



BIULETYN

Nr 136 (1112), 23 grudnia 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Polsko-ukraińska granica UE: infrastruktura a rozwój kontaktów transgranicznych

Adriana Skorupska

Ostatnie wydarzenia zwróciły uwagę na granicę Unii Europejskiej z Ukrainą. Chociaż brak stabilności politycznej u wschodniego sąsiada budzi w niektórych stolicach europejskich obawy o bezpieczeństwo, granica ta nie powinna stać się nieprzyjazna dla proeuropejskiego społeczeństwa Ukrainy. Zniesienie wiz dla obywateli Ukrainy, do czego dąży Polska, nie nastąpi w najbliższej przyszłości. Jednak, usprawniając kontrole graniczne i intensyfikując transgraniczne kontakty, Polska może wspierać społeczeństwo obywatelskie na Ukrainie i pomóc dostosować kraj do UE.

Braki w infrastrukturze. Jak wskazują statystyki z przejść na zewnętrznych granicach lądowych UE w pierwszym kwartale 2013 r., na 6,8 mln kontroli przeprowadzonych na granicy Polski ponad połowa miała miejsce na przejściach polsko-ukraińskich. Osoby przybywające do Polski przez te przejścia to przede wszystkim obywatele Ukrainy (97,1%). W odpowiedzi na natężenie ruchu 2 grudnia br. otwarto nowe przejście graniczne Budomierz–Hruszew, siódme między Polską a Ukrainą. Znajduje się ono w całości po stronie polskiej, jest całodobowe i przeznaczone dla ruchu autobusowego i samochodowego o ciężarze do 3,5 tony. Na koniec pierwszego kwartału 2014 r. planuje się otwarcie kolejnego przejścia w Dołhobyczowie, dostępnego dla pieszych, rowerzystów, samochodów i autobusów.

Jednak nawet zwiększona liczba punktów kontrolnych nie równoważy natężenia ruchu na granicy. Szybkie powstawanie nowych przejść ogranicza zbyt mała liczba dróg dojazdowych oraz torów kolejowych do granicy. Wjazd do Polski poprzedzony jest często wielogodzinnym czekaniem na przejściach, a jakość obsługi ze strony Służby Celnej i Granicznej pozostawia wiele do życzenia. Pociągi pasażerskie przejeżdżają tylko przez dwa z pięciu przejść kolejowych (Dorohusk–Jagodzin i Przemyśl–Mościska). Więcej połączeń oferują przewoźnicy autobusowi, jednak wielogodzinne oczekiwanie na granicy czyni podróż nieprzewidywalną. Poza Medyką nie ma przejść granicznych dla ruchu pieszego. Wielu podróżujących dojeżdża do granicy busami, przechodzi przez granicę pieszo i korzysta z transportu publicznego po drugiej stronie.

Europejskie wsparcie dla mobilności. Chociaż Unia Europejska postrzega nawet krótkoterminową migrację z jej sąsiedztwa jako zagrożenie, dyskusji nie podlega to, że wymiana transgraniczna jest ważną formą integracji społecznej i gospodarczej. Wymagania UE dotyczące przekraczania granic i wiz dla obywateli Ukrainy utrudniają wzajemne kontakty, zwłaszcza tym obywatelom Ukrainy, którzy mieszkają poza regionem przygranicznym. Niemniej pewne mechanizmy unijne pozwalają usprawnić kontrole graniczne i promować mobilność.

W 2009 r. na granicy polsko-ukraińskiej wprowadzono zasady małego ruchu granicznego (MRG). Strefa przygraniczna obejmuje 30–50 km od granicy i dotyczy wszystkich zamieszkujących ten obszar od co najmniej 3 lat. Zezwolenie na przejście i na pozostawanie na obszarze przygranicznym UE w celach społecznych, kulturalnych, rodzinnych lub ekonomicznych udzielane jest najpierw na 2 lata, a następnie na 5 lat. Odpowiedni dokument wydają polskie placówki dyplomatyczne w cenie 20 euro. W pierwszym kwartale 2013 r. prawie 54% odpraw na granicy odbyło się w ramach MRG.

Mimo to wraz ze wzrostem liczby osób przekraczających granicę uwidoczniają się niedociągnięcia infrastrukturalne. Jedną z odpowiedzi UE jest Program Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina 2007–2013, skierowany do samorządów w obszarze 30 km od granicy polsko-ukraińskiej i finansowany w ramach

Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa. Różne mogą być instytucjonalne formy współpracy transgranicznej oraz źródła jej finansowania. Jedną z takich form są euroregiony. Historia euroregionów na wschodniej granicy Polski sięga początku lat 90. Najpierw powstał Euroregion Karpacki (1993, wspólnie z samorządami Węgier i Słowacji), a następnie Euroregion Bug (1995, później dołączyły władze lokalne z Białorusi). Od kilku lat słabnie jednak aktywność tych podmiotów.

Rekomendacje. Nowe europejskie przepisy ułatwiające przekraczanie granicy wymagają odpowiedniej infrastruktury. Dlatego też rozbudowa i modernizacja istniejących przejść granicznych oraz budowa nowych – szczególnie pieszych i rowerowych dla turystów – musi być priorytetem. Widać to szczególnie podczas Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa organizowanych od kilku lat na polsko-ukraińskiej granicy. Na czas trwania imprezy tworzone są przejścia graniczne – np. w sierpniu br. na tymczasowym przejściu Zbereże–Adamczuki już po raz trzeci powstał most pontonowy. W tym roku przez tydzień trwania Europejskich Dni dokonano 35 854 odpraw granicznych w obu kierunkach. Wydarzenia towarzyszące są okazją do współpracy władz lokalnych i organizacji pozarządowych po obu stronach granicy oraz spotkań społeczności lokalnych obu krajów.

Ten złożony proces budowy i modernizacji przejść granicznych nie powinien przesłaniać mniejszych codziennych rozwiązań, które już teraz mogą usprawnić odprawy graniczne. Na przykład podczas mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r., organizowanych wspólnie przez Polskę i Ukrainę, kontrole czterech służb granicznych odbywały się w jednym miejscu, utworzono specjalne pasy „Euro” oraz umożliwiono wcześniejsze zgłaszanie przejazdów grup turystycznych. Wymagało to bliskiej współpracy polsko-ukraińskiej na różnych szczeblach i między wszystkimi służbami. Na niektórych przejściach zmiany te wprowadzono na stałe, np. w nowym punkcie kontrolnym w Budomierzu istnieje możliwość poinformowania urzędników o planowanej podróży, a dla tych, którzy nie mają nic do oclenia, stworzono „zieloną linię”. Konieczna jest dalsza modyfikacja infrastruktury i harmonizacja prawa zgodnie z kodeksem Schengen, by na innych przejściach też można było zastosować te usprawnienia i dodać kolejne.

Jeśli Warszawa i Kijów chcą skorzystać z unijnego wsparcia dla takich usprawnień, muszą działać szybko. Obecna edycja Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina kończy się w grudniu tego roku. W 2014 r. grupy robocze rozpoczną prace nad stworzeniem zasad nowego programu. Pierwsze zaproszenia do składania wniosków zostaną ogłoszone prawdopodobnie na przełomie 2014/2015 r. Dyskutowane będą m.in. zasięg terytorialny programu i obszary tematyczne projektów, zarówno tych strategicznych, jak i zakontraktowanych z naboru. Poruszona zostanie także kwestia finansowania programu (budżet na lata 2007–2013 wynosił 202,9 mln euro, w tym 186,2 mln euro z funduszy UE). Kwota przeznaczona na realizację programu jako całości i proporcje przydzielone do różnych obszarów tematycznych będą przedmiotem dyskusji.

W dyskusji tej należy położyć nacisk na rozwój społeczeństwa obywatelskiego poprzez zaangażowanie jak największej liczby jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów lokalnych po obu stronach granicy. Poza tym istotne będzie zwiększenie funduszy. Warszawa powinna również dążyć do rozszerzenia obszaru terytorialnego objętego programem, lub przynajmniej zakwalifikowania terenów „przyległych” jako „głównych”. Obecnie tereny główne obejmują obwody lwowski, wołyński oraz zakarpacki, a tereny przyległe – tarnopolski, rówieński i iwanofrankowski. To rozróżnienie jest istotne zarówno dla sfery współpracy, jak i dla wsparcia finansowego – np. projekty infrastrukturalne mogą być realizowane tylko w tych pierwszych obszarach.

Stosunkowo nowym instrumentem prawnym UE, który ma zastąpić struktury euroregionów i dać większe możliwości działania, jest europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT). Mimo że Polska przyjęła ustawę regulującą zasady organizacji EUWT w 2008 r., instrument ten nie jest w kraju dobrze znany i wykorzystywany. EUWT przechodzi obecnie nowelizację, a jedną z głównych zmian, wymaganych m.in. przez Polskę, jest ułatwienie uczestnictwa podmiotom z krajów spoza UE. Utworzenie EUWT na granicy z Ukrainą może się przyczynić do rozwoju współpracy transgranicznej na tym obszarze.