

**Dr Jakub Olchowski,**

*Zakład Stosunków Międzynarodowych Wydział Politologii Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie*

## **UWARUNKOWANIA WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ POLSKICH I UKRAIŃSKICH SAMORZĄDÓW I NGO'S**

Rozwój współpracy transgranicznej między Polską i Ukrainą winien być jednym z priorytetów dla obu państw. Wynika to z bliskości kulturowej, geograficznej, historycznej oraz wynikającej z tego, największej w Polsce wśród wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, znajomości specyfiki Ukrainy. Jest to tym ważniejsze, że granica polsko-ukraińska jest zewnętrzną, wschodnią granicą Unii i nic nie wskazuje, by w przewidywalnej perspektywie miało się to zmienić. Współpraca taka ponadto zawsze stabilizuje relacje i pogłębia wzajemne zaufanie oraz przyczynia się do eliminowania stereotypów. Istnieje wiele przykładów, zwłaszcza w Europie, tego typu procesów, jak choćby zbliżenie, dokonujące się między Niemcami i Francją, na długo przed zniesieniem barier granicznych czy powstaniem tzw. strefy Schengen. W tym przypadku efektywna współpraca transgraniczna w pełni przyczyniła się do zniwelowania bardzo poważnych animozji i barier społecznych, sięgających głęboko w przeszłość.

Niemniej w przypadku Polski i Ukrainy współpraca ta rozwija się ze zmiennym natężeniem i powodzeniem, na co wpływają zarówno czynniki polityczne (poziom relacji międzypaństwowych czy pozycja międzynarodowa Polski i Ukrainy oraz ich sytuacja wewnętrzna, np. układ sił politycznych), jak też administracyjne czy finansowe oraz, wcale nie najmniej istotne, czynniki społeczne, np. kształt tożsamości i mentalności zbiorowej po jednej i drugiej stronie granicy. Uwarunkowania polsko-ukraińskiej współpracy można również sklasyfikować, posługując się kryterium uwarunkowań obiektywnych i subiektywnych. Wśród tych pierwszych znajdują się:

- partnerstwo strategiczne;
- wspólne przedsięwzięcia;
- znaczenie ekonomiczne ruchu przygranicznego;
- stan infrastruktury granicznej i konsularnej;

*acquis* Schengen;

(nie)stabilność systemu prawnego;

Europejska Polityka Sąsiedztwa (+ Partnerstwo Wschodnie).

Z kolei do uwarunkowań subiektywnych, związanych głównie ze swoistą barierą mentalną, zaliczyć należy:

zaszłości historyczne, typowe dla Europy Środkowej i Wschodniej, skutkujące wzajemnymi uprzedzeniami;

długotrwały proces sowietyzacji Ukrainy (w okresie ZSRR), warunkujący nie tylko tożsamość ukraińskiego społeczeństwa, ale i wewnętrzne środowisko polityczne Ukrainy.

By ukazać wpływ tych uwarunkowań na efektywność i kształt współpracy transgranicznej między Polską i Ukrainą należy jednak odnieść się pokrótce także do specyfiki tej współpracy, a następnie przeanalizować zasygnalizowane wyżej czynniki, determinujące tę współpracę<sup>1</sup>.

Specyfika polsko-ukraińskiej współpracy transgranicznej

Współpraca transgraniczna, niejako *ex definitione*, szczególnie znaczenie ma na poziomie lokalnym, angażującym obywateli (dotyczy to przede wszystkim organizacji pozarządowych czy przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich) i samorządy/jednostki terytorialne. Stąd też wśród działań, podejmowanych w ramach współpracy transgranicznej, najistotniejsze są:

inicjatywy na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego;

prezentacja i wymiana doświadczeń w obszarze kultury i nauki;

działania skierowane na rozwój przedsiębiorczości.

W każdym z tych przypadków efekty dotyczą zarówno wymiaru społecznego (eliminacja uprzedzeń, zacieśnianie dobrosąsiedzkiej współpracy), jak i ekonomicznego.

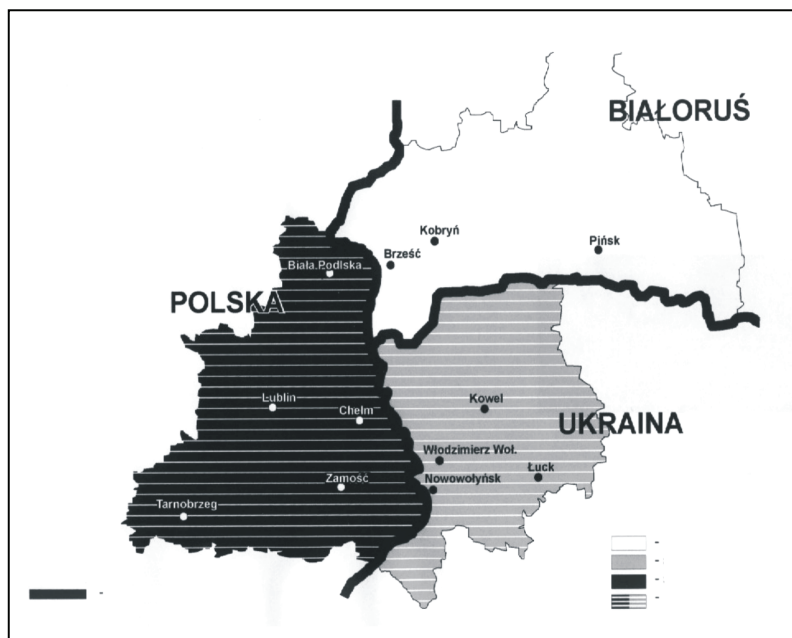
Jeśli wziąć pod uwagę organizacje pozarządowe, najważniejszy dziś czynnik demokratyzacji i fundament społeczeństwa obywatelskiego, współpraca polsko-ukraińska koncentruje się na następujących zagadnieniach: po pierwsze, przekazywaniu stronie ukraińskiej doświadczeń polskich reform (dotyczących transformacji ustrojowej, samorządu lokalnego, mediów, praw człowieka) – a więc jest to typowa dla NGO's rola swoistego „pasa transmisyjnego” między społeczeństwami, tworzącego nową przestrzeń społeczną<sup>2</sup>; po drugie, na współpracy w zakresie edukacji

<sup>1</sup> Por. B. Kawałko, Determinants and factors of Polish-Ukrainian transborder cooperation, [w:] The Polish-Ukrainian Borderland. Environment – society – economy, red. B. Kawałko, A. Miszczuk, Zamość 2005, s. 13-26.

<sup>2</sup> Zob. M. Pietraś, K. Piórko, Podmioty transnarodowe, [w:] Międzynarodowe stosunki polityczne, red. M. Pietraś, Lublin 2006, s. 157-159.

i oświaty; po trzecie zaś na kwestiach, związanych z nauką i kulturą<sup>1</sup>. By posłużyć się przykładami, można tu przywołać chociażby działania polskich fundacji – Fundacji Nowy Staw czy Fundacji Kultury Pogranicza.

Natomiast na poziomie współpracy między samorządami (czy miastami) i władzami administracyjnymi relacje polsko-ukraińskie odnoszą się zarówno do wymiaru kulturalnego oraz naukowego, jak i do inicjatyw ekonomicznych. W działaniach tych samorzady są często wspierane przez organizacje pozarządowe (przykładem „Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa”). Szczególną rolę odgrywa tu, założony w 1995 roku, Związek Transgraniczny Euroregion Bug (obejmujący także Białoruś, zob. Ryc.1.).



**Ryc.1. Euroregion Bug**

Źródło: B. Kawalko, Determinants and factors of Polish-Ukrainian transborder cooperation, [w:] *The Polish-Ukrainian Borderland. Environment – society – economy*, red. B. Kawalko, A. Miszczuk, Zamość 2005, s. 19.

<sup>1</sup> Nie bez znaczenia jest fakt, że w przypadku tych płaszczyzn współpracy istnieje relatywnie wiele źródeł finansowania. Zob. szerzej na temat współpracy polskich i ukraińskich NGO's w publikacji Fundacji im. Stefana Batorego: *Polska – Ukraina. Współpraca organizacji pozarządowych*, Warszawa 2003.

Inną formą instytucjonalizacji tej współpracy są umowy partnerskie, na przykład między miastami. Tu przywołać można przykład Lublina. W roku 2007 opracowano dokument „Strategia współpracy transgranicznej Lublin – Łuck – Lwów – Iwano-Frankiowsk”, który zakładał opracowanie projektów dla współpracy transgranicznej w obszarach: dobre rządzenie, wspieranie przedsiębiorczości, kultura, turystyka, ochrona środowiska<sup>1</sup>. Także współpraca naukowa rozwijana jest przez szereg instytucji – w przypadku Lublina są to przede wszystkim uniwersytety (UMCS i KUL), Teatr NN, Europejskie Kolegium Polskich i Ukraińskich Uniwersytetów oraz Instytut Europy Środkowo-Wschodniej. W ramach współpracy kulturalnej organizowane są m.in.: Jarmark Jagielloński, Festiwal Teatrów Europy Środkowej „Sąsiedzi”, Festiwal Strefa Inne Brzmienia.

Uwarunkowania polsko-ukraińskiej współpracy transgranicznej

Jak wspomniano wyżej, istnieje cały szereg takich uwarunkowań, zarówno obiektywnych, jak i subiektywnych. Jednym z najistotniejszych jest partnerstwo strategiczne Polski i Ukrainy. Dzięki skutecznej implementacji winno być ważnym katalizatorem także dla współpracy transgranicznej, również w przywołanych wcześniej płaszczyznach. Wydaje się jednak, że polsko-ukraińskie partnerstwo strategiczne realne odzwierciedlenie znajduje jedynie na poziomie decydentów centralnych. Poza ośrodkami decyzyjnymi w Kijowie i Warszawie i poza sferą dyplomatyczno-deklaratywną realizacja założeń partnerstwa strategicznego jest mało efektywna<sup>2</sup>. Nie bez znaczenia jest również fakt, że stabilnemu partnerstwu nie sprzyjają turbulencje polityczne i ekonomiczne we wnętrzu obu państw, zwłaszcza Ukrainy (szczególnie po zwycięstwie wyborczym Wiktora Janukowycza i, będącej tego konsekwencją, redefinicji celów strategicznych polityki zagranicznej Ukrainy).

Kolejnym czynnikiem, warunkującym relacje transgraniczne Polski i Ukrainy, jest podejmowanie wspólnych przedsięwzięć. Zjawisko to stało się szczególnie widoczne po wydarzeniach tzw. „pomarańczowej rewolucji”, a punktem zwrotnym i jednocześnie najważniejszym, jak dotąd, wydarzeniem, było przyznanie Polsce i Ukrainie organizacji mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012. Warto tu jednak podkreślić znaczenie, jakie mają, szczególnie z punktu widzenia współpracy obszarów przygranicznych, lokalne inicjatywy i przedsięwzięcia, podejmowane

<sup>1</sup> Zob. Strategia współpracy transgranicznej Lublin – Łuck – Lwów – Iwano-Frankiowsk, Lublin 2007.

<sup>2</sup> Zob. szerzej: Z. Rykiel, Znaczenie polsko-ukraińskiego partnerstwa strategicznego, [w:] Strategiczne partnerstwo Polski i Ukrainy, red. W. Gizicki, A. Podraza, Lublin 2008, s. 28-35.

przez jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe. Szczególnie warto podkreślić znaczenie licznych wspólnych projektów kulturalnych i edukacyjnych.

Po trzecie, istotną rolę odgrywa czynnik ekonomiczny. Chociaż w skali obu państw handlowy ruch przygraniczny ma względnie niewielkie znaczenie (jest to ok. 7-8% ogólnych obrotów handlowych)<sup>1</sup>, niemniej dla ludności obszarów pogranicznych, zwłaszcza na Ukrainie, handel ten ma wciąż niebagatelne znaczenie. Dla około miliona osób kwestia swobodnego ruchu granicznego z Polską jest kwestią decydującą o ich źródłach utrzymania. Jednak należy zauważyć, że kluczową determinantą, określającą skalę i zasięg tego handlu, jest kolejne uwarunkowanie, czyli stan infrastruktury granicznej i konsularnej. Mimo podejmowanych w ciągu ostatnich dwóch dekad prób modernizacji przejść granicznych i rozwijania sieci konsularnej (np. utworzenie konsulatu ukraińskiego w Lublinie) problemy, związane z przekraczaniem granicy, pozostają najpoważniejszym utrudnieniem dla polsko-ukraińskiej, efektywnej współpracy transgranicznej. Infrastruktura graniczna została *de facto* odziedziczona po poprzednim systemie i z wielu powodów, natury ekonomicznej, ale i politycznej, niemal się nie zmieniła. Wymowne znaczenie ma chociażby fakt, że między Polską i Ukrainą istnieje zaledwie sześć granicznych przejść drogowych i sześć kolejowych (w dodatku są z reguły połączone – drogowe i kolejowe – tworząc swoiste węzły komunikacyjne, leżą zatem w odległości około 100 kilometrów od siebie), podczas gdy między Polską a Niemcami, Czechami i Słowacją, jeszcze w okresie poprzedzającym wejście do strefy Schengen, istniało w sumie około dwustu przejść granicznych.

Sytuację na granicy dodatkowo skomplikował kolejny czynnik, tj. wzmiankowane przyjęcie przez Polskę Traktatu z Schengen. Poważne zaostrenie polityki wizowej Polski, będące konsekwencją tego kroku, spowodowało wiele problemów. Uzyskanie tzw. „wizy Schengen” stało się dla wielu obywateli Ukrainy zbyt kosztowne, co, zważywszy, że około 90% osób przekraczających granicę polsko-ukraińską to właśnie obywatele Ukrainy, doprowadziło do znacznego zmniejszenia ruchu granicznego, a tym samym do spadku obrotów w handlu przygranicznym (nawet o 50%), co odczuła ludność obszarów przygranicznych w obu państwach. Zwłaszcza, że we wcześniejszym okresie, choć już po wejściu Polski do Unii Europejskiej i wprowadzeniu wiz, dzięki ułatwieniom wizowym intensywność ruchu osobowego na granicy polsko – ukraińskiej była bardzo duża. Po 2004 roku Polska wydawała rocznie obywatelom Ukrainy ok. 570 tysięcy wiz, podczas

---

<sup>1</sup> Zob.: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

gdy państwa obszaru Schengen, razem wzięte (czyli 15), ok. 300 tysięcy<sup>1</sup>.

Obecnie granica polsko-ukraińska pozostaje swoistym *curiosum* w Europie. Niewielka liczba przejść granicznych, ograniczona ich przepustowość oraz ostre przepisy wizowe doprowadziły do zatorów na granicy, wzrostu resentymentów i nasilenia zachowań korupcyjnych po obu stronach. Obostrzenia na granicy spowodowały też utrudnienia w rozwoju współpracy polskich i ukraińskich organizacji pozarządowych, znacznie np. komplikując organizowanie wspólnych przedsięwzięć i projektów.

Współpracę transgraniczną między Polską i Ukrainą warunkuje też niestabilność systemu prawnego na Ukrainie, co ma znaczenie zwłaszcza dla współpracy ekonomicznej, niejednokrotnie utrudniając bądź wręcz uniemożliwiając efektywny rozwój tej współpracy<sup>2</sup>. Niewątpliwie ten chaos prawny powiązany jest, w mniejszym lub większym stopniu, z uwarunkowaniami politycznymi – Ukraina cierpi bowiem wciąż na deficyt demokracji, przejawiający się między innymi brakiem stabilnych „reguł gry” i znaczącymi wpływami klanowo-oligarchicznych środowisk polityczno-biznesowych.

Ostatnim wreszcie obiektywnym uwarunkowaniem, determinującym kształt polsko-ukraińskiej współpracy transgranicznej, jest realizowana przez Unię Europejską Europejska Polityka Sąsiedztwa, a ściślej ujmując Partnerstwo Wschodnie<sup>3</sup>. Wydaje się jednak, że program ten pozostaje wciąż pewną koncepcją *in spe*. Mimo potencjału współpracy i rozwoju, jaki mógłby zostać wykorzystany, w chwili obecnej Europejska Polityka Sąsiedztwa nie jest priorytetem dla Unii Europejskiej, która zmuszona jest borykać się z wewnętrznymi problemami, a w swojej polityce wschodniej przenosi punkt ciężkości na Rosję – kosztem Ukrainy poniekąd, ale i w efekcie polityki, realizowanej przez administrację prezydenta W. Janukowycza. Warto jednak zauważyć, iż nie jest przypadkiem, że wśród

<sup>1</sup> G. Gromadzki, A. Szymborska, Polska w strefie Schengen – wyzwanie dla polityki wizowej, Fundacja Batorego, Warszawa 2007, s. 2.

<sup>2</sup> Wielu ukraińskich przedsiębiorców skarży się na przykład, że wyjeżdżając z kraju w interesach, po powrocie mogą zastać zupełnie odmienne przepisy, co stawia pod znakiem zapytania tworzenie jakiegokolwiek strategii biznesowej. Z kolei polscy przedsiębiorcy podkreślają chaos, jaki panuje w ukraińskim prawie gospodarczym, który podwyższa ryzyko i zniechęca do inwestowania na Ukrainie. Por. W. Kossak, Prawne problemy realizacji inwestycji państw Unii Europejskiej na Ukrainie, [w:] Warunki podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w rejonach przygranicznych Polski i Ukrainy, red. R. Biskup, M. Ganczar, Lublin 2007, s. 141-145.

<sup>3</sup> Zob. szerzej: T. Kapuśniak, Europejska Polityka Sąsiedztwa a Ukraina, [w:] Nasz Bug. Tworzenie warunków dla rozwoju obszarów przygranicznych Polski, Ukrainy i Białorusi poprzez waloryzację i ochronę dziedzictwa naturalnego i kulturowego, red. M.S. Zięba, Lublin 2008, s. 101-112.

niewielu państw członkowskich Unii Europejskiej, które podkreślają konieczność zintensyfikowania działań w ramach Partnerstwa Wschodniego, jest również Polska. Świadczy to o tym, że Polska konsekwentnie dąży do wzmacniania (czy raczej tworzenia) polityki wschodniej UE, a tym samym wzmacniania własnego potencjału w Unii – z racji swojej roli w relacjach ze wschodem, zwłaszcza z Ukrainą. Działania takie widoczne są zresztą również na szczeblu lokalnym. Staraniom Lublina o uzyskanie tytułu Europejskiej Stolicy Kultury towarzyszy przekonanie, że Lublin może odgrywać bardzo istotną rolę w tworzeniu wspólnej z Ukrainą przestrzeni kulturowej i budowaniu wspólnej tożsamości, tym samym, że Lublin może stać się ważnym „punktem tranzytowym” dla działań w ramach Partnerstwa Wschodniego<sup>1</sup>. Starania Lublina o tytuł ESK poparło zresztą dziewięć zaprzyjaźnionych i partnerskich miast z Ukrainy. Warto też zauważyć, że Unia Europejska pozostaje (obok np. Programu Pomocy Zagranicznej MSZ RP, w ramach którego na wspólne z Ukrainą programy zakontraktowano na rok 2010 ponad 11,5 mln złotych) najważniejszym źródłem finansowania rozwoju regionalnego, w tym transgranicznego, a wśród potencjalnych beneficjentów znajdują się zarówno samorządy, jak i organizacje pozarządowe. Na przykład łączny budżet Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013 wynosi ponad 200 mln euro<sup>2</sup>.

Jednak obok tych uwarunkowań natury obiektywnej istnieją także uwarunkowania subiektywne, również, jeśli nie przemożne, oddziałujące na relacje polsko-ukraińskie. Uwarunkowania te można określić wspólnym mianem czynnika mentalno-świadomościowo-kulturowego.

Po pierwsze, obszar pogranicza polsko-ukraińskiego, jak w zasadzie każdy obszar pograniczny w Europie, zwłaszcza Środkowej i Wschodniej, to obszar, który przez wieki był areną rywalizacji i złożonych procesów historycznych, które prowadziły do zderzania się i mieszania różnorodnych środowisk politycznych, religijnych, narodowościowych i etnicznych. Obszar ten pozostawał również przez długi czas pod wpływem, bądź bezpośrednim panowaniem, wielkich imperiów, często stosujących zasadę *divide et impera*, co petryfikowało istniejące i tworzyło nowe konflikty społeczne. W przypadku Ukrainy i Polski widoczne jest to szczególnie na obszarach pogranicznych właśnie. W efekcie tych złożonych procesów, którym nierzadko towarzyszyły krwawe epizody, powstały wzajemne

---

<sup>1</sup> Zapisane to zostało zresztą wprost w aplikacji Lublina, zgłaszającej to miasto do tytułu ESK.

<sup>2</sup> Zob. szerzej: [www.pl-by-ua.eu](http://www.pl-by-ua.eu).



uprzedzenia i animozje, istniejące do dziś w świadomości narodów polskiego i ukraińskiego, czasem w skrajnej postaci<sup>1</sup>. Animoszje te były świadomie podsycane także przez władze komunistyczne, zarówno w Polsce, jak i w Związku Radzieckim. W rezultacie w zbiorowej świadomości Polaków i Ukraińców (zwłaszcza z terenów przygranicznych) powstały dwie, odmienne wizje wspólnej historii, a tym samym swoisty „niewidzialny mur” wzajemnych uprzedzeń i stereotypów. W kontekście rozwijania współpracy transgranicznej przekłada się to na ograniczone zaufanie, utrudniające przełamywanie barier. Niemniej jednak w ciągu ostatnich dwudziestu lat sytuacja ta ulega stopniowej, ale regularnej poprawie. Świadczy o tym nie tylko gęstniejąca sieć współpracy instytucjonalnej między różnymi podmiotami po obu stronach granicy, ale także stale się zmieniająca relacja sympatii/niechęci (zob. Tab. 1.)

*Tab. 1. Sympatia/niechęć Polaków wobec Ukraińców*

	<b>1991</b>	<b>2001</b>	<b>2007</b>
Sympatia	9%	19%	25%
Niechęć	38%	49%	39%

Źródło: Ośrodek Badania Opinii Publicznej, [www.obop.pl](http://www.obop.pl)

Kolejnym jednak elementem owej bariery mentalnej jest znaczny stopień sowietyzacji Ukrainy. W okresie istnienia Związku Radzieckiego także na Ukrainie prowadzono politykę, zmierzającą do ukształtowania „człowieka sowieckiego”, a życie społeczne w każdej płaszczyźnie było regulowane, kontrolowane i reglamentowane przez reżim. Ponadto, wszelkie przejawy manifestowania własnej tożsamości narodowej były niedopuszczalne – sam przymiotnik „ukraiński” był uważany przez władze za „odchylenie nacjonalistyczne”, nie do pogodzenia z ideologią komunistyczną.

W rezultacie, kiedy w 1991 roku Ukraina odzyskała niepodległość, okazało się, że pozbycie się balastu sowieckiej przeszłości będzie zadaniem trudnym i realizowanym przez wiele lat. Komunizm odcisnął swoje piętno nie tylko na życiu politycznym, społecznym czy gospodarczym, ale również na mentalności społeczeństwa. W połączeniu z krótką tradycją państwowości doprowadziło to do tego, że po dziś dzień ukraińska tożsamość pozostaje niejednorodna i „mozaikowa”<sup>2</sup>. Nie doszło też do

<sup>1</sup> Czyli np. „ukraińskie rezuny” z jednej strony i „znaj Lasze, po San nasze” z drugiej strony.

<sup>2</sup> Por. M. Riabczuk, *Dwie Ukrainy*, Wrocław 2004; O. Hnatiuk, *Pożegnanie z*



pełnej wymiany elit, co w dużej mierze pozostawiło władzę w rękach przedstawicieli dawnej nomenklatury komunistycznej. Wszystkie te zaszłości doprowadziły do tego, że Ukraina, jako państwo, nie zdołała wypracować stabilnych, przewidywalnych i skutecznych struktur i procedur demokratycznych.

Natomiast w kontekście współpracy transgranicznej poważnym utrudnieniem jest, wynikająca w dużej mierze z dziedzictwa Związku Radzieckiego, specyficzna mentalność panująca w administracji, przejawiająca się brakiem zrozumienia konieczności podejmowania działań na szczeblu lokalnym, samorządowym, obywatelskim. Proces tworzenia społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie wciąż pozostaje w fazie początkowej, właśnie ze względu na uwarunkowania mentalne. W przypadku Polski również istnieje szereg barier i problemów w tym zakresie (np. w porównaniu z państwami Europy Zachodniej – „starymi demokracjami”, które w drugiej połowie XX wieku rozwijały się w duchu liberalnej demokracji), niemniej Polska, w odróżnieniu od Ukrainy, nie była poddawana skrajnej indoktrynacji, zawsze też jednoznacznie identyfikowała się z Zachodem, a zatem także z pewnym systemem wartości, obejmującym między innymi wolność i aktywność obywatelską. Wreszcie, Polska posiada znacznie dłuższą i ugruntowaną tradycję własnej (mniej lub bardziej demokratycznej) państwowości.

Przedstawione powyżej uwarunkowania polsko-ukraińskiej współpracy transgranicznej w wielu przypadkach, jak nietrudno zauważyć, przyczyniają się do powstania barier w rozwoju tej współpracy. Zidentyfikować można wiele ich kategorii, niemniej poniżej przedstawione zostaną jedynie niektóre, tj. te, które, jak się wydaje, mają największe znaczenie z punktu widzenia owocnej współpracy obszarów przygranicznych.

### **Barriere polsko-ukraińskiej współpracy transgranicznej – na poziomie lokalnym**

Bariery te można podzielić na trzy kategorie: bariery istniejące po stronie polskiej, bariery istniejące po stronie ukraińskiej oraz bariery „współdzielone”. W Polsce, jak się wydaje, wskazać można trzy rodzaje takich barier. Po pierwsze, przeszkodą dla efektywnej współpracy na szczeblu lokalnym jest indolencja, inercja oraz, nierzadko, ignorancja przedstawicieli administracji<sup>1</sup>. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest, z

imperium. Ukraińskie dyskusje o tożsamości, Lublin 2003.

<sup>1</sup> Skandalicznym przykładem takiej ignorancji było umieszczenie na przejściach granicznych z Ukrainą, po wejściu Polski do Unii Europejskiej, tablic „Witamy w Unii Europejskiej” – napis wykonany był w języku ...rosyjskim.

jednej strony, specyfika działania każdego aparatu biurokratycznego, a z drugiej strony wciąż widoczny u decydentów (lokalnych i nie tylko) nawyk myślenia w kategoriach interesu politycznego i partyjnego, a nie w kategoriach dobra wspólnego, społecznego.

Po drugie, zainteresowanie kierunkiem wschodnim w Polsce jest dość ograniczone. W mniejszym stopniu dotyczy to obszarów przygranicznych, niemniej i tutaj zarówno społeczeństwo, jak i administracja niezbyt często widzą na wschodzie partnera do współpracy. Wynika to z generalnie prozachodniej orientacji Polaków oraz z ugruntowanych przez dziesięciolecia uprzedzeń w stosunku do Wschodu, postrzeganego jednocześnie jako amorficzny, groźny i nieprzewidywalny („Wielki Brat”) oraz, *summa summarum*, stojący niżej w rozwoju kulturowym<sup>1</sup>. Niezależnie wszakże od motywacji, realnymi i wymiernymi konsekwencjami takiej sytuacji są np. problemy z udrożnieniem ruchu granicznego – *vide* niekończące się perturbacje wokół planowanych (od wielu lat) przejść granicznych w Dolhobyczowie czy Włodawie<sup>2</sup>.

Po trzecie wreszcie, współpraca organizacji pozarządowych rozwija się wolniej, niż byłoby to możliwe i wskazane, ponieważ polskie organizacje pozarządowe stosunkowo rzadko podejmują działania w wymiarze międzynarodowym. Z organizacjami pozarządowymi spoza Unii Europejskiej (w praktyce odnosi się to w dużej mierze do Ukrainy) kontakty utrzymuje tylko około 14% polskich NGO's (w tym 8% regularne) – dla porównania: w przypadku współpracy z organizacjami z obszaru UE ten odsetek jest dwukrotnie wyższy. Ten niski stopień umiędzynarodowienia działalności polskich organizacji pozarządowych wynika przede wszystkim z charakteru większości tych organizacji – są to organizacje małe, lokalne, specjalizujące się w wąskiej działalności, np. charytatywnej; ponadto, istotną barierą są trudności ze zdobyciem środków finansowych<sup>3</sup>.

Z kolei na Ukrainie dość istotną barierą jest wysoki stopień korupcji oraz, podobnie jak w Polsce, indolencja administracji/decydentów lokalnych, choć, w obu przypadkach, ulega to stopniowej zmianie. W przypadku Ukrainy dodatkowym problemem jest także tendencja do centralizacji władzy, co w naturalny sposób ogranicza inicjatywność na

<sup>1</sup> Zob. szerzej: J. Olchowski, Kulturowo-cywilizacyjna tożsamość RP, [w:] Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania – koncepcje – realizacja, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Lublin-Warszawa 2009, s. 90-101.

<sup>2</sup> Znamienne, że na spotkaniu u wojewody lubelskiego, poświęconym tym kwestiom, spośród około 30 parlamentarzystów z Lubelszczyzny, zjawilo się pięciu.

<sup>3</sup> Wg raportów grupy „Zagranica” – stowarzyszenia polskich organizacji pozarządowych, które prowadzą działania za granicą oraz na rzecz i we współpracy partnerami z zagranicy.

poziomie lokalnym czy regionalnym, obejmującym również współpracę transgraniczną. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że ważnym problemem jest, wynikający z uwarunkowań historyczno-kulturowych, specyficzny, „bizantyjski” stosunek do władzy, która traktowana jest, w stopniu nieporównanie większym niż w Polsce, jako przywilej, a nie służba społeczna. Taka, bardzo hierarchiczna, wertykalna i korupcyjogenna struktura relacji władza – społeczeństwo nie wpisuje się w kanony „zachodniego” społeczeństwa obywatelskiego, opartego na wartościach liberalnej demokracji i poziomych relacjach obywatel – władza. Z drugiej natomiast strony, na poziomie współpracy między samorządami takie usytuowanie władzy w systemie społecznym stwarza zagrożenie, że współpraca transgraniczna z Polską służyć może głównie jako kolejne źródło przywilejów, „należnych” władzy tylko z racji tego, że jest władzą.

Wśród barier „współdzielonych” szczególne znaczenie mają, wspomniane już, poważne utrudnienia graniczne. Fatalna infrastruktura, obostrzenia wizowo-proceduralne oraz niskie standardy obsługi ruchu granicznego w dużym stopniu ograniczają możliwości rozwoju współpracy transgranicznej. Ponadto, współpracę tę utrudniają także niejasne lub niewystarczające regulacje prawne, zmuszające podmioty po obu stronach do mozolnego pokonywania barier administracyjnych, biurokratycznych itp.<sup>1</sup> Wreszcie, pozostaje problem zdobywania środków finansowych na rozwój współpracy. Tu także pojawiają się rozbieżności, czy różne rozwiązania, po stronie polskiej i ukraińskiej. O ile na przykład w Polsce istnieje Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu Bug (skupiające 89 samorządów), co daje osobowość prawną, a zatem możliwość aplikowania o środki unijne, o tyle na Ukrainie nie istnieje odpowiednik takiej instytucji.

### **Wnioski**

Transgraniczna współpraca Polski i Ukrainy, jak wynika z obserwacji, opiera się głównie na inicjatywach, podejmowanych przez różnego rodzaju organizacje pozarządowe, które realizują projekty finansowane przez programy Unii Europejskiej bądź innych grantodawców, takich jak na przykład Norweski Mechanizm Finansowy. Drugi filar tej współpracy stanowią samorzady, realizujące coraz więcej wspólnych, międzynarodowych przedsięwzięć, na przykład imprez kulturalnych, realizowanych często cyklicznie. Dotyczy to nie tylko „wielkich”, jak Lublin czy Lwów, posiadających znaczne zasoby logistyczne, finansowe i ludzkie oraz niebagatelny potencjał *soft power*, ale także mniejszych

---

<sup>1</sup> Transgraniczną współpracę sektora pozarządowego utrudnia np. wydawanie wiz z niewłaściwymi terminami, co de facto uniemożliwia sprawne realizowanie projektów, z reguły przygotowywanych przez wiele miesięcy.

samorządów – przykładem takiej współpracy może być chociażby rozwijająca się kooperacja między miastami Międzyrzec Podlaski i Kamień Koszyrski.

Z drugiej jednak strony, współpraca ta, na poziomie „wyższego szczebla”, pozostawia wiele do życzenia, częstokroć ograniczając się do szumnych deklaracji i podpisywania uroczystych umów. Dobrym przykładem może tu być sprawa Uniwersytetu Polsko-Ukraińskiego, którego powołanie zapowiadane jest niezmiennie od wielu lat (od 1997 roku), natomiast realne działania pozostają nader ograniczone, także ze względu na niektóre uwarunkowania, przedstawione powyżej.

Reasumując powyższe rozważania, warto postawić kilka pytań. Po pierwsze, choć być może w dłuższej perspektywie nie najważniejsze, wejście Polski do strefy Schengen utrudniło współpracę w wielu wymiarach, a dodatkowo przyczyniło się do utrwalenia owego „niewidzialnego muru” – zatem czy w efekcie zbliżenie w ramach współpracy regionalnej i transgranicznej nie zostało utrudnione? Zwłaszcza, jeśli uwzględnić opieszałość strony polskiej w sprawie wprowadzenia rozwiązań, dotyczących tzw. małego ruchu granicznego? Tuż po zaostreniu polityki wizowej najradykałniejsze głosy na Ukrainie oskarżały Polskę o stosowanie podwójnych standardów – deklarowanie przyjaźni i poparcia dla prozachodnich aspiracji Ukrainy na najwyższym szczeblu politycznym i jednocześnie upokarzanie oraz lekceważenie na szczeblu stosunków między społeczeństwami. Czy, w związku z tym, współpraca ekonomiczna, kulturalna, naukowa itp. może się rozwijać w warunkach zaostrenego reżimu granicznego? Sytuację poprawi być może przyjęcie na niedawnym szczycie UE – Ukraina Planu Działań na rzecz zniesienia wiz dla Ukrainy. Jednak spełnienie przez Ukrainę wszystkich warunków potrwa zapewne co najmniej kilka lat. Nawet wówczas nie zmieni się jednak w sposób diametralny fakt, że granica polsko-ukraińska pozostanie „granica ograniczonego zaufania”, jako zewnętrzna granica Unii Europejskiej<sup>1</sup>.

Po drugie, należy się zastanowić, a rozwiązanie tego problemu stanowi znacznie poważniejsze wyzwanie niż kwestia procedur granicznych, czy w ogóle istnieje możliwość efektywnej współpracy samorządów i organizacji pozarządowych w warunkach bardzo zróżnicowanej kultury organizacyjnej, legislacyjnej itp.? Różnice te są bardzo głębokie, a ich niwelowanie nie ułatwia fakt, że organizacje pozarządowe mają do czynienia głównie z administracją na szczeblu lokalnym i samorządowym,

<sup>1</sup> „Tydzień na Wschodzie. Biuletyn analityczny OSW” 2010, nr 39, s. 11; zob. szerzej: A. Moraczewska, Transformacja funkcji współczesnej granicy polsko-ukraińskiej, [w:] Granica Polski i Ukrainy: bariera czy szansa współpracy?, red. W. Gizicki, A. Podraza, Lublin 2008, s. 55-75.

co dodatkowo wpływa na kształt polsko-ukraińskiej współpracy transgranicznej, tworząc rodzaj „błędnego koła”. Zwłaszcza, gdy weźmie się pod uwagę przedstawione tu uwarunkowania.

## BIBLIOGRAFIA

1. Gromadzki G, Szymborska A., Polska w strefie Schengen – wyzwanie dla polityki wizowej, Fundacja Batorego, Warszawa 2007.
2. Hnatiuk O., Pożegnanie z imperium. Ukraińskie dyskusje o tożsamości, Lublin 2003.
3. Kapuśniak T., Europejska Polityka Sąsiedztwa a Ukraina, [w:] Nasz Bug. Tworzenie warunków dla rozwoju obszarów przygranicznych Polski, Ukrainy i Białorusi poprzez waloryzację i ochronę dziedzictwa naturalnego i kulturowego, red. M.S. Zięba, Lublin 2008.
4. Kawałko B., Determinants and factors of Polish-Ukrainian transborder cooperation, [w:] The Polish-Ukrainian Borderland. Environment – society – economy, red. B. Kawałko, A. Miszczuk, Zamość 2005.
5. Kossak W., Prawne problemy realizacji inwestycji państw Unii Europejskiej na Ukrainie, [w:] Warunki podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w rejonach przygranicznych Polski i Ukrainy, red. R. Biskup, M. Ganczar, Lublin 2007.
6. Olchowski J., Kulturowo-cywilizacyjna tożsamość RP, [w:] Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania – koncepcje – realizacja, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Lublin-Warszawa 2009.
7. Pietraś M., Piórko K., Podmioty transnarodowe, [w:] Międzynarodowe stosunki polityczne, red. M. Pietraś, Lublin 2006.
8. Polska – Ukraina. Współpraca organizacji pozarządowych, Warszawa 2003.
9. Riabczuk M., Dwie Ukrainy, Wrocław 2004.
10. Rykiel Z., Znaczenie polsko-ukraińskiego partnerstwa strategicznego, [w:] Strategiczne partnerstwo Polski i Ukrainy, red. W. Gizicki, A. Podraza, Lublin 2008.
11. Strategia współpracy transgranicznej Lublin – Łuck – Lwów – Iwano-Frankiwnsk, Lublin 2007.