m.in., że dla obu krajów korzystna jest intensyfikacja współpracy w sferze przemysłu obronowego.

Ukraina ma także nadzieję, że umowa ta umożliwi wzrost poparcia ze strony Polski dla reformy sektora obronności (zwiększenia interoperacyjności wojska itp.).

We współpracy z innymi partnerami Polska mogłaby lobbować na rzecz zwiększenia udziału Ukrainy w inicjatywach Unii Europejskiej w obszarze bezpieczeństwa oraz wzmocnienia jej roli w już istniejących formatach współpracy (misje policyjne, grupy bojowe itd.). W tym kontekście duże znaczenie ma sukces brygady LITPOLUKRBRIG, która jest pierwszym stałym i długofalowym projektem wspólnej jednostki wojskowej. Stanowi ona także przykład wielostronnej integracji wojskowej opartej na standardach NATO, jednak realizowanej poza oficjalną drogą Ukrainy do członkostwa w Sojuszu.

Jednocześnie należy podjąć debatę na temat długoterminowych perspektyw współpracy w obszarze obronności<sup>1</sup>. Idea dwustronnego sojuszu obronnego była już podnoszona przez parlamentarzystów ukraińskich<sup>2</sup>, jednak nie znalazła poparcia po stronie polskiej, co wydaje się wynikać z obaw przed narastającymi zagrożeniami i ryzykiem, jakie wiązałyby się z możliwym zaangażowaniem Polski w bezpośredni konflikt z Rosją.

## Wspólne reagowanie na zagrożenia hybrydowe i prowokacje

Działanie na rzecz pogarszania stosunków polsko-ukraińskich stanowią jeden z kierunków rosyjskiej wojny hybrydowej, co znalazło wyraz w licznych prowokacjach dotyczących tematów historycznych, kampaniach medialnych, finansowaniu niektórych polityków i ekspertów<sup>3</sup>. Dlatego też jednym z najpilniejszych obszarów współpracy Polski i Ukrainy, z udziałem platform wielostronnych, jest przeciwdziałanie wpływom hybrydowym.

1 Zgodnie z Global Firepower Index 2017 Polska znajduje się na 19., a Ukraina na 30. miejscu na świecie w rankingu potęgi sił zbrojnych: <http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>.

2 H. Hopko, W. Romaniuk, *Sojusz obronny z Ukrainą*, „Rzeczpospolita”, 26.02.2017, <http://www.rp.pl/Publicystyka/302269917-Sojusz-obronny-z-Ukraina.html>.

3 Ten temat był podejmowany np. w ciekawych publikacjach organizacji białego wywiadu „InformNapalm”: <https://informnapalm.org/ua/za-antyukrayinskymy-aktsiyamy-v-polshhi-stoyit-kreml/> i <https://informnapalm.org/ua/yak-kreml-finansuye-polskyh-radykaliv-zavdannya-oplata-zvit-u-moskvu/> (w języku ukraińskim), <https://informnapalm.org/pl/antyukrainskimi-akcjami-polsce-stoi-kreml-analiza-korespondencji/> i <https://informnapalm.org/pl/kreml-finansuje-polskich-radykalow-zadania-wyplaty-raport-moskwy/> (w języku polskim).

Współpraca bilateralna w zakresie badania, śledzenia technologii hybrydowych i zapobiegania ich zastosowaniu wymaga instytucjonalizacji kooperacji między służbami wywiadowczymi obu krajów, utworzenia połączeń w formule „gorącej linii”, wymiany informacji i ekspertów, zwłaszcza we wrażliwych obszarach czy lokalizacjach, np. na terenach przygranicznych, w miejscach pamięci, placówkach dyplomatycznych.

Na szczeblu wielostronnym współpraca powinna koncentrować się na nagłaśnianiu na forum NATO i UE zagadnień związanych z zagrożeniami hybrydowymi oraz na aktywnym rozwijaniu inicjatyw i polityk w tym zakresie.

Równolegle organizacje pozarządowe w obu krajach muszą stawić czoła wyzwaniu, jakim jest szybkie reagowanie informacyjne na prowokacje oraz dążenie do tego, by były one w odpowiedni sposób relacjonowane w mediach.

## **Bezpieczeństwo energetyczne**

Bezpieczeństwo energetyczne jest priorytetem dla obu stron. Polska zainicjowała proces tworzenia unii energetycznej w ramach UE. Zgodnie z globalną strategią Unii umowy dotyczące infrastruktury zawierane z krajami trzecimi muszą być przejrzyste, a wszelkie nowe elementy infrastruktury mają być w pełni zgodne z prawem unijnym, w tym z trzecim pakietem energetycznym. Równolegle ze staraniami o wspólne europejskie stanowisko w tych kwestiach, wzmocniona współpraca Polski i Ukrainy w sektorze energetycznym może znacząco przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa obu krajów.

Polska, działając z wewnątrz UE, i Ukraina, wypełniając postanowienia umowy stowarzyszeniowej, mogą wspólnie przeciwdziałać realizacji antyeuropejskiego projektu Nord Stream II. Krokami w tym kierunku były: oficjalna skarga Polski na decyzję Komisji Europejskiej przyznającą Gazpromowi dostęp do gazociągu OPAL, a także fakt podjęcia tego tematu przez Ukrainę w ramach dwustronnego dialogu z UE. Ukraina odniosła się tym samym do postanowień umowy stowarzyszeniowej, które obligują Unię do uwzględniania interesów Ukrainy w planach rozwoju infrastruktury energetycznej.

Kolejnym ważnym i już realizowanym priorytetem współpracy w sektorze gazowym jest budowa interkonektora łączącego oba kraje. Dzięki niemu Ukraina będzie mogła polegać na imporcie gazu z UE za pośrednictwem Polski. Polska natomiast zyska możliwość dodatkowego zapełnienia terminala LPG w Świnoujściu i oparcia się na przepustowości ukraińskich podziemnych magazynów gazu (co jest ważne w kontekście poszerzenia możliwości biznesowych dla spółek z Europy Środkowej i Wschodniej oraz zwiększania bezpieczeństwa dostaw dla konsumentów w Polsce i UE w okresach największego zapotrzebowania).

W sektorze energii elektrycznej priorytetem powinno być wspólne reagowanie (wraz z Litwą) na działania związane z budową przez Rosjan elektrowni jądrowej w Ostrowcu na Białorusi, w sytuacji gdy nie zostają uszanowane międzynarodowe konwencje wymagające wcześniejszych konsultacji z krajami ościennymi, a poza tym istnieje duże ryzyko środowiskowe i technologiczne. Warto także kontynuować dialog dotyczący perspektyw projektu mostu energetycznego między UE a Ukrainą, przewidującego dostawy elektryczności z elektrowni jądrowej Chmielnicki do Rzeszowa.

W sektorze ropy naftowej dialog powinien uwzględniać możliwe sposoby zapewnienia w regionie dywersyfikacji dostaw ropy i produktów ropopochodnych.

## Polityka historyczna i pojednanie

Polaków i Ukraińców łączy – a jednocześnie dzieli – kilka wieków wspólnej, często burzliwej historii, w której miały miejsce zarówno okresy współpracy oraz porozumienia, jak i konflikty. Najbardziej bolesne i trudne dla dzisiejszego porozumienia Ukraińców i Polaków są wydarzenia z pierwszej połowy XX wieku. Wtedy to wybuchł konflikt o Lwów i wojna polsko-ukraińska (lata 1918–1919), a także nastąpiły „akcje pacyfikacyjne” i była realizowana polityka narodowościowa polskiego rządu w latach 20. i 30., mająca na celu asymilację ludności ukraińskiej, w tym masowo niszczone kościoły prawosławne na ziemi chełmskiej i na południowym Podlasiu. Jednym z najtragiczniejszych wydarzeń była rzeź polskiej ludności Wołynia dokonana przez oddziały Ukraińskiej Powstańczej Armii. Do trudnych wydarzeń należą również: niszczenie ukraińskich wsi przez oddziały polskiego podziemia, w tym Armii Krajowej podczas II wojny światowej, a po wojnie – przeprowadzona w 1947 roku Akcja „Wisła”, podczas której ukraińska ludność cywilna została deportowana i rozproszona na ziemiach zachodnich Polski; a także inne przypadki zadawania przemocy i cierpienia.

Dzięki stanowczości i determinacji obu stron pamięć o konfliktach z przeszłości oraz przekonanie, że „nie ma wolnej Polski bez wolnej Ukrainy i wolnej Ukrainy bez wolnej Polski”, umożliwiły obu narodom napisanie wielu nowych, pięknych rozdziałów wspólnej historii. Spośród tysięcy jednoczących inicjatyw wymienić można: udział Ukraińców w działaniach Solidarności, wsparcie udzielone przez Polskę ukraińskiej opozycji demokratycznej, natychmiastowe uznanie przez Polskę niepodległości Ukrainy, poparcie Polski dla Ukrainy podczas pomarańczowej rewolucji i rewolucji godności, wspólną organizację mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012, okazywane przez Polskę wsparcie dla proeuropejskich reform na Ukrainie i dla stowarzyszenia tego kraju z UE czy potępienie przez Polskę rosyjskiej okupacji Krymu i agresji Moskwy w Donbasie.

Ponadto oba kraje od dawna dążą do konstruktywnego dialogu historycznego i porozumienia. W procesie tym uczestniczą rządy centralne i samorządy, przywódcy religijni różnych wyznań, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, mniejszość polska na Ukrainie i ukraińska w Polsce. Warto wspomnieć: rozmowę kardynała J. Glempa z kardynałem M. Lubacziwskim w 1987 roku; spotkanie parlamentarzystów z Polski i Ukrainy w maju 1990 roku w Jabłonnie; uchwałę polskiego Senatu z 1990 roku potępiającą Akcję „Wisła”; wspólne oświadczenia prezydentów Polski i Ukrainy w sprawie wzajemnego zrozumienia i pojednania wygłoszone 21 maja 1997, 11 lipca 2003 i 27 kwietnia 2007 roku; oświadczenie parlamentów Ukrainy i Polski z 10 lipca 2003 roku w związku z 60. rocznicą tragedii wołyńskiej; uroczystości upamiętniające Polaków pomordowanych przez UPA w Pawliwce-Porycku zorganizowane 11 lipca 2003 roku z udziałem prezydentów obu krajów; list biskupów grekokatolickich Ukrainy i biskupów rzymskokatolickich Polski z okazji aktu wzajemnego wybaczenia oraz pojednania podpisany 19–26 czerwca 2005 roku; odsłonięcie w Pawłokomie 13 maja 2006 roku przez prezydentów Lecha Kaczyńskiego i Wiktora Juszczenkę pomnika upamiętniającego ukraińską ludność cywilną zamordowaną w 1945 roku przez polskie podziemie; mszę ekumeniczną z okazji 70. rocznicy rzezi wołyńskiej odprawioną w cerkwi grekokatolickiej w Warszawie przez arcybiskupa Światosława Szewczuka z udziałem prezydenta Bronisława Komorowskiego, polityków oraz intelektualistów z Polski i Ukrainy; wspólną deklarację Ukraińskiej Cerkwi Grekokatolickiej i Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce przyjętą 29 czerwca 2013 roku z okazji 70. rocznicy zbrodni na Wołyniu; a także wiele innych przykładów listów z błaganiami o wybaczenie i pojednanie wymienianych przez hierarchów kościelnych, artystów, intelektualistów, pisarzy, polityków, liderów społeczeństwa obywatelskiego oraz byłych prezydentów Ukrainy i Polski. Niezwykle ważne znaczenie miały także wizyta papieża Jana Pawła II w Kijowie w 2001 roku i jego apel o niepowtarzanie w przyszłości błędów popełnionych w przeszłości oraz o to, by nie



pozwolić, żeby pamięć o nich stała się przeszkodą dla wiedzy o sobie nawzajem, która jest źródłem braterstwa i współpracy.

Niestety w ostatnich latach prowokacje i pogłębiające się nacjonalizmy popsują wzajemne relacje. Szczególnym problemem wydają się przypadki niszczenia i bezczeszczenia cmentarzy oraz innych miejsc pamięci w Polsce i na Ukrainie. Na najwyższe potępienie zasługuje fakt, że rządy nie podejmują wystarczających inicjatyw przeciwdziałania wandalizmowi i nie dość skutecznie dążą do postawienia przed wymiarem sprawiedliwości sprawców oraz osób zlecających takie działania. Wydarzenia te stanowią poważne zagrożenie dla dobrosąsiedzkich relacji wypracowanych przez Polaków i Ukraińców oraz ich kraje przez ostatnie 25 lat<sup>4</sup>.

W 2016 roku rozgorzały dwustronne debaty polityczne na temat różnych interpretacji dyskursów historycznych i polityk pamięci prowadzonych przez oba państwa. Po stronie polskiej Ukraina była krytykowana za politykę heroizacji Bandery i UPA (Ukraińskiej Powstańczej Armii) oraz za brak gotowości do dyskusji na tematy historyczne. Po stronie ukraińskiej Polskę krytykowano za jednostronne decyzje polityczne podejmowane przez Sejm i Senat w sprawie uznania rzezi wołyńskiej za ludobójstwo (za czym głosowały koalicja rządząca, a także partie opozycyjne), za film *Wołyń W.* Smarzowskiego oraz za tolerowanie przypadków niszczenia ukraińskich miejsc pamięci w Polsce.

W tym samym roku politycy podjęli kolejne kroki zmierzające do zatrzymania eskalacji napięć. W lipcu 2016 roku prezydent Ukrainy Petro Poroszenko złożył wieniec i ukląkł przed pomnikiem ofiar zbrodni wołyńskiej w Warszawie. 24 sierpnia 2016 roku prezydenci Poroszenko i Duda przyjęli wspólną deklarację potwierdzającą pojednanie i strategiczne relacje obu państw. We wrześniu 2016 roku ukraińska Rada ogłosiła wyważoną odpowiedź na uchwały Sejmu i Senatu bez formułowania wzajemnych zarzutów. W październiku 2016 roku Rada i Sejm przyjęły wspólną deklarację o pamięci i solidarności.

Chociaż o trudnej przeszłości należy pamiętać, to bardzo ważne jest istnienie po obu stronach zaangażowania na rzecz wzajemnego zrozumienia, dialogu oraz przeciwdziałania konfrontacji i nacjonalizmowi. Lista zadań najpilniejszych do realizacji obejmuje następujące zagadnienia:

1. Poszanowanie pomników, a zwłaszcza grobów, należy uczynić podstawowym zadaniem polityki historycznej – w tym celu trzeba przede wszystkim:
  - dokonać niezwłocznej legalizacji polskich pomników na Ukrainie oraz ukraińskich w Polsce;
  - odbudować pomniki, które w ostatnich latach zostały zniszczone;
  - przeciwdziałać samowolnemu demontażowi czy zmianie pomników, co niejednokrotnie odbywa się przy wsparciu władz lokalnych;
  - wprowadzić wspólny standard reagowania przez władze publiczne i społeczeństwo na prowokacje oraz akty wandalizmu na cmentarzach i w miejscach pamięci.
2. Powołanie polsko-ukraińskiego, finansowanego ze środków publicznych, instytutu badawczego w obszarze nauk społecznych i historii, którego działalność skupiałaby się na badaniu wspólnej historii.
3. Promowanie wspólnej historii Polski i Ukrainy, a w szczególności:

<sup>4</sup> W latach 2014–2017 w Polsce zostało zniszczonych lub uszkodzonych 15 pomników (olbrzymia większość przed 2017), natomiast na Ukrainie w 2017 r. 4 polskie pomniki. Po stronie ukraińskiej wszystkie zostały odbudowane, natomiast po stronie polskiej żaden.

- włączenie tematyki wspólnej walki Polski i Ukraińskiej Republiki Ludowej w wojnie 1920 roku do przekazu formułowanego z okazji setnej rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości i rocznicy ogłoszenia niepodległości przez Ukrainę;
- przypominanie epizodów współpracy polsko-ukraińskiej w czasie II wojny światowej, w tym współdziałania między UPA i AK/WiN w latach 1945–1947;
- doprowadzenie do świętowania razem w 2018 roku rocznicy zawarcia unii hadziackiej i bitwy pod Konotopem;
- podkreślanie historycznej wagi ostatnich 25 lat udanego rozwoju relacji;
- wspólne opracowanie materiałów edukacyjnych o historii Polski w języku ukraińskim i historii Ukrainy w języku polskim, które będą wykorzystywane w kształceniu formalnym i nieformalnym;
- włączanie treści dotyczących historii naszych sąsiadów do przekazów medialnych, programów nauczania, programów wymiany młodzieży i współpracy partnerskiej prowadzonej przez samorządy.

Należy zaakceptować to, że każdy naród ma prawo samodzielnie interpretować fakty historyczne. Powinniśmy więc być gotowi do stosowania zasady „zgody na niezgodę”, także jeśli chodzi o skład pantheonu bohaterów narodowych. Jednak myślą przewodnią musi być przekonanie, że te kwestie historyczne, wobec których aktualnie nie jesteśmy w stanie znaleźć porozumienia, nie powinny blokować przyszłego rozwoju relacji między współczesną Ukrainą a Polską.

## Relacje między społeczeństwami

### Ukraińska migracja w Polsce

Intensywność kontaktów między społeczeństwami Polski i Ukrainy w ostatnich latach znacząco wzrosła, zwłaszcza gdy weźmiemy pod uwagę zwiększenie się liczby mieszkających w Polsce ukraińskich migrantów zarobkowych (według szacunków Narodowego Banku Polskiego stale przebywa tu ponad 500 tys. Ukraińców) oraz studentów (ponad 30 tys.)<sup>5</sup>. Trend ten wskazuje, że w kolejnych latach taka sytuacja będzie się utrzymywać. W rzeczywistości migracja ukraińska stała się pierwszą „widzialną mniejszością” w Polsce, która do niedawna była krajem prawie jednolitym etnicznie.

Pracownicy z Ukrainy wnoszą znaczący wkład w gospodarkę Polski, a polski rząd – zdając sobie z tego sprawę – świadomie otworzył dla Ukraińców tutejszy rynek pracy. Na skutek problemów demograficznych niektóre polskie uczelnie prywatne stanęłyby w obliczu konieczności zamknięcia, gdyby nie napływ studentów z Ukrainy. Z drugiej strony także Ukraińcy odnoszą korzyści ze studiowania i pracy w Polsce.

Rządy Polski i Ukrainy, a w szczególności organizacje pozarządowe i media powinny zwracać uwagę na szereg wyzwań i potrzeb wynikających z tej nowej sytuacji oraz z obecności wielu tysięcy ukraińskich migrantów w Polsce. Konieczne jest zapobieganie konfliktom etnicznym, ponieważ zdarzały się już napaści na ukraińskich pracowników w Polsce. Warto zwrócić uwagę na edukacyjne i kulturalne potrzeby Ukraińców żyjących w Polsce. Potrzebna jest kampania medialna na temat wkładu Ukraińców w rozwój polskiej gospodarki, aby wyjaśnić polskiemu społeczeństwu powody zaproszenia tak dużej liczby Ukraińców do kraju.

5 Narodowy Bank Polski, *Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania. Badanie zrealizowane w 2015 r.*, [http://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci\\_2016/20161212\\_obywatele\\_ukrainy\\_pracujacy\\_w\\_polsce\\_%E2%80%93\\_raport\\_z\\_badania.pdf](http://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2016/20161212_obywatele_ukrainy_pracujacy_w_polsce_%E2%80%93_raport_z_badania.pdf).

## Wzajemne postawy Polaków i Ukraińców według badań opinii publicznej

Według badań opinii społecznej Polacy ogólnie mają znacznie gorsze zdanie o Ukraińcach niż Ukraińcy o Polakach. Stałe tendencje wskazują, że prawie jedna trzecia Polaków postrzega Ukraińców negatywnie, jedna trzecia pozytywnie, a reszta jest obojętna, tymczasem na Ukrainie Polska i Polacy cieszą się najwyższym poziomem sympatii spośród wszystkich narodów. Rewolucja godności i agresja Rosji nie spowodowały wyraźnej poprawy nastawienia Polaków wobec Ukraińców – co więcej, w niektórych badaniach stwierdzono pogorszenie tego nastawienia w ostatnich dwóch latach. Tymczasem na Ukrainie na płaszczyźnie społecznej Polak nie jest już postrzegany jako archetyp wroga, ale raczej jako wzór do naśladowania.

Żadnego z tych trendów nie można jednak uważać za ugruntowany czy zbadany: sympatie i antypatie często są oparte na bardzo ograniczonej wiedzy. Trudno też oczekiwać, że negatywne tendencje, które pojawiły się w ostatnich latach w debacie publicznej, nie wpłyną na opinię społeczną. Sytuacja ta wskazuje na potrzebę przeprowadzenia pogłębionych badań socjologicznych wzajemnych sympatii i antypatii, ich źródeł oraz głównych czynników (kwestie historyczne, problemy związane ze współczesną migracją, trwałe stereotypy itd.). Wyniki tych analiz mogłyby stać się podstawą do opracowania mapy drogowej dalszego rozwoju stosunków dwustronnych.

Warto też dogłębniej zbadać opinie Polaków o Ukraińcach według podziału na grupy społeczne i zagadnienia, ponieważ chociaż przeprowadzono już wiele badań opinii, to ich wyniki często znacząco się różnią. W szczególności ważne jest zrozumienie dynamiki debaty politycznej na tematy historyczne – tego, czy politycy w tej kwestii rzeczywiście podążają za swoim elektoratem, czy to raczej elity polityczne kształtują opinie obywateli. Poza tym należy uwzględnić różnice regionalne, pokoleniowe i inne. Jest to ważne, by zrozumieć, jakie trzeba przyjąć priorytety i wskaźniki poprawy postaw Polaków wobec Ukraińców. Zrozumienie tej specyfiki pomoże także przewidzieć, jaki może być wpływ środowisk radykalnej prawicy w Polsce i na Ukrainie na oficjalną politykę oraz na ogólne postawy wobec sąsiadów w obu krajach.

### Kanały komunikacji

Nie należy zapominać, że bezpośrednie kontakty międzyludzkie, a w szczególności migracja między Ukrainą a Polską, mają charakter asymetryczny – przebiegają jednokierunkowo z Ukrainy do Polski. Nie istnieje mająca podobną skalę migracja Polaków na Ukrainę. Migracja ukraińska w Polsce reprezentuje tylko niewielką część ukraińskiego społeczeństwa. Dlatego należy zwrócić uwagę na rozwój relacji między tymi częściami społeczeństwa, których nie objęła fala migracji: warto wspierać wzajemną turystykę i programy edukacji obywatelskiej, sponsorować wymianę treści medialnych itd. Ważne jest, by ten ruch przebiegał w obie strony, nie tylko z Ukrainy do Polski. Dlatego istnieje potrzeba inicjowania większej liczby wspólnych działań na terytorium Ukrainy (z naciskiem na to, by brała w nich udział polska młodzież).

Tematy ukraińskie były zawsze szeroko (choć niekiedy niewłaściwie) omawiane w polskich mediach, dzięki czemu Ukraina jest nieustannie obecna w polskiej przestrzeni informacyjnej. Natomiast na Ukrainie wiadomości o Polsce pojawiają się w mediach sporadycznie. Sytuacja ta wynika z faktu, że Ukraina przez dłuższy czas znajdowała się w rosyjskiej przestrzeni informacyjnej. Reorientacja na Polskę wymaga innych kompetencji językowych oraz zrozumienia i znajomości polskiego kontekstu, który – pomimo wszystkich sloganów o integracji europejskiej – nie został jeszcze oswojony na Ukrainie. Ponadto słaba wzajemna obecność w mediach jest spowodowana powszechną skazą współczesnych

środków masowego przekazu – głośne tematy i negatywne wydarzenia przyciągają większą uwagę. Dlatego właśnie poprawa wzajemnych stosunków, realizowane razem projekty i wspólne osiągnięcia pozostają niezauważone przez media.

Z uwagi na to ważne jest, by główne media polskie i ukraińskie rozpoczęły misję poprawiania wizerunku obu krajów (lub przynajmniej poczuły odpowiedzialność za pogarszanie się wzajemnych relacji). Dziennikarze muszą zdać sobie sprawę z tego, że poza tematami dotyczącymi polityki zagranicznej, dyskusjami historycznymi czy praktycznymi informacjami istotnymi dla turystyki i handlu istnieje duża przestrzeń, którą można wykorzystać do nawiązania kontaktu między społeczeństwami, współpracy z kolegami po fachu, wymiany treści kulturalnych i innych. Byłoby dobrze, gdyby na przykład media obu krajów zainteresowały się tematem rodzin polsko-ukraińskich żyjących na Ukrainie i w Polsce; nie tylko Ukraińcami mieszkającymi i pracującymi w Polsce, ale także Polakami na Ukrainie. Poza tym media powinny zwrócić uwagę na podobieństwa aktualnej wewnętrznej debaty publicznej na tematy polityczne w obu krajach. Na przykład prowadzona w Polsce debata w duchu „mniej państwa vs. paternalizm państwa” bardzo przypomina dyskusję toczoną na Ukrainie: w tym kontekście „3200 hrywien”, czyli kwota zwiększonego minimalnego wynagrodzenia na Ukrainie, i „500+ złotych” zasiłku na dziecko w Polsce są bardzo podobnymi zjawiskami. Reformy przedsiębiorstw państwowych, zwrot podatku VAT, reforma sądownictwa itd. – istnieje wiele paralelnych tematów wartych przekazu.

Wśród obecnych wyzwań media obu krajów powinny pamiętać o konieczności weryfikacji informacji i wystrzegać się rozpowszechniania komunikatów pochodzących z Moskwy. Istnieje także przestrzeń dla obywatelskich inicjatyw monitorowania przestrzeni medialnej i wskazywania na takie przypadki.

Obecne i przyszłe wzajemne kanały informacyjne wymagają dogłębnego zbadania. Otwartą kwestią pozostaje to, czy większa wiedza skutkuje lepszymi wzajemnymi postawami społeczeństw. Pomiedzy innymi sprawami warto zastanowić się nad trudnościami, jakie wiążą się z pozbawionym kontekstem postrzeganiem spraw wewnętrznych przez zagranicę.

## Połączenia i granica

### Rozwój połączeń transportowych

Ze względu na swoje położenie geograficzne nasze kraje mają wszelkie powody ku temu, by rozwijać różne rodzaje połączeń transportowych, aby nie tylko umożliwić dwukierunkowy ruch pasażerski i towarowy, ale także rozwijać międzynarodowe szlaki tranzytowe między Wschodem a Zachodem, Północą a Południem.

W ostatnim czasie nastąpiły zmiany w rozwoju połączeń kolejowych. Uruchomiono pociągi pasażerskie z Kijowa do Przemyśla oraz z Kowla do Chełma; oczekiwane jest także otwarcie innych tras.

Ponadto ostatnio w pełni otwarto przestrzeń powietrzną dla lotnictwa obu stron, dzięki czemu rozwija się siatka tanich połączeń lotniczych między Ukrainą a Polską. Ma to pomóc sprostać zapotrzebowaniu, które będzie systematycznie wzrastało wskutek zniesienia przez Unię Europejską wiz dla obywateli Ukrainy, do jakiego doszło w czerwcu 2017 roku.

Istnieje także znaczący potencjał przywrócenia wodnych połączeń transportowych między Morzem Bałtyckim a Morzem Czarnym rzekami: Wisłą, zachodnim Bugiem, Prypecią i Dnieprem (międzynarodowa

droga wodna E40). Opracowano już sfinansowane przez Unię Europejską badanie wykonalności projektu budowy kanału łączącego Warszawę z Brześciem<sup>6</sup>. Jeżeli projekt zostanie zrealizowany, rejs statkiem z Warszawy do Kijowa stanie się realną opcją podróży.

Jednak większość ruchu między Ukrainą a Polską odbywa się i prawdopodobnie będzie odbywać się transportem drogowym. Długie kolejki samochodów osobowych i ciężarowych czekających wiele godzin i dni na ukraińsko-polskiej granicy to dobrze znany problem.

## Problem granicy

Sprawny proces przekraczania granicy może odegrać bardzo istotną rolę w budowaniu wizerunku sąsiadującego kraju. Analogicznie trudno o jakikolwiek znaczący dialog między rządami bez codziennych interakcji między obywatelami obu państw. Trzeba podkreślić, że sytuacja na polsko-ukraińskich przejściach granicznych nie wpływa pozytywnie na wizerunek obu krajów. Stanowi też przeszkodę dla kontaktów międzyludzkich (gospodarczych, społecznych i politycznych). Wśród ważniejszych problemów wymienić można: małą liczbę przejść granicznych, długi czas oczekiwania na kontrolę graniczną, strukturę organizacyjną i podejście pracowników straży granicznej i służby celnej. Przejścia drogowe są wykorzystywane głównie przez tych obywateli obu krajów (w ostatnich latach w przeważającej mierze Ukraińców), którzy trudnią się drobnym handlem. Inni, którzy być może nie są tak zdeterminowani, aby przekroczyć granicę (turyści, młodzież itd.), często rezygnują z podróży, by uniknąć niedogodności i nie tracić czasu. Ta sytuacja wpłynęła na umocnienie charakteru ruchu przygranicznego jako kanału dla drobnego handlu. W dłuższej perspektywie wpływa to niekorzystnie zarówno na rozwój gospodarczy obszarów przygranicznych, jak i na wizerunek obu krajów. Granica polsko-ukraińska jest wyjątkowa ze względu na aspekt przyrodniczy (w dużej mierze przebiega przez obszary będące częścią przygranicznych rezerwatów przyrody), atrakcje turystyczne i bogate dziedzictwo kulturowe, które może zainteresować więcej narodów, nie tylko Polaków i Ukraińców.

Istnieje 14 czynnych przejść granicznych między Polską a Ukrainą: 8 drogowych i 6 kolejowych. Przyjęto ogólne plany budowy kolejnych przejść, jednak szczegóły ustalono w odniesieniu do tylko jednej lokalizacji: Malhovic-Niżankowic. Przejścia drogowe na wschodniej granicy Polski są jednymi z nielicznych w Europie, których nie mogą przekraczać piesi (wyjątek stanowią przejścia: Medyka-Szeginie i pilotażowe Dołhobyczów-Uhrynów). Zbliżony poziom ruchu granicznego obserwowano na granicy polsko-słowackiej przed wejściem obu tych krajów do strefy Schengen, jednak w tamtym przypadku istniało 55 przejść granicznych i wszystkie (oprócz kolejowych) umożliwiały ruch pieszych. W 2016 roku polsko-ukraińską granicę przekroczone 20 mln razy (w obie strony), a 89% ruchu przypadało na obywateli Ukrainy.

Jakości procesu przekraczania granicy nie da się poprawić bez zbudowania wystarczającej liczby nowych przejść granicznych. Otwarcie jednego czy dwóch nie przyczyni się do zauważalnej zmiany. Aby móc w komfortowy sposób obsługiwać ruch graniczny o dzisiejszej intensywności, liczbę przejść granicznych należy co najmniej podwoić. Umożliwienie pieszym i rowerzystom przekraczania granicy mogłoby być rozwiązaniem tymczasowym, jednak poprawa sytuacji zależy w dużej mierze także od uregulowania handlu alkoholem i papierosami pochodzącymi z przemytu. Nie chodzi o bardziej rygorystyczną kontrolę na granicy, ponieważ tylko wydłuży ona czas obsługi, a kontrole już teraz są bardzo drobiazgowo. Zgodnie z dzisiejszą praktyką prawie każdy samochód i każdy podróżny są dokładnie sprawdzani.

<sup>6</sup> <http://www.e40restoration.eu>.

Należy podkreślić, że z punktu widzenia zarówno gospodarczego, jak i społecznego handel transgraniczny jest zjawiskiem ogólnie pozytywnym i korzystnym dla obu krajów. W 2015 roku, według danych Głównego Urzędu Statystycznego, Ukraińcy wydali w Polsce blisko 7 mld złotych, a Polacy na Ukrainie – około 214 mln złotych<sup>7</sup> (brak danych z 2016 roku). Szkodliwy (i nielegalny) jest handel towarami akcyzowymi przemykanymi przez granicę. Niestety obecnie w Polsce nielegalni handlarze praktycznie nie napotykać na żadne przeszkody w sprzedaży papierosów czy (rzadziej) alkoholu pochodzących z nielegalnych źródeł. Czasem handel towarami z przemytu kwitnie kilkaset metrów od przejścia granicznego, jednak towary te można też znaleźć daleko od granicy, na targowiskach w większych miastach w całym kraju. Różnica w cenie zachęca do podejmowania ryzyka przemytu – i jest to właściwie jedyne ryzyko, ponieważ później dość łatwo jest towar sprzedać. Stanowi to dla całkiem sporej grupy osób zachętę do przemykania papierosów, a reakcją straży granicznej jest drobiazgowo kontrolowanie prawie każdego podróżnego. Zajmuje to bardzo dużo czasu. Gdyby osiągnięcie dochodów z przemytu towarów akcyzowych zostało przez państwo utrudnione, możliwe byłoby prowadzenie mniej rygorystycznych i szybszych kontroli na granicy.

Tempo i skuteczność kontroli granicznych można by zwiększyć dzięki przejściu do schematu kontroli stosowanego już z pozytywnymi wynikami na kilku pilotażowych przejściach granicznych. Aby ta praktyka upowszechniła się na wszystkich przejściach, należy opracować międzyrządową umowę o wprowadzeniu wspólnej kontroli granicznej i celnej w kraju docelowym.

Priorytetem dla strony ukraińskiej powinna stać się modernizacja infrastruktury w obszarach przygranicznych, czemu ma posłużyć udzielona przez Polskę pożyczka w kwocie 100 mln euro. Należy przyspieszyć opracowywanie i wdrażanie odpowiednich projektów inwestycyjnych i zapewnić ich skuteczną koordynację przez rząd. Postęp w tej dziedzinie umożliwi krok w stronę otwarcia nowych punktów kontrolnych. Bez niego granica nadal będzie ciężką sztuczną barierą dla turystyki, integracji gospodarczej i kontaktów międzyludzkich nawet po długo oczekiwanym zniesieniu obowiązku wizowego.

## W stronę trwałego partnerstwa instytucjonalnego

Skoordynowana instytucjonalizacja współpracy na wszystkich szczeblach oraz w rozmaitych obszarach była kluczowym elementem sukcesu francusko-niemieckiego pojednania i zbliżenia politycznego. Dla porównania obecny system współpracy instytucjonalnej między Polską a Ukrainą jest bardziej fragmentaryczny i znacznie mniej ambitny. Dotychczas wzajemne stosunki zależały głównie od czynników osobistych. Zmiana jakości relacji wymaga pracy nad ich instytucjonalizacją we wszystkich obszarach i na wszystkich szczeblach.

Istnieje potrzeba powołania krajowych koordynatorów rozwoju współpracy instytucjonalnej w ministerstwach spraw zagranicznych, aby wspomóc rozwój instytucjonalizacji w obszarach takich jak: edukacja obywatelska, gospodarka i inwestycje, współdziałanie na szczeblu lokalnym (między społecznościami, w kontekście decentralizacji Ukrainy), współpraca młodzieży, kontakty między organizacjami religijnymi, partiami politycznymi, mediami (koprodukcja i wymiana treści), ministerstwami (wymiana doradców), parlamentami (wymiana stażystów), służbami bezpieczeństwa wewnętrznego itd.

<sup>7</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Ruch graniczny oraz wydatki cudzoziemców w Polsce i Polaków za granicą w I kwartale 2015 roku, Ruch graniczny oraz wydatki cudzoziemców w Polsce i Polaków za granicą w II kwartale 2015 roku, Ruch graniczny oraz wydatki cudzoziemców w Polsce i Polaków za granicą w III kwartale 2015 roku, Ruch graniczny oraz wydatki cudzoziemców w Polsce i Polaków za granicą w IV kwartale 2015 roku*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/ruch-graniczny-oraz-wydatki-cudzoziemcow-w-polsce-i-polakow-za-granica-w-i-i-kwartale-2017-roku,13,15.html>.

Na szczeblu oficjalnym strona polska prezentowała już ideę utworzenia wspólnej instytucji międzyrządowej – Polsko-Ukraińskiego Centrum Dobrego Sąsiedztwa. Wymaga to jednak przeprowadzenia specjalnej dogłębnej analizy w celu opracowania koncepcji otwarcia takiej instytucji. Czy ma się ona skupiać wyłącznie na kwestiach historii i pojednania, czy także na wymianie i podejmowaniu szerokiego zakresu innych zagadnień dotyczących współpracy między dwoma krajami, jako że relacje dobrośąsiedzkie nie ograniczają się do kwestii historycznych? Realistyczne cele, wartość dodana i unikanie powielania, wyzwania związane z pozyskaniem zasobów, ryzyko wpływów politycznych – wszystko to trzeba wziąć pod uwagę przy opracowywaniu i omawianiu tej koncepcji. Poza tym należy sporządzić listę projektów długoterminowych, które ta stała instytucja mogłaby realizować.

Wspólne projekty są szczególnie potrzebne w obszarze współpracy pozarządowej. Doświadczenie innych krajów pokazuje, że o ile dla zinstytucjonalizowanej współpracy międzyrządowej najważniejszymi kwestiami są regularność spotkań, konsultacje i wspólne sesje (permanentne przekładanie terminów spotkań niszczy cały proces), o tyle dla współpracy pozarządowej najważniejsze okazują się stałe poszerzanie obszarów działania i wspieranie projektów, które odpowiadają na najbardziej pilne wyzwania. Warto utworzyć specjalny fundusz w celu finansowania wdrażania wspólnych projektów. Szczegółowego określenia właściwych rodzajów projektów należy dokonać po weryfikacji tych już istniejących.

## Wyzwania związane z finansowaniem

Brak stałego finansowania i odpowiedniego zaangażowania strony ukraińskiej we wspólne projekty stanowi największe wyzwanie dla głębokiej współpracy instytucjonalnej. Problem ten wymaga rozwiązania politycznego w Kijowie.

Przy tworzeniu wspólnej instytucji potrzebna jest dywersyfikacja źródeł finansowania. W szczególności działalność statutowa (część administracyjna) mogłaby być finansowana odpowiednio z budżetu obu krajów, a działalność projektowa – z grantów (w tym z funduszy unijnych). Dalsze tworzenie instytucji będzie możliwe tylko pod warunkiem, że zostaną złożone wnioski o fundusze, które zostaną zatwierdzone, a fundusze przyznane, przynajmniej na działalność statutową. W przeciwnym razie multiplikowanie polsko-ukraińskich inicjatyw będzie kontraproduktywne i może prowadzić jedynie do wygaszenia wielu z nich. Znanych jest już wiele takich smutnych przykładów (na przykład inicjatywa uniwersytetu polsko-ukraińskiego).

Zależnie od czynników obiektywnych rozwiązaniem tymczasowym mogłaby być decyzja o asymetrycznym podziale kosztów, pod warunkiem, że będzie wola polityczna po stronie polskiej – Ukraina jest w końcu odbiorcą pomocy rozwojowej udzielanej przez Polskę<sup>8</sup>. Warto również zbadać możliwości przyciągnięcia funduszy europejskich na realizację projektów każdej instytucjonalnej współpracy dwustronnej. W przeciwnym razie najprawdopodobniej trudno będzie zagwarantować realizację podpisanej przez obie strony umowy o wymianie młodzieży. Prawdopodobnie tylko takie podejście asymetryczne może zapewnić realistyczną perspektywę utworzenia funduszu wsparcia wspólnych projektów filmowych – także ta idea była prezentowana przez stronę polską.

Ponadto przedsiębiorcy i inwestorzy zainteresowani wzmocnieniem więzi dwustronnych mogliby powołać fundacje, które finansowałyby projekty dotyczące szeroko rozumianej współpracy gospodarczej.

<sup>8</sup> Polska pomoc rozwojowa dla Ukrainy wzrosła ponad dwukrotnie w latach 2013–2015, jednak w 2016 roku znacząco spadła. W szczytowym okresie w 2015 roku polska pomoc rozwojowa była ponad 13 razy niższa niż pomoc udzielana przez Niemcy.

### **Grupa Polsko-Ukraińskiego Dialogu**

Autorami niniejszego tekstu są członkowie Grupy Polsko-Ukraińskiego Dialogu. Grupa powstała w 2017 roku z inicjatywy Fundacji im. Stefana Batorego oraz Międzynarodowej Fundacji „Odrodzenie”. Skupia 19 polskich i ukraińskich ekspertów od lat zaangażowanych we współpracę między naszymi krajami.

*Publikacja „Priorytetowe Partnerstwo: Wspólna wizja stosunków polsko-ukraińskich” powstała w ramach programu Otwarta Europa Fundacji im. Stefana Batorego, we współpracy z Międzynarodową Fundacją „Odrodzenie”.*

*Polecamy inne publikacje programu Otwarta Europa: [http://bit.ly/OtwartaEuropa\\_Publikacje](http://bit.ly/OtwartaEuropa_Publikacje).*

#### **Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-65882-05-9