FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

www.batory.org.pl

Granica do naprawy

Problemy pogranicza Polski i Ukrainy

Granica do naprawy
Problemy pogranicza Polski i Ukrainy

Fundacja im. Stefana Batorego

Warszawa 2012

FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

Granica do naprawy
Problemy pogranicza Polski i Ukrainy

Joanna Konieczna-Sałamatin
Elżbieta Świdrowska
Paweł Wołowski

pod redakcją
Joanny Fominy i Joanny Koniecznej-Sałamatin

Fundacja im. Stefana Batorego
ul. 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

Redakcja
Joanna Liczner

Projekt okładki
Teresa Oleszczuk

© Copyright by Fundacja im. Stefana Batorego
Warszawa 2012

Opieka artystyczna nad publikacjami Fundacji im. Stefana Batorego
Marta Kusztra

Współpraca
Krzysztof Mrozek

Skład elektroniczny
TYRSA Sp. z o.o.

ISBN 978-83-62338-17-7
Nakład 300 egzemplarzy

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Spis treści

Wstęp 7

Wprowadzenie
Pogranicze polsko-ukraińskie jako niewykorzystana szansa 15

Rozdział I
Ruch osobowy przez granicę polsko-ukraińską 25

Rozdział II
Otoczenie społeczne granicy polsko-ukraińskiej 63

Rozdział III
Granica polsko-ukraińska w polskiej prasie 95

Wnioski i rekomendacje 111

Aneks I 121

Aneks II 129

Wstęp

Granica polsko-ukraińska, postrzegana w szerszej perspektywie stosunków między Polską oraz Unią Europejską a wschodnimi sąsiadami, jest najistotniejsza spośród wszystkich wschodnich granic Polski. Ukraina jest największym krajem Partnerstwa Wschodniego, o jasno deklarowanych (choć niekoniecznie realizowanych) ambicjach europejskich. Możliwość swobodnego utrzymywania różnorodnych i częstych kontaktów transgranicznych jest bardzo ważnym czynnikiem wzmacniającym „europejski wybór" ukraińskiego społeczeństwa. Tymczasem na granicy i w jej bezpośrednim sąsiedztwie ciągle obserwujemy te same problemy: długie kolejki powodujące wielogodzinne niekiedy oczekiwanie na przekroczenie granicy; przemyt towarów akcyzowych (szczególnie wyrobów tytoniowych) dokonywany przez mieszkańców strefy przygranicznej; zdarzające się nierzadko przykłady nieuprzejmej obsługi podróżnych przez Służbę Celną i Straż Graniczną. Fundacja Batorego od dawna zajmuje się kwestią granic Polski i Unii Europejskiej. Wymienione problemy mają bardzo wiele przyczyn i konsekwencji, a raport ten wpisuje się w prowadzone od 2003 roku monitoringi zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Przedstawione w niniejszym raporcie badanie jest kolejną inicjatywą Fundacji Batorego, stawiającą sobie za cel pokazanie sytuacji na granicach i wokół nich oraz zwrócenie uwagi na różnorakie konsekwencje braku drożnej i przyjaznej granicy ze wschodnimi sąsiadami.

Mamy nadzieję, że prezentowane w przededniu Euro 2012 badania ożywią debatę publiczną o funkcjonowaniu przejść granicznych, angażując zarówno środowiska decydentów, organizacje czy instytucje prowadzące współpracę transgraniczną, jak i zwykłych obywateli – użytkowników przejść granicznych. Niedrożna granica wschodnia hamuje rozwój społeczno-gospodarczy regionów przygranicznych oraz ogranicza współpracę. Przemytu i szarej strefy wokół granicy nie rozwiązuje – wbrew wyrażanym dość często opiniom w niektórych środowiskach[1] – problemów społecznych tych niebogatych regionów, a raczej umacnia stan ubóstwa, gdyż zniechęca potencjalnych inwestorów i utrudnia rozwój legalnego biznesu. Wierzymy, że otwarta i racjonalna debata może prowadzić do stworzenia i wdrażania konkretnych rozwiązań usprawniających odprawę graniczną na wschodnich granicach Polski.

Polska granica wschodnia, zanim stała się w 2004 roku zewnętrzną granicą Unii Europejskiej, kilkakrotnie zmieniała swój charakter. Przez wiele lat była zewnętrzną granicą ZSRR (do jego rozpadu, czyli do 1991 roku). Konsekwencją tego faktu jest m.in. utrzymująca się do dnia dzisiejszego bardzo mała liczba przejść granicznych na tym stosunkowo długim, bo liczącym prawie 1290 km odcinku granicy. Do końca 1991 roku na całej granicy polsko-radzieckiej funkcjonowało tylko dziesięć przejść granicznych: dwa drogowo-kolejowe (Terespol i Medyka) i osiem kolejowych. Trzy przejścia były przeznaczone dla ruchu osobowego (Terespol, Kuźnica i Medyka), pozostałe – wyłącznie dla przewozu towarów[2]. Brak przejść granicznych, to również brak przecinających granicę dróg i torów kolejowych, brak mostów na rzekach i innej potrzebnej infrastruktury. Budowa nowych przejść wymaga więc od państw po obu stronach granicy znacznych inwestycji, co zapewne jest jedną z ważniejszych przeszkód w szybkim zwiększaniu ich liczby.

---

[1] Przykłady tego rodzaju opinii można znaleźć w komentarzach umieszczanych na stronie prowadzonej na Facebooku przez portal Port Europa: www.facebook.com/events/196971530401028/ (ostatni dostęp 6 maja 2012).

[2] Wykazy przejść granicznych przeznaczonych dla ruchu granicznego były publikowane w Zarządzeniach MSW, które można znaleźć w Monitorach Polskich z tamtego okresu (np. MP z roku 1975 nr 26, poz. 161).

Upadek ZSRR spowodował, że potrzeby w zakresie przepustowości granicy gwałtownie wzrosły. Wraz z kształtowaniem się niezależnych państw sąsiadujących z Polską od wschodu wzrastało też zainteresowanie współpracą międzynarodową i transgraniczną. Lata 90. to w historii funkcjonowania wschodnich granic Polski okres charakteryzujący się mało skoordynowanymi i niejasno określonymi zasadami przekraczania granicy. Perspektywa przystąpienia do Unii Europejskiej nałożyła na Polskę szereg standardów i nowych procedur, które formalizowały m.in. sposób funkcjonowania przejść granicznych.

Wraz z wejściem Polski do Unii wschodnie granice naszego kraju stały się zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej, w wyniku czego nie tylko wzrosło ich znaczenie strategiczne, ale też zmieniły się zasady ich funkcjonowania. Kolejne zmiany nastąpiły wraz z wejściem Polski do strefy Schengen w grudniu 2007 roku. Wschodnia granica Polski stała się równocześnie granicą strefy Schengen. Mimo tego, że zmiany te sukcesywnie utrudniały przepływ osób i towarów, towarzyszyło im wzrastające zainteresowanie ruchem granicznym ze strony obywateli krajów sąsiadujących.

W tym czasie budowano również nowe przejścia i modernizowano istniejące. Dziś liczba przejść na całym odcinku granicy wschodniej wynosi 32[3], ale – jak pokazuje zarówno praktyka, jak i dostępne ekspertyzy – to ciągle zbyt mało. Plany budowy kolejnych przejść nie są realizowane w zadowalającym tempie – jak się wydaje, jest to wynikiem kryzysu ekonomicznego[4]. Należy jednak odnotować, że w „Programie rozwoju infrastruktury granicznej na polsko-ukraińskiej granicy państwowej na lata 2010–2013" MSW zapisano zwiększenie do ośmiu liczby drogowych przejść granicznych oraz ponad dwukrotne powiększenie liczby pasów odpraw (z 44 do 91)[5].

---

[3] Przejścia te przypadają na nieco krótszy odcinek granicy, bo od końca 2007 roku stukilometrowy odcinek granicy z Litwą stał się granicą wewnątrz strefy Schengen.

[4] Dwa nowe przejścia polsko-ukraińskie są już praktycznie gotowe – brakuje tylko (!) prowadzących do nich dróg od strony ukraińskiej.

[5] www.bip.msw.gov.pl/portal/bip/6/17836/ Program_rozwoju_infrastruktury_granicznej_na_polskoukrainskiej_granicy_panstwowe.html.

Niezależnie jednak od wszelkich obiektywnych trudności związanych ze wschodnią granicą Polski należy pamiętać, że granica jest pierwszym miejscem kontaktu przybyszów z innym krajem, a granica, na której panują kolejki i nieporządek, nie sprzyja tworzeniu dobrego wizerunku kraju, który znajduje się po drugiej jej stronie. Z tego względu wskazywane już problemy – szczególnie te na granicy polsko-ukraińskiej – niejednokrotnie skłaniały różne organizacje i instytucje do prowadzenia monitoringów i poszukiwania odpowiedzi na pytanie, jak można usprawnić i uporządkować proces jej przekraczania.

Na przełomie 2002 i 2003 roku Fundacja zrealizowała pierwszy projekt poświęcony traktowaniu cudzoziemców na wschodniej granicy Polski. Był to ostatni moment, kiedy obywatele Białorusi, Rosji i Ukrainy mogli wjeżdżać do Polski bez wiz (wprowadzono je 1 lipca 2003 roku). Wśród wniosków z badania pojawił się wówczas postulat uporządkowania procedury przekraczania granicy, likwidacji kolejek lub przynajmniej umożliwienia ich omijania osobom znajdującym się w szczególnej sytuacji (podróżującym w celach służbowych, tranzytem itp.). W rekomendacjach sformułowanych na podstawie wniosków z tego pierwszego badania czytamy:

• „Rozbudowa i modernizacja przejść granicznych to niezbędne warunki sprawnego i szybkiego przekraczania granicy, a tym samym zwiększenia przepustowości przejść, zapewnienia godnych warunków osobom podróżującym, a jednocześnie stworzenia większego komfortu pracy funkcjonariuszy służb granicznych (celnych, straży granicznej).

• Celem powinno być nie tylko stworzenie nowych pasów i stanowisk odpraw granicznych i celnych, ale również rozbudowa infrastruktury sanitarnej czy na przykład poczekalni.

• Zarówno cudzoziemcy, jak i przedstawiciele nadgranicznych wspólnot lokalnych postulowali budowę nowych przejść na granicy wschodniej. Aby postulat ten mógł być zrealizowany, konieczna jest współpraca środowisk lokalnych, jak i władz centralnych”[6].

[6] Raport „Monitoring wschodnich granic Polski”, Fundacja Batorego i Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2003, www.batory.org.pl/upload/files/pdf/monitoring_granic.pdf.

Fundacja Batorego w 2008 i 2009 roku prowadziła kolejne monitoringi, po których również opracowano rekomendacje, nieodbiegające zasadniczo od tych sformułowanych w pierwszych badaniach. W 2009 roku swoich kontrolerów na granicę z Ukrainą wysłał rzecznik praw obywatelskich Janusz Kochanowski. Pracownikom biura rzecznika przekroczenie granicy w Hrebennem w kierunku z Ukrainy do Polski zajęło blisko dziewięć godzin[7]. „Warunki przekraczania granicy ukraińsko-polskiej urągają godności ludzkiej oraz wymogom cywilizacyjnym na miarę XXI wieku w centrum Europy" – cytuje powstałą wówczas notatkę służbową „Gazeta Wyborcza". Powyższe – niekompletne zapewne – zestawienie rozmaitych inicjatyw podejmowanych przez organizacje społeczne i instytucje państwowe (rzecznik praw obywatelskich) pokazuje, że wiedza na temat sposobu funkcjonowania przejść granicznych na wschodnich granicach Polski jest co najmniej od kilku lat powszechnie dostępna. Lektura materiałów prasowych i wpisów na forach internetowych z ostatnich dziesięciu lat dotyczących granicy również pokazuje, że w społecznym odbiorze sytuacji wokół granic i przejść granicznych zmienia się bardzo niewiele. Wypowiedzi z początku lat dwutysięcznych brzmią tak, jakby były napisane wczoraj.

Wiemy, że służby graniczne pracują nad poprawą organizacji pracy i wzajemnej współpracy na przejściach. Straż Graniczna i Służba Celna – instytucje bezpośrednio związane z funkcjonowaniem granicy – wskazują na szereg działań, które podejmują w celu rozwiązania wskazanych wyżej problemów:

- w ciągu ostatnich kilku lat zmodernizowano przejścia graniczne w Medyce i Dorohusku zwiększając ich przepustowość;
- na przejściu w Korczowej otwarto „zielony pas" dla osób niemających towarów do oclenia, działający zarówno po stronie polskiej, jak i ukraińskiej. Podobny pas jest już gotowy i czeka na oficjalne otwarcie na przejściu w Dorohusku (do czasu otwarcia działa tylko po stronie polskiej);

[7] www.wyborcza.pl/1,76842,7281080,Granica_z_Ukraina_trudna_do_zdobycia.html (dostęp: 20 marca 2011 roku).

• uruchomiono serwis internetowy www.granica.gov.pl, który ma informować o aktualnej sytuacji na granicy, w szczególności o czasie oczekiwania na przejściach. Podawane tam informacje niestety często bywają nieaktualne, dlatego Służba Celna pracuje nad bardziej efektywnym systemem zbierania informacji o czasie oczekiwania na przejściach. Izba Celna w Przemyślu uruchomiła serwis „Przejścia graniczne on-line" (na razie tylko na przejściu Medyka–Szeginie), dzięki któremu przez kamery internetowe można obejrzeć długość kolejki po obu stronach granicy;

• od grudnia 2010 roku w Służbie Celnej działa telefon interwencyjny, pod którym można zgłaszać nieprawidłowości w pracy funkcjonariuszy celnych.

Niestety, obserwowalne z zewnątrz, tj. z punktu widzenia użytkownika, zmiany w funkcjonowaniu granicy nie zachodzą w dostatecznie szybkim tempie. Dlatego podjęliśmy kolejną próbę zwrócenia uwagi na problemy związane z funkcjonowaniem wschodniej granicy Polski oraz zaproponowania rozwiązań, które pomogłyby ją udrożnić. Na niniejszy raport składają się trzy analizy: analiza przepustowości granicy, analiza społecznego otoczenia granicy polsko-ukraińskiej oraz analiza prasowa. Ponadto raport jest opatrzony wprowadzeniem skupiającym się na aspektach ekonomicznych pogranicza polsko-ukraińskiego oraz podsumowaniem i rekomendacjami. W raporcie wykorzystano – poza wynikami własnych badań – dane statystyczne i informacje uzyskane od Służby Celnej i Straży Granicznej. Ponadto Aneksy zawierają podsumowanie najważniejszych zmian, jakie zaszły na granicy polsko-ukraińskiej w ciągu ostatnich lat, przygotowane przez Zarząd Graniczny Komendy Głównej Straży Granicznej oraz Służbę Celną.

Analiza przepustowości granicy autorstwa Joanny Koniecznej-Sałamatin przedstawia wyniki badania dynamiki ruchu granicznego oraz rekomendacje dotyczące usprawnień w tym obszarze. Poszukując odpowiedzi na pytanie, czy można usprawnić ruch na granicy polsko-ukraińskiej i zlikwidować kolejki, badaczka zwraca uwagę zarówno na problemy natury organizacyjnej, jak infrastrukturalnej. Do pierwszej kategorii należą powtarzające się przestoje

w pracy obsługi przejść – okresy, kiedy na żadnym pasie odpraw nie są prowadzone kontrole. Wydaje się, że do zlikwidowania tego typu problemów wystarczy poprawa organizacji pracy. Do rozwiązań organizacyjnych, które jednak wymagają zmian infrastrukturalnych należy tworzenie „zielonych pasów" – uproszczonej obsługi dla osób nieprzewożących towarów. To się już dzieje, jednak nie dość sprawnie i nie na wszystkich przejściach. Zadaniem na większą skalę, które jednak należałoby potraktować priorytetowo, jest zwiększenie liczby przejść granicznych. Na koniec, bardzo istotna jest skuteczna walka z przemytem towarów akcyzowych, która mogłaby ograniczyć atrakcyjność tego sposobu „zarobkowania". Wydaje się, że kluczem do sukcesu w tej dziedzinie jest współpraca służb granicznych, policji, władz lokalnych i organizacji pozarządowych po obu stronach granicy.

Analiza społecznego otoczenia granicy przygotowana przez Elżbietę Świdrowską nie pozostawia wątpliwości, że niedrożna granica jest istotnym czynnikiem utrudniającym współpracę ekonomiczną, samorządową, kulturalną i społeczną regionów przygranicznych. Badaczka podkreśla również, że społeczna akceptacja przemytu po obu stronach granicy, zarówno wśród przeciętnych obywateli, jak i liderów opinii czy władz, utrudnia jego efektywne zwalczanie. Sugeruje wspólne zaangażowanie władz i trzeciego sektora w działania na rzecz zmiany postaw społecznych w tej dziedzinie. W obecnej sytuacji potencjał, który oferuje istnienie przejścia granicznego pomiędzy dwoma krajami, nie jest w pełni wykorzystywany, a granica jest – szczególnie przez władze lokalne – postrzegana częściej jako obciążenie i źródło problemów niż jako szansa do rozwoju.

Wnioski z badania społeczności przygranicznych potwierdza również analiza prasowa opracowana przez Pawła Wołowskiego. W prasie granica polsko-ukraińska widziana jest najczęściej przez pryzmat zagrożeń, niekorzystnych zjawisk społecznych i ekonomicznych, a nawet patologii. Tematyka granicy jako przestrzeni współpracy i dobrego sąsiedztwa Polaków i Ukraińców oraz obszaru o potencjale rozwojowym pojawia się rzadko. Prasa pełni podwójną funkcję – nie tylko odzwierciedla, ale również utrwala dość negatywny obraz granicy. Warto zatem pomyśleć o współpracy organizacji

pozarządowych i władz lokalnych z mediami, która przyczyniłaby się do zmiany sposobu myślenia o granicy i częściej pokazywać dobre praktyki i zachęcać do współpracy transgranicznej. Taka współpraca mogłaby stymulować rozwój regionów po obu stronach granicy.

Chcielibyśmy, aby niniejszy raport stał się zachętą do refleksji nad przyczynami niewystarczającej skuteczności pracy wkładanej w poprawę sytuacji na przejściach granicznych. Być może jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest to, że wzrost zainteresowania podróżami przez granicę wyprzedza tempo zmian wprowadzanych przez służby graniczne.

Serdecznie dziękujemy wszystkim osobom i instytucjom, które pomagały w procesie zbierania i opracowywania danych. Szczególne słowa wdzięczności kierujemy pod adresem Zarządu Granicznego Straży Granicznej i Izby Celnej w Białej Podlaskiej za dostarczenie informacji oraz podzielenie się wiedzą i spostrzeżeniami na temat organizacji pracy na przejściach granicznych. Dziękujemy również badaczom – studentom socjologii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, doktorantom i współpracownikom Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego za dokładność i cierpliwość w zbieraniu danych.

Pogranicze polsko-ukraińskie jako niewykorzystana szansa

Joanna Konieczna-Sałamatin

Sytuacji na przejściach granicznych i w ich bezpośrednim otoczeniu nie można rozpatrywać w oderwaniu od szerszego kontekstu ekonomicznego i społecznego całego obszaru położonego wzdłuż granicy polsko-ukraińskiej. Bogdan Kawałko używa w odniesieniu do tego obszaru określenia Polsko-Ukraiński Region Transgraniczny (PURT)[1]. Obejmuje on województwa lubelskie i podkarpackie od strony polskiej oraz obwody wołyński, lwowski i zakarpacki od strony ukraińskiej.

Warto zauważyć, że – z punktu widzenia wskaźników ekonomicznych – zarówno polska, jak i ukraińska część tego regionu należą do biedniejszych obszarów w swoich krajach: PKB w przeliczeniu na mieszkańca obu części regionu stanowi ok. 71% średniej dla całego państwa. Należy pamiętać również, że PKB w przeliczeniu na mieszkańca jest w Polsce prawie trzykrotnie wyższy niż na Ukrainie[2], więc mamy do czynienia z wyraźną różnicą w poziomie życia po obu stronach granicy. Dla pogranicza polsko-ukraińskiego wyliczono także zmodyfikowany indeks rozwoju społecznego, którego

[1] B. Kawałko, *Wybrane problemy polsko-ukraińskiej współpracy transgranicznej*, „Barometr Regionalny" 2011, nr 2 (24), s. 35–60.

[2] Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego opartych na parytecie siły nabywczej w 2011 roku wynosił on dla Polski 20 136 USD, a dla Ukrainy 7198 USD.

wartości wskazują, że polska część regionu składa się z obszarów średnio rozwiniętych, a ukraińska – słabo rozwiniętych[3].

W konsekwencji lokalne gospodarki regionów przygranicznych są narażone na szereg niekorzystnych zjawisk, które obniżają ich potencjał rozwojowy. Wśród tych negatywnych skutków położenia peryferyjnego i przygranicznego należy wymienić:

• permanentnie negatywne saldo migracji połączone z tzw. drenażem mózgów, czyli utratą wysokiej jakości kapitału ludzkiego. Systematyczny odpływ ludności jest szczególnie dotkliwy, gdy obejmuje dobrze wykształconych młodych ludzi, a więc tych o największym potencjale rozwoju. Migracja odbywa się do większych i rozwijających się aglomeracji miejskich oraz za granicę. Przyczyny odpływu mają podłoże ekonomiczne; wynikają z ambicji i aspiracji ludzi, którzy chcą zwiększyć swoje szanse na wyższe zarobki oraz awans społeczny;

• niską wydajność i konkurencyjność lokalnych gospodarek. Duże znaczenie ma tu również tzw. syndrom błędnego koła. Aby pobudzić rozwój, lokalne gospodarki powinny starać się przyciągnąć np. nowe inwestycje lub wspierać przedsiębiorczość w regionie. Nowe inwestycje pojawią się jednak wyłącznie w tych obszarach, które są konkurencyjne, mają potencjał na rozwój. Niska wydajność i słaba konkurencyjność nie sprzyjają nowym inwestycjom, więc regiony przygraniczne pogrążają się w stagnacji;

• zubożenie społeczeństwa, niską dochodowość. Koncentracja aktywności gospodarczej wokół rolnictwa przynoszącego relatywnie niskie dochody, oraz odpływ młodych ludzi w poszukiwaniu pracy prowadzą do zubożenia regionu. Osoby, które zostają, są bardziej bierne, wytwarzają mniejszy dochód. Często głównym źródłem dochodu pozostaje wsparcie członków rodziny, którzy wyemigrowali;

• utratę bodźców rozwojowych także w długim okresie, m.in. ze względu na procesy dekapitalizacji wiążące się na tych obszarach z brakiem inwestycji, które mogłyby uzupełnić zużyty kapitał trwały. Obniżona aktywność

[3] B. Kawałko, *op.cit.*, s. 12. Indeks rozwoju społecznego jest oparty na wskaźniku PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej oraz na wskaźniku długości życia i wskaźniku edukacji.

gospodarcza przekłada się na wolniejszy rozwój również dlatego, że nie ma środków potrzebnych na inwestowanie. Brakuje bodźców, które mogłyby zwiększyć stopień inwestycji, także ze względu na niską stopę zwrotu[4].

Atuty pogranicza

Niezależnie od opisanych wyżej negatywnych konsekwencji położenia peryferyjnego i przygranicznego region pogranicza polsko-ukraińskiego ma szereg ważnych atutów, w których tkwi olbrzymi potencjał i które przy odpowiednim wykorzystaniu mogą stać się jego szansą. Chodzi przede wszystkim o unikalne zasoby przyrodnicze, walory turystyczne i kulturowe.

Ważnym zasobem regionu jest rzeka Bug, wzdłuż której przebiega granica polsko-ukraińska i polsko-białoruska, a która mogłaby być polem współpracy międzynarodowej oraz pełnić zarówno funkcje żeglugowe, jak i turystyczne. Pogranicze polsko-ukraińskie posiada także inne cenne zasoby przyrodnicze (liczne gatunki rzadkich roślin i zwierząt, szczególnie ptactwa), zwłaszcza na terenach, które należą obecnie do obszarów chronionych[5]. Są to:

- Polesie Zachodnie, w skład którego wchodzą Pojezierze Łęczycko-Włodawskie po stronie polskiej i Pojezierze Szackie po stronie ukraińskiej. Jest to region bardzo atrakcyjny turystycznie, z pięknymi krajobrazami i ponad setką jezior, z których część ma przejrzystą wodę i piaszczyste plaże;
- Roztocze obejmujące obszar od Janowa Lubelskiego po Lwów, z ciekawostkami przyrodniczymi, takimi jak Kamienny Las rozciągający się między Lubyczą Królewską a Rawą Ruską;
- Beskidy Wschodnie, w skład których wchodzą m.in. Bieszczadzki Park Narodowy po stronie polskiej i Nadsański Regionalny Park Krajobrazowy po stronie ukraińskiej.

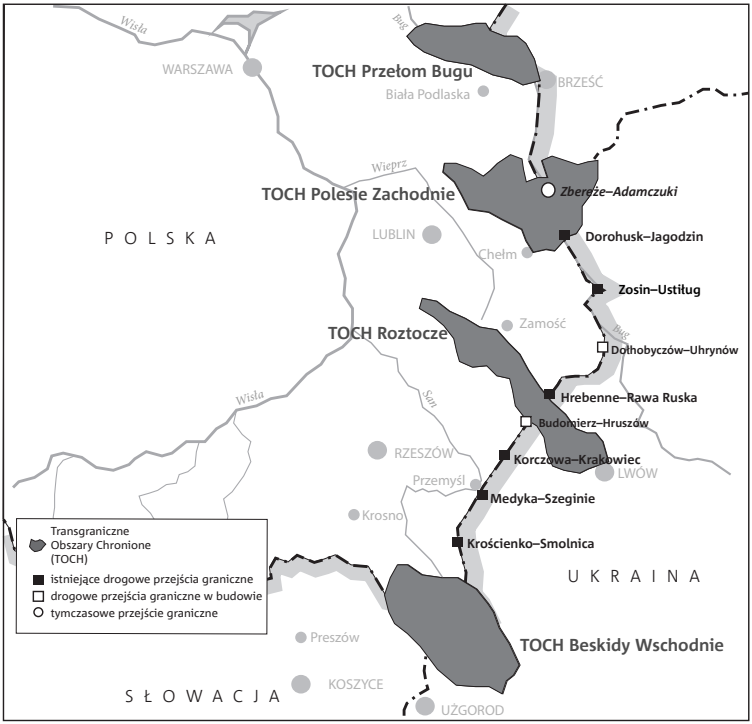
---

[4] B. Gawrońska-Nowak, W. Grabowski, *Regionalne rynki pracy w obszarach przygranicznych, ze szczególnym uwzględnieniem pogranicza polsko-ukraińskiego*, artykuł przygotowany do publikacji, Warszawa 2012.

[5] G. Rąkowski, *Transgraniczne obszary chronione na wschodnim pograniczu Polski. Zarys koncepcji*, Warszawa 2000.

Walory turystyczne regionu nie są dostatecznie wykorzystywane, infrastruktura turystyczna pozostaje niewystarczająco rozwinięta, a w rezultacie region nie przyciąga ani turystów, ani inwestycji. Do ważniejszych barier blokujących rozwój turystyki na pograniczu polsko-ukraińskim należą zbyt mała liczba przejść granicznych i ich rozmieszczenie nieuwzględniające potrzeb ruchu turystycznego – pokazuje to poniższa mapa, na której zaznaczono wspomniane obszary chronione i przejścia graniczne.

Mapa 1. Rozmieszczenie atrakcyjnych turystycznie obszarów chronionych i przejść granicznych na granicy polsko-ukraińskiej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie m.in. B. Kawałko, *op.cit.*, s. 46.

Hipotetyczny turysta odwiedzający Włodawę, który chciałby następnie wybrać się do Szacka oddalonego w linii prostej o ok. 25 km, musiałby pokonać trasę ok. 100 km i „przedostać się" przez przejście graniczne Dorohusk–Jagodzin, na którym przez większość czasu stoi długa kolejka utrudniająca szczególnie powrót do Polski. Krótki wypad przerodziłby się w pełną stresu wyprawę wymagającą znacznej determinacji, znajomości lokalnych zwyczajów i umiejętności negocjacyjnych[6].

Warto przy tej okazji wspomnieć o pewnej ważnej i ciekawej inicjatywie społecznej, która już od kilku lat pokazuje, jak duży potencjał rozwojowy tkwi w lokalnej społeczności i jak niewiele trzeba, żeby go wyzwolić. Chodzi o Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa organizowane przez gminę Wola Uhruska (PL), rejon szacki (UA) oraz Starostwo Powiatowe we Włodawie (PL). Podczas tych dni (w roku 2012 odbędą się 9–12 sierpnia) możliwe staje się przekraczanie granicy polsko-ukraińskiej przez most pontonowy położony na Bugu, na wysokości miejscowości Zbereże w Polsce oraz Adamczuki na Ukrainie[7]. Warto w tym miejscu podkreślić dobrą wolę Straży Granicznej – niezbędny warunek otwarcia przejścia granicznego w miejscu, w którym na co dzień nie funkcjonuje.

Otwarcie tymczasowego przejścia granicznego zachęca do aktywności wielu mieszkańców pobliskich wsi i miasteczek po obu stronach granicy. Pojawiają się oferty noclegów, przyjeżdżają właściciele popularnych busików i autokarów oferujący transport nad Jeziora Szackie, usługi świadczą przewodnicy turystyczni itp.

Wszystko to doskonale funkcjonuje przez tydzień, a następnie zamiera po zamknięciu przejścia granicznego. A przecież sytuacja ta mogłaby trwać cały rok, co przynosiłoby dochody mieszkańcom i pozwalało na powolną rozbudowę infrastruktury turystycznej (gospodarstwa agroturystyczne, hotele, restauracje, a także drogi, wypożyczalnie rowerów czy sprzętu wodnego itp.).

---

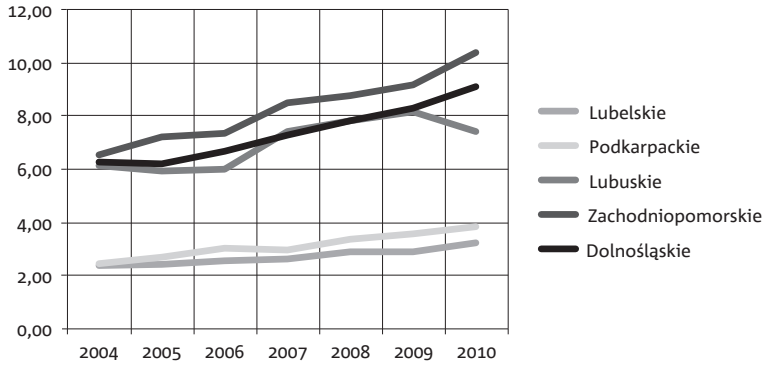
[6] Więcej szczegółów na temat warunków przekraczania granicy polsko-ukraińskiej można znaleźć w kolejnych rozdziałach niniejszego raportu.

[7] www.biegpolesie.pl/?p=189.

Zyski i straty pogranicza

O niewykorzystanych szansach rozwoju turystyki może świadczyć porównanie regionów przygranicznych polsko-ukraińskich i polsko-niemieckich pod względem wartości jednego ze wskaźników rozwoju tej branży, jakim jest liczba miejsc noclegowych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (wykres 1).

Wykres 1. Miejsca noclegowe w przeliczeniu na 1000 mieszkańców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

W województwach położonych przy zachodniej granicy Polski liczba miejsc noclegowych jest blisko trzykrotnie większa niż w regionie wschodnim, ponadto w ciągu ostatnich sześciu lat szybciej wzrastała. Współczynniki wzrostu[8] wynosiły dla województw zachodnich: 0,41 dla lubuskiego, 0,57 dla dolnośląskiego i 0,62 dla zachodniopomorskiego, podczas gdy w województwie lubelskim odpowiedni współczynnik wynosił zaledwie 0,15, a w podkarpackim 0,22. Oznacza to, że dysproporcja między

[8] Są to współczynniki nachylenia regresji liniowej, w której zmienną niezależną był rok (od 2004 do 2010), a zależną – liczba miejsc noclegowych na 1000 osób. Współczynnik ten daje wyobrażenie o trendzie zmian badanej liczby miejsc noclegowych.

mierzonymi wielkościami, którą obserwowano w 2004 roku, pogłębiła się jeszcze w ciągu kolejnych sześciu lat. Liczba miejsc noclegowych wiąże się z realnym i prognozowanym natężeniem ruchu turystycznego. Jeśli ten ruch jest mały, miejsc noclegowych powstaje niewiele. W województwach zachodnich daje się zauważyć szybszy wzrost liczby miejsc noclegowych między rokiem 2006 a 2007, co można interpretować jako przystosowanie się przedsiębiorców z branży hotelowej do zniesienia granicy w wyniku przystąpienia Polski do strefy Schengen (zniesienie kontroli granicznej nastąpiło 21 grudnia 2007 roku). Dla województw wschodnich ten okres jest czasem stagnacji.

Dane GUS pokazują również, że mimo tak niewielkiej w porównaniu z Polską zachodnią bazy noclegowej w województwach graniczących z Ukrainą nie było tam kłopotów z dostępnością noclegów. Stopień wykorzystania miejsc noclegowych w badanych województwach wschodnich nie różnił się od tego na zachodzie i wahał się między 30 a 40%.

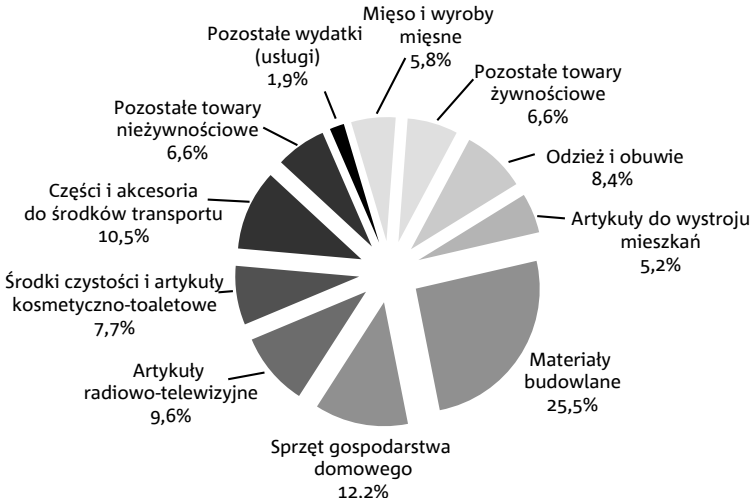
Niedrożna granica bardzo utrudnia ruch turystyczny, zwłaszcza taki o charakterze krótkich „wypadów weekendowych", gdy kilkugodzinny czas oczekiwania na przejazd przez granicę powoduje całkowitą dezorganizację wyjazdu. Brak przejść granicznych w miejscach najbardziej atrakcyjnych turystycznie oraz fakt, że nie można swobodnie przekraczać granicy pieszo lub na rowerze tam, gdzie przejścia istnieją (z wyjątkiem specjalnie do tego przystosowanego przejścia Medyka–Szeginie) – to poważne bariery dla rozwoju turystyki po obu stronach granicy polsko-ukraińskiej. W rezultacie jeden z najbardziej dochodowych sektorów gospodarki nie rozwija się mimo doskonałych warunków środowiskowych, a mieszkańcy regionów przygranicznych borykają się z bezrobociem, po obu stronach granicy przekraczającym średnią krajową.

Kolejki na granicy to przeszkoda nie tylko dla turystyki, choć w tej dziedzinie utrudnienia przynoszą największe szkody w perspektywie długoterminowej[9]. Granica jest również problemem dla drobnego handlu, w którym

[9] Por. np. A. Sobala-Gwosdz, *Zróżnicowanie poziomu rozwoju gmin przygranicznych województwa podkarpackiego* [w:] *Granice, obszary przygraniczne, euroregiony*, red. J. Runge, Katowice 2003, s. 249–262.

– wbrew rozpowszechnionym stereotypom – nie muszą dominować zjawiska patologiczne. Zakupy w strefie przygranicznej to zysk dla regionu i możliwości rozwoju przedsiębiorstw – handlowych oraz produkcyjnych (por. wykres 2).

Wykres 2. Struktura wydatków w Polsce cudzoziemców* przyjeżdżających zza zewnętrznej granicy Unii Europejskiej (2010)



* Blisko połowa tych wydatków pochodziła od obywateli Ukrainy.
Źródło: *Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2010 r.*, GUS, Warszawa–Rzeszów 2011, s. 40.

Mimo utrudnień na granicy cudzoziemcy przyjeżdżający z Ukrainy (byli to niemal wyłącznie obywatele Ukrainy) wydali w Polsce w 2010 roku ponad 2 mld zł, z czego znaczną część na obszarze położonym w odległości nie większej niż 50 km od granicy[10]. W tym samym czasie Polacy na Ukrainie wydali 340 mln zł, czyli ok. siedmiokrotnie mniej.

[10] *Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2010 r.*, GUS, Warszawa–Rzeszów 2011.

Znaczenie polsko-ukraińskiego handlu przygranicznego zostało docenione przez polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, które zdecydowało o wydawaniu obywatelom Ukrainy wiz na zakupy[11]. Niestety, kolejki na przejściach granicznych utrudniają szerokie wykorzystanie tych wiz, a polscy przedsiębiorcy tracą możliwość sprzedania większej ilości towarów i usług.

Zestawienie relatywnie złej sytuacji ekonomicznej oraz znacznego potencjału przygranicznych obszarów Polski i Ukrainy (czy też Polsko-Ukraińskiego Regionu Transgranicznego) z rzeczywistością niedrożnej granicy pokazuje, jak wielkie straty ponoszą przedsiębiorcy, a pośrednio również mieszkańcy tego regionu w wyniku niewykorzystania szans na rozwój. Przeprowadzenie bardziej szczegółowych badań wśród przedsiębiorców i mieszkańców pozwoliłoby oszacować te straty. Jednak nawet jeśli nie znamy dokładnych liczb, warto zwrócić uwagę, że ta ze wszech miar niekorzystna sytuacja trwa już wiele lat, w czasie których pogłębiała się dysproporcja między bogatszymi regionami na zachodzie Polski a „ścianą wschodnią". Tymczasem wydaje się, że każda poprawa sytuacji na granicy może dać tym regionom impuls rozwojowy, który z kolei będzie sprzyjał powstawaniu nowych miejsc pracy i ograniczaniu zjawisk niepożądanych na granicy, takich jak przemyt wyrobów tytoniowych czy alkoholu.

[11] O wizy te można ubiegać się od 1 grudnia 2011 roku.

Ruch osobowy przez granicę polsko-ukraińską

Joanna Konieczna-Sałamatin

Niniejszy rozdział prezentuje wyniki badań terenowych prowadzonych na wszystkich drogowych przejściach granicznych z Ukrainą. Tłem dla informacji zebranych w trakcie badania są dane statystyczne dotyczące ruchu przez ten odcinek granicy. Głównym pytaniem badawczym, na które poszukiwano odpowiedzi, było pytanie o źródła problemów z płynnością ruchu granicznego i kolejek tworzących się szczególnie często na kierunku wjazdowym do Polski.

Analiza zaprezentowana w niniejszym rozdziale opiera się zarówno na danych z badań przeprowadzonych przez Fundację Batorego, jak i na statystykach Straży Granicznej. Wyniki badania wskazują na następujące źródła kolejek:

- zbyt mała liczba i rozmiar przejść granicznych;
- nieadekwatna organizacja pracy służb granicznych;
- złe funkcjonowanie rozwiązań infrastrukturalnych (pas „nic do oclenia") i związane z nimi procedury;
- niekonsekwentna i nieskuteczna walka z przemytem towarów akcyzowych.

Metodologia

Badanie składało się z dwóch zasadniczych części poświęconych różnym aspektom ruchu osobowego na przejściach granicznych. Pierwszą z nich była obserwacja, prowadzona według metodologii „tajemniczy klient", a drugą – ilościowe pomiary przepustowości przejść granicznych.

Badanie typu „tajemniczy klient" polegało na tym, że badacz przejeżdżał przez granicę samochodem (w obie strony), „wcielając się" w podróżnego. Rejestrowane przy tym były: długość kolejki (mierzona liczbą oczekujących

pojazdów), procedura kontroli granicznej i celnej oraz inne wydarzenia, które odbywały się w tym czasie na przejściu granicznym. Technika „tajemniczego klienta" jest badaniem o charakterze jakościowym, chociaż przy okazji zbierano również pewne dane ilościowe (długość kolejki, czas oczekiwania na kontrolę, czas trwania kontroli itp.).

Celem tej części badania było z jednej strony poznanie dokładnego czasu przejazdu i trwania poszczególnych procedur kontrolnych, a z drugiej – zapoznanie się z codziennym funkcjonowaniem przejścia granicznego i problemami, przed którymi staje podróżny zamierzający przekroczyć granicę. Badacze zwracali uwagę na wszelkie przeszkody, które może napotkać osoba przekraczająca tę granicę po raz pierwszy: sprawdzali czytelność i sposób rozmieszczenia tablic informacyjnych, przyglądali się sposobowi kierowania ruchem pojazdów na przejściu i organizacji kolejki, wreszcie oceniali dostępność i stan toalet.

Do tej części badania wybrano trzy przejścia graniczne (połowę istniejących): Dorohusk–Jagodzin, Hrebenne–Rawa Ruska i Krościenko–Smolnica. Wszystkie te przejścia są przeznaczone zarówno dla samochodów osobowych, jak i ciężarowych. Przejścia w Dorohusku i Hrebennem są duże i jednocześnie oba były wskazywane na forach internetowych oraz przez osoby często przekraczające granicę[1] jako szczególnie problematyczne. Przejście w Krościenku jest jedynym, na którym odprawy graniczna i celna są wspólne w obu kierunkach – wjazdowym do Polski i wyjazdowym z niej.

Badanie przejść w Hrebennem i Dorohusku przeprowadzono czterokrotnie: w dzień powszedni sprawdzało je dwóch badaczy (jeden z nich miał ukraińskie obywatelstwo i ukraińskie numery rejestracyjne, a drugi polskie), podobnie w dzień świąteczny (sobota była zaliczana do dni świątecznych). Przejście w Krościenku zbadano tylko raz – zrobił to w dzień świąteczny badacz z polskim obywatelstwem.

[1] Braliśmy tu pod uwagę relacje osób przekraczających granicę w celach służbowych niezwiązanych z handlem przygranicznym lub turystycznych, a nie tzw. mrówek trudniących się na co dzień handlem przygranicznym.

Przejście w Krościenku wyróżnia się szczególnym położeniem geograficznym, które sprawia, że jest ono wykorzystywane rzadziej niż inne. Inaczej niż na pozostałych przejściach na granicy polsko-ukraińskiej, w Krościenku liczba odprawianych samochodów jest częściej odzwierciedleniem zainteresowania ze strony podróżnych niż sprawności czy niesprawności obsługi. Przejście Krościenko–Smolnica leży na lokalnej drodze, która po stronie ukraińskiej jest w fatalnym stanie, więc mieszkańcy pobliskich miast, którzy chcieliby dostać się do miast po drugiej stronie granicy, a nie mają terenowych samochodów, raczej z tego przejścia nie korzystają. Najbliższe miasta to: Sambor (po stronie ukraińskiej, ok. 50 km od przejścia) i Sanok (po stronie polskiej, w podobnej odległości). Oba mają po ok. 40 tys. mieszkańców, ale poza tym obszar wokół tego przejścia jest słabo zaludniony.

Pomiar przepustowości przejść granicznych polegający na rejestrowaniu liczby pojazdów wjeżdżających do Polski, stanowił drugą część prowadzonych przez Fundację badań prowadzonych na przejściach granicznych. Obserwacje odbywały się po stronie polskiej na wszystkich drogowych przejściach granicznych z Ukrainą. Prowadzono je na każdym przejściu dwukrotnie – w dzień powszedni i świąteczny (w tym w sobotę), przez 12 godzin, tj. od 9:00 do 21:00 bez przerwy. Pojazdy były zliczane w odstępach piętnastominutowych. Przy okazji liczenia badacze zwracali uwagę również na miejsce zarejestrowania pojazdu: w przypadku polskich numerów rejestracyjnych stosowano podział na powiaty przygraniczne i resztę kraju, poza tym zliczano osobno pojazdy z ukraińskimi tablicami rejestracyjnymi i tablicami z innych krajów. Celem tego etapu było zbadanie dynamiki i struktury ruchu granicznego.

Większość badań terenowych została zakończona 15 grudnia 2011 roku, obserwacje przejścia w Krościenku prowadzono na przełomie lutego i marca 2012 roku.

Dane uzyskane z badań terenowych zostały uzupełnione informacjami zebranymi na forach internetowych poświęconych podróżom na Ukrainę[2]. Najbogatsze w wiadomości okazały się dwa z nich:

• www.goldenline.pl/forum/ukraina – temat „Przybliżony czas oczekiwania na przejściu granicznym";

• www.rosjapl.info/forum/ – temat „Podróże po Ukrainie", a w nim: „Kolejki na przejściach".

Ponadto w Internecie można znaleźć rozproszone relacje z przejść granicznych. Pojawiają się one w dyskusjach pod artykułami dotyczącymi różnych kwestii współpracy polsko-ukraińskiej, gdy poruszana jest sprawa przejść granicznych.

Sprawność odprawy paszportowej i celnej

Badanie „tajemniczy klient" pokazało, że wjazd do Polski jest trudniejszy niż jej opuszczenie, co potwierdziło informacje uzyskane z forów internetowych oraz zebrane wcześniej obserwacje autorów niniejszego projektu. Z tego względu zasadniczym przedmiotem analizy była odprawa po stronie polskiej na kierunku wjazdowym do naszego kraju, i temu aspektowi poświęcamy najwięcej uwagi. Wyjazd z Polski i odprawa po stronie ukraińskiej stanowią głównie punkty odniesienia do porównań.

Swego rodzaju wprowadzeniem w problematykę niniejszego rozdziału mogą być wypowiedzi internautów z forum GoldenLine:

„W ostatnią sobotę [9 września 2011 roku] Hrebenne/Rawa Ruska wjazd na UA jakieś 2,5–3 godzin. Wjazd do PL na tym samym przejściu to dramat. Przyjechałem na przejście w niedzielę o 23 polskiego czasu, do Polski wjechałem o 8 następnego dnia. Kolejka po ukraińskiej stronie przed szlabanem prawie do pierwszej stacji benzynowej. Pełno [...] Ukraińców, którzy [wpychają] się do kolejki tuż przed szlaban. I gdybym nie ściemnił

[2] Ostatni czas dostępu do wszystkich forów: 21 stycznia 2012 roku. W cytatach usunięto wulgaryzmy lub zastąpiono je sformułowaniami neutralnymi.

ukraińskiemu celnikowi, który już po odprawie paszportowej i celnej po ukraińskiej stronie wpuścił mnie na zielony pas przed kolejkę, spędziłbym na granicy nie 9, a 13–14 godzin, bo to nie po ukraińskiej stronie, a po polskiej był problem – pracował tylko jeden celnik. Tak to wygląda – nigdy więcej samochodem".

„Panowie zdziwieni. He he he. Norma. «Eurosojuz», jak mawiają Ukraińcy. Polski celnik ma według normy pięć minut na jedno auto. Polska Straż Graniczna stoi na straży bram do raju. A ukraińscy pogranicznicy na tym zarabiają".

Warto zwrócić uwagę na daty zacytowanych postów – pochodzą z przełomu roku 2011/2012, a jeden z lata 2011. Gdy przegląda się archiwa forów internetowych, można się przekonać, że podobne w treści i duchu teksty pojawiały się również przed trzema i pięcioma laty, a nawet dużo wcześniej. Kolejki i oczekiwanie na wjazd do Polski to od lat stały temat „opowieści granicznych" i wymiany zdań na forach internetowych.

Czas, w jakim badacze Fundacji przekraczali granicę w kierunku z Polski na Ukrainę:

a. na przejściu Hrebenne–Rawa Ruska[3] czekano przeciętnie 1 godzinę (w tym kilkanaście minut trwała kolejka przed szlabanem). Nie zauważono różnic między dniem świątecznym a powszednim;

b. na przejściu Dorohusk–Jagodzin: poniżej pół godziny. W Dorohusku w czasie badania nie było kolejek osób oczekujących na wyjazd z Polski ani w dzień świąteczny, ani w powszedni;

c. na przejściu Krościenko–Smolnica: oczekiwanie trwało blisko 1 godzinę. Badanie prowadzono jedynie w dzień świąteczny.

[3] W czasie jednego z przejazdów badawczych po stronie ukraińskiej trwała kontrola, która spowodowała zamieszanie bardzo wydłużające czas oczekiwania na wyjazd z Polski. Ten przejazd nie został uwzględniony przy obliczaniu średniego czasu przekraczania granicy – trwał 3 godziny 40 minut.

Rysunek 1. Czasy przejazdów z Ukrainy do Polski i z Polski na Ukrainę

Czas przejazdu z Ukrainy do Polski wynosił średnio:
- **5,5 godz.** w dzień powszedni;
- **2 godz. 25 min.** w dzień świąteczny.

Czas przejazdu z Polski na Ukrainę wynosił średnio **45 min.** (nie było różnic między dniem powszednim a świątecznym).

Powyższe obliczenia nie uwzględniają przejścia w Krościenku, ponieważ dokonano tam tylko jednego pomiaru (stąd inny kolor strzałek na schemacie).

Czas, w jakim badacze Fundacji przekraczali granicę w kierunku z Ukrainy do Polski:

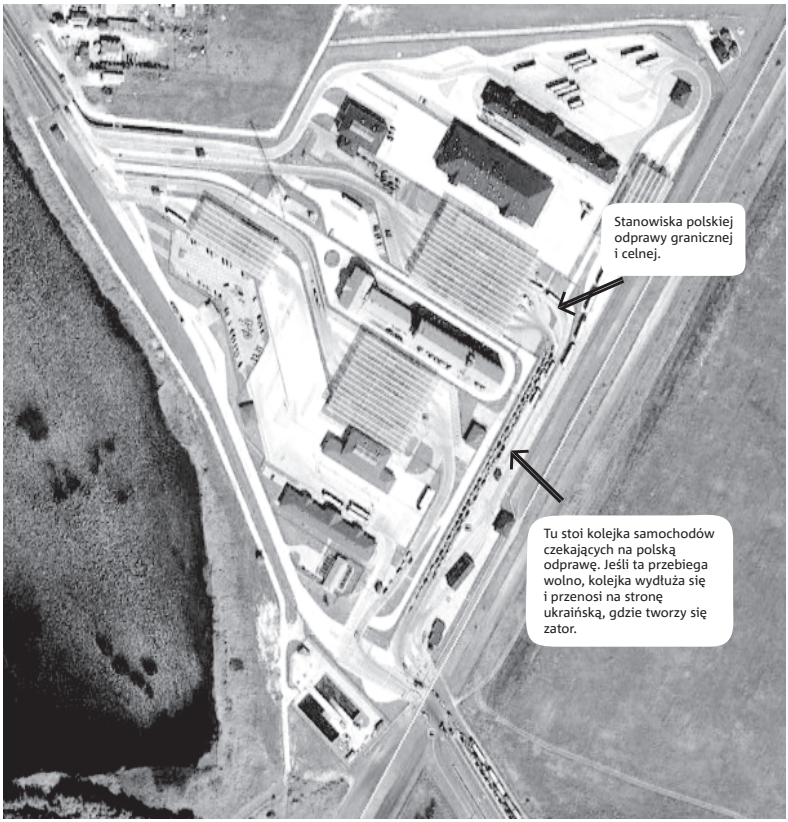
a. na przejściu Hrebenne–Rawa Ruska czekano od 3 do 14 godzin w dzień powszedni i od 2 do 5 godzin w dzień świąteczny. Czas oczekiwania w kolejce po stronie ukraińskiej można było bardzo skrócić, jeśli prowadziło się negocjacje z osobami pilnującymi wjazdu na teren przejścia. W zależności od humoru funkcjonariusza stojącego przy szlabanie wystarczały argumenty o przejeździe służbowym lub łapówka;

b. na przejściu Dorohusk–Jagodzin: od 2 do 3 godzin w dzień powszedni i od 45 minut do 2 godzin w dzień świąteczny. Jeden raz udało się badaczowi przekonać (bez łapówek) funkcjonariusza pilnującego wjazdu na teren przejścia, że jedzie na tzw. zielony pas, dzięki czemu czas przekraczania granicy wyniósł tylko 45 minut;

c. na przejściu Krościenko–Smolnica: 49 minut. Badanie przeprowadzono wyłącznie w dzień świąteczny. Nie było kolejek.

Przy wyjeździe z kraju polska kontrola graniczna i celna trwała 5–8 minut. Kontrola celna jest przy wyjeździe formalnością praktycznie niezabierającą czasu. Przejechanie przez polską odprawę graniczną w stronę Ukrainy jest sprawne, często nie wymaga nawet wysiadania z samochodu.

Przejście graniczne w Hrebennem – strona polska (fot. z Google Earth z 11 sierpnia 2009)



Przy przejeździe z Ukrainy do Polski podróżny jest narażony na nieporównanie więcej problemów niż wtedy, gdy jedzie w przeciwną stronę. W dzień powszedni przed szlabanem wjazdu na teren przejścia (ze strony ukraińskiej) ustawiają się kolejki liczące niekiedy kilkaset samochodów. Przekroczenie tego szlabanu po stronie ukraińskiej nie stanowi końca problemów podróżującego do Polski. Ze względu na to, że szybkość obsługi pojazdów przez polskie służby jest na ogół niewystarczająca w stosunku do liczby chętnych do przekroczenia granicy, kolejka samochodów czekających na polską odprawę graniczną i celną nie mieści się ani na pasach do odprawy po polskiej stronie przejścia, ani na drodze łączącej ukraińską i polską część. W rezultacie po stronie ukraińskiej tworzą się zatory, na które ukraińskie służby nie mają wpływu. W Rawie Ruskiej (strona ukraińska) maksymalna zarejestrowana liczba samochodów w kolejce między przejściami wynosiła 115, a w Jagodzinie (również po stronie ukraińskiej) – 62. Te pojazdy nie mogły być odprawione przez Ukraińców, ponieważ po odprawie „nie miały się gdzie podziać", gdyż dojazd do polskich stanowisk blokowały oczekujące tam samochody.

Najdłuższa kolejka zarejestrowana przez naszych badaczy w drodze z Ukrainy do Polski jeszcze przed szlabanem, utworzyła się na przejściu Hrebenne–Rawa Ruska i liczyła 216 samochodów. Fora internetowe opisują również dłuższe kolejki. W dzień świąteczny (weekendy oraz polskie i ukraińskie dni wolne od pracy) kolejki zazwyczaj są krótsze. Wynika to stąd, że większość osób przekraczających granicę zajmuje się różnymi formami handlu przygranicznego, a ten w święta działa na zmniejszonych obrotach. Miejsca, w których powstają zatory na przejściu w Hrebennem, można obejrzeć na zamieszczonym zdjęciu satelitarnym (podobna fotografia z przejścia w Dorohusku nie jest tak wyraźna, dlatego jej nie zamieszczamy). Konsekwencją tych zatorów są kolejki po stronie ukraińskiej. Jeśli jest kolejka, to często znajdują się również chętni do jej ominięcia, o czym będzie jeszcze mowa niżej.

W dzień powszedni czas spędzony na drodze między ukraińską a polską stroną przejścia (w drodze z Ukrainy do Polski) od zakończenia kontroli ukraińskiej do rozpoczęcia kontroli polskiej wynosił 1 godzinę 25 minut

w Hrebennem i 25 minut w Dorohusku (na przejściu w Krościenku odprawa jest wspólna). W dzień świąteczny samochodów było znacznie mniej i czas oczekiwania między odprawą ukraińską a polską wynosił ok. 25 minut zarówno w Hrebennem, jak i w Dorohusku. W Dorohusku w dzień świąteczny nasz badacz jadący z Ukrainy do Polski w ogóle nie stał w kolejce po stronie ukraińskiej – ani przed szlabanem, ani między kontrolą ukraińską a polską.

Pomiary przeprowadzone przez badaczy pokazały, że na przejściach w Hrebennem i Dorohusku sama procedura kontroli paszportowej i celnej jednego samochodu zajmuje stosunkowo dużo czasu. Badacze Fundacji przejeżdżali przez zielony pas, a mimo to byli obsługiwani od 15 do 30 minut (to łączny czas kontroli paszportowej i celnej). Są to czasy minimalne, krótszy dotyczy badaczy z polskimi paszportami. Czas ten był mierzony od momentu rozpoczęcia kontroli przez polskie służby do chwili opuszczenia terenu przejścia granicznego. Na przejściu w Krościenku, przy wspólnej odprawie, kontrola przebiegała sprawniej. Samochód badacza Fundacji był obsługiwany 11 minut. Na tym przejściu zarejestrowano także długość kontroli kilku innych samochodów: było to od 7 do 12 minut i nie wydaje się, by samochody z ukraińskimi numerami obsługiwano dłużej niż te z polskimi.

Przestoje w obsłudze pojazdów na przejściu

Oprócz opisanej wyżej długiej procedury kontroli po stronie polskiej badacze Fundacji zarejestrowali inny problem związany z organizacją pracy na przejściu. Otóż mimo dużej liczby pojazdów oczekujących na kontrolę zdarzały się „martwe okresy", kiedy na żadnym pasie przy żadnym samochodzie nie było widać ani Straży Granicznej, ani Służby Celnej. Długość tych „martwych okresów" wynosiła zazwyczaj od 7 do 15 minut i zdarzały się co kilkanaście minut. Na ogół jednocześnie obsługiwano nie więcej niż jeden czy dwa samochody. Pod tym względem przejścia w Dorohusku i Hrebennem były bardzo podobne. Maksymalna zarejestrowana przez badaczy liczba samochodów obsługiwanych jednocześnie wynosiła trzy.

Nie zauważono „martwych okresów" w pracy przejścia w Krościenku. Jednocześnie obsługiwano tam dwa–trzy samochody. Warto zwrócić uwagę, że w Hrebennem i Dorohusku liczba jednocześnie obsługiwanych samochodów była zazwyczaj mniejsza, mimo że przejścia te mają więcej pasów obsługi niż Krościenko.

Warto w tym miejscu podkreślić, że „martwe okresy" były zarejestrowane przez obserwatorów zewnętrznych (badaczy Fundacji), którzy nie mogli widzieć, czym w tym czasie zajmowali się pracujący na przejściu funkcjonariusze. Obserwacje te wskazywałyby, że kilka razy w ciągu godziny zdarza się, iż wszyscy funkcjonariusze jednocześnie mają do wykonania zajmujące przeciętnie około 10 minut czynności biurowe.

Oba przejścia, gdzie ta sytuacja była zarejestrowana, mają po kilka pasów przeznaczonych do odpraw pojazdów. Być może wspomniane „martwe okresy" to sygnał tego, że na tych przejściach granicznych są pewne rezerwy tkwiące w samej organizacji pracy służb kontrolnych i dałoby się wprowadzić takie zmiany, które wyraźnie przyspieszyłyby pracę[4] (np. zwiększenie liczby stanowisk komputerowych lub tp.)?

Niefunkcjonalny zielony pas

Na przejściach w Hrebennem i Dorohusku po stronie polskiej został wydzielony tzw. zielony pas[5]. Na stronie internetowej Służby Celnej można przeczytać, że jest on przeznaczony dla osób, które nie mają żadnych towarów do zgłoszenia i przekraczają granicę wyłącznie w celach turystycznych, biznesowych, naukowych, a także dla przedstawicieli administracji państwowej lub samorządowej. Na przejściu w Dorohusku zielony pas został uruchomio-

[4] Przedstawiciele Straży Granicznej poinformowali nas, że w tym czasie, gdy funkcjonariusze SG nie są widoczni na przejściu, dokonują m.in. weryfikacji dokumentów, sprawdzenia w systemie komputerowym itp. Ponadto podczas każdego podejścia jeden funkcjonariusz SG kontroluje jednocześnie podróżnych z kilku pojazdów.

[5] Zielony pas działa również na innych przejściach, w szczególności na przejściu Korczowa–Krakowiec ten pas obejmuje polską i ukraińską stronę przejścia, co znacznie poprawia jego funkcjonalność.

ny 9 maja 2011 roku[6], a w Hrebennem – rok wcześniej. Zielony pas byłby doskonałym rozwiązaniem problemu kolejek na granicy tworzonych przez drobnych handlarzy, gdyby nie to, że jego funkcjonalność jest ograniczona przez wadliwą organizację (a w Dorohusku również wąski most na Bugu).

Badacze Fundacji mieli za zadanie przekroczyć granicę samochodem, korzystając, w miarę możliwości, z tego właśnie pasa. Mimo to jeden z nich na przejściu Rawa Ruska–Hrebenne spędził 14 godzin, z czego sama kontrola graniczna i celna zajęła ok. 40 minut po stronie ukraińskiej i pół godziny po polskiej. Reszta to czas dojazdu do miejsca, w którym można skorzystać z zielonego pasa. Dojazd był zablokowany przez samochody oczekujące w kolejce do regularnej odprawy i nie było fizycznej możliwości ominięcia tej kolejki aż do momentu opuszczenia ukraińskiej części przejścia.

W listopadzie 2011 roku, kiedy przeprowadzano obserwacje, przy podjeździe do przejścia Dorohusk–Jagodzin od strony Ukrainy, w ogóle nie można było zobaczyć znaku informującego o istnieniu zielonego pasa. Funkcjonariusze ukraińskich służb granicznych nie informowali o nim, a gdy ktoś wyraźnie żądał, by go przepuszczono bez kolejki, gdyż chce przejechać tym pasem, niektórzy reagowali agresywnie: „U nas nie ma żadnego zielonego pasa. Tu wszyscy są równi". Inni zgadzali się na ominięcie kolejki. Nie było żadnej procedury regulującej tę kwestię – była to wyłącznie kwestia dobrej woli służb ukraińskich. Na początku 2012 roku omawiane tu przejście graniczne zostało rozbudowane od strony ukraińskiej w taki sposób, że zielony pas został wytyczony również po ukraińskiej stronie, jednak do końca kwietnia 2012 roku funkcjonował tylko po polskiej stronie. Poprawiło się też oznakowanie – tablice informujące o zielonym pasie zostały zamieszczone po obu stronach przejścia.

Na przejściu Hrebenne–Rawa Ruska od strony ukraińskiej w dalszym ciągu (kwiecień 2012) brakuje znaków informujących o zielonym pasie umożliwiającym wjazd do Polski z uproszczoną kontrolą. Na tym przejściu nie da się właściwie podjechać bezpośrednio do szlabanu z ominięciem kolejki, ponieważ

[6] Informacja ze strony Służby Celnej (dostęp: 21 stycznia 2012 roku): www.mf.gov.pl/dokument.php?const=2&dzial=3662&id=254743&typ=news.

prowadzi do niego wąska droga, której jeden pas bywa w całości zajęty przez kolejkę. Dojazd do szlabanu wymagałby jazdy pod prąd, po lewym pasie, co chętnie jest karane przez stojącą tam ukraińską milicję drogową.

Badacze Fundacji zaobserwowali, że niektórzy podróżni próbowali ominąć kolejkę po prawej stronie, jadąc chodnikiem. Takie zachowanie – również sprzeczne z przepisami ruchu drogowego – milicja tolerowała, jednak chodnik był w tak złym stanie, że mogły po nim przejechać tylko mocne samochody terenowe. Nawiasem mówiąc, stan chodnika prawdopodobnie jest wynikiem takich właśnie praktyk.

Drugie utrudnienie to organizacja ruchu za szlabanem, na samym terenie przejścia granicznego po stronie ukraińskiej. Przy dużej liczbie samochodów czekających na możliwość wjazdu do Polski panuje tam chaos, którego służby ukraińskie nie próbują uporządkować. Ominięcie kolejki – jeśli ktoś chce skorzystać z „polskiego" zielonego pasa – i podjechanie od razu do stanowisk ukraińskiej kontroli wymaga trudnych negocjacji z tamtejszymi służbami granicznymi i podróżnymi stojącymi przy stanowiskach. Strona ukraińska nie ma żadnej procedury zapewnienia dostępu do zielonego pasa zorganizowanego przez polskie służby, wszystko zależy od dobrej woli osób pracujących w danym momencie na przejściu i stwarza okazję do pobierania różnych nieformalnych opłat „za przysługę".

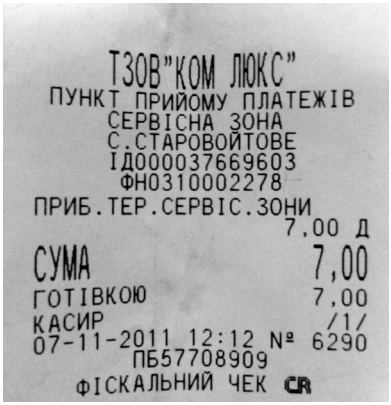
Na początku maja 2012 roku Fundacja Batorego otrzymała informację od Służby Celnej, że w przypadku przejścia granicznego Hrebenne–Rawa Ruska zaproponowano stronie ukraińskiej, przy uwzględnieniu infrastruktury przejścia po stronie polskiej, zmianę organizacji ruchu na tym przejściu. Zmiana ta polegać ma na tym, że obecne pasy wywozowe po stronie polskiej w ruchu samochodów osobowych staną się pasami przywozowymi, a pasy przywozowe, pasami wywozowymi. Umożliwi to bezpośredni i bezkolizyjny wjazd samochodów osobowych z ukraińskiej na polską część przejścia granicznego. Zadanie to realizowane jest przy wsparciu wojewody lubelskiego[7].

[7] Materiał przekazany Fundacji Batorego przez przedstawicieli Służby Celnej po spotkaniu-seminarium, które odbyło się 27 kwietnia 2012 roku.

Niepożądane zjawiska na przejściach granicznych

Badacze odnotowali szereg zjawisk, które nie powinny mieć miejsca na dobrze funkcjonującej granicy: praktyki korupcyjne, przemyt towarów akcyzowych, które z łatwością można sprzedać tuż po przekroczeniu granicy, przymusowe pobieranie dodatkowych „dobrowolnych opłat" itp. Praktyki pobierania (po stronie ukraińskiej w okolicy przejść granicznych) mniej lub bardziej formalnych dodatkowych opłat rozwijają się w tak dużej skali m.in. wskutek braku płynnego ruchu przez granicę. Te pierwsze to opłaty „ekologiczne" lub „za przejazd przez strefę obsługi". Te drugie służą ominięciu kolejki i są zwyczajnymi łapówkami[8].

W Jagodzinie nieznana bliżej „Służba Porządkowa" zbiera czasem od stojących w kolejce kierowców niewielkie opłaty (7 UAH, czyli ok. 3 zł). Mają je wnosić tylko właściciele samochodów z polskimi numerami rejestracyjnymi. Na wydawanym przy okazji paragonie przedmiot opłaty jest zapisany skrótem trudnym do jednoznacznego rozszyfrowania (patrz: poniższa reprodukcja paragonu).


ТЗОВ"КОМ ЛЮКС"
ПУНКТ ПРИЙОМУ ПЛАТЕЖІВ
СЕРВІСНА ЗОНА
С.СТАРОВОЙТОВЕ
ІД000037669603
ФН0310002278
ПРИБ.ТЕР.СЕРВІС.ЗОНИ
7,00 Д
СУМА 7,00
ГОТІВКОЮ 7,00
КАСИР /1/
07-11-2011 12:12 № 6290
ПБ57708909
ФІСКАЛЬНИЙ ЧЕК CR

Na paragonie są umieszczone następujące informacje o wystawcy dokumentu: Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością „Kom Luks"; punkt przyjęcia płatności; strefa obsługi: wieś Starowojtowe.

Opłatę 7,00 UAH pobrano za: „pryb. ter. serwis. zony", być może chodzi o „prybyrannia terytoriji serwisnoji zony", czyli „sprzątanie terenu strefy obsługi".

Data: 7 listopada 2011 roku.

[8] Praktyki te opisuje również prasa lokalna. Patrz np. materiał *Haracz na granicy. Po ukraińskiej stronie trzymaj się za kieszeń* – internetowe wydanie „Dziennika Wschodniego" z dnia 9 marca 2012 roku (ostatni dostęp 10 maja 2012).

Zbierający opłaty stwierdził, że są one „za bezpłatną toaletę". Praktykę tę zarejestrowano tylko przed przejściem granicznym w Jagodzinie (po stronie ukraińskiej). Przed przejściem Zosin–Ustiług od kierowców z polskimi numerami rejestracyjnymi pobierano „opłatę ekologiczną" o podobnej wysokości. W tym wypadku również wydawano paragon, na którym można przeczytać: „składka dobrowolna". Jej dobrowolność jest jednak iluzoryczna, gdyż niekiedy ukraińskie służby graniczne wymagają okazania paragonu przed wjazdem na teren przejścia. Kierowcy bez paragonu są zawracani. Powyższe opłaty – choć trudne do uzasadnienia – podlegają jednak regulacjom prawnym i opodatkowaniu (wydawany jest paragon fiskalny), więc właściwie trudno je nazwać „nieformalnymi".

Opłaty nieformalne *sensu stricto* pobierane są przez ukraińskich funkcjonariuszy granicznych i milicję drogową stojącą przed przejściem. Milicja karze w ten sposób np. za jazdę pod prąd na przejście w Rawie Ruskiej, nie wypisuje jednak mandatów – pobiera opłatę „w gotówce i bez pokwitowania". Zazwyczaj jest to 100 UAH (ok. 40 zł). Ukraińska straż graniczna za ominięcie kolejki i wjazd na teren przejścia życzy sobie zwykle 200 UAH[9]. Kierowca, który dostał się na teren przejścia i chciałby podjechać bezpośrednio do stanowisk kontroli ukraińskiej, by nie czekać w następnej długiej kolejce – może ją ominąć za kolejne 100 UAH.

Stawki te są powszechnie znane, kierowcy wymieniają się informacjami, komu i w jakim momencie należy zapłacić. Badacze Fundacji zauważyli jednak, że nawet bez współpracy kierowców ustalenie stawek łapówek nie nastręcza żadnych trudności. Ukraińscy funkcjonariusze nie uważają tej sprawy za wstydliwą, nie boją się też raczej kar za korupcję i na ogół sami informują, komu i ile „się należy". Wręczanie łapówek odbywa się tym częściej, im dłuższa jest kolejka oczekujących przed szlabanem. Czasami wzdłuż kolejki chodzą „akwizytorzy" oferujący pomoc przy jej ominięciu,

[9] O takich stawkach „opłat" usłyszeli w czasie przejazdów badawczych współpracownicy Fundacji Batorego. „Dziennik Wschodni" (wydanie internetowe z 9 marca 2012) podaje dwukrotnie wyższe.

szczególnie gorzej zorientowanym kierowcom, którzy mają numery rejestracyjne spoza obszarów przygranicznych.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że opisane tu zjawiska patologiczne – choć zarejestrowane po stronie ukraińskiej – rozwijają się dlatego, że jest na nie popyt. Są więc w pewnym sensie skutkiem zatorów i kolejek powstałych z powodu zbyt wolnej – w stosunku do liczby oczekujących – obsługi po polskiej stronie.

Do zjawisk niepożądanych na przejściach granicznych należy również przemyt towarów akcyzowych (głównie papierosów i alkoholu, czasem również paliwa). Zajmują się nim przede wszystkim mieszkańcy terenów przygranicznych, zarówno z polskiej, jak i ukraińskiej strony granicy. Mimo że w ostatnim czasie Służba Celna notuje spadek zainteresowania przemytem na rzecz legalnego handlu przygranicznego, ten pierwszy ciągle jest zjawiskiem bardzo popularnym, o czym świadczą zarówno obserwacje osób przekraczających granicę, jak i materiały prasowe.

Można niekiedy odnieść wrażenie, że powolna odprawa graniczna jest jednym ze stosowanych przez polskie służby sposobów walki z tym problemem – takimi przemyśleniami dzielili się z badaczami Fundacji przedsiębiorcy z Przemyśla i okolic. W czasie jednego z wywiadów prowadzonych w ramach omawianego tu badania usłyszeliśmy: „Jeśli się szybciej odprawia, to oni [przemytnicy] szybciej wracają i na granicy robi się jak na rondzie".

Dane statystyczne podawane przez Służbę Celną z powołaniem się na raport Europejskiego Biura ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych OLAF wskazują, że polska Służba Celna od trzech lat jest na pierwszym miejscu w Europie pod względem liczby zatrzymanych papierosów pochodzących z przemytu. W prasie i materiałach Służby Celnej można przeczytać o licznych kontrolach prowadzonych na targowiskach.

Tymczasem, jak się wydaje, przemyt „mrówkowy" – wciąż trwa. Osoby przenoszące przez granicę papierosy i alkohol bez większych trudności sprzedają towar w bezpośredniej bliskości przejścia granicznego. Można to zaobserwować np. w Medyce, gdzie w odległości ok. 100 m od przejścia dla pieszych, na przystanku busów w kierunku Przemyśla odbywa się regularny

handel przemycanymi towarami[10]. W samym Przemyślu miejsc, gdzie można kupić ukraińskie papierosy i wódkę, jest wiele. Podobnie dzieje się w bardziej oddalonym od granicy Lublinie. Różnica cen wyrobów tytoniowych i alkoholu między Polską a Ukrainą jest bardzo duża, sankcje za przemyt są niskie, a jedyny konsekwentnie stosowany sposób jego zwalczania to ograniczanie przepustowości przejść granicznych. Według Straży Granicznej opłacalność przemytu papierosów jest większa niż narkotyków.

Podsumowując, skuteczne przeciwdziałanie zjawiskom patologicznym w obszarze granicznym i usprawnienie ruchu granicznego są ze sobą ściśle powiązane. Drożna granica oznacza realne korzyści dla regionu i możliwości legalnego zarobkowania dla tych, którzy dziś nie mają pracy. Jednocześnie płynny ruch graniczny ani nie zostawia czasu na łapówki, ani nie stwarza okazji do ich oferowania czy żądania. Podobnie przejrzyste procedury dostępu do zielonego pasa od strony ukraińskiej zlikwidowałyby okazję do pobierania „opłat za przysługę".

Pomiar przepustowości przejść granicznych

Jak wspomniano wyżej, obserwacje wykazały, że przepustowość przejść granicznych z Ukrainą jest ograniczana m.in. przez wadliwą organizację pracy, której efekt stanowią np. częste zakłócenia płynności ruchu granicznego. Aby dokładnie zbadać dynamikę ruchu granicznego, przeprowadziliśmy obserwacje na wszystkich przejściach drogowych przy wjeździe do Polski. Poniżej przedstawiamy wyniki badań, które pozwoliły na porównanie efektywności pracy przejść i sformułowanie wniosków dotyczących źródeł kolejek na granicy.

Analizę wyników obserwacji – z konieczności fragmentarycznych, bo ograniczonych do wybranych dni – prezentujemy na tle danych statystycznych dotyczących ruchu osobowego w ciągu całego roku. Zestawienie tych

[10] Widzieli to na własne oczy zarówno badacze Fundacji Batorego liczący samochody na przejściu, jak i (wielokrotnie) autorzy niniejszego raportu.

danych z wynikami obserwacji pozwala zweryfikować reprezentatywność przeprowadzonego badania.

W tabeli nr 1 znajdują się podstawowe informacje dotyczące badanych przejść granicznych. Warto przede wszystkim zwrócić uwagę na liczbę i charakter pasów przeznaczonych do odprawy. Prezentujemy jedynie informacje dotyczące wjazdu do Polski, bo ten kierunek był przedmiotem naszego zainteresowania w ramach badania.

Tabela 1. Charakterystyka drogowych przejść granicznych z Ukrainą

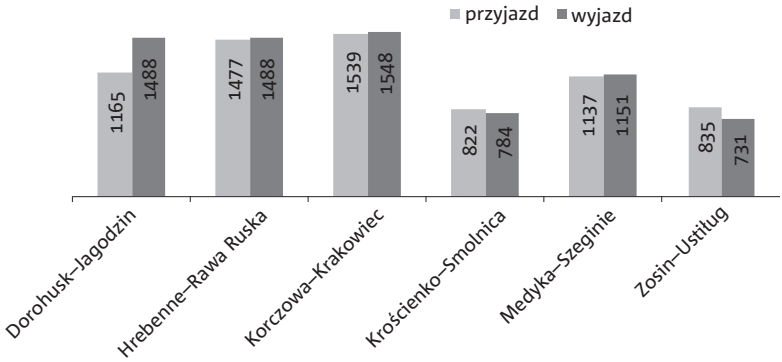
Przejście	Liczba pasów obsługi dla samochodów osobowych wjeżdżających do Polski	Informacje dodatkowe
Dorohusk–Jagodzin	5	Jeden z tych pasów jest tylko dla obywateli UE, EOG i CH oraz jeden dla CD.
Hrebenne–Rawa Ruska	5	Dwa z tych pasów są tylko dla obywateli UE, EOG i CH oraz jeden dla CD.
Korczowa–Krakowiec	5	Brak danych o szczególnym przeznaczeniu poszczególnych pasów.
Medyka–Szeginie	4	W sumie osiem stanowisk odprawy, z tego dwa pasy (cztery stanowiska odprawy) są oznaczone jako zielone.
Krościenko–Smolnica	3	Jeden z tych pasów jest tylko dla obywateli UE, EOG i CH.
Zosin–Ustiług	2	Jeden z tych pasów jest tylko dla obywateli UE, EOG i CH.

Źródło: Strony internetowe Nadbużańskiego i Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej.

Zgodnie z danymi zamieszczonymi na stronach oddziałów Straży Granicznej odprawa samochodów osobowych wjeżdżających z Ukrainy do Polski przez drogowe przejścia graniczne dokonywana jest najczęściej na czterech lub pięciu pasach. Wyjątki stanowią przejścia Zosin–Ustiług, które ma tylko dwa pasy, i Krościenko–Smolnica, gdzie dla samochodów

osobowych dostępne są trzy pasy. Zawartą w tabeli nr 1 charakterystykę przejść granicznych dopełniają informacje statystyczne o natężeniu ruchu. Statystyki te są zbierane m.in. przez Straż Graniczną i w ujęciu zbiorczym publikowane w Internecie na stronach www.strazgraniczna.pl.

Wykres 1. Średnia liczba pojazdów przekraczających granicę polsko-ukraińską w ciągu doby w 2011 roku



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Straży Granicznej.

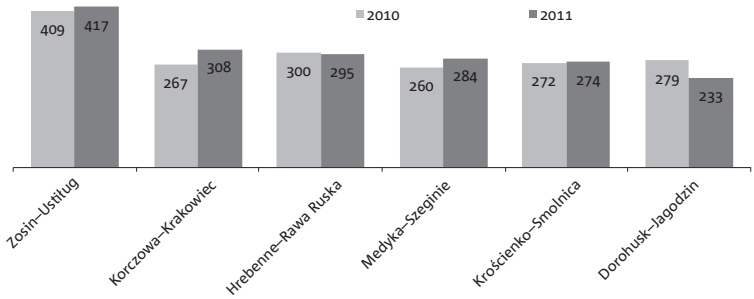
Jak pokazują dane zawarte na powyższym wykresie, w 2011 roku najwięcej samochodów w ciągu doby odprawiano na przejściu Korczowa–Krakowiec i Hrebenne–Rawa Ruska, najmniej zaś w Krościenku i Zosinie. Dane o natężeniu ruchu są więc spójne z wielkością przejść.

Znaczne różnice w wielkości, czyli fizycznej przepustowości przejść (zależnej bezpośrednio od liczby pasów odpraw), utrudniają porównanie efektywności pracy poszczególnych przejść. Efektywność można zmierzyć, gdy obliczy się, ile samochodów jest przeciętnie odprawianych na jednym pasie[11]. Porównanie tak obliczonej efektywności przeprowadzamy tylko dla

[11] Tę liczbę można traktować jako charakterystykę efektywności jedynie przy założeniu, że nie ma przestojów spowodowanych po prostu przez brak chętnych do przekroczenia granicy. Wieloletnie obserwacje wskazują, że przestoje czy zwolnienie tempa odpraw z powodu braku

kierunku wjazdowego do Polski, ponieważ – jak pokazaliśmy w poprzednich rozdziałach – jest on znacznie bardziej problematyczny: na wjeździe do kraju częściej tworzą się kolejki i są dłuższe niż przy wyjeździe. Na wykresie nr 2 przedstawiono średnie liczby pojazdów wjeżdżających do Polski w ciągu doby przez poszczególne przejścia graniczne w przeliczeniu na jeden pas przeznaczony do odpraw.

Wykres 2. Efektywność odpraw pojazdów przyjeżdżających do Polski



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Straży Granicznej.

Liczby przedstawione na wykresie nr 2 prowadzą do wniosku, że najsprawniejsze jest przejście Zosin–Ustiług – na jeden pas odpraw przypadało tam ponad 400 pojazdów w ciągu doby. Przejście to różni się wyraźnie od pozostałych, które z kolei są do siebie bardzo podobne pod względem średniej dobowej liczby odprawianych pojazdów[12]. Warto zwrócić uwagę na to,

podróżnych zdarzają się relatywnie najczęściej na przejściu Krościenko–Smolnica. Na pozostałych przejściach do takich sytuacji dochodzi w czasie polskich lub ukraińskich świąt państwowych czy religijnych, ale zdarza się to bardzo rzadko.

[12] Wniosek ten nasuwa się sam po obejrzeniu wykresu. Potwierdzają go jednak również parametry statystyczne: współczynnik zmienności efektywności przejść granicznych bez Zosina to 0,09, podczas gdy po włączeniu Zosina wzrasta dwukrotnie (do 0,19). Współczynnik zmienności to odchylenie standardowe podzielone przez średnią. Jest miarą zróżnicowania danych. Im mniejsze różnice między jednostkami obserwacji, tym mniejszy współczynnik. Dla jednakowych obserwacji wynosi 0.

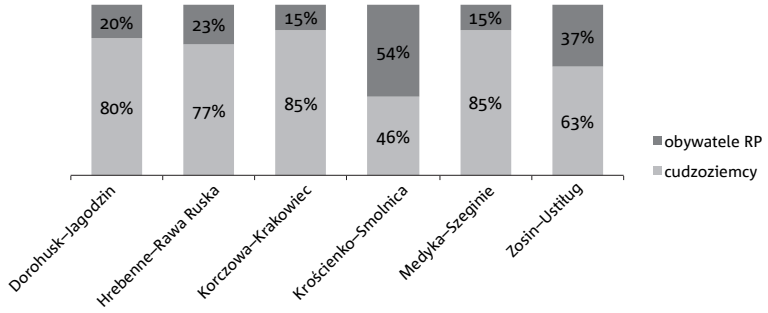
że przed rokiem sytuacja wyglądała bardzo podobnie. Zmiany w 2011 w stosunku do 2010 roku są na ogół niewielkie. Na przejściu Korczowa–Krakowiec nastąpił piętnastoprocentowy wzrost efektywności, a na przejściu Dorohusk–Jagodzin – szesnastoprocentowy spadek.

Przejście w Zosinie jest małe – istnieją tam tylko dwa pasy odpraw przy wjeździe do Polski (ilustruje to poniższe zdjęcie). Dodatkowo stronę polską i ukraińską łączy wąski most na Bugu. Niezależnie od tych ograniczeń infrastrukturalnych odprawa przebiega sprawniej niż na innych przejściach. Nie bez znaczenia zapewne pozostaje fakt, że przy wjeździe do Polski odprawa jest wspólna. Stanowiska polskie i ukraińskie mieszczą się tuż koło siebie, więc wszystkie kontrole są prowadzone przy jednym zatrzymaniu się pojazdu. Wspólna jest również odprawa na przejściu Krościenko–Smolnica, ale ono nie wyróżnia się większą niż gdzie indziej liczbą odprawionych pojazdów, co wynika zapewne ze szczególnego położenia geograficznego tego przejścia.

Przejście graniczne w Zosinie – widok na stronę polską, gdzie znajdują się polskie i ukraińskie stanowiska odprawy (fot. z Google Earth)

Dla szybkości odpraw nie bez znaczenia pozostaje obywatelstwo podróżnych przekraczających granicę. Zgodnie z kodeksem granicznym Schengen „obywatele państw trzecich" (czyli wszystkich tych, które nie należą do Unii Europejskiej) podlegają bardziej szczegółowej kontroli niż obywatele Unii, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii. Wykres nr 3 pokazuje strukturę podróżnych wjeżdżających do Polski przez poszczególne przejścia graniczne. „Cudzoziemcy" to w znacznej większości obywatele Ukrainy. Jak pokazują prezentowane niżej wyniki obserwacji na przejściach granicznych, podróżnych z obywatelstwem innym niż polskie lub ukraińskie spotyka się niezwykle rzadko.

Wykres 3. Obywatelstwo osób wjeżdżających do Polski przez drogowe przejścia graniczne z Ukrainą w 2011 roku



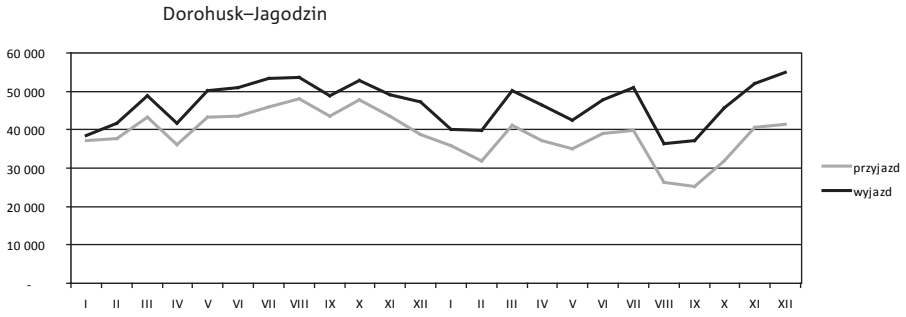
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Straży Granicznej.

Dwa przejścia, na których odbywa się wspólna odprawa graniczna (w przypadku Zosina jedynie przy wjeździe do Polski), charakteryzują się jednocześnie większym udziałem obywateli polskich w ruchu osobowym. Jednak dokładniejsze analizy statystyczne efektywności obsługi na przejściach nie pokazały jednolitego wzoru zależności, który uprawniałby do wyciągnięcia wniosku, że im większy udział cudzoziemców wśród

podróżnych, tym mniej efektywne odprawy[13]. Ta niejednoznaczność wpływu odsetka cudzoziemców na efektywność odpraw sugeruje, że to nie odprawa graniczna (m.in. kontrola paszportów i dokumentów), ale odprawa celna stanowi wąskie gardło.

Analiza przedstawionej na wykresie nr 4 dynamiki ruchu samochodów osobowych na przejściach w ujęciu miesięcznym w okresie 2010–2011 wskazuje na znaczną stabilność sytuacji na wszystkich przejściach. Można zauważyć pewne osłabienie ruchu w grudniu i styczniu, czyli na przełomie roku, po czym stan szybko wraca do poprzedniego poziomu. Współczynnik zmienności liczby odprawionych pojazdów waha się w przedziale od 0,08 do 0,15. Są to wartości naprawdę niewielkie. Relatywnie największe wahania zanotowano na przejściu Dorohusk–Jagodzin, przy czym w 2011 roku były one większe niż w 2010.

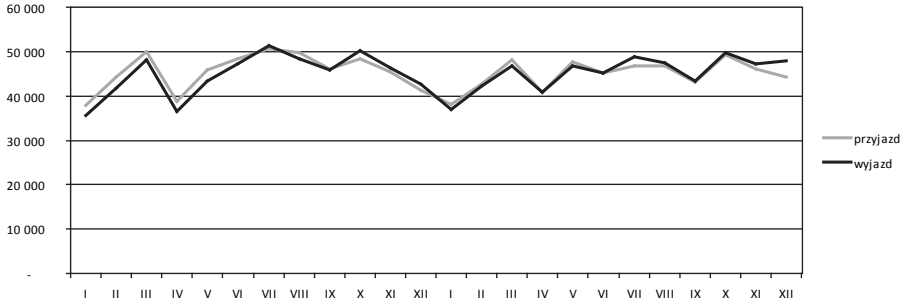
Wykres 4. Dynamika ruchu samochodów osobowych przez drogowe przejścia graniczne (2010–2011)



współczynnik zmienności: 0,15 – przyjazd i 0,12 – wyjazd (w ciągu dwóch lat)

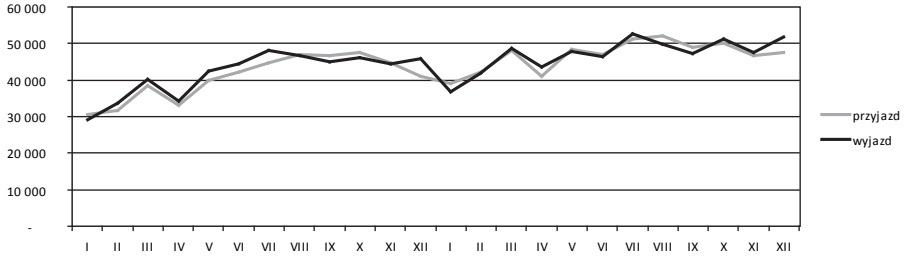
[13] Korelacja średniej dziennej liczby odprawionych pojazdów z odsetkiem cudzoziemców wśród podróżnych okazała się ujemna na przejściach Dorohusk–Jagodzin i Krościenko–Smolnica (im większy udział cudzoziemców, tym mniej efektywna odprawa), a dodatnia na pozostałych (im większy udział cudzoziemców, tym efektywniejsza odprawa). W niektórych przypadkach korelacja ta była słaba, w innych silniejsza (najsilniejsza w Krościenku).

Hrebenne–Rawa Ruska



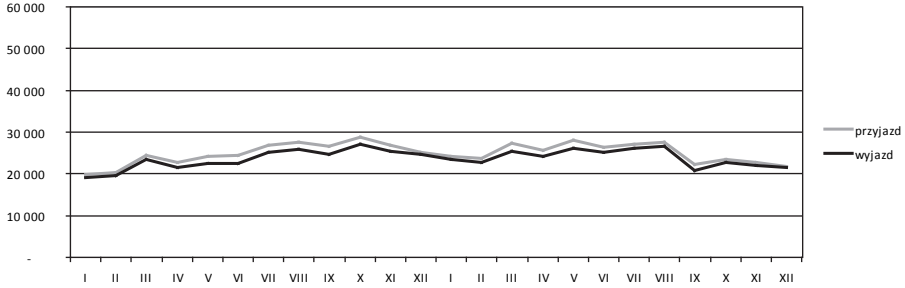
współczynnik zmienności: 0,08 – przyjazd i 0,09 – wyjazd (w ciągu dwóch lat)

Korczowa–Krakowiec



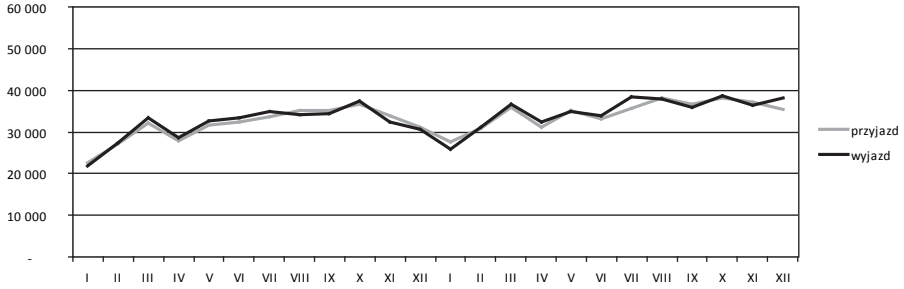
współczynnik zmienności: 0,13 – w obu kierunkach (w ciągu dwóch lat)

Krościenko–Smolnica



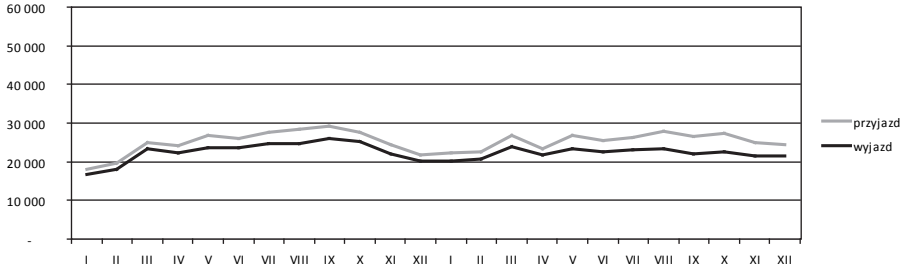
współczynnik zmienności: 0,1 – przyjazd i 0,09 – wyjazd (w ciągu dwóch lat)

Medyka–Szeginie



współczynnik zmienności: 0,12 w obu kierunkach (w ciągu dwóch lat)

Zosin–Ustiług



współczynnik zmienności: 0,11 – przyjazd i 0,09 – wyjazd (w ciągu dwóch lat)

Źródło: Dane – Straż Graniczna, obliczenia własne.

W Dorohusku 9 maja 2011 roku otwarto zielony korytarz dla osób, które nie przewożą towarów podlegających ocleniu. Statystyki ruchu granicznego nie zareagowały na to w żaden sposób. Teoretycznie pas „nic do oclenia" powinien usprawnić odprawę, co mogłoby przyczynić się do zwiększenia liczby odprawianych pojazdów. Nic takiego jednak nie nastąpiło: w maju odprawiono tam mniej pojazdów niż w kwietniu, a po niewielkim wzroście w czerwcu i lipcu nastąpił wyraźny spadek w sierpniu i wrześniu. Oczywiście liczba odprawionych samochodów to jedynie pośredni i bardzo niepre-

cyzyjny wskaźnik sprawności odprawy[14]. Rzeczywistym wskaźnikiem jest długość kolejek przed przejściami granicznymi. Takich danych jednak nie ma, ewentualnie są fragmentaryczne.

Wydaje się – wskazują na to również obserwacje badaczy Fundacji Batorego – że uruchomienie takiego „połowicznego", bo działającego tylko po polskiej stronie, pasa „nic do oclenia" ma niewielkie znaczenie dla sprawności odprawy. Przyczyna tego leży przede wszystkim w tym, że jego uruchomieniu nie towarzyszą rozwiązania organizacyjne po stronie ukraińskiej, które zapewniałyby dostęp do tego pasa bez konieczności czekania w kolejce[15].

Jeśli chodzi o pozostałe przejścia graniczne, to warto odnotować trend wzrostowy liczby odpraw widoczny na przejściu Korczowa–Krakowiec na przestrzeni analizowanych dwóch lat. Podobnie w Medyce, choć tam trend wzrostowy zarysował się dopiero w roku 2011, w poprzednim okresie był niemal niewidoczny. Odnotowane przez statystyki zmiany w liczbie odpraw na wspomnianych dwóch przejściach są prawdopodobnie skutkiem przeprowadzonych ostatnio modernizacji obu przejść granicznych. W szczególności na przejściu Korczowa–Krakowiec funkcjonuje zielony pas, który zaczyna się po stronie ukraińskiej, a kończy po stronie polskiej. Przejście Medyka–Szeginie natomiast zostało niedawno rozbudowane w taki sposób, że liczba stanowisk odprawy zwiększyła się dwukrotnie.

---

[14] Liczba samochodów przejeżdżających przez granicę zależy bezpośrednio od tego, ile jest osób zainteresowanych takim przejazdem.

[15] W kwietniu 2012 roku Fundacja otrzymała zapewnienie ze strony Służby Celnej, że zielony pas w Dorohusku jest już zbudowany po obu stronach granicy i czeka na oficjalne otwarcie. Wówczas zapewne bardzo usprawni przejazd przez to przejście. W Zarządzie Granicznym Straży Granicznej dowiedzieliśmy się, że od początku funkcjonowania zielonego pasa w Dorohusku istnieje procedura kierowania pojazdów na ten pas od razu z mostu granicznego, czyli od momentu, kiedy podróżny faktycznie znajdzie się już na terytorium Polski. Badacze Fundacji jadąc z Ukrainy do Polski mieli jednak problem (w listopadzie 2011) zarówno ze znalezieniem tablic informujących o istnieniu zielonego pasa (w okolicach ukraińskich szlabanów w ogóle takich tablic nie zauważyli), jak z przekonaniem ukraińskich funkcjonariuszy granicznych, by pozwolili ominąć kolejkę, przejść ukraińską odprawę i następnie skorzystać ze wspomnianego zielonego korytarza. Udało się to tylko jeden raz.

Zmiany ruchu granicznego w ciągu dnia

W celu uchwycenia dynamiki ruchu granicznego w ciągu dnia przeprowadzono systematyczne pomiary liczby pojazdów wjeżdżających do Polski. Odbywały się – jak już wspomniano – w ciągu 12 godzin, od 9:00 do 21:00 bez przerwy. Zbiorcze wyniki obserwacji przedstawia poniższa tabela. Porównanie wyników obserwacji z danymi statystycznymi Straży Granicznej wskazuje, że badacze Fundacji zaobserwowali od 44% do 60% średniego dobowego ruchu przez badane przejścia.

Tabela 2. Liczba pojazdów wjeżdżających do Polski w godz. 9:00–21:00 – wyniki obserwacji

		PL przygraniczne	PL pozostałe	Razem PL	Razem UA	Procent średniego ruchu dobowego*
Dorohusk	dzień powszedni	63	51	114	424	44%
	dzień świąteczny	111	64	175	317	
Zosin	dzień powszedni	137	85	222	262	60%
	dzień świąteczny	172	126	298	217	
Hrebenne	dzień powszedni**	222	135	357	447	52%
	dzień świąteczny	236	184	420	317	
Korczowa	dzień powszedni	343	99	442	444	55%
	dzień świąteczny	290	128	418	386	
Medyka	dzień powszedni	245	73	318	336	56%
	dzień świąteczny	188	81	269	360	
Krościenko	dzień powszedni	124	196	320	96	51%
	dzień świąteczny	117	193	310	89	

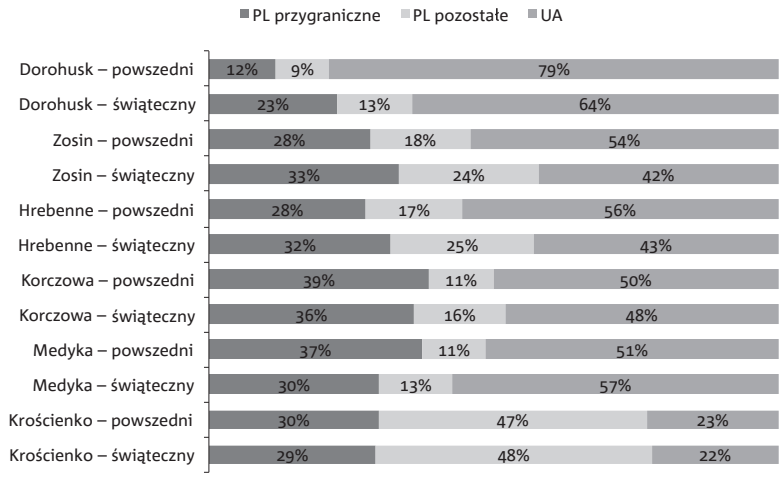
* Do obliczenia odsetków użyto średniej liczby zaobserwowanych pojazdów z dnia świątecznego i dnia powszedniego oraz danych statystycznych uzyskanych od Straży Granicznej dotyczących grudnia 2011 roku.

** W Hrebennem w dzień powszedni badacz obserwujący samochody został poinformowany przez Straż Graniczną, że tego dnia trwały ćwiczenia związane z przygotowaniami do Euro 2012 i samochody były obsługiwane „inaczej niż zwykle". Niestety nie objaśniono, na czym polega odmienność tej obsługi.

W omawianych tu analizach nie uwzględniono samochodów z rejestracjami innymi niż polskie i ukraińskie, gdyż w przypadku wszystkich obserwowanych przejść był to absolutny margines. Najwięcej takich samochodów zaobserwowano na przejściu w Korczowej (24 w dzień świąteczny i 10 w dzień powszedni, czyli odpowiednio 3% i 1%), natomiast w Hrebennem w oba dni nie było ani jednego.

Zestawienie danych z obserwacji ze statystykami Straży Granicznej (kolumna tabeli zatytułowana „Procent średniego ruchu dobowego") pokazuje, że dwunastogodzinna obserwacja pozwoliła na uchwycenie ok. połowy średniej liczby pojazdów odprawianych w ciągu doby (w przypadku Dorohuska było to nieco mniej, a w przypadku Zosina – trochę więcej).

Wykres 5. Udział samochodów z rejestracjami polskimi i ukraińskimi w ruchu granicznym



Źródło: Badania Fundacji Batorego, grudzień 2011.

Prawie wszystkie badane przejścia graniczne są zdominowane przez mieszkańców strefy przygranicznej – przynajmniej jeśli chodzi o samochody z polskimi tablicami rejestracyjnymi. Nie była prowadzona dokładna rejestracja tablic ukraińskich[16], ale – według relacji badaczy – można było zorientować się, że znaczna większość przekraczających granicę obywateli Ukrainy to – podobnie jak w przypadku Polaków – mieszkańcy bezpośredniego sąsiedztwa przejścia granicznego. Wyjątek stanowi przejście Krościenko–Smolnica – ze względu na szczególne położenie tego przejścia, o czym była już mowa.

W dzień świąteczny ruch jest mniej intensywny niż w dzień powszedni i ma trochę inną strukturę. Nieco częściej pojawiają się wówczas samochody z rejestracjami z innych regionów Polski niż powiaty przygraniczne, odnotowano również mniejszy niż w dzień powszedni udział samochodów z numerami ukraińskimi. W Korczowej i Medyce te różnice w strukturze ruchu między dniem powszednim a świętem były najmniej wyraźne.

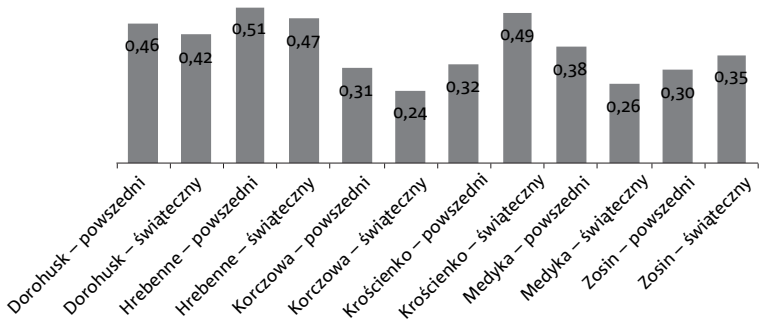
Obserwacja przejść przyniosła również bardzo dokładne dane o dziennej dynamice ruchu przez granicę i wykazała brak płynności ruchu. Istnienie przestojów na przejściu, po których następuje skokowe zwiększenie liczby odprawianych pojazdów, by potem powrócić do wolniejszego tempa odpraw, sugeruje wadliwą organizację pracy na przejściu. Utrzymujący się przez dłuższy czas brak płynności ruchu sprzyja również tworzeniu się zamieszania i korków, które jeszcze bardziej pogłębiają kłopoty z organizacją pracy przejścia.

Podczas obserwacji jedynie w Krościenku zdarzały się „luki" wynikające z braku osób zainteresowanych przejazdem przez granicę. Na wszystkich pozostałych przejściach ciągle czekały samochody do odprawy. Płynność ruchu natomiast była bardzo zróżnicowana, przy czym w święto ruch na ogół był bardziej płynny niż w dzień powszedni. Ilustruje to wykres nr 6. Pokazano

[16] Ukraińskie tablice rejestracyjne pozwalają na zidentyfikowanie jedynie obłasti, czyli jednostki administracyjnej mniej więcej odpowiadającej województwu. Nie byłoby zatem możliwe zidentyfikowanie samochodów pochodzących z bezpośredniego sąsiedztwa granicy. Kolejnym problemem jest to, że spotyka się kilka wzorów tablic, więc ich „dekodowanie" przez obserwatorów mogłoby okazać się kłopotliwe i prowadzić do błędów. Biorąc to wszystko pod uwagę, zrezygnowaliśmy z dzielenia samochodów ukraińskich na „przygraniczne" i „pozostałe".

na nim wyrażone w procentach wartości współczynników zmienności. Najmniejsze zróżnicowanie płynności wystąpiło w Korczowej i w Medyce w dzień świąteczny. Największe – w Hrebennem, Dorohusku i Krościenku w dzień świąteczny. Jednocześnie odprawa w Hrebennem i Dorohusku najczęściej bywa przedmiotem krytyki na rozmaitych forach internetowych poświęconych granicy. Tam też zwykle stoją wielogodzinne kolejki. Duża wartość współczynnika zmienności natężenia ruchu w Krościenku była spowodowana tym, że zdarzały się odcinki czasowe, w których nie było chętnych do odprawy.

Wykres 6. Porównanie płynności ruchu na przejściach granicznych*



* Uwaga: wykres przedstawia wartości współczynników zmienności, a zatem – im mniejsza wartość współczynnika, tym większa płynność.
Źródło: Badania Fundacji Batorego, grudzień 2011.

Inne parametry statystyczne liczby odprawianych pojazdów również wskazują na duże zróżnicowanie sytuacji w poszczególnych kwadransach. W tabeli nr 3 zestawiono podstawowe parametry: minimum, maksimum, średnią i pierwszy kwartyl[17].

[17] Jeśli pierwszy kwartyl wynosi 10, to znaczy, że w 25% zbadanych odcinków czasowych odprawiono co najwyżej dziesięć pojazdów.

Zwracają uwagę szczególnie dane dotyczące Dorohuska i Hrebennego. W Dorohusku zarówno w dzień powszedni, jak i świąteczny zdarzyły się takie kwadranse, w ciągu których nie odprawiono ani jednego pojazdu. Nie była to kwestia braku ruchu na przejściu. W czasie prowadzenia badań ruch nie ustawał. W dzień powszedni kwadrans przestoju zdarzył się między 19:00 a 19:15, przy czym w poprzednich 15 minutach odprawiono trzynaście samochodów, a w następnych – szesnaście. W święto podobna sytuacja była między 20:15 a 20:30, przy czym w ciągu poprzedzającego kwadransa odprawiono dwanaście pojazdów, a potem cztery.

W Hrebennem minimalna liczba samochodów odprawionych w ciągu kwadransa to dwa. W dzień powszedni zdarzyło się tak w końcowym kwadransie obserwacji (20:45–21:00), nie wiemy więc, co działo się później, natomiast kwadrans wcześniej odprawiono osiemnaście pojazdów, a pół godziny wcześniej – 21. Jeśli chodzi o dzień świąteczny, to dwa samochody odprawiono między 18:30 a 18:45, wcześniej pięć, a później 21.

Tabela 3. Dane o sprawności odprawy na pięciu przejściach – wyniki obserwacji

		Minimum	Maksimum	Średnia	Pierwszy kwartyl
Dorohusk	powszedni	0	22	11,0	8
	świąteczny	0	20	10,1	8
Hrebenne	powszedni	2	37	16,5	9,75
	świąteczny	2	35	14,9	9
Korczowa	powszedni	9	42	18,7	14,75
	świąteczny	9	25	16,9	14,75
Krościenko	powszedni	1	15	8,9	7,75
	świąteczny	0	18	8,5	5
Medyka	powszedni	5	29	13,5	10
	świąteczny	5	22	13,0	11
Zosin	powszedni	3	19	10,2	9
	świąteczny	4	20	10,9	8

Źródło: Badanie Fundacji Batorego, 2011–2012.

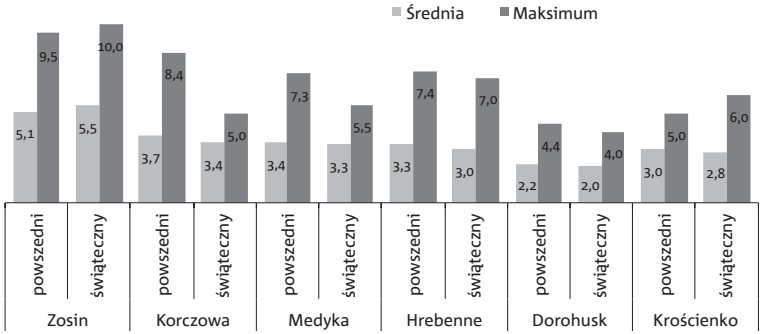
Warto w tym miejscu przypomnieć, że obserwacje „tajemniczych klientów" prowadzone na przejściach w Hrebennem i Dorohusku przyniosły informacje o zdarzających się przestojach w odprawie, tzn. sytuacjach, w których obserwator nie widział ani jednej osoby na żadnym pasie przy stojących samochodach. Badania typu „tajemniczy klient" i opisywane w tej części obserwacje były prowadzone w innych dniach, jednak ich wyniki są spójne. To może oznaczać, że „martwe okresy" i czasowe spowolnienie ruchu na przejściach zdarzają się systematycznie.

Do podobnych wniosków prowadzi również zestawienie maksymalnych wartości w tabeli nr 3. Najwięcej pojazdów w ciągu kwadransa odprawiono na przejściu w Korczowej, z tym że była tu znaczna różnica między dniem powszednim a świątecznym (odpowiednio 42 i 25 samochodów). Na drugim miejscu pod tym względem znalazło się Hrebenne (37 samochodów w dzień powszedni i 35 w świąteczny). Oba porównywane przejścia są podobnej wielkości, przynajmniej jeśli chodzi o wjazd do Polski – mają po pięć pasów odpraw, jednak Hrebenne wydaje się wyraźnie mniej sprawne (przypomnijmy, że w Korczowej działa zielony pas obejmujący stronę ukraińską i polską przejścia).

Porównanie efektywności poszczególnych przejść granicznych jest możliwe, gdy uwzględnimy liczbę pasów do odprawy. Na wykresie nr 7 przedstawiono średnią oraz maksymalną liczbę samochodów odprawionych w ciągu kwadransa – obie w przeliczeniu na jeden pas odpraw. Wyniki tej analizy są spójne z przedstawionymi na wykresie nr 2 obliczeniami dokonanymi na podstawie danych Straży Granicznej. Obserwacje pokazały większe różnice między poszczególnymi przejściami.

Pomiar efektywności odpraw dokonany na podstawie wyników obserwacji prowadzi do takiego samego wniosku jak analiza danych Straży Granicznej: najefektywniejsze okazało się przejście w Zosinie, na którym w ciągu 15 minut odprawia się średnio powyżej pięć pojazdów w przeliczeniu na jeden pas odprawy. Najmniej sprawnie odprawa przebiega w Dorohusku, gdzie na jednym pasie w ciągu kwadransa udaje się oprawić średnio jedynie nieco ponad dwa samochody. Zwraca uwagę również niskie maksimum szybkości odprawy na tym przejściu: niewiele ponad cztery samochody w przeliczeniu na jeden pas odprawy.

Wykres 7. Efektywność odpraw samochodów wjeżdżających do Polski – wyniki obserwacji

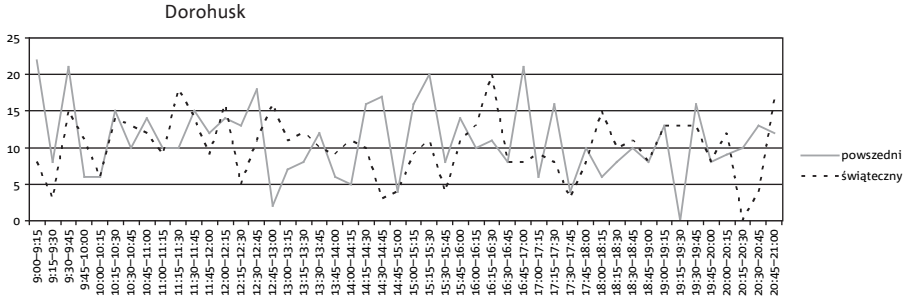


Źródło: Badania Fundacji Batorego, grudzień 2011.

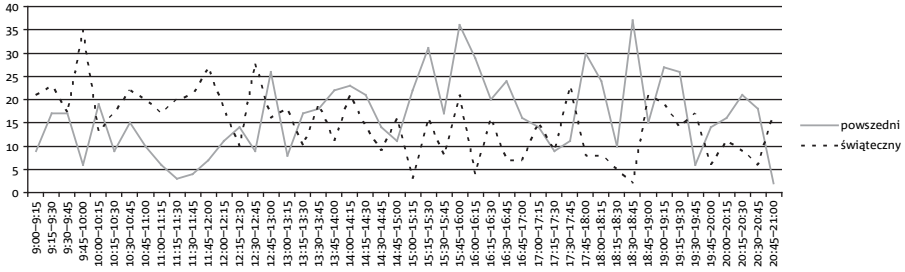
Przeciętna sprawność odprawy na pozostałych przejściach granicznych jest bardzo podobna – wynosi nieco ponad trzy pojazdy na kwadrans.

Na wykresie nr 8 prezentujemy pełne wyniki obserwacji dla wszystkich pięciu przejść. Daje to wyobrażenie o wahaniach szybkości odpraw oraz o jej zróżnicowaniu w ciągu dnia.

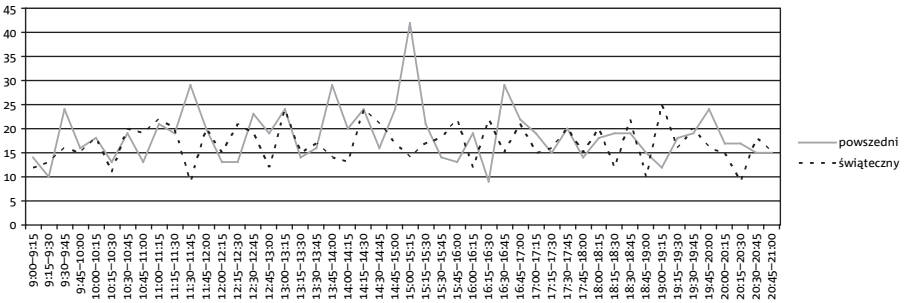
Wykres 8. Dzienna dynamika odpraw na pięciu przejściach granicznych



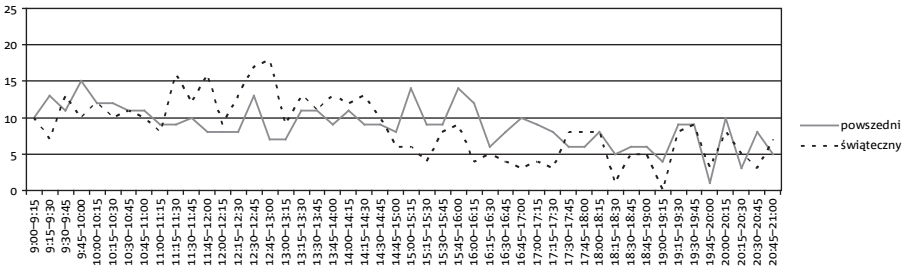
Hrebenne

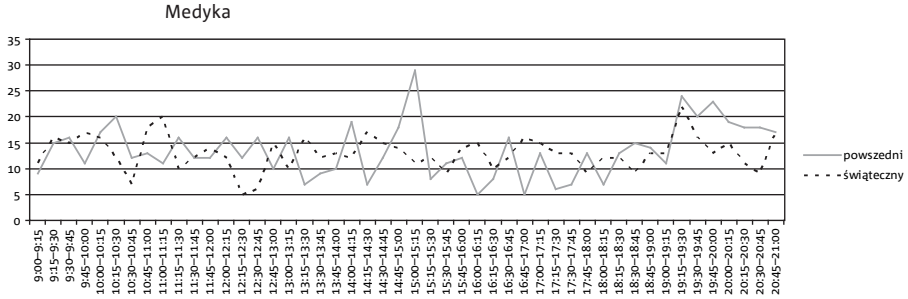


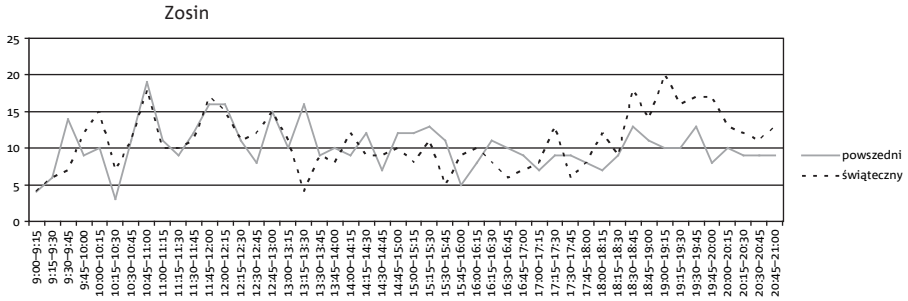
Korczowa



Krościenko







Źródło: Badania Fundacji Batorego, grudzień 2011.

Na powyższych wykresach zwraca uwagę wyraźnie większa płynność ruchu (mniejsze wahania intensywności) na przejściu w Zosinie, które jednocześnie okazało się najbardziej efektywne. Największe wahania zaobserwowano w Hrebennem i Dorohusku, gdzie jednocześnie efektywność była najniższa. Przypominamy, że Zosin i Krościenko to jedyne spośród obserwowanych przejść ze wspólną polsko-ukraińską odprawą graniczną.

Badania potwierdziły hipotezę o tym, że na przejściach granicznych zdarzają się przestoje, które wydają się być efektem wadliwej organizacji pracy. Brak płynności ruchu na przejściu sprzyja powstawaniu kolejek. Wydaje się, że wąskim gardłem pozostaje szczególnie odprawa celna, która z konieczności jest bardziej szczegółowa na kierunku wjazdowym do Polski niż na wyjazdowym. Na kilku przejściach istnieją co prawda zielone korytarze dla

osób nieposiadających nic do oclenia, jednak w praktyce nie funkcjonują tak, jak powinny (m.in. ze względów organizacyjnych i infrastrukturalnych). Przy intensywnym ruchu podróżni, którzy nie mają nic do zadeklarowania, czekają w kolejce razem z ludźmi zgłaszającymi towary do odprawy, zanim dojadą do miejsca, w którym mogą już wjechać na wspomniany zielony pas.

Zarówno analizy danych Straży Granicznej, jak i obliczenia dokonane na podstawie obserwacji prowadzonych przez badaczy Fundacji Batorego, pokazały pozytywny wpływ wspólnej polsko-ukraińskiej odprawy granicznej na sprawność odpraw. Szkoda, że to rozwiązanie stosowane jest tylko na najmniejszym przejściu w Zosinie oraz w Krościenku, które ma znaczenie wyłącznie lokalne ze względu na odległość i fatalną jakość dróg łączących to przejście z większymi miastami na Ukrainie.

Warto również zwrócić uwagę na to, że liczba przejść na granicy polsko-ukraińskiej jest bardzo mała, a ogłaszane od czasu do czasu plany budowy nowych są konsekwentnie odkładane do lamusa. W czerwcu 2006 roku minister rozwoju regionalnego powołał zespół, który opracował strategię rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wschodniej do 2020 roku[18]. W części dotyczącej granicy polsko-ukraińskiej, autorstwa Andrzeja Miszczuka („Zewnętrzna granica Unii Europejskiej – Ukraina. Możliwości wykorzystania dla dynamizacji procesów rozwojowych"), czytamy: „jeżeli przyjąć standard nasycenia przejściami granicy polsko-niemieckiej jako docelowy dla obecnej granicy zewnętrznej UE, to na granicy polsko-ukraińskiej należałoby utworzyć jeszcze 31–32 przejścia graniczne".

Opracowane w 2007 roku w związku z Euro 2012 plany budowy nowych przejść granicznych padły ofiarą kryzysu ekonomicznego i być może innych przeszkód. Niestety nie widać perspektyw na powrót do tych planów – obecnie w zaawansowanym stanie jest budowa dwóch nowych przejść: Dołhobyczów–Uhrynów i Budomierz–Hruszów[19].

---

[18] www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_regionalny/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/Documents/Strategia_PW_dokument_pol_kompr.pdf.

[19] www.starostwo.hrubieszow.pl/hrubieszow.php?get=news,276 i http://rzeszow.gazeta.pl/rzeszow/1,34962,7847183,Przejscie_graniczne_w_Budomierzu_na_Euro_2012.html (dostęp 18 marca 2012 roku).

Dwudziestego szóstego stycznia 2010 roku Rada Ministrów ustanowiła „Program rozwoju infrastruktury granicznej na polsko-ukraińskiej granicy państwowej 2010–2013". Ze względu na trudności związane z pozyskaniem środków europejskich oraz koniecznością przesunięcia środków między inwestycjami, Program podlegał modyfikacjom (ostatnia w grudniu 2011)[20].

Zgodnie z Programem, do 2013 roku planowane są następujące zmiany na granicy polsko-ukraińskiej:

• zwiększenie liczby drogowych przejść granicznych do ośmiu (obecnie 6);

• zwiększenie liczby pasów odpraw dla samochodów osobowych do 91 (teraz 44);

• zwiększenie do 57 liczby pasów odpraw dla samochodów ciężarowych (z obecnych 36);

• zwiększenie do 540 liczby miejsc postojowych dla samochodów ciężarowych (obecnie 340).

Podsumowanie

Źródło kolejek. Przeprowadzone badania pokazały, że wielogodzinne kolejki samochodów oczekujących na wjazd do Polski wynikają przede wszystkim z niewystarczająco – w stosunku do natężenia ruchu – sprawnej odprawy podróżnych po stronie polskiej. Na sprawność odprawy ma wpływ wiele czynników, w tym stan infrastruktury przejść granicznych (np. wąskie mosty na Bugu, wąskie drogi dojazdowe do przejść), sytuacja kadrowa Służby Celnej i Straży Granicznej itp. Wydaje się jednak, że pewne rezerwy tkwią również w organizacji pracy służb kontrolnych na przejściach granicznych. Warto zwrócić uwagę na to, że przedłużające się kolejki sprzyjają korupcji oraz innym niepożądanym zjawiskom. Problemy z płynnością odprawy po stronie polskiej wynikają przede wszystkim z następujących przyczyn:

• wadliwej organizacji ruchu na przejściach, szczególnie na obszarze pomiędzy stroną ukraińską a polską, w wyniku czego często tworzą się zatory i bałagan;

[20] Informacja z Biuletynu Informacji Publicznej MSW, zakładka „Programy".

• wadliwej organizacji pracy służb granicznych i celnych, powodującej przestoje i zakłócenia w płynności ruchu;

• liczby przejść granicznych niedostosowanej do natężenia ruchu[21].

Organizacja pracy służb granicznych. Obserwacje wykazały, że mimo rozbudowanej infrastruktury – zwłaszcza na niektórych niedawno modernizowanych przejściach granicznych – samochody bardzo często są odprawiane pojedynczo. Do rzadkości należą sytuacje, w których praca odbywa się równolegle na wszystkich pasach odprawy. Warto zwrócić uwagę na czas trwania procedur kontrolnych, który dla osób z polskim obywatelstwem często zbliża się do 30 minut[22].

Niedziałający pas uproszczonej odprawy celnej. Tzw. zielony korytarz przeznaczony dla osób, które nie mają żadnych towarów do oclenia, nie spełnia swojej funkcji, gdyż jest praktycznie niedostępny w sytuacji dużego natężenia ruchu na przejściu. Pas ten został wytyczony wyłącznie po stronie polskiej, a funkcjonariusze ukraińscy nie mają żadnych procedur zapewniania dostępu do niego. W rezultacie kolejka samochodów oczekujących na regularną odprawę blokuje dojazd do tego pasa. Ponadto zdarza się, że na pasie uproszczonej odprawy nie ma w ogóle funkcjonariuszy, co czyni jego dostępność jeszcze bardziej problematyczną.

Wspólna odprawa polsko-ukraińska znacznie poprawia efektywność pracy przejścia granicznego. Ten wniosek jednoznacznie wynika zarówno z przeprowadzonych obserwacji, jak i z analizy danych statystycznych. Szkoda, że wspólna odprawa prowadzona jest tylko na dwóch najmniejszych, jeśli

[21] W rekordowym pod względem ruchu osobowego 2005 roku granicę polsko-ukraińską przekraczano (w obie strony) ok. 19 mln razy przez osiem stale funkcjonujących przejść granicznych. Podobna liczba przekroczeń granicy przypadała w tym czasie na granicę polsko-słowacką, na której było wówczas dostępnych ponad 50 różnego typu przejść. Wydaje się, że istotne zwiększenie liczby przejść granicznych wyeliminowałoby negatywny wpływ problemów z organizacją pracy funkcjonariuszy czy kłopotów z kierowaniem ruchem, bo przy mniejszym natężeniu ruchu te kwestie nie są krytyczne.

[22] Chodzi tu o wszystkie procedury kontrolne razem, a nie jedynie o kontrolę paszportów.

chodzi o liczbę pasów, przejściach (Zosin–Ustiług w kierunku wjazdowym do Polski i Krościenko–Smolnica w obu kierunkach).

Nieskuteczna walka z przemytem. Większość osób przejeżdżających przez granicę to mieszkańcy miejscowości przygranicznych trudniący się handlem. Dość często jest to nielegalny handel papierosami i alkoholem[23]. Dzieje się tak niezależnie od tego, że Służba Celna konfiskuje znaczne ilości przemycanych towarów, o czym można się przekonać czytając zarówno statystyki Służby Celnej, jak i prasę. Jak wskazują obserwacje, działalność przemytnicza wciąż wiąże się jednak ze stosunkowo niewielkim ryzykiem, a przewieziony towar dość łatwo sprzedać. Różnica cen towarów akcyzowych między Poską a Ukrainą sprawia, że przemyt przynosi duże zyski, więc chętnych do podejmowania takiej „pracy" nie brakuje. Wydaje się, że za mało podejmuje się skoordynowanych działań służb celnych, granicznych i policji, które mogłyby znacznie ograniczyć atrakcyjność tej formy zarobkowania.

[23] W ostatnich kilkunastu miesiącach zarówno Służba Celna, jak i GUS odnotowują pewien spadek zainteresowania przemytem na rzecz legalnego handlu. Szczególnie dotyczy to obywateli Ukrainy. Jednak skala przemytu wciąż stanowi czynnik utrudniający szybkie odprawianie podróżnych. „Nasycenie zjawiska przemytu na granicy polsko-ukraińskiej, to jeden z głównych czynników, które wpływają na wydłużenie czasu potrzebnego na wjazd do Polski" – jak można przeczytać na stronach internetowych Służby Celnej (www.mf.gov.pl/dokument.php?const=2&dzial=6025&id=281477 – wiadomość z 19.01.2012).

Otoczenie społeczne granicy polsko-ukraińskiej

Elżbieta Świdrowska

Badania gmin po obu stronach granicy pokazują, że:
• Polacy postrzegają przejście graniczne negatywnie: starają się z niego nie korzystać, jeśli nie zmusza ich do tego praca. Lokalne władze patrzą na granicę głównie z perspektywy wysokich obciążeń i kosztów oraz niewielkich korzyści;
• Ukraińcy traktują przejście graniczne jako atut regionu, „okno do Europy", a przekraczanie granicy nie budzi tak negatywnych skojarzeń. Lokalne władze postrzegają istnienie przejścia granicznego jako szansę na większą współpracę z Polską, a przez to na łatwiejszy dostęp do środków unijnych;
• nieprzyjazność granicy wynika głównie z długich kolejek, tworzonych przez licznych drobnych handlarzy, zwanych „mrówkami", oraz z niejasnych reguł jej przekraczania, które sprzyjają korupcji;
• zarówno współpraca samorządów, jak i kulturalna nie wykorzystują w pełni potencjału istniejącego po obu stronach granicy. Niedrożna granica jest istotnym czynnikiem hamującym tę współpracę;
• trudności z przekraczaniem granicy istotnie ograniczają rozwój legalnej przedsiębiorczości lokalnej;
• na terenach przygranicznych istnieje powszechne przyzwolenie na drobny przemyt i nielegalny handel towarami nieopodatkowanymi, czym zajmują się „mrówki". Fakt, iż dla części mieszkańców jest to „sposób na życie", wiąże się z wysokim bezrobociem i brakiem perspektyw na zatrudnienie.

Krótki opis badania

Celem tej części badania było ukazanie społecznego kontekstu funkcjonowania granicy – określenie, w jakim otoczeniu działa przejście graniczne, jak jest postrzegane przez mieszkańców, czy generuje korzyści, czy jedynie problemy, jak wpływa na współpracę samorządów po obu stronach granicy. Badane było również to, czy i w jaki sposób istnienie przejścia granicznego na terenie określonej gminy wpływa na transgraniczną współpracę kulturalną, a także czy sprzyja rozwojowi lokalnej przedsiębiorczości.

Przejście graniczne	Badana gmina/ miejscowość	Liczba miesz-kańców	Najbliższe duże miasto	Rodzaj przejścia
Dorohusk–Jagodzin	gmina Dorohusk	6,4 tys.	Chełm, 25 km, 67 tys. mieszkańców	• od 1975 roku przejście kolejowe – towarowe • od 1990 roku przejście drogowe – osobowe i towarowe • od 1992 roku status przejścia międzynarodowego
Hrebenne–Rawa Ruska	gmina Lubycza Królewska	6,6 tys.	Tomaszów Lubelski, 24 km, 19,8 tys. mieszkańców	• od 1991 roku przejście drogowe – osobowe i towarowe • 1996–2005 przejście kolejowe
Hrebenne–Rawa Ruska	Rawa Ruska	8,1 tys.	Żółkiew, 32 km, 13,3 tys. mieszkańców	j.w.
Zosin–Ustiług	Ustiług	2,2 tys.	Włodzimierz Wołyński, 13 km, 38 tys. mieszkańcow	• od 1995 roku przejście drogowe – osobowe

Badaniem objęto dwie gminy po polskiej stronie granicy – Lubyczę Królewską z przejściem granicznym w Hrebennem i gminę Dorohusk – oraz dwie miejscowości po ukraińskiej stronie granicy – Ustiług i Rawę Ruską. Dodatkowo na Ukrainie przeprowadzono rozmowy z ważniejszymi osobami z Żółkwi. Badania na Ukrainie prowadzono na przełomie grudnia 2011

i stycznia 2012 roku, natomiast w Polsce – w lutym 2012 roku. Były to badania *stricte* jakościowe obejmujące wywiady pogłębione, oparte o wcześniej przygotowany scenariusz. W sumie przeprowadzono 21 wywiadów.

Analizując zebrany materiał, warto zwrócić uwagę na położenie i wielkość badanych gmin czy miejscowości, a także historię przejść granicznych funkcjonujących na ich terenach.

Przejście graniczne a tożsamość lokalna

Jakkolwiek istnienie przejścia granicznego na terenie gmin lub w bezpośredniej odległości od miast istotnie wpływa na ich funkcjonowanie, to jednak bardzo zróżnicowane jest społeczne postrzeganie przejścia, a także jego znaczenie w tożsamości lokalnej mieszkańców. Wydaje się, że granicę postrzega się bardzo odmiennie po stronie polskiej i ukraińskiej. W polskich gminach istnienie przejścia nie jest przywoływane jako zasadnicza cecha charakteryzująca gminę czy miejsce zamieszkania. Mieszkańcy zwracają raczej uwagę na względy społeczne, gospodarcze, kulturalne czy walory turystyczne. Przejście graniczne jest traktowane jako odrębne miejsce na mapie gminy, a ludzie dzielą się na tych, co z niego korzystają, i tych, którzy „na granicę nie chodzą". Równocześnie polscy respondenci, choć często traktują przejście jako oddzielny element otaczającej ich przestrzeni, to z drugiej strony nie potrafią sobie wyobrazić życia w gminie bez granicy i przejścia granicznego. Jest to jednak raczej kwestia odczuć i emocji niż racjonalnych przyczyn. W Polsce znacznie ważniejszym niż samo przejście graniczne elementem tożsamości jest granica rozumiana w kategoriach symbolicznych: kulturowo-historycznych. Bardzo często polscy mieszkańcy gmin przygranicznych zwracali uwagę na wielokulturowość tych terenów, na życie w tyglu kultur (polskiej, białoruskiej, ukraińskiej, ruskiej, żydowskiej), przy czym znacznie częściej działo się to w przypadku gminy Lubycza Królewska niż Dorohusk. Zdarza się również, że poza gminą, na spotkaniach ogólnopolskich, mieszkańcy gminy Lubycza Królewska definiują swoje pochodzenie terytorialne, zwracając uwagę na przejście graniczne

w Hrebennem. Nie stanowi to jednak ich elementu tożsamości, ale wynika z faktu, że nazwa gminy jest powszechnie mało znana. Polscy rozmówcy często też wskazywali na niedawną historię tych terenów jako istotny element dzisiejszej tożsamości.

Ukraińcy traktują fakt położenia miejscowości w bezpośredniej odległości od granicy jako jej atut i istotną cechę pozytywnie odróżniającą daną miejscowość od innych. Większość ukraińskich rozmówców opisywała bliskość przejścia granicznego z dumą, jako element tożsamości lokalnej: „Pierwsze, co mówię, gdy przedstawiam komuś nasze miasto, to fakt, że jest to miasto położone praktycznie na granicy z Polską". Niektóre wypowiedzi świadczą o tym, iż waloryzacja położenia przygranicznego wynika wprost z bardzo pozytywnego stosunku do Polski i Polaków.

Techniczne funkcjonowanie przejść granicznych i proces przekraczania granicy

W Polsce powszechne jest mniemanie, że wyjazd na Ukrainę wiąże się z trudnościami i nieoczekiwanymi kłopotami, o czym świadczy fakt, że respondenci starają się omijać granicę, jeśli nie zmusza ich do tego praca. Tak definiują proces przekraczania granicy:

„Raczej nie radziłabym Pani tak samej sobie przekraczać. [...]. Przekraczanie granicy jest łatwiejsze, gdy ma się odpowiedni papier" (nauczycielka, prezeska NGO).

„Najlepiej mieć kontakty po obu stronach – wtedy szybciej, sprawniej, przyjemniej" (działaczka NGO).

Utrudnione funkcjonowanie przejść granicznych jest znacznie gorzej postrzegane po stronie polskiej niż ukraińskiej. W Polsce długie kolejki, niska przepustowość granicy, a także sposób zachowania się funkcjonariuszy doprowadzają wiele osób do irytacji, a jednak każdy po swojemu radzi sobie z trudnościami, nikt bowiem nie liczy na szybkie zmiany systemowe w tym zakresie. Nikt praktycznie nie ma wątpliwości, że zator na przejściach

granicznych wynika z istnienia rozwiniętego małego przemytu (ruchu „mrówek"), a także stosowania różnych form omijania kolejki. Źródeł niskiej przepustowości upatruje się głównie w niesprawnej pracy funkcjonariuszy Straży Granicznej i Służby Celnej oraz w niefortunnych przepisach prawnych utrudniających handel międzynarodowy. Przyczyny niedrożności granicy wymieniane przez badanych są trojakiego rodzaju – jedne to kwestie techniczne związane z dojazdem do granicy, drugie to sposób obsługi i pracy funkcjonariuszy, głównie celników, a trzecie to zbiór niepisanych zasad zachowania się na przejściu (w tym łapówki).

Największymi kłopotami, które generują szereg następstw, są ciągnące się kolejki i bardzo długi czas przejazdu przez całe przejście. W obu przypadkach gmin polskich (Dorohusk i Hrebenne) mieszkańcy twierdzili, że największy problem dla gminy stwarzają kolejki tirów czekających na wjazd na Ukrainę, natomiast najbardziej uciążliwe we wzajemnej współpracy i odwiedzaniu Ukrainy są kolejki od strony ukraińskiej przy powrocie do kraju. Na obu przejściach mówiono, że oprócz okresów bardziej natężonego ruchu granicznego (głównie w okolicach świąt) po stronie polskiej praktycznie nie ma kolejek samochodów osobowych, natomiast w drodze powrotnej przychodzi czasem czekać kilkanaście godzin.

Kolejki pojazdów oczekujących na wjazd do Polski są problemem dla strony ukraińskiej. Władze Ustiługa skarżyły się, że całodobowa właściwie kolejka powodowała poważne utrudnienia dla mieszkańców, w wyniku czego próbowano wyprowadzić ją poza obszar miasta. Niestety można było to zrobić wyłącznie metodą zmiany organizacji ruchu, bo jedyna droga do przejścia prowadzi przez miasto. Kiedy kolejka stoi na ulicach miasta, utrudnia mieszkańcom dojazd do budynków oraz przejazd służb, takich jak pogotowie ratunkowe czy straż pożarna. Zakłócana jest cisza nocna, a pracujące silniki samochodów emitują spaliny.

W Polsce problem w przekraczaniu granicy tworzy się na długo przed samym przejściem granicznym. Jak wskazywali badani, sposób zorganizowania ruchu na dojeździe do przejść stawia kierowcę samochodu osobowego przed koniecznością łamania prawa drogowego, niejednokrotnie bowiem,

by ominąć kolejkę tirów, musi on przekroczyć linię ciągłą i jechać pod prąd. Zdarza się, że policja wystawia wtedy mandaty, mimo że nie ma innej możliwości ominięcia kolejki tirów do oclenia.

Zielony pas, który rzekomo miał ułatwić odprawę osobom bez rzeczy do oclenia, jest wytyczony tylko po stronie polskiej i zaczyna się dopiero za szlabanem. W rezultacie więc i tak wszyscy podróżujący muszą czekać w kolejce na trasie lub na własny rachunek próbować podjechać pod prąd i wyprosić u ukraińskiej Straży Granicznej dojazd do zielonego pasa. Ilekroć ktoś z badanych chciał nim przejechać, tylekroć najpierw miał duże kłopoty z dotarciem do niego, a następnie okazywało się, że pas jest pusty, tzn. nie ma na nim ani podróżujących, ani funkcjonariuszy. *De facto* więc zielony pas nie spełnia zupełnie swojej funkcji – ludzie rzadko o nim wiedzą, a dotarcie do niego nie oznacza wcale szybszej obsługi.

Dlatego też mieszkańcy przygranicznych gmin, którzy chcą przejechać na Ukrainę z innych względów niż kupno produktów na przygraniczny handel, są zmuszeni do stosowania różnych metod omijania kolejek. Pierwszą i najłatwiejszą jest delegacja samorządowa – korzystają z niej zarówno pracownicy urzędów, jak i placówek im podległych: przedszkoli, gminnego ośrodka kultury, szkół etc. Delegacja samorządowa powoduje, że można ominąć kolejkę, aczkolwiek przejazd przez całe przejście niejednokrotnie trwa ok. godziny. Co więcej, powrót do kraju wymaga podstemplowania tejże delegacji przez odpowiedni urząd ukraiński, co jest jednoznacznym świadectwem celu wyjazdu. Delegacja biznesowa już takich ułatwień nie daje, na co bardzo narzekają miejscowi przedsiębiorcy, którzy prowadząc legalny handel, są traktowani na równi z drobnymi przemytnikami. O ile losowo przedsiębiorcom udaje się sprawnie przejechać granicę polską na wyjeździe, o tyle powrót zwykle „wymaga" wręczenia łapówek służbom ukraińskim (głównie celnikom), chyba że partner ukraiński ma na tyle „ułożoną" sytuację z ukraińskimi pogranicznikami, że uprzedzający telefon do funkcjonariuszy umożliwia przejazd bez kolejki. Dodatkowo każdy wracający z Ukrainy wie, że pożądaną rzeczą jest wiezienie dla „świętego spokoju" jakichkolwiek produktów tam zakupionych, bo „jak ktoś wraca «pusty», to wydaje się to im dziwne i męczą". Jak stwierdził

jeden z respondentów w Hrebennem, powrót bez płacenia stronie ukraińskiej oznacza spędzenie na przejściu nawet do dwóch dni.

Istotny czynnik wpływający na niedrożność granicy stanowi zdaniem badanych liczebność funkcjonariuszy na przejściu w stosunku do liczby pasów. Niemal wszyscy respondenci wskazywali, że jest ona za mała. Najczęściej za optymalny układ uważali jednego funkcjonariusza Straży Granicznej i dwóch celników na jeden otwarty pas przejścia granicznego. Drugim ważnym czynnikiem powodującym zatory na granicy jest stosunek funkcjonariuszy do wypełniania swoich zadań, przy czym znacznie częściej dotyczy to celników niż Straży Granicznej. Panuje powszechne odczucie, że celnicy wypełniają swoje zadania w bardzo zwolnionym tempie, często trudno ich znaleźć na przejściu, a proste czynności (np. skserowanie listy uczestników rajdu rowerowego) wykonują bardzo długo.

Dodatkowo po polskiej stronie granicy często słyszy się zarzut, że cały ciężar niedrożności przejść jest winą funkcjonariuszy ukraińskich i wynika z bliżej nieokreślonych zasad przekraczania granicy od strony ukraińskiej. Choć nikt nie twierdził, że polskie służby działają bez zarzutów, to jednak postrzeganie zarzewia problemu bardziej po stronie ukraińskiej może być mechanizmem „zwalania winy" na innych na zasadzie, że „to nie u nas jest problem". Na wizerunek ukraińskich funkcjonariuszy wpływa również to, że – jak twierdzili polscy respondenci – „przy przejeździe przez granicę z tamtej strony trzeba zawsze zapłacić" (prezeska NGO). Ponadto funkcjonariusze – zarówno polscy, jak i ukraińscy – traktują wszystkich przekraczających granicę jako potencjalnych przemytników („mrówki"), z czym wiążą się mało przyjazne traktowanie, wzrastająca agresja i napięcie na przejściach.

Przejście graniczne z perspektywy przedsiębiorców

Po obu stronach granicy przyznaje się otwarcie, że mimo pogarszającej się sytuacji rynkowej Polska i Ukraina pozostają dla siebie ważnymi partnerami biznesowymi. Mimo trudności w prowadzeniu współpracy biznesowej zarówno polscy, jak i ukraińscy przedsiębiorcy widzą jej

potencjał, aczkolwiek trudności na przejściach bardzo obniżają jej opłacalność. Tak definiuje znaczenie przejścia granicznego dla rozwoju handlu jeden z przedsiębiorców:

„Przejście przez granicę to koszmar. Ja nie wożę żadnych tam artykułów na przemyt, dlatego dla mnie osobiście to jest koszmar. Dlatego, że jestem tam tyle lat i pogranicznicy mnie znają i poproszę/poinformuję ich wcześniej, że jadę, to puszczają mnie bez kolejki. A gdybym nie znał, to bym latał samolotem, bo dla przeciętnego człowieka przejechać tę granicę to jest po prostu koszmar. Tak długo jak ta granica będzie nieszczelna, że będzie można przez nią przemycić na taką mrówczą skalę, to tak długo będzie tak to wszystko wyglądało. Do mnie [na Ukrainę] jak ktoś ma przyjechać, to robi wszystko, żeby tylko nie przyjeżdżać. Z Polski, z Niemiec, Francuz... każdy jeden wie, co się dzieje na tej granicy. To jest upokarzające. Z Niemiec, jeśli np. chcę załatwić serwisanta, pierwsze pytanie jest o to, kto załatwi przejście przez granicę? Jak powiem – radźcie sobie sami, to nikt nie przyjedzie" (przedsiębiorca, Polak prowadzący firmę w Ukrainie).

Istotną trudnością w rozwijaniu handlu jest ograniczanie liczby przekroczeń granicy w procesie przyznawania wizy wielokrotnej. Decyzję tę podejmuje ambasada RP w toku postępowania wizowego, na bazie przedłożonych dokumentów i uzasadnienia powodów częstych wjazdów. Zdaniem wszystkich badanych przedsiębiorców zniesienie tego ograniczenia dla osób prowadzących działalność gospodarczą w istotnym stopniu mogłoby wpłynąć na rozwój handlu. Proponowane rozwiązanie to roczne wizy biznesowe przyznawane bez ograniczeń liczby wjazdów.

Inna kwestia to wspomniana procedura omijania kolejek – biznesmeni skarżyli się, że nie mogą szybko i sprawnie przejechać na drugą stronę granicy w celu załatwienia interesów. Badani przedsiębiorcy proponowali, by delegacja biznesowa upoważniała ich do przekraczania granicy w trybie natychmiastowym, podobnie jak umożliwia to delegacja samorządowa. Właściciele firm czują się bowiem upokorzeni, gdy mimo że prowadzą czysty biznes – handel międzynarodowy – na granicy są traktowani jak drobni

przemytnicy, którzy dzień za dniem wożą przez granicę alkohol i papierosy. Wydaje się to szczególnie upokarzające, ponieważ powszechnie wiadomo, że zarówno pogranicznicy, jak i celnicy w obu krajach dobrze wiedzą, kto zajmuje się przemytem, a kto prowadzi legalny handel czy biznes.

Jak zauważył jeden z przedsiębiorców (Polak prowadzący firmę w Ukrainie) – atrakcyjność małego przemytu jest tak duża, że prowadzenie firmy na terenach przygranicznych staje się coraz mniej opłacalne. Często bowiem zdarza się, że pracownicy dorabiają się w legalnym przedsiębiorstwie po to, by kupić sobie samochód, a potem rezygnują z legalnej pracy na rzecz drobnego przemytu.

Rozwój handlu międzynarodowego utrudniają również niespójne zasady obowiązujące w różnych oddziałach tych samych Izb Celnych. Respondenci mówili np. o obowiązku posiadania otworów i linki celnej, o różnym poziomie dokładności opisu karnetu TIR (czasem akceptowany jest opis kaloryferów i akcesoriów, a innym razem przyjmują tylko i wyłącznie pełny wypis wszystkich elementów typu: kolanka, rury etc., mimo że produkty te są wymienione na fakturze). Różnice te powodują, że handlowcy specjalnie jeżdżą do przejść, gdzie stosuje się prostsze zasady, a jeśli nie wiedzą o tych niespójnościach, to często na przejściu granicznym zdarzają się awantury, a czas odprawy przedłuża się.

Zdaniem respondentów (tak polskich, jak i ukraińskich przedsiębiorców) dość powszechnym procederem w przewożeniu towaru przez granicę jest przyspieszanie obsługi poprzez „dodatkowe wynagrodzenie" dla polskich celników. Często koszty te są wliczone w handel – klient ukraiński uwzględnia te uwarunkowania, dając kierowcy ok. 30 $ na łapówkę dla celnika[1]. Zdaniem jednego z respondentów nie jest to korupcja, ale sposób motywowania

[1] Jak twierdzili przedstawiciele Służby Celnej, podczas regularnych spotkań z przewoźnikami, organizowanych przez Izbę Celną w Białej Podlaskiej, ukraińscy przewoźnicy sygnalizowali problem polegający na wyłudzaniu od nich pieniędzy przez kierowców, którzy rzekomo mieli przeznaczać je na przyspieszenie odprawy (czyli na łapówki), a tymczasem zabierali je „do kieszeni". Nie zmienia to jednak faktu, że w trakcie badań przedsiębiorcy – polscy i ukraińscy – niejednokrotnie wskazywali na konieczność ponoszenia „dodatkowych kosztów" przejazdu przez granicę.

celników, których wynagrodzenie nie zależy w żadnej mierze od liczby obsłużonych samochodów. W trakcie badań ktoś zauważył, że na jednym z przejść, dopóki nie było afery o korupcję celników, a więc „załatwiano te sprawy indywidualnie", funkcjonariusze obsługiwali pięć tirów na godzinę, a teraz wychodzi średnio jeden na godzinę[2]. Wyjście z tego samonapędzającego się mechanizmu przedsiębiorca widział w różnych sposobach motywowania celników do pracy tak, by zależało im na sprawności i szybkości obsługi tirów (np. dodatkowe premie za liczbę odprawionych pojazdów).

Przejście graniczne a funkcjonowanie gmin

Funkcjonowanie przejść granicznych istotnie wpływa na warunki rozwoju terenów przygranicznych. Ocena tego wpływu dosyć zasadniczo różni się po polskiej i ukraińskiej stronie granicy.

Koszty i zyski dla budżetu gminy

Polska

Jak twierdzą przedstawiciele polskich władz lokalnych, wbrew powszechnemu mniemaniu gminy nie czerpią dużych korzyści z faktu posiadania na swoim terytorium przejścia granicznego. Jakkolwiek przejście ułatwia handel, to ilość obciążeń dla gminy związanych z utrzymaniem granicy powoduje, że bilans się wyrównuje, a czasem wychodzi nawet ujemny. Największymi trudnościami bezpośrednio wpływającymi na budżet gminy, a więc i na jej funkcjonowanie, są kwestie oświetlenia oraz zanieczyszczenia. Oświetlenie jest szczególnie drażliwym tematem, gdyż droga dojazdowa do przejścia, będąc drogą wojewódzką, powinna być pod opieką wojewody, a nie gminy. W rzeczywistości jednak nie jest to przestrzegane i gminy mają

[2] Dane statystyczne podawane przez Służbę Celną wskazują, że przeciętna częstotliwość odprawiania 1 samochodu ciężarowego jest znacznie wyższa: w Dorohusku co 1,66 minuty, a w Hrebennem – co 5 minut. Nie zmienia to jednak faktu, że w rzeczywistości przedsiębiorcy zderzają się z innymi sytuacjami, o czym informowali w czasie badania.

de facto obowiązek utrzymania całodobowego oświetlenia na dojeździe do przejścia.

Poza tym przedstawiciele władz wskazywali, że budżet gmin przygranicznych jest znacznie bardziej od przeciętnego obciążony wywozem śmieci generowanych przez przejezdnych oraz koniecznością zapewnienia obsługi sanitarnej na długich odcinkach trasy kolejki, które w momentach największego obłożenia granicy sięgają kilkunastu kilometrów. Przedstawiciele władz nie ukrywają, że pokrycie tych kosztów mocno ich obciąża, bo nie otrzymują na to żadnych subwencji z rządu, a przy wzrastającej kolejce koszty te przyjmują realnie duże rozmiary:

„Kilka gmin już się irytuje tą sytuacją, że my cały czas jakieś tam dodatkowe środki musimy dokładać, nie dostajemy żadnej rekompensaty z tego tytułu. Takie jest błędne pojęcie o tym, że jak gmina jest przygraniczna, to z tego tytułu ma nie wiadomo jakie korzyści. Nic bardziej mylnego – mamy jedynie od przedsiębiorców te podatki, ale nie ma tego aż tak wiele" (przedstawiciel władzy lokalnej).

Polskie gminy chcą niwelować wysokie koszty ponoszone w związku z funkcjonowaniem przejścia granicznego i w tym celu wprowadzają opłaty ekologiczne. Często padają argumenty, że w ten sposób gminy mogłyby wygospodarować środki na gospodarkę śmieciową. Obecnie są prowadzone rozmowy z wójtami poszczególnych gmin, by na dalszym etapie skierować sprawę na poziom wojewódzki i krajowy.

Wymierne zyski czerpane z funkcjonowania granicy polskie gminy określają jako stosunkowo niskie. Gmina czerpie korzyści z jednej strony z infrastruktury przygranicznej, uzyskując podatek od hoteli, restauracji czy kantorów – zarówno od przychodu, jak i od gruntu lub nieruchomości. Z drugiej strony istnienie przejścia granicznego służy rozwojowi handlu, a tym samym zasila budżet gminy o podatek od działalności gospodarczej. Niektórzy rozmówcy znajdowali pozytywne strony nielegalnego handlu praktykowanego na małą skalę przez mieszkańców. Wskazywali, że osoby trudniące się małym przemytem pośrednio zasilają budżet gminy, bo dzięki

zarobionym w ten sposób pieniądzom korzystają ze sklepów i usług na terenie gminy, a tym samym przyczyniają się do wzrostu ich obrotów i dochodów. Wydaje się jednak, że jest to dosyć daleko idący wniosek – bardziej usprawiedliwienie nielegalnego handlu niż rzeczywista analiza sytuacji.

Spośród dwóch gmin badanych po polskiej stronie granicy tylko w Hrebennem zwrócono uwagę na korzyści czerpane z turystyki, której służy istnienie przejścia granicznego. W turystyce widzi się potencjał rozwojowy dla gminy – możliwość rozwoju bazy noclegowej i restauracyjnej niesie bezpośrednie korzyści dla budżetu gminy.

Ukraina

W Ukrainie przedstawiciele władz nie dostrzegali wpływu funkcjonowania przejścia granicznego na budżet miejscowości. Burmistrz Ustiługa krytykował ukraińskie ustawodawstwo, w myśl którego podatki od dochodów przedsiębiorstw płacone są według miejsca rejestracji firmy, a nie zgodnie z miejscem wykonywania działalności[3]. Tymczasem prawdopodobnie największy obrót mają położone blisko przejść granicznych stacje benzynowe, które z roku na rok stają się większe i bardziej atrakcyjne wizualnie. Niestety – jak powiedział mer – wszystkie płacą podatki w Kijowie, bo tam są zarejestrowane centrale przedsiębiorstw naftowych.

„Nie tyle sama granica, ile fakt, że przejście graniczne jest praktycznie w samym miasteczku, zaznacza się w życiu miasta. Z tego powodu powstało wiele niedogodności dla mieszkańców, jak chociażby ogromne kolejki. Do tego stopnia, że karetka pogotowia albo wóz strażacki nie mogły przejechać po ulicy. Z faktu posiadania na swoim terytorium przejścia miasto nie czerpie żadnych korzyści" (przedstawiciel władzy lokalnej).

Przejście graniczne generuje koszty. Zarówno Ustiług, jak i Rawa Ruska mają problem ze śmieciami pozostawianymi przez stojących w kolejce

[3] Warto zdawać sobie sprawę z tego, że budżety lokalne w Ukrainie są formowane w zupełnie inny sposób niż w Polsce (według zasady „z góry na dół", a nie „z dołu do góry", jak u nas), więc przygraniczne władze niekoniecznie muszą być bezpośrednio zainteresowane rozwojem lokalnego biznesu.

podróżnych. Nawet jeśli wyrzucają oni śmieci do przeznaczonych do tego pojemników – trzeba je wywozić. W Rawie sytuacja wygląda nieco lepiej – miasto zmieniło ostatnio organizację gospodarowania odpadami, zakupiło nowy sprzęt do ich wywozu, więc problem jest mniejszy. Tym niemniej – w przypadku obu badanych miast – śmieci generują koszty, które nie są w żaden sposób refundowane. W Ustiługu i Jahodynie władze próbują rozwiązać częściowo kwestię tych kosztów, pobierając, jak się wydaje, nie do końca formalnie, bo za pośrednictwem różnych dziwnych *quasi*-firm – opłaty za „sprzątanie strefy obsługi"[4]. W Rawie Ruskiej przejście jest nieco oddalone od samego miasta, więc utrudniające życie kolejki nie dotykają bezpośrednio mieszkańców. Jednak problemy z wywozem odpadów, w ilości nieproporcjonalnej do liczby mieszkańców, pozostają.

Infrastruktura

Trudnością wiążącą się z funkcjonowaniem przejść granicznych od strony polskiej jest infrastruktura – zarówno ta, która otacza samo przejście, jak i towarzysząca dojazdowi do przejścia granicznego. W Dorohusku i Hrebennem dojazd do przejścia odbywa się oddzielną drogą, tak że podróżujący poruszają się poza miejscowościami (w Hrebennem obwodnica została otworzona w 2008 roku). Nie zmienia to jednak faktu, że nadal oba przejścia wymagają zmian infrastrukturalnych. Polscy rozmówcy wskazywali przede wszystkim na brak wystarczająco rozbudowanych parkingów, które rozwiązałyby część problemów wynikających z długich kolejek tirów. W Dorohusku takiego parkingu w ogóle nie ma, natomiast w Hrebennem, gdzie wybudowano nowy terminal, parking jest niewystarczający. Takiego zdania są zarówno miejscowe władze, jak i przedsiębiorcy, którzy z niego korzystają. Dużym mankamentem jest też fakt, iż oddział celny znajduje się w środku miejscowości. Zdążające do niego tiry przejeżdżają przez wioskę, a jako że nie mają miejsca do zawracania, stwarzają niebezpieczeństwo dla mieszkańców i tarasują przejazd.

[4] O pobieraniu tych opłat można było przeczytać w tekście Joanny Koniecznej-Sałamatin.

Niewątpliwie otoczenie przejścia granicznego wpływa na ogólną atmosferę na nim panującą. W Hrebennem jest to teren stosunkowo uporządkowany, choć dość ubogi, z czym wiążą się mniejsze korzyści dla gminy. Większość badanych wskazywała na potrzebę budowy dodatkowych punktów handlowo-usługowych. W Dorohusku infrastruktura wokół przejścia jest w bardzo złym stanie. To sytuacja niekorzystna zarówno dla podróżujących, jak i dla gminy: wzdłuż drogi stoją w ogromnym nieładzie budy typu „szczęki", w których znajdują się liczne bary, sklepy i kantory. Wśród nich dominuje budynek hotelowy, a obok niego znajduje się prywatny parking. Wszystko wygląda bardzo nieatrakcyjnie i prowizorycznie (oprócz hotelu). Wspomniane budki w większości stawiano w latach 90. na zasadzie „kto silniejszy, ten lepszy": kto zagrabił więcej, wykorzystując nieścisłości prawne, ten zdobywał lepsze możliwości handlu i rozwoju biznesu (m.in. były wójt miał sprawę sądową za zawłaszczenie terenu pod kontener handlowy). Przeciągające się dyskusje nad nową drogą dojazdową do granicy powodują, że na tereny te nie mogą wejść inwestorzy z planami zagospodarowania przestrzeni. Dyrekcja dróg nie pozwala bowiem na inwestycje w pasie 100 m od pasa drogowego, a nieskonkretyzowane plany dotyczące szerokości i przebiegu nowej drogi uniemożliwiają gminie podejmowanie decyzji co do terenów leżących w dalszej odległości. Wszystko to powoduje, że atmosfera wokół przejścia w Dorohusku jest kryminogenna i „szemrana".

Po stronie ukraińskiej okolice przejść granicznych w Ustiługu i Rawie Ruskiej również wyglądają nieatrakcyjnie. Jak już wspomniano, w Ustiługu przejście znajduje się faktycznie na terenie miasta, więc kolejki bardzo utrudniają życie mieszkańcom. Co jakiś czas władze próbują więc wprowadzić zmiany organizacji ruchu polegające na postawieniu kolejnego szlabanu przy wjeździe do miasta. Przy tym szlabanie niekiedy pobierane są dodatkowe opłaty „za sprzątanie". Nawiasem mówiąc, podstawa prawna tych opłat pozostaje niejasna, poza tym są one pobierane wyłącznie od kierowców z polskimi numerami rejestracyjnymi. Przysparza to kłopotów niektórym mieszkańcom miasteczek ukraińskiego pogranicza, bo stosunkowo wielu z nich obchodzi miejscowe prawo i nie przerejestrowuje kupionych w Polsce samochodów.

Zdarza się, że gdy wybierają się za granicę, umieszczają w widocznym miejscu flagę Ukrainy i w ten sposób unikają płacenia.

W Rawie Ruskiej przejście znajduje się dalej od miasta. Prowadzi do niego jednak droga w dość kiepskim stanie. Chodnik wzdłuż tej drogi, ułożony kiedyś z płyt, jest dziś całkowicie zniszczony przez samochody próbujące ominąć kolejkę, aby – najczęściej za „dodatkową opłatą" – wjechać przez bramę na teren przejścia granicznego. Takie działanie może skrócić czas oczekiwania nawet o kilka godzin (przejście Rawa Ruska–Hrebenne słynie z wyjątkowo długich okresów czekania na wjazd do Polski), więc chętnych do tych praktyk nie brakuje.

Zatrudnienie mieszkańców a drobny przemyt

Wszystkie badane gminy przygraniczne cierpią na wysokie bezrobocie, które częściowo jest niwelowane przez oficjalne zatrudnienie na przejściu granicznym (w Straży Granicznej, Służbie Celnej, obsłudze przejścia bądź w punktach usługowo-handlowych), a częściowo przez zajmowanie się nielegalnym handlem przygranicznym jako sposobem zarobku. Zależność tę trafnie scharakteryzował jeden z przedstawicieli władzy lokalnej:

„Problemem gminy jest bezrobocie, a przemyt jest sposobem radzenia sobie z bezrobociem" (przedstawiciel władzy lokalnej).

„Przemyt to pomoc w utrzymaniu rodziny, nie popieram, ale często to jedyne wyjście" (działaczka NGO).

„A co by było, gdyby nie było przemytu? Większe kolejki do opieki socjalnej!" (przedstawiciel władzy lokalnej).

„W każdej miejscowości jest kilkanaście, kilkadziesiąt osób, które ze dwa razy w tygodniu jeżdżą na stronę ukraińską – utrzymują się z tego. Pieniądze z opieki społecznej plus to, co my [Polski Komitet Pomocy Społecznej] dajemy, to jest za mało" (społecznik, były wójt).

W efekcie przemyt w większości przypadków nie jest traktowany jako zjawisko z założenia złe – w badanych gminach istnieje zrozumienie dla

tego procederu i nie ma co ukrywać, że nie podejmuje się jednoznacznych kroków dla jego ukrócenia. Przemytnicy w nieskrywany sposób handlują przewiezionym towarem – czy to przy samym przejściu granicznym, czy na pobliskich bazarkach. Do niedawna taki „przemytniczy" bazarek istniał w samym Dorohusku, obecnie zaś towarem handluje się w oddalonym o 22 km Chełmie, gdzie tuż obok oddziału Służby Celnej i agencji celnych znajduje się bazar, na którym z jednej strony Ukraińcy zaopatrują się w towar do wywiezienia z Polski, a z drugiej strony Ukraińcy i Polacy sprzedają nielegalnie przewieziony towar z Ukrainy (głównie papierosy i wódkę).

Jednym z nielicznych działań, które w dłuższej perspektywie czasowej mogą ograniczyć ten proceder, są zabiegi władz w Dorohusku, by wypracować ze Strażą Graniczną i Służbą Celną specjalne warunki współdziałania, które zapewniałyby 10% miejsc pracy na granicy mieszkańcom gminy. Jakkolwiek starania te wydają się godne uwagi, to ich realne szanse są niewielkie, bo musiałoby to oznaczać nierówne traktowanie kandydatów, a tym samym wprowadzałoby element braku transparentności naboru. Z rozmów przeprowadzonych po stronie polskiej wynika, że im większy jest odsetek osób miejscowych wśród zatrudnionych na granicy i w jej okolicach, tym mniejsza liczba ludzi utrzymujących się z drobnego handlu. W Hrebennem istnieje poczucie, że stosunkowo wielu mieszkańców gminy pracuje albo na przejściu granicznym, albo wokół niego, a jeden z respondentów szacował tę liczbę na ok. 30% mieszkańców. Są to zarówno funkcjonariusze Służby Celnej czy Straży Granicznej, pracownicy agencji celnych, gospodarczy i techniczni na przejściu, jak i właściciele lub pracownicy placówek handlowo-usługowych wokół niego – kantorów, barów, sklepów etc. W Dorohusku rzecz ma się inaczej – większość respondentów podkreślała, że na granicy pracuje stosunkowo mało ludzi (w Straży Granicznej ok. dziesięciu osób, a w Służbie Celnej dwie).

O ile zatrudnienie na granicy być może zmniejsza bezrobocie w gminach przygranicznych, o tyle fakt, że funkcjonariusze i przemytnicy są sąsiadami, generuje mechanizm ogólnego przyzwolenia na przemyt:

„Przymykają oko, bo to są nasi sąsiedzi, nasi bliscy, no to jak Pani myśli...?" (nauczycielka, działaczka NGO).

Wydaje się, że postrzeganie przez respondentów bezrobocia jako bezpośredniej przyczyny przemytu jest dla nich łatwym argumentem tłumaczącym zjawisko nielegalnego handlu. W rzeczywistości jednak nie ma tak prostej zależności między przemytem a poziomem bezrobocia. Nawet tam, gdzie bezrobocie nie jest wysokie, nielegalny handel rozwija się pełną parą, a większa liczba funkcjonariuszy pochodzących z gminy stanowi potencjalnie czynnik korupcjogenny. Wydaje się więc, że przemyt jest raczej bezpośrednim skutkiem powszechnego przyzwolenia na taki sposób zarabiania pieniędzy, a bezrobocie tylko czyni go bardziej akceptowalnym i zrozumiałym społecznie.

Takie warunki powodują, że zachodzi subiektywizacja moralnej oceny drobnego przemytu. Wielu respondentów ze strony polskiej – zarówno przedstawicieli władzy, przedsiębiorców, jak i mieszkańców – zastanawiało się, czy można nazwać przemytem działalność ludzi, którzy nie mają z czego żyć i dlatego utrzymują się z dochodów uzyskiwanych z różnic cenowych między Polską a Ukrainą.

„Jeśli ktoś przewozi dwa kartony papierosów, żeby sobie dorobić do swojego skromnego budżetu domowego, to nie jest to dla mnie przestępstwo" (społecznik, były wójt).

Jak wskazywali polscy respondenci, obecnie znacznie mniej artykułów podlega małemu przemytowi, bo różnica cen nie jest już tak atrakcyjna – z Ukrainy do Polski wiezie się głównie papierosy, wódkę i paliwo, natomiast z Polski Ukraińcy wywożą przede wszystkim mięso i wędliny, artykuły chemiczne oraz budowlane. W Polsce uważa się też, że znacznie więcej Ukraińców zajmuje się małym przemytem jako sposobem na życie. Wspomniana subiektywizacja postrzegania nielegalnego handlu jest znacznie dalej posunięta na Ukrainie – codzienne jeżdżenie do Polski uznaje się za normalny sposób zarobkowania i naturalną konsekwencję życia przy granicy.

„Wszyscy są zadowoleni z tego, że jest tu granica. To pierwsza możliwość zarobienia pieniędzy, nie trzeba czekać na pieniądze miesiąc albo i dłużej. Problemów żadnych, poza kolejkami, nie ma" (nauczyciel, radny).

„Bliskość granicy mocno zaznacza się w rytmie życia miasta. Rozluźnienie związków z Rosją [początek lat 90.] spowodowało upadek wielu przedsiębiorstw, których pracownicy musieli znaleźć sobie jakąś pracę. I wiele osób przeszło wtedy na pracę na tzw. czarnym rynku – jeżdżą do Polski i handlują. Wielu z nich to osoby wykształcone – inżynierowie, księgowi" (przedstawiciel władzy lokalnej).

„Dużo osób, które nie mogą znaleźć pracy, oraz takie, które traktują granicę jako źródło dodatkowego dochodu, przekracza granicę i tam znajduje zatrudnienie. Uważam to zdecydowanie za plus" (przedstawiciel władzy lokalnej).

„Położenie Żółkwi w pobliżu granicy jest korzystne dla miasteczka. W pierwszej kolejności, jeśli ktoś nie ma pracy, to może jeździć przez granicę i w ten sposób zarabiać na chleb. Myślę, że ludzie stąd za bardzo nie wyjeżdżają. Może w dalej położonych miejscowościach tak. Ale tutaj tylko przekraczają granicę i wracają do siebie" (radny, działacz NGO).

Umowa o Małym Ruchu Granicznym[5]

Umowa o Małym Ruchu Granicznym z perspektywy Polski niewiele zmieniła. Jakkolwiek ułatwiła kontakt osobom posiadającym rodziny lub nagrobki po polskiej stronie granicy, to jednak nie wpłynęło to istotnie na zmianę liczebności podróżujących przez granicę. Polscy respondenci nie łączyli z faktem wprowadzenia umowy żadnych wyraźnych zmian w ruchu przygranicznym. Takie zauważalne zmiany wiązane są raczej z wejściem Polski do Unii, a potem do strefy Schengen.

Inaczej odbiera się wprowadzenie umowy po ukraińskiej stronie, gdzie jednoznacznie stwierdza się, że nastąpił wzrost liczby podróżujących do Polski. Działacze organizacji pozarządowych z miejscowości przygranicznych zauważyli, że dzięki zezwoleniom na mały ruch graniczny zaczęła do Polski jeździć młodzież, która rzadziej zajmuje się przemycaniem papierosów,

[5] Umowa o Małym Ruchu Granicznym z Ukrainą została podpisana wiosną 2008, a zaczęła obowiązywać 1 lipca 2009 roku.

a częściej traktuje takie wyjazdy jako sposób na ciekawe spędzenie wolnego czasu.

Ukraińska młodzież z pogranicza coraz częściej podejmuje naukę w Polsce – przede wszystkim na poziomie wyższym. Przy okazji warto zauważyć, że w odpowiedzi na to rosnące zainteresowanie wiele polskich uniwersytetów i szkół wyższych (szczególnie prywatnych) prowadzi swoje strony internetowe również w języku ukraińskim.

Zmiany wprowadzone przez umowę zmniejszyły formalności niezbędne do przekroczenia granicy, a także „od czasu zmiany umowy o małym ruchu granicznym zwiększyła się tylko liczba wydawanych Kart Polaka" (dziennikarka lokalnej gazety).

Równocześnie kilku rozmówców po stronie ukraińskiej było świadomych, że uproszczony ruch graniczny generuje również wzrost handlu przygranicznego (*de facto* nielegalnego), w efekcie czego „podniósł się poziom życia mieszkańców" (działacz NGO; dziennikarka).

Ułatwiony formalnie dostęp do Polski powoduje również, że więcej osób wyjeżdża do pracy do naszego kraju, przy czym nie zawsze podejmują ją w zasięgu przygranicznych 30 km, co jest złamaniem warunków małego ruchu granicznego. Mimo to nikt nie ocenia tego negatywnie, a raczej traktuje jako naturalny stan rzeczy.

Współpraca społeczna i kulturalna

Współpraca społeczna i kulturalna w najbliższym otoczeniu granicy stosunkowo dobrze się rozwija, aczkolwiek wydaje się, że potencjał ten jest ciągle nie w pełni wykorzystany, a istotne ograniczenie w jego rozwoju stanowi przeszkoda w postaci granicy. Dość znaczący wydaje się fakt, iż mimo walorów turystycznych (rozlewiska Bugu, skamieliny w Siedliskach, w gminie Lubycza Królewska, parki krajobrazowe), a także międzykulturowego charakteru przygranicza ani w gminie Dorohusk, ani w Lubyczy Królewskiej nie ma organizacji pozarządowych działających w sferze kulturalnej współpracy polsko-ukraińskiej. Takie działania są realizowane przez

gminne ośrodki kultury lub urzędy gmin. Dwa z nich bezpośrednio wiążą się z funkcjonowaniem granicy:

1. Międzynarodowy Rajd Rowerowy przez przejście Hrebenne–Rawa Ruska, organizowany od pięciu lat, raz do roku. Rajd polega na wspólnie spędzonym weekendzie majowym na dwóch kółkach, podczas którego Ukraińcy i Polacy pokonują trasy po obu stronach granicy. Cieszy się on ogromnym zainteresowaniem w obu krajach, ponieważ stanowi możliwość zobaczenia drugiej strony granicy bez pokonywania kilkugodzinnych kolejek. Jak twierdzili respondenci, zorganizowanie rajdu nie było kłopotem – zaangażowały się w to równomiernie gminy po obu stronach, a Straż Graniczna umożliwia wspólny przejazd peletonu, aczkolwiek wskazywano na przypadki, że kserowanie listy uczestników trwało czasami pół godziny. Rajd jest organizowany w ramach europejskiego programu Euroregion Bug.

2. Spływy kajakowe po Bugu w okolicach Dorohuska. Dzięki współpracy władz lokalnych i Straży Granicznej od kilku lat możliwe są spływy kajakowe po Bugu. Organizuje je Gminny Ośrodek Kultury jako wspólne wydarzenie kulturalne, jednak możliwe jest także zorganizowanie takich spływów indywidualnie lub przez biura podróży. Wcześniej spływy nie były możliwe ze względów formalnych. Takie otwarcie istotnie wpłynęło na atrakcyjność turystyczną terenów przygranicznych[6].

Od 2009 roku realizowany jest projekt „Kamienny Las na Roztoczu", w ramach którego powstaje park geologiczny wykorzystujący zasoby naturalne przygranicznych rejonów Roztocza – skamieniałości w Siedliskach, rezerwaty przyrody, kamieniołomy w Józefowie etc. Podjęto też rozmowy, by projekt mógł przekroczyć granicę i objąć swoim zasięgiem tereny po stronie ukraiń-

[6] Te dwie inicjatywy są przykładami regularnych działań na przejściach granicznych znajdujących się na terenie badanych gmin. Na całej granicy polsko-ukraińskiej istnieją również inne inicjatywy, którym towarzyszy przekraczanie granicy polsko-ukraińskiej poza wyznaczonymi przejściami granicznymi. Są to między innymi inicjatywy w ramach Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa, uroczystości religijnych na terenie gminy Ulhówek, Marszu Pamięci w miejscowościach Malhowice-Niżankowice etc. Organizatorzy tego typu wydarzeń współpracują ze Strażą Graniczną, która wydaje zgodę na przekroczenia granicy poza czynnymi przejściami granicznymi.

skiej. Projektem tym bardzo zainteresowana jest pani burmistrz Rawy Ruskiej, która próbuje uzyskać jakieś dofinansowanie w ramach Euroregionu Bug.

Planuje się stworzenie projektu w ramach współpracy transgranicznej na wspólne inicjatywy po obu stronach granicy. W Polsce chodzi o rozwój i rozbudowę geoparku, a w Ukrainie o modernizację i uatrakcyjnienie parku narodowego w regionie Lwowa. Zasadniczymi celami działań są rozwój turystyki oraz promowanie walorów Roztocza polskiego i ukraińskiego jako zwartej całości krajobrazowej.

Poza tymi działaniami gminy i ich aktywni mieszkańcy uczestniczą w różnych imprezach kulturalnych po drugiej stronie granicy w ramach współpracy z gminami partnerskimi. Są to turnieje sportowe, imprezy plenerowe, dożynki, festiwale zespołów ludowych. Od wielu lat trwa dość zaawansowana współpraca Kół Gospodyń Wiejskich i ukraińskich zespołów śpiewaczych (Hrebenne, gmina Huszcza, Lubomle). Niejednokrotnie wskazuje się, że w dziedzinie regionalnej kultury przygranicznej Ukraina ma wiele do zaoferowania i dlatego w tym zakresie poszukuje się pomysłów na rozwój stosunków polsko-ukraińskich. Jak twierdzą pracownicy GOK-ów (Gminnych Ośrodków Kultury) i inne zaangażowane społecznie jednostki po polskiej stronie, z działaniami tymi nie wiążą się problemy graniczne, jedyne trudności to kwestia paszportów Ukraińców i konieczność załatwiania im wiz. Fakt, iż organizatorzy nie widzą trudności w przekraczaniu granicy wynika stąd, że prawie zawsze przekraczają ją na specjalnych warunkach – tzn. albo mają delegację z urzędu gminy, albo partnerzy z Ukrainy pilotują wycieczkę lub delegację, dzięki czemu „załatwiają przejazd". Taki sposób przekraczania granicy świadczy o tym, że technicznie istnieją możliwości obsługi ruchu turystycznego niehandlowego szybko i sprawnie, jednak jest to ograniczone do szczególnych przypadków. Co więcej, organizatorzy tego typu imprez zdają sobie sprawę, że są traktowani ulgowo:

„Na przejściu nigdy nie mieliśmy żadnych problemów, jeśli jeździmy, to mamy zaproszenie, imienną listę; nie spotkałam się z sytuacją, żeby trzeba było stać cały dzień, nikt się nie czepiał, choć słyszałam różne historie" (pracowniczka GOK).

Z rozmów przeprowadzonych po stronie polskiej wynika, że dzięki temu, iż organizowane imprezy są w większości działaniami jednostek gminnych, organizatorzy pozostają dość nieświadomi tego, jak funkcjonuje granica i jakie trudności wiążą się z jej przekraczaniem. Możliwe, że brak zupełnie niezależnych od urzędu społecznych inicjatyw współpracy międzynarodowej wynika również z tego, że tylko delegacja urzędnicza daje realne szanse na przekraczanie granicy bez trudności.

Wywiady przeprowadzone po stronie ukraińskiej świadczą o tym, że jakkolwiek częściej zwraca się tu uwagę na to, jak bliskość granicy wpływa na rozwój najbliższych miejscowości, to współpraca kulturalna i społeczna na poziomie samorządów lokalnych bardzo silnie zależy od osobowości i własnych kontaktów merów miast oraz radnych. Wszystkie miasta mają miejscowości partnerskie w Polsce, ale współpraca nie zawsze jest najbardziej dynamiczna akurat na tej linii. Na początku XX wieku w Ustiługu mieszkał Igor Strawiński. W mieście działa dziś jego muzeum i od 2006 roku odbywa się międzynarodowy festiwal im. Strawińskiego, w którego organizację bardzo zaangażowana jest strona polska. Dzięki pomocy konsulatu RP w Łucku od samego początku festiwal ma charakter międzynarodowy.

Istnieją też transgraniczne kontakty między szkołami, szczególnie z miast partnerskich. Stosunki te polegają głównie na wspólnym uczestnictwie w zawodach sportowych.

Szczególnie dynamicznie rozwijają się kontakty transgraniczne między Rawą Ruską a Lubyczą Królewską, Telatynem i Tomaszowem Lubelskim. Pani burmistrz Rawy jest osobą młodą i pełną energii, widać też, że bardzo cieszy się z możliwości, jakie daje współpraca z polskimi samorządami. Uczestniczyła w Forum Kobiet Aktywnych, ma również z Polską liczne kontakty towarzyskie. Spotkania o różnym charakterze odbywają się przynajmniej raz w miesiącu. Współpraca zaowocowała stworzeniem kilku projektów polsko-ukraińsko-białoruskich w ramach Euroregionu Bug. Dzięki tym projektom poprawiła się nieco infrastruktura miasta i udało się zakupić sprzęt, np. samochód dla straży pożarnej oraz wspomniany już pojazd do wywozu śmieci.

Dla władz lokalnych w Ukrainie działania społeczno-kulturalne mają mniejszą wagę, gdyż miasta przygraniczne borykają się z poważnymi kłopotami budżetowymi. W pierwszej kolejności wymienia się więc projekty infrastrukturalne i inwestycyjne, które są możliwe dzięki korzystaniu ze środków unijnych realizowanych we współpracy z Polską.

Wzajemny obraz Ukraińców i Polaków

Niedrożna granica, kolejki, złe traktowanie podróżnych na przejściach granicznych – wszystko to nie tylko negatywnie wpływa na współpracę samorządów Polski i Ukrainy, atrakcyjny handel międzynarodowy czy wymianę kulturalną, ale przede wszystkim istotnie psuje i tak niezbyt pozytywny wizerunek Ukraińców i Polaków w kraju sąsiada. Trudną wspólną historię, która nadal ciąży na kontaktach obu narodów, powinny dziś zdominować karty współczesności, oparte na bezpośrednim kontakcie oraz swobodnej wymianie ludzi, myśli i doświadczeń. Ponieważ problemy w przekraczaniu granic bywają kluczowym czynnikiem utrudniającym wzajemne kontakty Polaków z Ukraińcami, w poniższych badaniach pokazujemy wzajemne stosunki obu narodowości na terenach przygranicznych jako przykład potencjalnych zmian w skali kraju. Zmiany wzajemnego postrzegania się Polaków i Ukraińców na terenach przygranicznych, szczególnie obciążonych historią, pokazują bowiem, że w miarę coraz większej otwartości granic i częstszych kontaktów negatywne stereotypy i schematy myślenia upadają, a zaczyna dominować pozytywne postrzeganie walorów po obu stronach granicy.

Stosunek do Ukraińców

Zmiana sytuacji na granicy niewątpliwie wpływa na wzajemny stosunek do siebie Ukraińców i Polaków. W ostatnich latach zmienia się on w pozytywną stronę – Ukraińcy nie są już w Polsce postrzegani jedynie przez pryzmat taniego handlu.

„Kiedyś było gorzej, jak ja tu przyjechałam 10–15 lat temu, to mi się kojarzyli z wódką, kiełbasą, reklamówką i czosnkiem. Teraz już nie, teraz

zupełnie inaczej, to zupełnie fajni, normalni ludzie, którzy przyjeżdżają do nas na zakupy" (pracownik GOK).

Co prawda nadal uważa się, że to głównie Ukraińcy zaśmiecają tereny przygraniczne, a czasem dopuszczają się chuligaństwa, jednak traktowane jest to z przymrużeniem oka i zauważa się obopólną zmianę w relacjach:

„Kilka lat temu o Ukraińcach mówiło się z pogardą, teraz się [to] zmienia, zmieniają się czasy, potrzeby, rozwinęły się kontakty z Ukraińcami, to społeczeństwo [ukraińskie] się ucywilizowało – i oni inaczej zaczęli się zachowywać w stosunku do Polaków, a Polacy też zmienili stosunek" (przedstawiciel władzy lokalnej).

Częściowo wynika to z faktu, że zmieniły się relacje gospodarcze, które wynikają pośrednio z otwarcia granic: Ukraina staje się coraz atrakcyjniejszym rynkiem zbytu dla polskich przedsiębiorstw (obie polskie firmy, z których przedstawicielami rozmawiano, przestałyby funkcjonować, gdyby nie handel z Ukrainą): „po stronie ukraińskiej istnieje ogromny potencjał do prowadzenia biznesu, oni tam nic nie mają; choć jednocześnie w ostatnich latach wiele się po tamtej stronie pozmieniało". Przedsiębiorcy, jakkolwiek wypracowali dobre relacje handlowe z Ukraińcami, w biznesie zdają sobie sprawę z utrudnień we współpracy.

„Z Ukraińcami dobrze się współpracuje, choć wyczuwa się, że nie są nauczeni myślenia przedsiębiorczego" (przesiębiorca).

„Ukraińcy są trudni jako partner – czasem nie wywiązują się z umów; ja bym im do końca jednak nie zaufała – problem z rozliczaniem faktur" (pracowniczka GOK).

Wątpliwości te są podyktowane zarówno doświadczeniem współpracy, jak i zaszłościami z niedawnej przeszłości – szemranej współpracy biznesowej:

„Wizerunek Ukraińca się jeszcze nie zdążył poprawić, złe doświadczenia niektórych przedsiębiorców: pieniądze przepadały, a potem trudno było je

odzyskać od nieuczciwych «kontrahentów» (przyjeżdżało się, a on wyciągał pistolet)" (społecznik, były wójt, były właściciel firmy).

Na te okoliczności nakładają się również zaszłości historyczne:

„Dziadek niejednego z tych Ukraińców zaraz zza granicy brał udział w rzezi Polaków, nadal uważają, że my – Lachy..., zaszłości historyczne są mocno obecne. Wielu ludzi, którzy tu mieszkają, to potomkowie uchodźców z Ukrainy, wspomnienie osób stamtąd ciąży im na całe życie" (społecznik, były wójt).

„Jak wymrze to pokolenie moich dziadków, to zniknie taka nienawiść" (przedsiębiorca).

Z drugiej strony niejednokrotnie przywoływane są sytuacje wzajemnej sympatii i zainteresowania: podkreśla się fakt, że po stronie polskiej mieszka wielu Ukraińców, że niektóre wsie są przez nich zdominowane lub po połowie ukraińsko-polskie, a wszystkie święta religijne obchodzi się dwukrotnie (według porządku rzymskokatolickiego i greckokatolickiego, przy czym jest to raczej sytuacja z okolic Hrebennego niż Dorohuska). W Hrebennem w zeszłym roku zorganizowano nawet w świetlicy środowiskowej wigilię polsko-ukraińską dla przedstawicieli obu narodów mieszkających w Polsce.

„Podejście jest «normalne»; tutaj ludzie są przyzwyczajeni, wielu ludzi wywodzi się z Ukrainy" (przedstawiciel władzy lokalnej).

„Postrzeganie Ukraińca i Polaka tam – zmienia się, należy pamiętać, że sporo Ukraińców mieszka na terenie gminy i się utożsamiają z tym terenem i dobrze się z nimi też współpracuje, szanuje się ich pochodzenie i tożsamość, ale nie postrzega się ich gorzej jako mieszkańców. Raczej wnoszą różnorodność" (przedstawiciel władzy lokalnej).

„Podkreśla się często, że zmiana warunków przekraczania granicy, rozwój stosunków gospodarczych, współpraca gmin, a przede wszystkim rozwój relacji kulturalnych i społecznych istotnie wpłynęły na łamanie tych stereotypów i wzajemne postrzeganie się. Podejście do Ukraińców zmieniło się na pewno, od kiedy otworzyli granice – uczą się zachowań, kultury od

nas, jesteśmy ich wzorami do naśladowania – często się pytają, jak to i tamto rozwiązać" (przedsiębiorca).

Częstszy kontakt z drugą stroną granicy spowodował, że polscy mieszkańcy dostrzegają i cenią walory kultury ukraińskiej:

„Mają bogatą kulturę – kultura przygranicza jest u nich lepiej rozwinięta. U nas społeczna aktywność umiera, nie ma w ludziach chęci do roboty, «zeszło z nich powietrze»" (przedsiębiorca).

„Ukraina jest bardzo atrakcyjna turystycznie, choć przestrzegają przed łapówkami na Ukrainie, Ukraina ma trochę złą sławę [pod tym względem]" (działaczka NGO).

„Ukraińcy są bardzo chętni do współpracy, otwarci na nowości, gościnni, serdeczni, oczekują współpracy, chcą razem pisać projekty" (pracownik GOK).

Stosunek do Polski i Polaków na Ukrainie

Niewątpliwie stosunek do Polski i Polaków w badanych gminach przygranicznych na Ukrainie jest bardziej pozytywny niż postrzeganie Ukraińców w gminach polskich. Polaków i Polskę postrzega się tam głównie z perspektywy współpracy z Unią Europejską. Dotyczy to w dużej mierze kwestii projektów unijnych – inwestycyjnych lub miękkich projektów transgranicznych.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że istnieje silna potrzeba korzystania z dorobku Polski i możliwości, jakie daje bliskie sąsiedztwo z nią jako krajem Unii Europejskiej – w zakresie lepiej płatnej pracy czy edukacji: „Bliżej do Polski, to bliżej do Europy". Równocześnie może to być podyktowane faktem, że większość ukraińskich respondentów jest w jakiejś mierze związana z lokalnym układem władzy, który wyróżnia się bardzo przyjaznym stosunkiem do Polski i Polaków. Częściowo wynika to ze współpracy z polskimi gminami, z możliwości współudziału w projektach europejskich, ale w dużej mierze na takie nastawienie wpływają po prostu pozytywne relacje międzyludzkie – traktowanie Polaków jako sąsiadów i przyjaciół.

Niektórzy rozmówcy wprost podkreślali, że stosunki między Polakami a Ukraińcami są bardzo dobre, sąsiedzkie i nie ma żadnych problemów na poziomie międzyludzkim. Dość duża, jak się wydaje, liczba małżeństw mieszanych (o czym wspominano w wywiadach), rozwój współpracy młodzieży czy częste wyjazdy młodych ludzi na studia do Polski potwierdzają te opinie. Żaden z rozmówców nie wspomniał o trudnej historii polsko-ukraińskiej, choć Ustiług znajduje się w obwodzie wołyńskim.

Przejście graniczne w kontekście Euro 2012

Perspektywa Polski

Stosunek wobec Euro 2012 jest różny po obu stronach granicy. W dużym skrócie można to określić mianem realnego sceptycyzmu po stronie polskiej i konstruktywnego optymizmu po ukraińskiej.

Dla polskich miejscowości przygranicznych zbliżające się mistrzostwa Euro 2012 są wydarzeniem zupełnie drugorzędnym. Rozmówcy nie potrafili wskazać żadnych zmian czy inwestycji podjętych w ich miejscowości, gminie lub powiecie w kontekście przygotowań do Euro. Z mistrzostwami nie łączy się jakichkolwiek wyzwań czy nadziei, temat ten nie budzi też żadnych kontrowersji ani emocji – „O Euro 2012 tutaj się nie rozmawia!" (nauczycielka, działaczka NGO). Przedstawiciele władz lokalnych nie ukrywają swego niezadowolenia z faktu, że gmin nie dotknęły zmiany inwestycyjne czy promocyjne oraz że do tej pory nie otrzymali żadnych wytycznych, więc w praktyce mają świadomość, iż zapewne nie skorzystają na mistrzostwach.

Polscy rozmówcy byli zdania, że Euro niczego nie zmieni w funkcjonowaniu ich gmin i miejscowości – większość uważa, że te będą tylko obszarem tranzytu dla podróżujących kibiców, których nie przewiduje się wielu. Przeważająca część rozmówców wskazywała, że ruch drogowy między miastami biorącymi udział w mistrzostwach będzie bardzo ograniczony na rzecz drogi powietrznej i kolejowej. Jeśli myślano o zwiększonym ruchu granicznym, to raczej w kategorii obaw niż nadziei i wyzwań. Nie liczono na

to, że kibice będą zatrzymywać się w Hrebennem, Lubyczy czy Dorohusku, a nawet w Chełmie na tyle często, by miało to wpłynąć na przychody z usług (restauracyjnych, noclegowych etc.). W Dorohusku co prawda wskazywano, że większy ruch będzie prawdopodobnie w Hrebennem, jednak tamtejsi mieszkańcy nie mieli takiego wrażenia.

Badani przede wszystkim wskazywali na negatywne skutki Euro dla swojego terenu. Były wśród nich dłuższe kolejki, większe zanieczyszczenie i zaśmiecenie dróg, silniejsze zagrożenie rozbojami. Istnieje minimalna obawa, że nawet nieduże grupy kibiców przejeżdżających przez miejscowości mogą spowodować szkody – spontaniczne imprezy, alkohol, awantury i rozboje. Możliwości uniknięcia tych kłopotów upatruje się w sprawniejszej obsłudze na przejściach granicznych, jednak mało kto wierzy, że zaczną one lepiej funkcjonować:

„Zagrożenia widzę, wyzwań nie ma. Będzie ich dużo, których nie będziemy w stanie opanować, kto jedzie i po co... Jeżeli będzie taka odprawa, jak jest, a raczej nic się nie zmieni, to kolejki będą do Lubyczy (20 km), to co ci ludzie będą robić w tej kolejce? Pić wódkę i mieć pomysły!" (przedsiębiorca).

Niektórzy rozmówcy słyszeli o takich działaniach jak przygotowujące ćwiczenia Straży Granicznej i policji czy pomysły wspólnej odprawy granicznej, jednak mają wątpliwości, czy wpłynie to realnie na sytuację na przejściu. Jedynym zauważalnym skutkiem Euro będzie prawdopodobnie wstrzymanie lokalnych imprez plenerowych w czerwcu ze względu na niewystarczającą liczbę funkcjonariuszy, którzy mogliby zapewnić bezpieczeństwo imprezy masowej.

Perspektywa Ukrainy

W innej perspektywie Euro jest oceniane po drugiej stronie granicy. W wypowiedziach ukraińskich badanych pobrzmiewała zwykle nadzieja na zmiany – głównie te infrastrukturalne i inwestycyjne:

„Euro 2012 pokazało, że myślimy o Europie. Są wspólne projekty przygotowywane na Euro. Będzie hotelowy biznes, będzie czyściej, więcej kultury. Teraz w Rawie Ruskiej budują się kolejne hotele" (nauczyciel, radny).

Zarówno w Polsce, jak i w Ukrainie docenia się budowę drogi z Rawy Ruskiej do Lwowa, a także tworzenie w Rawie Ruskiej i Żółkwi stref kibiców. Wśród polskich rozmówców pojawiały się głosy, że miejscowości po drugiej stronie granicy są lepiej infrastrukturalnie przygotowane do mistrzostw. Trudno nie mieć wrażenia, że Euro 2012 po ukraińskiej stronie granicy, jakkolwiek nie niesie wybawienia od najbardziej palących problemów, jest traktowane prestiżowo, a podejmowane działania służą pozostawieniu dobrego wrażenia wśród zagranicznych gości:

„Będzie wyremontowana droga, światło latarni ulicznych i remont budynków. Robimy to sami, ale dzięki Euro 2012 mamy więcej motywacji" (przedstawiciel władzy lokalnej).

„W tym roku ma się rozpocząć rekonstrukcja urzędu celnego, co może zwiększyć razem z Mistrzostwami Europy liczbę osób przekraczających granicę" (przedstawiciel władzy lokalnej).

Powtarza się też przekonanie, że jest to dobra okazja do wykorzystania bliskości przejścia granicznego dla rozwoju pobliskich miejscowości:

„Wygra na tym cała Ukraina, a w tym także Włodzimierz Wołyński. To są takie banalne rzeczy jak chociażby remont drogi, poprawi się infrastruktura. Bo gdy ktoś wjeżdża od tej strony do Ukrainy, obowiązkowo jedzie przez Włodzimierz Wołyński. Z tego powodu miasto staje się coraz ładniejsze" (działacz NGO, radny).

W Ukrainie nie widzi się też zagrożeń związanych z niską przepustowością granicy. Traktuje się ją raczej jako stan normalny, a natężenie ruchu według repondentów w niewielkim stopniu wpłynie na życie w okolicznych miejscowościach.

Ruch bezwizowy

Większość respondentów opowiadała się za zniesieniem wiz dla Ukraińców. Widzi się w tym przede wszystkim profity związane z rozwojem współpracy gospodarczej i kulturalnej między miastami. Polscy respondenci nie obawiali się, że zniesienie wiz wywoła zalew nielegalnego handlu – ograniczanie tego procederu uznaje się za zadanie Straży Granicznej i Służby Celnej. Z wypowiedzi tak polskich, jak i ukraińskich badanych wynika, że zniesienie wiz spowoduje raczej legalizację zachowań uprawianych obecnie nielegalnie (np. praca Ukraińców w centralnej Polsce w oparciu o zezwolenie w ramach małego ruchu przygranicznego) i będzie sprzyjało rozwojowi wzajemnych relacji, które teraz są mocno utrudnione przez niedrożne przejścia graniczne. Tylko dwóch rozmówców (polskich) było za zachowaniem wizowego *status quo* – wskazywali oni na zbyt dużą różnicę cywilizacyjną między Polakami a Ukraińcami i zagrożenia zjawiskami patologicznymi (prostytucją, handlem narkotykami etc.). Były to jednak stanowiska bardzo odosobnione. Generalnie ruch bezwizowy, zdaniem respondentów, przede wszystkim wzmocniłby legalną współpracę handlową, a także mógłby istotnie wpłynąć na rozwój turystyki i współpracy kulturalnej.

Podsumowanie

Postrzeganie granicy przez mieszkańców i władze lokalne	• Wyjazd na Ukrainę jest przez Polaków postrzegany negatywnie (kolejki, trudności, konieczność ponoszenia dodatkowych „opłat"), dlatego starają się nie korzystać z przejścia granicznego, jeśli nie zmusza ich do tego praca. • Ukraińcy traktują przejścia graniczne jako atut regionu, „okno do Europy", a na bliskość Polski reagują bardzo pozytywnie – liczą głównie na środki unijne na współpracę transgraniczną. • Polskie gminy czerpią niewielkie korzyści z istnienia na ich terenie przejść granicznych – głównie są to podatki od przygranicznych przedsiębiorców. Koszty ponoszone przez gminę (związane z zanieczyszczeniem powietrza, wywozem śmieci etc.) okazują się nieproporcjonalnie wysokie w porównaniu z zyskami.

Dlaczego granica jest nieprzyjazna?	• Do podróży zniechęca to, że wszyscy są przez funkcjonariuszy traktowani jak przemytnicy lub tzw. mrówki. • Istnieje zestaw niepisanych reguł, jak przejechać granicę – osoby na delegacjach samorządowych przekraczają ją bez kolejki (nie zawsze zielonym pasem), mimo że nie określają tego jednoznaczne przepisy, natomiast biznesmeni jadący z delegacją nie mają takich uprawnień – „chyba że się dogadają". Jest to istotny czynnik korupcjogenny. • Niedrożność przejścia w dużym stopniu wynika ze złych rozwiązań infrastrukturalnych (za mało pasów dojazdowych, brak dojazdu do zielonego pasa).
Granica a wymiana handlowa – legalna i przemytnicza	• Niedrożna granica źle wpływa na legalny handel międzynarodowy, a ruch „mrówek" nie jest wystarczająco hamowany. Atrakcyjność przemytu okazuje się tak duża, że przedsiębiorcy tracą pracowników. • Niedrożność granicy powoduje subiektywizację moralnej oceny drobnego przemytu i ruchu „mrówkowego". Zjawisko to ludzie są skłonni tłumaczyć wysokim bezrobociem, a w efekcie nielegalny handel jest *de facto* powszechnie akceptowany. • Wizowe ograniczenia liczby wjazdów do Polski hamują rozwój handlu. • Niejasność przepisów celnych oraz różne ich przestrzeganie w zależności od przejścia granicznego utrudniają wymianę handlową i sprzyjają korupcji. Przy przewożeniu towaru przez granicę dość powszechnie przyspiesza się obsługę za pomocą „dodatkowego wynagrodzenia" dla polskich i ukraińskich celników.
Kto jest winien?	• Po polskiej stronie granicy przyczyn niedrożności częściej upatruje się w zachowaniach funkcjonariuszy ukraińskich niż polskich, co może być psychologicznym mechanizmem „zrzucania winy na innego".
Mały ruch graniczny	• Wprowadzenie małego ruchu granicznego raczej nie zwiększyło w Polsce drobnego przemytu, natomiast ułatwiło kontakty samorządowe i kulturalne.
Tereny przygraniczne a Euro 2012	• Dla gmin przygranicznych Euro 2012 nie jest żadnym wyzwaniem ani szansą. Mieszkańcy nie widzą w tych okolicznościach możliwości rozwoju, nie są też prowadzone żadne działania w tym celu. Zagrożeniem przywoływanym w związku z mistrzostwami są chuligańskie wybryki kibiców, jednak obawy te są znikome, nikt bowiem nie oczekuje, by tak dużo kibiców przemieszczało się na mecze drogami lądowymi.

Granica polsko-ukraińska w polskiej prasie

Paweł Wołowski

W niniejszym tekście została przedstawiona analiza tekstów prasowych dotyczących funkcjonowania granicy polsko-ukraińskiej. Celem analizy było zbadanie obrazu granicy, jaki funkcjonuje w polskiej prasie:

- Jaki obraz granicy polsko-ukraińskiej rysuje się w świetle materiałów prasowych internetowych? Czy granica ta jest widziana przez pryzmat problemów i patologii, czy też raczej dostrzega się w niej szanse wynikające ze współpracy społeczności zamieszkujących regiony przygraniczne?
- Jakie problemy znajdują najczęstsze odzwierciedlenie w relacjach dziennikarskich?
- Jaką wagę redakcje prasy ogólnopolskiej oraz regionalnej przykładają do problematyki funkcjonowania granicy i regionów przygranicznych?

Wyboru materiału do badań dokonano na podstawie następujących kryteriów:

Najważniejsze wnioski:

- Prasa postrzega granicę polsko-ukraińską najczęściej przez pryzmat zagrożeń i patologii. W prasie regionalnej jest poruszany głównie temat przemytu papierosów, alkoholu i samochodów oraz działań zorganizowanych grup przestępczych.
- Tematyka granicy oraz obszarów przygranicznych jako przestrzeni współpracy i dobrego sąsiedztwa Polaków i Ukraińców oraz jako obszaru o znacznym potencjale rozwojowym pojawia się zdecydowanie rzadziej. Kwestię niewykorzystanej szansy rozwoju dostrzegły w badanym okresie tylko tygodnik „Polityka" i jeden portal internetowy.
- Granica polsko-ukraińska nie należy do pierwszoplanowych tematów zainteresowania dziennikarzy. Dla prasy ogólnopolskiej problematyka ta jest wątkiem marginalnym, natomiast dla periodyków regionalnych – z uwagi na różnicę perspektywy – stanowi motyw istotny, acz drugoplanowy.

Mając na względzie aktualność analizowanych zjawisk, wybrano teksty opublikowane w roku 2011[1].

Badaniem objęto artykuły zamieszczone w wydaniach internetowych opiniotwórczych dzienników ogólnopolskich: „Gazety Wyborczej", „Rzeczpospolitej" i „Dziennika Gazety Prawnej" oraz w wybranych tytułach prasy regionalnej. Te ostatnie dobrano według kryterium geograficznego: wybrano tytuły, które pokrywają swym zasięgiem cały pas przygraniczny województw lubelskiego i podkarpackiego. Były to: „Dziennik Wschodni", „Gazeta w Lublinie" (dodatek lokalny do „Gazety Wyborczej"), „Tygodnik Zamojski", „Super Tydzień Chełmski", „Dziennik Wschodni Chełmski", „Dziennik Wschodni Zamojski", „Życie Podkarpackie".

Materiały prasowe uzupełniono informacjami z wybranych regionalnych portali internetowych, w których stwierdzono występowanie problematyki granicznej[2]. Były to: przemysl.naszemiasto.pl (dla województwa podkarpackiego) oraz chelmonline.pl (dla województwa lubelskiego).

Zgromadzony materiał obejmuje 83 artykuły z prasy ogólnopolskiej, regionalnej i portali internetowych.

Tabela 1. Rozkład tematyczny badanych artykułów

	Prasa regionalna	Prasa centralna	Portale	Łącznie z kategorii
Granica jako strefa przemytu	38	7	6	51
Granica jako strefa współpracy	14	6	2	22
Granica jako problem w kontekście EURO 2012	3	7	2	12
Granica jako niewykorzystana szansa		1		
Sumaryczna liczba artykułów*	55	18	10	83

* Uwaga: niektóre artykuły obejmowały więcej niż jedną kategorię tematyczną.

[1] Wyjątkowo uwzględniono też publikację portalu porteuropa.eu z roku 2010, która w wyczerpujący sposób prezentowała poglądy autora zawarte w artykule opublikowanym następnie w 2011 roku w wydaniu papierowym tygodnika „Polityka": www.porteuropa.eu/ukraina/granica/1862-dziesiec-krokow-do-uzdrowienia-granicy.

[2] Przy wyborze portali do analizy zwracano również uwagę na to, czy te portale były w badanym okresie „żywe", tzn. czy informacje były na bieżąco aktualizowane, czy były fora dyskusyjne lub oferowano inne usługi przyciągające uwagę czytelników.

Przeprowadzono kwerendę internetową pod hasłem „granica polsko-ukraińska" w portalach internetowych pięciu najbardziej poczytnych tygodników opinii, które wybrano na podstawie danych Związku Kontroli Dystrybucji Prasy (dane w tabeli nr 2). Były to „Gość Niedzielny", „Newsweek Polska", „Polityka", „Uważam Rze" oraz „Wprost". Wykazała ona, że problematyka graniczna została poruszona tylko przez tygodnik „Polityka" w jednym artykule.

Tabela 2. Nakłady i sprzedaż tygodników w Polsce w 2011 roku

Tytuł	Średni nakład jednorazowy	Rozpowszechnienie płatne razem	Sprzedaż ogółem
Gość Niedzielny	204 485	144 284	143 302
Uważam Rze inaczej pisane	224 574	129 769	129 329
Polityka	188 000	126 465	126 465
Newsweek Polska	158 564	117 651	98 601
Wprost	176 392	122 518	95 311
Gazeta Polska	139 210	64 599	63 702
Przekrój	65 609	30 229	24 419
Przegląd	60 920	20 382	20 382
Tygodnik Powszechny	39 276	22 246	16 635
Przewodnik Katolicki	36 000	24 589	2 998

Źródło: Związek Kontroli Dystrybucji Prasy (za portalem wirtualnemedia.pl, 22.02.2012).

Granica jako strefa przemytu

W zdecydowanej większości analizowanych publikacji prasowych granica jawi się przede wszystkim jako **strefa przemytu i związanych z nim działań stanowiących naruszenie prawa, z którymi walczą przedstawiciele Służby Celnej i Straży Granicznej**.

Motywem najczęstszym jest przechwycenie przez celników na jednym z przejść granicznych bądź przez patrol Straży Granicznej na brzegu Bugu kolejnej partii przemycanych papierosów. W różnych wersjach notatek prasowych, pojawiających się na zasadzie „ciekawostki" na dalszych stronach

wydań prasy regionalnej, zmieniają się ilość przemycanego towaru (od kilkuset do kilkudziesięciu tysięcy paczek), sposób jego ukrycia w samochodzie ciężarowym (w przerobionym baku na paliwo, między polanami drewna kominkowego, między taflami szkła etc.) lub metoda jego przeprawienia przez graniczny Bug (w hermetycznych opakowaniach na dnie pontonu, którym płyną przemytnicy, albo przeciąganie paczek za pomocą lin na polski brzeg). Różne są też szacunkowe wartości konfiskowanego towaru (od kilkudziesięciu tysięcy do ponad 1 mln zł) i rozmiary udaremnionych strat, na jakie byłby narażony budżet państwa.

Skala zjawiska przemytu papierosów przedstawiana jest jako znacząca; prasa podaje, że w 2010 roku polskie służby graniczne i celne udaremniły przemyt ponad 50 mln sztuk („Życie Podkarpackie" nr 24, 15.06.2011). Mimo to specjalne kontrole prowadzone przez pracowników koncernów tytoniowych wykazują, że co trzecia zużyta paczka papierosów na śmietnikach w rejonach przygranicznych nie ma polskich znaków akcyzy („Życie Podkarpackie" nr 14, 6.04.2011).

Drugie miejsce pośród przemycanych do Polski towarów zajmuje alkohol. Prasa regionalna odnotowuje też rozmaite oryginalne przedmioty, np. bursztyn, wiertła dentystyczne, skórę i czaszkę rzadkiego gatunku niedźwiedzia lub zabytkowy zapis nutowy *Falstaffa* Verdiego z 1893 roku. W odwrotną stronę, według informacji prasy, przemycane są najczęściej kradzione samochody, z przebitymi numerami silnika.

Prawie każdy taki artykuł mieści w sobie informację lub odautorski komentarz, które ukazują w korzystnym świetle pracę funkcjonariuszy Służby Celnej albo Straży Granicznej. „Tygodnik Zamojski" (*Papierosy na fali*, 23–29.11.2011) informuje, że od 1 stycznia 2011 roku Straż Graniczna z Chełma udaremniła próby przemytu papierosów i alkoholu bez polskich znaków akcyzy na sumę 26 mln zł. Wielokrotnie w tego typu artykułach jako źródło informacji przywołuje się komunikat Służby Celnej lub Straży Granicznej, niekiedy zaś w tekście cytowana jest wypowiedź rzecznika prasowego jednej z tych formacji.

Kilkanaście artykułów prasy regionalnej ukazuje przemyt jako **zjawisko stanowiące podłoże poważniejszego problemu przestępczości zorganizowanej**. Za przykład mogą posłużyć publikacje na temat początku procesu członków polsko-włoskiego gangu wyspecjalizowanego w kradzieży luksusowych samochodów, których kilkadziesiąt egzemplarzy zostało przemyconych w Ukrainę i Białoruś albo sprzedanych w Polsce (*Dwanaście osób w polsko-włoskiej mafii samochodowej*, „Życie Podkarpackie" nr 1, 5.11.2011; *Włoski szlak*, „Życie Podkarpackie" nr 3, 19.01.2011), lub artykuł dotyczący ujęcia członków zorganizowanej polskiej grupy przestępczej trudniącej się przemytem papierosów (*Dorabiali się na kontrabandzie*, „Super Tydzień Chełmski" nr 19, 29.08.2011).

W tym kontekście warto zauważyć, że polscy dziennikarze piszący o zjawisku przemytu na granicy informują o przypadkach łamania prawa zarówno przez polskich, jak i ukraińskich obywateli. Liczba materiałów opisujących wykroczenia i przestępstwa Polaków oraz Ukraińców jest porównywalna, co może świadczyć o udanej próbie bezstronnego opisu zjawiska. Autorzy powstrzymują się też od wydawania przy tej okazji sądów wartościujących na temat obywateli Ukrainy czy państwa ukraińskiego. Do wyjątków należy opinia o Ukrainie sformułowana w artykule o polsko-włoskim gangu złodziei samochodów: „Ukraina jest czarną dziurą, w której kradzione auta znikają bez śladu" (*Włoski szlak*, „Życie Podkarpackie" nr 3, 19.01.2011).

Zaledwie kilka publikacji ukazuje zjawisko **przemytu jako szerszy problem społeczny relatywnie biednych regionów przygranicznych**. Przemyt opisywany jest wówczas jako „sposób na życie" części mieszkańców, cieszący się przyzwoleniem społeczności lokalnej. Dziennikarze występują najczęściej z pozycji obserwatorów starających się zachować bezstronność. Dotyczy to np. materiału na temat kampanii służb celnych, która miała zniechęcać mieszkańców województw warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego do zajmowania się przemytem. Akcja przeprowadzona w czerwcu 2011 roku polegała na rozdystrybuowaniu 1,3 mln ulotek z hasłem: „Nie przemycaj! To przestępstwo i grzech" (na ulotkach wariantowo umieszczono też hasła odwołujące się do moralności odbiorców, typu:

„Czy twoje sumienie jest dla Ciebie ważne?", „Nie przemycaj. Bądź ojcem, a nie przestępcą" etc.). W kampanii uczestniczyła prasa regionalna, również księża z ambon przekonywali, że przemyt jest grzechem. Autor artykułu wątpi, iż akcja zmieni cokolwiek w utrwalonych zachowaniach społecznych – emeryci i renciści z Przemyśla nie zrezygnują z 15 zł dziennie dodatku do emerytury, jaki mogą uzyskać przechodząc przez granicę z nieco większą niż dozwolona ilością papierosów. A kobieta na targu będzie nadal sprzedawać papierosy bez akcyzy, bo tym sposobem zarabia na utrzymanie dwójki dzieci. Ironiczny dystans dziennikarza do całej kampanii zawiera się w tytule tekstu (*Przemycanie jest be*, „Życie Podkarpackie" nr 24, 15.06.2011).

Granica jest też strefą przemytu ludzi. Kilka artykułów przynosi informacje o nieudanych próbach jej nielegalnego przekroczenia. Jeden materiał traktuje o funkcjonariuszu Straży Granicznej skazanym za współudział w przemycie dziewięciu Pakistańczyków w listopadzie 2006 roku (*Pogranicznik skazany za przemyt ludzi*, „Super Tydzień Chełmski" nr 40, 3.10.2011).

Regułą jest, że autorzy materiałów prasowych podejmujący temat przemytu, w tym kwestię działalności zorganizowanych przemytniczych grup przestępczych, nie poruszają w nich wątku ewentualnej korupcji służb celnych czy pogranicznych, których funkcjonariusze mogliby działać w zmowie z przestępcami. Wątek korupcji wśród pracowników Straży Granicznej czy Służby Celnej pojawia się tylko dwukrotnie. Raz w przypadku głośnego procesu osiemnastu celników z Hrebennego oskarżonych o przyjęcie łącznie 1,4 mln zł łapówek w latach 1998–2006 (*Pogrom na granicy*, „Tygodnik Zamojski" nr 39, 28.09–4.10.2011), uniewinnionych przez sąd drugiej instancji w grudniu 2011 roku. Po raz drugi w przypadku dwóch celników, którzy ujawnili proceder polegający na wwożeniu do Polski ogromnych ilości spirytusu jako środka do mycia szyb, a obecnie skarżą się na szykanowanie z tego powodu przez przełożonych (*Mówili o aferze, mają dyscyplinarki*, „Rzeczpospolita", 21.10.2011).

Można natomiast odnieść wrażenie, że problem szajek, które po ukraińskiej stronie granicy za kilkaset hrywien pilotowały poza kolejnością kierowców chcących uniknąć stania w wielogodzinnych kolejkach, zniknął lub

stał się mniej dotkliwy. Parę materiałów przynosi za to informacje o długich, ponad ośmiogodzinnych kolejkach po stronie ukraińskiej.

Granica jako strefa współpracy

Drugi co do częstotliwości występowania temat obecny w badanej prasie to granica i obszar przygraniczny jako strefa współpracy – gospodarczej, kulturalnej, samorządowej – oraz szeroko rozumianych kontaktów międzyludzkich.

Temat współpracy gospodarczej, widziany przede wszystkim przez pryzmat korzyści strony polskiej z rosnącej wartości zakupów Ukraińców w Polsce, pojawia się w prasie rzadko (dwa odnotowane artykuły i notatka prasowa). Podjął go tylko jeden z badanych tytułów regionalnych. „Życie Podkarpackie" (*Granica to żyła złota*, „Życie Podkarpackie" nr 9, 2.03.2011), przywołując dane GUS, informuje, że Ukraińcy odwiedzający Polskę zrobili w naszym kraju zakupy na łączną sumę 2 mld 122 mln zł, z czego większość w sklepach blisko granicy. Tygodnik łączy wzrost wartości zakupów Ukraińców z dynamicznym rozwojem małego ruchu granicznego. Informuje, że statystyczny Ukrainiec wydaje na Podkarpaciu trzy–cztery razy więcej niż statystyczny Polak na Ukrainie. Drugi materiał, opublikowany przez ten sam tygodnik, przynosi wiadomość o otwarciu pierwszej z trzech gigantycznych hal centrum dystrybucyjnego w Korczowej Dolinie (blisko przejścia granicznego w Korczowej), do którego klienci z Ukrainy dojadą regularnymi liniami autobusowymi z Medyki lub specjalną linią „turystyczno-zakupową" stworzoną przez polskiego inwestora (*Łaskawo prosymo*, „Życie Podkarpackie" nr 34, 24.08.2011). Obraz uzupełnia notatka prasowa z informacją, że więcej Ukraińców przyjedzie do Polski na zakupy dzięki wprowadzonym od 1 grudnia ubiegłego roku tzw. wizom zakupowym, wydawanym za pierwszym razem mieszkańcom rejonów przygranicznych na podstawie deklaracji, że udają się na zakupy, a następnie – na podstawie paragonu z dokonanych poprzednio zakupów („Życie Podkarpackie" nr 49, 7.12.2011). Powyższe artykuły **budują wizerunek Ukraińca jako dobrego klienta, o którego warto zabiegać**.

Wątek zupełnie innej „współpracy gospodarczej" przynoszą artykuły informujące o rejestrowaniu aut kupowanych przez Ukraińców w Polsce przez ich polskich (fikcyjnych) współwłaścicieli. Taka usługa, korzystna zwłaszcza dla Ukraińców pracujących w Polsce, jest też opłacalna dla polskich „współwłaścicieli". Rekordzista ma prawie sześćdziesiąt tak zarejestrowanych pojazdów (*Jak Polacy i Ukraińcy samochody rejestrują*, „Życie Podkarpackie" nr 17, 27.04.2011). Inny tekst donosi o rosnącej sprzedaży polskich używanych samochodów w Ukrainie.

Sporadycznie pojawia się wątek wspólnych transgranicznych projektów gospodarczych finansowanych ze środków Unii Europejskiej (dwa krótkie materiały). „Tygodnik Zamojski" informuje o podpisanej umowie na budowę transgranicznego wodociągu między Hrubieszowem a Włodzimierzem Wołyńskim (*Wodociągi przy granicy*, „Tygodnik Zamojski" nr 27, 6–12.07.2011). Znajdujemy w nim też tekst o ponad 500 projektach z województw lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego i mazowieckiego zgłoszonych w ramach drugiego naboru do programu Polska–Białoruś–Ukraina funkcjonującego w ramach Partnerstwa Wschodniego (*Co nam da Ukraina*, „Tygodnik Zamojski" nr 46, 16–22.11.2011).

Najważniejszą transgraniczną imprezą społeczno-kulturalną w roku 2011, odnotowaną zarówno przez „Gazetę Wyborczą" (portal gazeta.pl), jak i przez prasę regionalną, były Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa, zainicjowane kilka lat temu przez księdza Stefana Batrucha z Lublina, prezesa Fundacji Kultury Duchowej Pogranicza. W ramach Dni Dobrosąsiedztwa odbyły się *de facto* dwie różne imprezy: na początku sierpnia w Zbereżach–Adamczukach oraz na początku września w Malhowicach i Niżankowicach. Symptomatyczny jest jednak fakt, że obu wydarzeniom reklamowanym wcześniej przez liczne portale internetowe, prasa regionalna poświęciła niewiele uwagi. Spotkanie w Zbereżach–Adamczukach spotkało się z krytycznym odbiorem reportera „Dziennika Wschodniego Chełmskiego" (*Dobrosąsiedztwo i... przemyt*, „Dziennik Wschodni Chełmski" nr 153, 9.08.2011), który kąśliwie zauważał: „W niedzielę przez pontonowy most na Bugu przeszło 7 tysięcy uczestników imprezy. [...] Zdecydowana większość osób, które skorzystały

z otwieranej z okazji Dni Dobrosąsiedztwa granicy, dźwigała (z Ukrainy do Polski) alkohol i papierosy". Wielu uczestników miało towary w niedozwolonej ilości – polscy celnicy zawracali je po prostu na drugi brzeg i nie karali mandatami, aby „nie psuć atmosfery święta" (cytat z wypowiedzi rzecznika Izby Celnej w Białej Podlaskiej). Autor artykułu ani słowem nie wspomina o programie kulturalnym Dni.

Podobnie dość bogaty repertuar koncertów, spotkań ekumenicznych i kulturalnych zaplanowanych w Malhowicach i Niżankowicach oraz towarzyszące im Forum Współpracy Transgranicznej w Przemyślu, z udziałem polityków polskich i ukraińskich, skwitowano jedynie krótką notatką prasową. Ograniczała się ona do przekazania informacji o apelu w sprawie otwarcia na stałe przejścia granicznego w Malhowicach–Niżankowicach, podpisanego przez kilka tysięcy osób z obu stron granicy (*Otwórzcie to przejście*, „Życie Podkarpackie" nr 38, 21.09.2011).

Ubóstwo relacji prasowych z tej, jak się wydaje, ciekawej imprezy może być spowodowane faktem, że jej odpowiednie potraktowanie wymagałoby pióra dobrego reportażysty i poświęcenia tematowi należnego miejsca (całej kolumny) w gazecie regionalnej. Profil badanej prasy regionalnej pokazuje jednak, że zarówno szefowie redakcji, jak i czytelnicy mogą nie być zainteresowani dłuższymi, pogłębionymi materiałami na temat imprez kulturalnych. Nie są one też zapewne dostatecznie ważne z perspektywy Warszawy i prasy centralnej (artykuł w „Gazecie Wyborczej" był tylko zapowiedzią wydarzenia, a nie relacją z niego).

Granica bywa też miejscem imprez okolicznościowych służących budowaniu więzi między społecznościami polską i ukraińską. Dobrą do tego okazją są spotkania świąteczne i noworoczne, np. przy okazji przekazania Betlejemskiego Światła Pokoju przez polskich harcerzy ukraińskim płastunom (*Betlejemskie Światło Pokoju dla Ukrainy. Noworoczne spotkanie na granicy polsko-ukraińskiej*, „Życie Podkarpackie" nr 2, 12.01.2011).

Rejon przygraniczny jest wreszcie miejscem, w którym turyści-ekolodzy oraz artyści mogą realizować swoje wizje. Pomysłem tych pierwszych był Bieg Polesie promowany przez organizatorów jako pierwszy polsko-ukraiński

bieg transgraniczny, mający udowodnić, że granicę (na tymczasowym przejściu w Zbereżach–Adamczukach) można przekraczać w przyjaznej atmosferze. Co do wizji artystycznych, to prasa zanotowała jeden, za to spektakularny przykład: monumentalne obrazy ryb zostały utworzone przez lubelskiego artystę Jarosława Koziarę wskutek zasiania różnych gatunków roślin w poprzek granicy (*Gigantyczne ryby na granicy z Ukrainą*, „Dziennik Gazeta Prawna", 23.08.2011).

Granica jako problem w kontekście Euro 2012

Sprawne i bezpieczne przekraczanie granicy jako problem do rozwiązania podczas przygotowań do Euro 2012 oraz w ich trakcie pojawia się w prasie ogólnopolskiej jako jeden z najistotniejszych wątków granicznych. Obecny jest także w prasie regionalnej.

Prasa centralna już od 2010 roku podejmowała kwestię przygotowania polsko-ukraińskiej granicy do Mistrzostw Europy. Informowano m.in. o rządowym programie rozwoju infrastruktury na granicy polsko-ukraińskiej w latach 2010–2013 (*371 mln zł odmieni naszą granicę z Ukrainą*, „Gazeta Wyborcza", 26.01.2010). Miał on znacząco zwiększyć przepustowość granicy.

Dziennikarskie relacje w tej sprawie przynoszą spory ładunek informacji i są utrzymane w duchu ostrożnego optymizmu.

Prasa zarówno centralna, jak i regionalna informuje o wielomilionowych nakładach inwestycyjnych na infrastrukturę graniczną. Obejmują one kompleksową modernizację przejść, budowę jednego nowego przejścia granicznego, zwiększenie liczby pasów odpraw dla samochodów osobowych i ciężarowych, instalację supernowoczesnych aparatów rentgenowskich do prześwietlania ciężarówek oraz specjalnych bramek do wykrywania materiałów promieniotwórczych. Infrastruktura „miękka" zakłada wdrożenie nowoczesnego systemu kontroli wizowej umożliwiającego szybką kontrolę podróżnych spoza strefy Schengen.

Gdy patrzy się całościowo na materiały dziennikarskie poruszające wątek przygotowań infrastruktury granicznej do Euro 2012, widać wyraźnie

kontrast między generalnie pozytywną oceną przygotowań strony polskiej (wyrażoną w kilkunastu artykułach) a umiarkowanie negatywną oceną działań strony ukraińskiej (zawartą w kilku materiałach prasowych). Szczególną uwagę prasa zwraca na zaawansowaną budowę nowoczesnego terminalu w Budomierzu (przejście graniczne Budomierz–Hruszów). Inwestycja wartości prawie 150 mln zł traci sens z punktu widzenia Euro, gdyż Ukraińcy nie zadbali o drogę dojazdową do przejścia i wyjazd z terminalu kończy się... w gęstych krzakach (*Przejście donikąd*, „Życie Podkarpackie" nr 40, 5.10.2011; *Za granicą droga w krzaki*, „Dziennik Gazeta Prawna", 30.09.2011).

Więcej optymizmu widać natomiast w materiałach informujących o przygotowaniach polskich i ukraińskich służb pogranicznych oraz celnych do poprawy warunków odpraw podczas mistrzostw. Inicjatywa wspólnych polsko-ukraińskich kontroli granicznych i celnych po polskiej stronie granicy, znacznie skracająca czas odprawy, jest oceniana pozytywnie zarówno przez dziennikarzy, jak i przez cytowanych w artykułach urzędników państwowych oraz szeregowych podróżnych (*Wspólne pilnowanie granic*, „Rzeczpospolita", 7.03.2011; *Cztery służby w jednym miejscu*, „Życie Podkarpackie" nr 40, 5.10.2011).

Pozytywny wydźwięk mają też informacje prasowe o udogodnieniach dla kibiców ukraińskich, którzy wizy na Euro mają otrzymać na podstawie posiadanych biletów na mecze odbywające się w Polsce (*Ukraińscy kibice uzyskają polskie wizy na podstawie biletów*, „Dziennik Gazeta Prawna", 18.08.2011).

Na tym ogólnie pozytywnym tle wyjątkowy jest głos Jakuba Łoginowa – dziennikarza i współtwórcy portalu internetowego porteuropa.eu. W ostro krytycznym tekście w „Polityce" pisze on: „Gdy w 2007 r. przyznano nam prawo do organizacji mistrzostw, w obu krajach powstał ambitny grafik budowy ośmiu nowych przejść granicznych i poskromienia wszechwładnego przemytu. Dziś widać, że z tych planów nie zostało nic – inwestycje utknęły w biurokratycznym bałaganie, a na granicy kierowcy nadal czekają w wielogodzinnych kolejkach. Jak to się stało, że w ferworze przygotowań do Euro 2012 zupełnie zapomnieliśmy o patologicznej granicy? Prawdopodobnie blamażu nie będzie,

bo na czas mistrzostw władze zastosują uproszczone procedury, a funkcjonariusze przestaną być drobiazgowi. Nikt też nawet nie pomyśli o braniu łapówek. Później jednak wszystko wróci do normy, czyli wielogodzinnych kolejek i gigantycznego przemytu" (*Granica wstydu*, „Polityka", 16.11.2011).

Granica jako niewykorzystana szansa rozwoju

Motyw granicy jako niewykorzystanej szansy rozwoju polsko-ukraińskiego pogranicza wraz z postulatem „ucywilizowania sytuacji" związanej z przekraczaniem granicy pojawia się w portalu porteuropa.pl oraz w tygodniku „Polityka" za sprawą właściwie jednego autora – cytowanego już Jakuba Łoginowa.

W „Polityce" (*Granica wstydu*, „Polityka", 16.11.2011) autor zgłasza propozycje, które mają poprawić warunki przekraczania granicy. W opublikowanym rok wcześniej tekście programowym (*Dziesięć kroków do uzdrowienia granicy*, www. porteuropa.eu, 27.09.2010) przedstawia dodatkowo pomysły na pobudzenie długofalowego rozwoju obszarów pogranicza.

„Ucywilizowaniu" ruchu transgranicznego mają służyć m.in.:

• skoordynowanie działań organów państwa odpowiedzialnych za sytuację na granicach, m.in. poprzez stworzenie stanowiska pełnomocnika premiera do spraw przejść granicznych w randze ministra;

• wprowadzenie wspólnych polsko-ukraińskich odpraw i zniesienie funkcjonującego w praktyce zakazu przekraczania granicy pieszo;

• rygorystyczna polityka wizowa wobec obywateli Ukrainy złapanych na przemycie;

• ograniczenie dopuszczalnej częstotliwości przekraczania granicy przez obywateli RP, co zmniejszy przemyt, jakim trudnią się „mrówki";

• walka z korupcją i nieprawidłowościami w pracy polskich służb celnych i pogranicznych;

• konsekwentna walka z przemytem prowadzonym przez polskich obywateli: kierowanie spraw do sądów, które orzekałyby czasowy zakaz opuszczania strefy Schengen.

Przy okazji dwóch ostatnich punktów autor zwraca uwagę na zjawisko patologicznego uzależnienia celników i pograniczników od lokalnych społeczności: funkcjonariusze boją się zbyt rygorystycznie traktować przemytników będących ich sąsiadami lub kolegami ze szkolnej ławy, gdyż obawiają się retorsji (przypadki podpalania domów czy samochodów gorliwych celników). Wyjściem z sytuacji, zdaniem dziennikarza, byłoby skoszarowanie funkcjonariuszy Służby Celnej i zapewnienie im wysokich dochodów, na poziomie ok. 5 tys. zł miesięcznie.

Za praprzyczynę problemów na granicy autor uważa trudną sytuację społeczno-gospodarczą obu stron pogranicza. „Mieszkańcy tych terenów, pozostając bez pracy, zajmują się przemytem, powodując tym samym, że granica jest nieprzejezdna. Z kolei nieprzejezdna i zakorkowana granica uniemożliwia rozwój gospodarczy tego terenu i kółko się zamyka". Długofalowym rozwiązaniem tego problemu winno być stworzenie, również ze środków unijnych, „specjalnego programu aktywizacyjnego dla społeczności byłych przemytników. Podobny program powinien powstać również dla ukraińskiej części pogranicza, w ramach Partnerstwa Wschodniego" (*Dziesięć kroków...*).

Różnica w cenach po obu stronach granicy powinna napędzać rozwój legalnego handlu oraz agroturystyki na polsko-ukraińskim pograniczu. Autor dostrzega wielki potencjał rozwoju agroturystyki w ciekawych krajoznawczo rejonach polskich i ukraińskich Bieszczadów oraz innych pasm karpackich, Roztocza czy Jezior Szackich. Opowiada się też zdecydowanie za wspieraniem turystyki pieszej i rowerowej na obszarach przygranicznych. Każde przejście, a nie – jak obecnie – tylko Medyka, powinno być przystosowane do odpraw pieszych oraz turystów na rowerach. Oprócz tego należy stworzyć sieć turystycznych przejść granicznych, pieszych i rowerowych, na najciekawszych krajoznawczo odcinkach granicy.

Podsumowanie

Obraz granicy w polskiej prasie	
Jak granica jest postrzegana w prasie?	• W polskiej prasie i portalach internetowych granicę polsko-ukraińską widzi się przede wszystkim przez pryzmat problemów i patologii – tym wątkom poświęcono 51 z 83 artykułów. Granica jako strefa współpracy i dobrego sąsiedztwa jest opisywana tylko w jednej czwartej materiałów prasowych.
Jakie problemy znajdują odzwierciedlenie w relacjach dziennikarskich?	• Najpowszechniej opisywanym zjawiskiem jest przemyt papierosów do naszego kraju; w następnej kolejności – nielegalne przewożenie alkoholu do Polski oraz kradzionych samochodów na Ukrainę. Czasami pojawiają się też wątki funkcjonowania zorganizowanych przemytniczych grup przestępczych. Temat korupcji z udziałem polskich celników przewijał się w roku 2011 sporadycznie, np. przy okazji głośnego procesu, zakończonego zresztą uniewinnieniem podejrzanych (więcej szczegółów w rozdziale „Granica jako strefa przemytu”). • Do rzadkości należą artykuły przedstawiające problemy funkcjonowania granicy w kontekście słabego rozwoju społeczno-gospodarczego polskich i ukraińskich regionów przygranicznych. W niewielu tekstach pojawia się też postulat działania strony polskiej na rzecz „ucywilizowania” ruchu granicznego i stworzenia bodźców rozwojowych dla miejscowych społeczności. Prasa regionalna oraz wybrane portale internetowe (porteuropa.eu) dostrzegają wprawdzie szerszy problem uzależnienia części mieszkańców pogranicza od przemytu oraz kwestię dużego przyzwolenia społeczności lokalnych na tę działalność, jednak są to materiały nieliczne. • Dysproporcja w częstotliwości oraz sugestywności opisów patologii z jednej strony i współpracy transgranicznej z drugiej może wynikać po części z naturalnej tendencji prasy do wyboru kwestii problemowych jako bardziej przyciągających uwagę czytelnika. Wydaje się jednak, że opisywane problemy istotnie są bliższe codziennemu doświadczeniu dziennikarzy i ich czytelników niż okazjonalne święta na granicy czy długofalowy wzrost siły nabywczej Ukraińców robiących zakupy w Polsce.

Granica jako strefa współpracy i dobrego sąsiedztwa	• Prasa regionalna z zadowoleniem komentuje informacje o coraz większych zakupach obywateli Ukrainy w Polsce i kreuje pozytywny wizerunek Ukraińców jako dobrych klientów. W tym kontekście pojawiło się nawet określenie granicy jako „żyły złota" wsparte statystyką o zakupach obywateli Ukrainy w Polsce za ponad 2 mld zł w roku 2010. • Prasa regionalna relacjonuje też – choć pobieżnie i wybiórczo – wydarzenia kulturalne z udziałem społeczności, polityków czy samorządowców z obu stron granicy.
Granica i obszar przygraniczny jako niewykorzystana szansa rozwoju	• Perspektywa ta pojawia się w tygodniku „Polityka" i w portalu porteuropa.eu. Obejmuje ona recepty na uzdrowienie sytuacji na granicy i „ucywilizowanie" ruchu granicznego między Polską a Ukrainą oraz na stworzenie warunków dla stabilnego, normalnego (nieopartego na przemycie) rozwoju regionów przygranicznych.

Wnioski i rekomendacje

Granica pozostaje barierą w kontaktach między mieszkańcami Polski i Ukrainy. Mimo że służby graniczne ciągle pracują nad usprawnieniem przekraczania granicy i wprowadzają pewne ułatwienia, przejazd przez granicę wciąż wiąże się z wielogodzinnym oczekiwaniem w kolejkach oraz licznymi niedogodnościami. Trudności z przekraczaniem granicy istotnie ograniczają rozwój legalnej przedsiębiorczości lokalnej, turystyki oraz współpracy kulturalnej, społecznej i samorządowej. Utrudnienia te sprawiają, że potencjał obszaru granicznego nie jest w pełni wykorzystywany. Oznacza to, że regiony przygraniczne doświadczają negatywnych skutków peryferyjnego położenia oraz ponoszą niemałe koszty posiadania przejść granicznych na swoim terytorium, lecz nie czerpią korzyści związanych z sąsiedztwem kultur, atrakcyjnymi turystycznie obszarami o unikalnych walorach przyrodniczych i położeniem na ważnych szlakach komunikacyjnych.

Organizacja pracy przejść granicznych

Jak najwięcej współpracy między polskimi a ukraińskimi służbami mundurowymi: wspólne odprawy, kontrole w jednym miejscu

Wyniki badania wskazują na większą efektywność przejść, na których jest prowadzona wspólna polsko-ukraińska odprawa graniczna i celna. Obecnie nie ma prawnej możliwości wprowadzenia wspólnych odpraw na wszystkich

przejściach ze względu na przepisy kodeksu granicznego Schengen[1]. Polska podjęła szereg działań zmierzających do wprowadzenia zmian w kodeksie granicznym Schengen. W listopadzie 2009 roku ministrowie spraw zagranicznych Polski i Ukrainy podpisali wspólną deklarację, w której „Strony polska i ukraińska oświadczają, że dołożą wszelkich starań w celu stworzenia na gruncie ustawodawstw Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy oraz prawa wspólnotowego podstaw do realizacji kontroli przez obydwie Strony na terytorium obydwu państw"[2]. Na okres Euro 2012 zostaną wprowadzone „kontrole w jednym miejscu" – kontrole ukraińskiej służby granicznej i celnej oraz polskiej służby granicznej i celnej prowadzone tuż obok siebie.

• Należy dołożyć wszelkich starań, aby wspólne odprawy graniczne mogły funkcjonować przynajmniej w kierunku wjazdowym do Polski (tak jak na przejściu Zosin–Ustiług).

• Warto monitorować funkcjonowanie kontroli w jednym miejscu, które mają być wprowadzone podczas Euro 2012. Jeżeli takie rozwiązanie znacząco przyspieszy odprawę graniczną, to dobrze byłoby rozważyć stosowanie go na stałe po zakończeniu mistrzostw (dopóki nie będzie możliwe wprowadzenie wspólnych odpraw).

Zmiana „zielonych pasów" (działających tylko po polskiej stronie) w „zielone korytarze" (działające po obu stronach przejść granicznych) dla podróżujących w celach niehandlowych

Zielony pas usprawnia przekraczanie granicy przez osoby, które nie przewożą żadnych towarów podlegających ocleniu. Jego prawidłowe funkcjonowanie ma szczególne znaczenie w przypadku granicy polsko-ukraińskiej, na której najliczniejszymi „klientami" są zajmujący się drob-

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 562/2006 z 15 marca 2006 roku, ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen).

[2] Deklaracja ta towarzyszyła podpisaniu polsko-ukraińskiej umowy o zmianie umowy o kontroli osób, towarów i środków transportu przekraczających polsko-ukraińską granicę państwową. Zmiana miała na celu dostosowanie procedur przekraczania granicy do prawa wspólnotowego. Za udostępnienie tekstu deklaracji serdecznie dziękujemy Zarządowi Granicznemu Komendy Głównej Straży Granicznej.

nym handlem mieszkańcy obszarów przygranicznych. Osoby te poddaje się drobiazgowej kontroli celnej, która zajmuje dużo czasu i powoduje kolejki. Niestety, wytyczone na niektórych przejściach granicznych zielone pasy są zorganizowane w taki sposób, że nie pozwalają na ominięcie tych kolejek i dlatego ich znaczenie dla usprawnienia odprawy jest marginalne. Po pierwsze, informacja o istnieniu takiego pasa jest niewystarczająca. Po drugie, korzystanie z niego jest utrudnione, ponieważ przy wzmożonym ruchu trudno do niego dojechać, zarówno od strony ukraińskiej, jak i polskiej. Niesprawność zielonego pasa polega też na tym, że często nikt go nie obsługuje. Zapewnienie dostępu do niego nie w każdym przypadku musi generować dodatkowe koszty związane z rozbudową infrastruktury – często wymaga jedynie wprowadzenia zmian organizacyjnych i proceduralnych. Poprawa funkcjonowania zielonych pasów jest planowana jako jeden z instrumentów usprawnienia ruchu granicznego podczas Euro 2012. Prowadzone są rozmowy ze stroną ukraińską na temat zapewnienia dostępu do zielonego pasa i są już widoczne ich skutki (np. rozbudowa przejścia Dorohusk–Jagodzin i wytyczenie zielonego korytarza przez całe przejście).

• Po stronie polskiej należy zatem poprawić system informacji o możliwości korzystania z zielonego pasa. Potrzebne są widoczne tablice informacyjne[3] dotyczące pasa oraz wyraźnie oznaczony i umożliwiony dojazd do niego.

• Praca funkcjonariuszy na przejściu i ruch pojazdów muszą być zorganizowane w sposób umożliwiający nie tylko łatwy dostęp do zielonego pasa, ale też stałą obsługę pojazdów korzystających z niego.

• Konieczne jest sfinalizowanie rozmów z Ukrainą o zapewnieniu dostępu do zielonego pasa znajdującego się po stronie polskiej, a docelowo – wytyczenie go również po stronie ukraińskiej. Należy dążyć do tego, żeby zielone korytarze działały na wszystkich przejściach.

[3] Niewystarczająco wyraźne oznakowanie zielonych pasów było problemem, na który skarżyło się wielu respondentów Fundacji Batorego. Zgłaszali go też badacze, którzy w listopadzie 2011 roku przejeżdżali przez przejścia w Dorohusku i Hrebennem. Tymczasem zarówno Służba Celna, jak Straż Graniczna są zdania, że tablic informacyjnych jest dużo (w językach polskim i angielskim) i że są umieszczone w widocznych miejscach.

• Należy stale monitorować stosowanie w praktyce porozumień dotyczących usprawniania kontroli granicznej. Raport z monitoringu powinien być publicznie dostępny.

• Po zakończeniu mistrzostw Euro 2012 dobrze działające zielone pasy powinny pozostać trwałymi elementami przejść granicznych.

Ujednolicenie przyspieszonej procedury odprawy dla przedstawicieli wybranych grup społeczno-zawodowych

Badanie ujawniło praktykę przyspieszonej procedury odprawy na granicy dla osób z odpowiednimi dokumentami, np. potwierdzającymi służbowe cele wyjazdu (delegacje i zaproszenia przedstawicieli władz lokalnych, zaproszenia wystawiane przez instytucje zapraszające). Zdarza się, że osoby urzędowe telefonują na granicę, by przyspieszyć przejazd gości przez przejście graniczne. Decyzja, czy dany dokument lub telefon będzie skuteczny, jest subiektywnym wyborem kierownika zmiany lub funkcjonariusza, nie ma bowiem żadnych formalnych procedur takiej odprawy (przynajmniej nie są one powszechnie dostępne). Stanowi to nie tylko czynnik korupcjogenny, ale też bezprawnie różnicuje podróżnych, a przede wszystkim powoduje patologię w postaci istnienia zestawu niepisanych reguł przekraczania granicy.

• Sprawnie działający zielony korytarz rozwiązałby ten problem, gdyż podróżni jadący w celach służbowych byliby odprawiani na nim „od ręki".

• Ewentualne procedury obsługi specjalnych delegacji powinny być sformalizowane i opublikowane wraz ze wskazaniem osób i instytucji, które mogą podlegać specjalnemu traktowaniu, i sytuacji, w których te rozwiązania mają być stosowane. Informacje dotyczące takich instytucji oraz wymaganych dokumentów potwierdzających powinny być dostępne na stronach internetowych Straży Granicznej, konsulatów oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych i ewentualnie w prowadzonym przez Służbę Celną serwisie granica.gov.pl.

• Jednocześnie należy radykalnie ukrócić praktyki „otwierania granicy na telefon" i wyciągnąć surowe konsekwencje wobec funkcjonariuszy, którzy w nich uczestniczą.

Eliminacja przestojów, zapewnienie odpraw jednocześnie na wszystkich pasach

Badanie wykazało zdarzające się przestoje w pracy przejść granicznych lub niepełne wykorzystanie pasów odpraw, co może być sygnałem nieadekwatnej organizacji pracy służb granicznych. Dokładna kontrola celna niemal wszystkich podróżnych zabiera wiele czasu. Służba Celna 1 grudnia 2010 roku uruchomiła telefon interwencyjny, pod którym można zgłaszać nieprawidłowości w pracy funkcjonariuszy celnych.

• Należy zbadać przyczyny ujawnionych przestojów (sytuacji, w których zewnętrzny obserwator przez dłuższy czas nie widzi żadnej obsługi na żadnym pasie odpraw) oraz wprowadzić odpowiednie zmiany organizacyjne, które pozwoliłyby je przynajmniej w części wyeliminować.

• Standardem powinna być sytuacja, że niezależnie od okoliczności, wszystkie pasy odpraw (co najmniej dwa) są obsługiwane przez funkcjonariuszy służb granicznych.

• Zarządzanie pracą służb powinno uwzględniać optymalną liczbę pracowników na każdy pas odprawy: jeden funkcjonariusz Straży Granicznej i dwóch Służby Celnej.

• Warto rozważyć wprowadzenie systemu nagradzania funkcjonariuszy lub kierowników zmiany za sprawną odprawę, co byłoby skuteczną metodą przeciwdziałania przestojom w pracy[4] (można np. stosować dodatkowe gratyfikacje określane na podstawie liczby odprawianych samochodów, z uwzględnieniem różnic w nasileniu ruchu w trybie miesięcznym).

• Warto zadbać o to, by informacja o telefonie alarmowym Służby Celnej była umieszczona w widocznych miejscach na wszystkich przejściach granicznych. Samo umieszczenie takiego numeru telefonu w widocznym miejscu poprawia społeczny odbiór przejścia granicznego. Wprowadzeniu systemu informowania o nieprawidłowościach musi towarzyszyć procedura natychmiastowego reagowania na nie.

[4] System taki już funkcjonuje w Izbie Celnej w Przemyślu, warto więc zbadać jego funkcjonalność i ewentualnie rozważyć wprowadzenie w pozostałych izbach.

• Konieczne jest opracowanie oraz wdrożenie szczegółowych wytycznych usprawniających odprawę graniczną.

Infrastruktura graniczna

Nowe przejścia graniczne – zadanie priorytetowe

Wyniki badań wskazują wyraźnie na nieadekwatną wobec potrzeb liczbę przejść granicznych. Jeśli przejść będzie tylko tyle, co obecnie, to nie da się całkowicie usprawnić ruchu granicznego i zminimalizować kolejek na granicy. W dokumentach strategicznych podawana jest liczba 32 nowych przejść, które powinny być wybudowane, aby osiągnąć standard granicy polsko-niemieckiej.

• Budowa nowych przejść granicznych i zróżnicowanie ich typów oraz charakteru powinny być traktowane jako zadanie priorytetowe.

Usprawnienie systemu informowania o czasie oczekiwania na odprawę na poszczególnych przejściach granicznych

W ostatnich latach podjęto wiele działań usprawniających system informowania o czasie oczekiwania na odprawę na poszczególnych przejściach granicznych (np. Służba Celna uruchomiła serwis www.granica.gov.pl, pojawiły się też kamery internetowe pozwalające w czasie rzeczywistym obejrzeć sytuację przed przejściem Medyka–Szeginie), jednak system ten wymaga ulepszenia. Z informacji Służby Celnej wynika, że dane na stronach internetowych są aktualizowane kilka razy na dobę, jednak informacje w serwisie zbyt często odbiegają od rzeczywistości.

• Trzeba usprawnić system pomiaru czasu oczekiwania na odprawę, tak by był bardziej niż obecnie zbliżony do realnego. Być może lepszym rozwiązaniem byłoby podawanie liczby pojazdów oczekujących przed szlabanem zamiast szacowania czasu oczekiwania.

• System kamer internetowych umożliwiający obejrzenie stanu kolejki przed wszystkimi przejściami granicznymi jest dobrym rozwiązaniem, które warto wprowadzić na wszystkich przejściach granicznych. Linki prowadzące

do tych kamer powinny znajdować się na stronie www.granica.gov.pl. Obecnie są trudne do szybkiego znalezienia. Należy poprawić widoczność i zwiększyć liczbę tablic informacyjnych umieszczonych na rozjazdach dróg wiodących do różnych przejść granicznych.

Współpraca na rzecz poprawy infrastruktury

Infrastruktura graniczna wciąż nie jest na odpowiednim poziomie, zarówno pod względem skutecznej pracy służb granicznych, jak i świadczenia usług gastronomicznych, sanitarnych itp. Wprowadzenie wspólnych odpraw, a nawet kontroli w jednym miejscu po Euro 2012 będzie wymagało odpowiednich nakładów finansowych.

• Warto podjąć wspólne działania Straży Granicznej, władz gminnych i wojewódzkich na rzecz uporządkowania otoczenia przejść granicznych – zarówno w zakresie zaplecza sanitarnego, jak i gastronomicznego czy handlowego. Przyjazna podróżującym infrastruktura przejścia tworzyć będzie pozytywny wizerunek i pozytywną atmosferę tego miejsca. Przyciąganie inwestorów i małych przedsiębiorców w okolice przejść granicznych nie tylko spowoduje napływ kapitału (i profity dla gminy), ale również przyczyni się do tworzenia miejsc pracy, co może stanowić alternatywę dla osób trudniących się przemytem i nielegalnym handlem transgranicznym.

• Należy przeznaczyć odpowiednie środki na dostosowanie infrastruktury, umożliwiające sprawne prowadzenie kontroli w jednym miejscu również po Euro 2012 oraz w przyszłości wprowadzenie wspólnych odpraw.

Współpraca transgraniczna na rzecz rozwoju regionu

Rozwój przedsiębiorczości, współpracy kulturalnej i społecznej

Obecnie szanse na rozwój regionów przygranicznych nie są w pełni wykorzystywane. Z analiz ekonomicznych wynika, że pobudzenie biznesu poprzez wzrost jego innowacyjności i różnorodności może poprawić ogólną sytuację ekonomiczną w regionie, a tym samym stanowić czynnik

odciągający mieszkańców od „zawodu" przemytnika. Ponadto udrożnienie granicy – choćby częściowe, możliwe dzięki poprawie organizacji pracy na przejściach granicznych – może dać tym regionom impuls do rozwoju, który z kolei będzie sprzyjał powstawaniu nowych miejsc pracy i ograniczaniu takich zjawisk, jak przemyt wyrobów tytoniowych czy alkoholu. Jednocześnie samo udrożnienie granicy nie wystarczy, by sytuacja od razu znacząco się poprawiła. Potrzebne są dodatkowe fundusze, wspieranie inicjatyw transgranicznych, skuteczne informowanie o możliwościach pozyskiwania pieniędzy na rozwój przedsiębiorczości oraz inspirowanie do nawiązywania współpracy transgranicznej.

• Kluczowe jest połączenie wysiłków władz lokalnych, organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorstw po obu stronach granicy w celu promowania rozwoju przedsiębiorczości transgranicznej. Wykorzystanie potencjału aktywności przedsiębiorczej może stanowić alternatywę dla dzisiejszych klientów ośrodków pomocy społecznej, którzy nielegalnym handlem uzupełniają otrzymywane zasiłki.

• Dobrym rozwiązaniem jest również wprowadzenie do szkół zajęć z przedsiębiorczości, a także organizacja szkoleń i warsztatów, dzięki którym mieszkańcy dowiedzieliby się, jak otworzyć działalność gospodarczą, uzyskać wsparcie finansowe itp. Można do tego wykorzystać środki z Europejskiego Funduszu Społecznego.

• Należy wzmocnić wspólne działania władz lokalnych, organizacji pozarządowych i mediów, które mają promować pozytywne zachowania na granicy oraz pokazywać możliwości współpracy transgranicznej. Szczególną rolę mogą tu odegrać media lokalne, które poprzez szerzenie informacji o dobrych praktykach współpracy transgranicznej tworzyłyby obraz granicy jako przestrzeni współdziałania. Władze lokalne powinny przede wszystkim informować i udzielać wsparcia przy nawiązywaniu współpracy transgranicznej (zarówno pozarządowej, jak i gospodarczej, inwestycyjnej).

Współpraca różnych instytucji na rzecz zwalczania przemytu

Przemyt towarów akcyzowych, szczególnie papierosów, jest poważnym problemem granicy polsko-ukraińskiej i takim pozostaje mimo, że Służba Celna odnotowuje w ostatnich latach spadek zainteresowania tego rodzaju działalnością. To sprawa dużej wagi z kilku powodów. Po pierwsze, przemytnicy mają znaczący udział w ruchu osobowym, a ich częste podróże przez granicę sprzyjają tworzeniu się kolejek[5]. Po drugie, przemyt jest traktowany przez społeczności lokalne jako normalne źródło dochodów, chociaż od tych przychodów nie są odprowadzane podatki – tracą na tym budżety gmin. Ponadto przemyt hamuje rozwój przedsiębiorczości i legalnego handlu w regionach przygranicznych stwarzając dla nich nieuczciwą konkurencję. Taka sytuacja konserwuje biedę regionów przygranicznych.

Informacje uzyskane zarówno podczas obserwacji, jak i przeprowadzonych wywiadów wskazują na to, że sprzedanie i zakup pochodzących z przemytu alkoholu i papierosów nie jest trudne. Dzieje się tak mimo tego, że Służby Celne prowadzą kontrole na bazarach, a liczba tych kontroli – sądząc z danych podawanych przez Służbę Celną – zwiększa się znacząco z roku na rok. Nielegalny handel jest jednak traktowany pobłażliwie zarówno przez samych mieszkańców regionów przygranicznych, jak i – niejednokrotnie – przedstawicieli władz lokalnych.

• Przemyt powinien przestać się opłacać. Jest to trudne do osiągnięcia ze względu na znaczącą różnicę cen papierosów i alkoholu po obu stronach granicy. Niezbędne jest nawiązanie ściślejszej współpracy między Służbą Celną a policją i władzami gmin przygranicznych w celu uniemożliwienia obrotu przemyconymi towarami.

• Towar pochodzący z przemytu powinien być bezwzględnie konfiskowany.

• Kary ekonomiczne za przemyt i obrót towarami akcyzowymi pochodzącymi z przemytu powinny być na tyle dotkliwe, by działalność ta stała się mniej opłacalna i bardziej ryzykowna.

[5] Zdajemy sobie sprawę z tego, że stwierdzenie to jest pewnym uproszczeniem. Stosunkowo rzadko zapewne zdarzają się osoby, dla których jedynym celem podróży jest przemyt.

• Konieczna jest konsekwentna praca na rzecz zmiany postaw społecznych wobec przemytu. Warto w szerszym zakresie zadbać o prowadzenie kampanii informacyjnych promujących inne formy zarobkowania niż przemyt lub handel towarami przewiezionymi w ramach tzw. ulgi celnej. Kampanie te powinny być stałymi elementami pracy wszystkich służb i władzy lokalnej, należy je też uwzględniać w budżetach oraz w planowanym zakresie obowiązków. Działania informacyjne, oparte na twardych danych, powinny pokazywać społecznościom lokalnym, jakie straty ponoszą w dłuższej perspektywie z powodu przemytu, a w ten sposób przekonywać mieszkańców do porzucenia takich metod zarobkowania. Kampanie te nie muszą generować dużych kosztów, ale wysiłkiem wszystkich służb i władz powinny wpisać się na stałe w krajobraz społeczny gmin przygranicznych. Warto zaangażować w ten proces organizacje pozarządowe, gminne instytucje kultury i prasę, które mają bezpośredni kontakt z mieszkańcami. Kampanie antyprzemytowe mają stanowić wspólny wysiłek wszystkich instytucji na terenach przygranicznych. Warto też pokazywać elementy pozytywne – korzyści, które mogą odnieść gmina i wszyscy jej mieszkańcy dzięki aktywizacji legalnej przedsiębiorczości na danym terenie.

ANEKS 1
Informacja na temat sytuacji na granicy polsko-ukraińskiej przesłana przez Straż Graniczną po zapoznaniu się z roboczą wersją raportu

Materiał zawarty w tym rozdziale został opracowany przez Zarząd Graniczny Komendy Głównej Straży Granicznej[1] i jest wynikiem spotkania-seminarium z udziałem przedstawicieli Służby Celnej, Straży Granicznej i autorów badania prezentowanego w niniejszym raporcie.

Zmiany w przepisach dotyczących kontroli na granicy polsko-ukraińskiej

Omawiane zmiany nastąpiły po wejściu Polski do strefy Schengen. Strona polska jest inicjatorem zmiany *Umowy o współpracy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o współpracy przy dokonywaniu kontroli osób, towarów i środków transportu przekraczających polsko-ukraińską granicę państwową z 25 czerwca 2001 r.* w zakresie art. 5 ust. 3. Przepis ten przewidywał, że w przypadku doprowadzania osób na terytorium Ukrainy przez służby ukraińskie dokonujące kontroli granicznej na terytorium RP, nie mogą takiej czynności zastosować wobec obywatela polskiego. Odpowiedni artykuł w starym brzmieniu nie uwzględniał objęcia RP przepisami wspólnotowymi po wejściu do UE i kolidował z art. 12 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), według którego zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową. Zmia-

[1] Śródtytuły i drobne zmiany redakcyjne – Joanna Konieczna-Sałamatin, Krzysztof Mrozek.

na brzmienia tego artykułu skutkuje rozszerzeniem ochrony przed doprowadzeniem obywateli UE/EOG i Konfederacji Szwajcarskiej oraz członków ich rodzin bez względu na posiadane obywatelstwo. Załącznik do umowy zawiera enumeratywne wyliczenie wszystkich kategorii osób z uwzględnieniem przynależności państwowej, więzi rodzinnych lub sytuacji socjalnej, które w trakcie kontroli granicznej realizowanej przez służby ukraińskie na terytorium polskim nie będą mogły być doprowadzone na terytorium RP. Wprowadzona zmiana poprawia status prawny wskazanej kategorii osób i wpływa na zasady współpracy w trakcie realizowanej kontroli granicznej.

Współpraca polsko-ukraińska na granicy

Współpraca między Strażą Graniczną a Państwową Służbą Graniczną Ukrainy jest bardzo dobra i obejmuje m.in. prowadzenie wspólnych patroli polsko-ukraińskich, funkcjonowanie punktów konsultacyjnych.

Na podstawie *Porozumienia nr 37 pomiędzy KGSG RP a Administracją PSGU o wspólnych patrolach*, podpisanego we Lwowie w dniu 8 grudnia 2010 roku, do systemu ochrony granicy państwowej zostały wprowadzone mieszane patrole funkcjonariuszy SG i PSGU. Praktyczną realizację przedsięwzięcia rozpoczęto w marcu 2011 roku. W okresie od 2 marca do 31 grudnia 2011 roku na polsko-ukraińskim odcinku granicy państwowej zrealizowano łącznie 620 wspólnych patroli (304 – po stronie RP i 316 – po stronie UA). W okresie od 1 stycznia do 31 marca 2012 roku na polsko-ukraińskim odcinku granicy państwowej zrealizowano łącznie 154 wspólne patrole (89 – po stronie RP i 65 – po stronie UA), w tym w przejściach granicznych – 4, a na drogach dojazdowych oraz „zielonej granicy" – 150.

Realizacja wspólnych patroli umożliwia poznanie sytuacji demograficznej i socjalnej panującej w miejscowościach położonych w pobliżu granicy państwowej po obu stronach granicy, przyczynia się do zwiększenia przepływu informacji na temat dróg dojazdowych, miejsc dogodnych do dokonywania przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom, obszarów trudno dostępnych (bagiennych, silnie zalesionych itp.).

Rozpoznanie terenu pozwala na bardziej efektywną realizację zadań służbowych przez obydwie strony. Ponadto w trakcie realizacji przedsięwzięcia istnieje możliwość zapoznania się ze sprzętem specjalistycznym i wyposażeniem wykorzystywanym przez stronę sąsiednią do ochrony granicy państwowej w różnych warunkach oraz praktyczną obsługą niektórych urządzeń.

Funkcjonariusze pełniący służbę w ramach wspólnych patroli mają możliwość osobistego zapoznania się, co wpływa na poprawę jakości prowadzonej współpracy w trakcie realizowanych zadań w ochronie wspólnego odcinka granicy państwowej. Dodatkowo na początku roku Straż Graniczna wystąpiła do PSGU o planowanie wspólnych patroli również w obszarach przejść granicznych i drogach dojazdowych do nich. Ma to się w rezultacie przyczynić do ograniczenia sytuacji konfliktowych i zjawisk niepożądanych, jakie mogą wystąpić np. w miejscach powstawania kolejek. Wspólny patrol obejmuje funkcjonariusza polskiego i ukraińskiego, może więc w sposób obiektywny podejmować potrzebne działania w tego typu sytuacjach.

Kolejna płaszczyzna współpracy realizowana jest w Punktach Konsultacyjnych w Krakowcu i Dorohusku działających na podstawie *Porozumienia nr 16 między Komendantem Głównym SG RP a Administracją Państwowej Służby Granicznej Ukrainy z dnia 22.09.2004 r. w sprawie funkcjonowania Punktów Konsultacyjnych*. Zadaniem punktów konsultacyjnych jest wymiana informacji, które w głównej mierze dotyczą: utrudnień w przekraczaniu granicy polsko-ukraińskiej (ewentualne awarie systemów komputerowych służących do odprawy granicznej osób i pojazdów, tworzenie się kolejek pojazdów przed przejściami granicznymi powodowanymi okresowym nasileniem się ruchu pojazdów przekraczających granicę), zdarzeń nadzwyczajnych na przejściach granicznych, sytuacji mających wpływ na organizację wspólnej kontroli, nielegalnej migracji oraz zatrzymań na „zielonej granicy" lub w strefie nadgranicznej, nielegalnym przemycie towarów akcyzowych, pojazdów i osób, a także informacji związanych z bieżącą działalnością organów granicznych. W 2011 roku zostały zainicjowane negocjacje nad zmianą *Porozumienia nr 16* w zakresie rozszerzenia możliwości współdziałania w Punktach Konsultacyjnych.

Infrastruktura przejść granicznych i plany rozbudowy

Budowa nowych przejść granicznych i modernizacja już istniejących jest zadaniem priorytetowym dla służb RP, w tym również Straży Granicznej. Kwestie rozbudowy przejść granicznych i budowy nowych podejmowane są w ramach Komisji ds. Przejść Granicznych i Infrastruktury Polsko-Ukraińskiej Międzyrządowej Rady Koordynacyjnej ds. Współpracy Międzyregionalnej.

Na granicy polsko-ukraińskiej budowane są dwa nowe przejścia graniczne: Budomierz–Hruszew i Dołhobyczów–Uhrynów. Pierwszy etap budowy drogowego przejścia granicznego Dołhobyczów rozpoczął się w 2009 roku i obejmuje wykonanie budynku głównego oraz infrastruktury przeznaczonej do obsługi ruchu osobowego wraz z pasami ruchu, pawilonami kontrolerskimi i budynkami przeznaczonymi do odpraw osób podróżujących autobusami. Drugi etap zakłada rozbudowę infrastruktury przeznaczonej do obsługi ruchu towarowego. Zakończenie przedsięwzięcia przewidziane jest na przełomie 2013/2014 roku (docelowo 18 pasów ruchu). W czasie trwania EURO 2012 planowane jest tymczasowe uruchomienie przejścia granicznego w oparciu o dwa pasy ruchu wjazd/wyjazd.

W drogowym przejściu granicznym Budomierz–Hruszew trwają prace budowlane, w wyniku których wykonano m.in.: wiatę na kierunku wyjazdowym z RP oraz kabiny kontrolerskie, kabiny do odpraw Tax Free wraz z zadaszeniem, budynek do kontroli szczegółowej pojazdów przeznaczony na potrzeby strony ukraińskiej, budynek do kontroli szczegółowej pojazdów przeznaczony na potrzeby strony polskiej, budynek administracyjny, podłączenie kanalizacyjne i energetyczne, lądowisko, maszt prądotwórczy, zadaszone stanowisko do kontroli pojazdów ciężarowych na kierunku wyjazdowym z RP. Rozpoczęto budowę budynku głównego, agregatu prądotwórczego, kojców dla psów.

Dopiero kiedy ww. dwa nowe przejścia graniczne zostaną ukończone i uruchomione, będzie można ocenić ich wpływ na ruch na granicy i jego rozkład na poszczególne jej odcinki. Są one usytuowane na mniej uczęszczanych szlakach (drogi wojewódzkie) i interesującym jest, jak to wpłynie na stopień wykorzystania ich infrastruktury.

Kolejną inwestycją, która przyczyni się do zwiększenia przepustowości na granicy polsko-ukraińskiej, jest projekt rozdzielenia, a w związku z tym przebudowy, drogowego przejścia granicznego Korczowa–Krakowiec. Przedsięwzięcie związane jest z budową ostatniego odcinka autostrady A4.

Ponadto trzeba wymienić przebudowę drogowego przejścia granicznego Medyka–Szeginie. Polska część przejścia przebudowana została w tzw. systemie odprawy ukośnej, dzięki któremu na dotychczasowych pasach ruchu usytuowane jest po kilka stanowisk kontroli. W 2011 roku zakończono kolejny etap modernizacji przejścia będący częścią zadania inwestycyjnego pn.: „Rozbudowa i przebudowa Drogowego Przejścia Granicznego w Medyce – przebudowa budynku kontroli szczegółowej na wjeździe, budowa budynku kontenerowego kontroli szczegółowej na wyjeździe, rozbudowa wiaty nad pasami TAX FREE, budowa budek odpraw granicznych oraz kompleksowa modernizacja gospodarki cieplnej". Ponadto w Medyce planowana jest budowa lądowiska dla helikopterów Straży Granicznej i Lotniczego Ratownictwa Medycznego.

Na forum Komisji ds. Przejść Granicznych i Infrastruktury uzgodniona została lokalizacja kolejnego drogowego przejścia granicznego w Malhowicach–Niżankowicach. Aktualnie strona polska oczekuje na odpowiedź Ukrainy na notę dyplomatyczną skierowaną do niej w tej sprawie. Trzeba wspomnieć, iż na obradach Komisji podejmowane są dyskusje dotyczące lokalizacji kolejnych przejść granicznych.

Bieżąca kontrola funkcjonowania przejść granicznych

Straż Graniczna monitoruje na bieżąco sytuację na granicy polsko-ukraińskiej z uwzględnieniem m.in. stopnia wykorzystania infrastruktury granicznej, tempa odprawy. W celu realizacji powyższego zadania, dokonywane są regularne pomiary przepustowości poszczególnych przejść granicznych, zarówno rzeczywistej, jak i projektowanej – średnia dobowa liczba odprawianych środków transportu obliczona na podstawie ilości środków transportu odprawionych w ciągu roku, podzielona przez 365 dni.

Analiza danych statystycznych umożliwia podjęcie, w razie potrzeby, kroków zmierzających do zwiększenia płynności ruchu granicznego (zwiększenie obsady kadrowej, czy też poziomu wykorzystania infrastruktury granicznej), a przez to polepszenie komfortu podróżnych.

Wspieranie inicjatyw społeczno-kulturalnych na pograniczu

Straż Graniczna wspiera inicjatywy społeczno-kulturalne w strefie przygranicznej, m.in. organizowanie najważniejszej imprezy transgranicznej pt. Europejskie Dni Dobrosąsiedztwa. W celu umożliwienia uczestnictwa w przedsięwzięciach społeczno-kulturalnych, Komendant Główny Straży Granicznej wydaje zgodę na przekroczenia granicy poza czynnymi przejściami granicznymi. W okresie od 1 stycznia 2012 do 30 kwietnia 2012 roku zostało wydanych osiem przedmiotowych zezwoleń w ramach następujących wydarzeń:

IX edycja Europejskich Dni Dobrosąsiedztwa – w dniach:
- 23–24.06.2012 r. w m. Kryłów/Kreczów – *zgoda z dnia 29.03.2012 r.*
- 27.03.2012 r. w m. Malhowice/Niżankowice – *zgoda z dnia 23.03.2012 r.*
- 9–12.08.2012 r. w rejonie znaków granicznych 1055–1056 – *zgoda z dnia 22.02.2012 r.*

Uroczystości religijne (Wójt Gminy Ulhówek)
- 25.04.2012 r. w m. Korczmin
- 25.04.2012 r. w m. Machnówek
- 29.04.2012 r. w m. Machnówek – *zgoda z dnia 29.03.2012 r.*

Międzynarodowy Rajd Cyklistów „Śladami przygód dobrego wojaka Szwejka”
- 27–28.04.2012 r. w m. Malhowice/Niżankowice – *zgoda z dnia 25.04.2012 r.*

Instytut Pamięci Narodowej w Rzeszowie – „Marsz pamięci”
- 27–28.04.2012 r. w m. Malhowice/Niżankowice – *zgoda z dnia 29.03.2012 r.*

Przeciwdziałanie korupcji i innym niepożądanym zjawiskom na pograniczu

W strukturach Straży Granicznej funkcjonuje efektywny pion spraw wewnętrznych, którego głównym zadaniem jest zwalczanie przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy w związku z wykonywaniem czynności służbowych. Oczywiście priorytetem jest walka z korupcją.

Należy pamiętać, że źródło problemu częściowo tkwi w mentalności mieszkańców pogranicza. Walka z przemytem i przemytnikami byłaby łatwiejsza dzięki prowadzeniu kampanii ogólnospołecznych piętnujących patologiczne zjawiska przemytu i działań korupcjogennych. Funkcjonariusze Straży Granicznej zwalczają ten proceder, a niejednokrotnie ich działania są interpretowane jako odbieranie źródła zarobkowania ludności przygranicznej. Trzeba podkreślać, że celem służby jest udaremnienie strat, na które narażony jest budżet państwa, a więc, pośrednio, my wszyscy. W latach 2010–2011 Straż Graniczna udaremniła przemyt na kwotę ponad 77 mln zł – jedynie na granicy z Ukrainą. Do tych rezultatów trzeba oczywiście dodać wyniki Służby Celnej.

Straż Graniczna jest otwarta na szeroko rozumianą współpracę z ludnością także w kwestii ewentualnych skarg i zażaleń na działania służb granicznych. W każdym przejściu granicznym umieszczona jest w widocznym miejscu informacja na temat terminów, w których komendant danej jednostki Straży Granicznej przyjmuje w sprawach przekraczania granicy i zaobserwowanych zjawisk. Od każdej decyzji funkcjonariusza publicznego można się odwołać do wyższej instancji. W Straży Granicznej są to Komendant Placówki, Komendant Oddziału i Komendant Główny.

ANEKS 2
Informacje i uwagi sformułowane przez Służbę Celną po zapoznaniu się z roboczą wersją raportu[1]

• Wg raportu Europejskiego Biura ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych – OLAF Polska, Służba Celna od trzech lat jest na pierwszym miejscu w Europie pod względem liczby zatrzymanych papierosów pochodzących z przemytu. Wg raportu KPMG z maja 2011 roku udział szarej strefy w rynku tytoniowym w Polsce w 2010 roku był na poziomie 10,6%, wg danych British American Tobacco na poziomie 12% i należał do najniższych w regionie (wg BAT – Litwa – 49%, Rumunia 23%, Bułgaria 32,3%, Finlandia 20%). Instytucje reprezentujące producentów napojów spirytusowych wskazują, że nielegalny rynek alkoholu w Polsce, tzw. szara strefa stanowi ok. 10% legalnego obrotu napojami spirytusowymi (Węgry 30%, Litwa 40%, Bułgaria 50%). Wg raportu Światowej Organizacji Celnej (WCO) za 2010 rok Polska należy do liderów w zwalczaniu przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi. Jednocześnie WCO zauważa przeniesienie się szlaków przemytu na południe i północ wschodniej granicy Unii Europejskiej. Jest to niewątpliwie efekt uszczelniania wschodniej granicy Polski.[1]

• Badania przeprowadzone przez Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS) we wrześniu 2011 roku wykazały, że wśród osób, które mają opinię

[1] Służba Celna przesłała szczegółowe uwagi odnoszące się do konkretnych zapisów raportu. Część z nich została wprowadzona bezpośrednio do treści raportu, jednak ze względu na zawartość wielu wartościowych danych statystycznych, zdecydowaliśmy o zamieszczeniu wszystkich informacji otrzymanych od Służby Celnej. Opracował: Krzysztof Mrozek.

na temat Służby Celnej, oceny pozytywne wyraźnie górują nad negatywnymi (40% wobec 8%).

• Z danych statystycznych za IV kwartał 2011 i I kwartał 2012 roku wynika, że na drogowym przejściu granicznym Dorohusk–Jagodzin na kierunku wjazdowym do Polski w ciągu 12 godzin odprawianych było średnio 460 samochodów osobowych. Oznacza to, że na każdym z 5 pasów w ciągu 12 godzin odprawianych było średnio po 91 aut osobowych. Daje to liczbę 7,67 samochodu na godzinę na każdym pasie, a więc kontrola jednego pojazdu przez Straż Graniczną i Służbę Celną trwała łącznie średnio 7,8 min.

• Na drogowym przejściu granicznym Hrebenne–Rawa Ruska, na kierunku wjazdowym do Polski w ciągu 12 godzin odprawiane były średnio 662 samochody osobowe. Oznacza to, że na każdym z 5 pasów w ciągu 12 godzin odprawianych było średnio po 132,4 aut osobowych. Daje to liczbę 11 samochodów na godzinę na każdym pasie, a więc kontrola jednego pojazdu przez Straż Graniczną i Służbę Celną trwała łącznie średnio 5,5 min. Polska Służba Celna współuczestniczyła w wydzieleniu zielonego korytarza po stronie ukraińskiej i uwzględnieniu go w trakcie prac modernizacyjnych po ukraińskiej części przejścia granicznego Jagodzin–Dorohusk.

• W przypadku przejścia granicznego Hrebenne–Rawa Ruska zaproponowano stronie ukraińskiej, przy uwzględnieniu infrastruktury przejścia po stronie polskiej, zmianę organizacji ruchu na przejściu granicznym. Zmiana ta polegać ma na tym, że obecne pasy wywozowe po stronie polskiej w ruchu samochodów osobowych staną się pasami przywozowymi, a pasy przywozowe, pasami wywozowymi. Umożliwi to bezpośredni i bezkolizyjny wjazd samochodów osobowych z ukraińskiej na polską część przejścia granicznego. Zadanie to realizowane jest przy wsparciu Wojewody Lubelskiego.

• Nie można zgodzić się z zarzutem dotyczącym tzw. dodatkowego wynagrodzenia dla polskich funkcjonariuszy celnych [czyli łapówki, wręczane przez kierowców w celu przyspieszenia kontroli. Mówili o niej niektórzy badani – dop. K. Mrozek]. W trakcie spotkań z przewoźnikami, organizowanych regularnie w Izbie Celnej w Białej Podlaskiej, ukraińscy przewoźnicy sygnalizowali problem polegający na wyłudzaniu od nich pieniędzy przez

kierowców, które miały być rzekomo przeznaczane na przyspieszenie odprawy.

• Warto powiedzieć o możliwości zgłaszania przez przewoźników i podróżnych zauważonych nieprawidłowości w obsłudze ruchu granicznego – w Służbie Celnej działa telefon interwencyjny, pod którym można zgłaszać nieprawidłowości w pracy funkcjonariuszy celnych. Telefon został uruchomiony 1 grudnia 2010 roku, a informacja o nim jest dostępna w jednostkach organizacyjnych Izby Celnej w Białej Podlaskiej oraz na stronie internetowej. Telefon interwencyjny funkcjonuje w Departamencie Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów w trybie całodobowym.

• Na terenie całego kraju działa telefon interwencyjny Służby Celnej o jednolitym numerze. Stworzony został zatem system informowania o nieprawidłowościach na granicy, bowiem istotą tej linii jest nawiązanie kontaktu z osobami posiadającymi informacje mające znaczenie dla kontroli celnej w zakresie ewentualnego naruszenia przepisów dotyczących obrotu towarowego z zagranicą oraz nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania administracji celnej i podatkowej.

• Z danych liczbowych za IV kwartał 2011 i I kwartał 2012 roku wynika, że: w Oddziale Celnym w Dorohusku w ciągu 12 godzin odprawiane były w obu kierunkach średnio 433,65 samochody, co daje 36,13 samochodów na godzinę. Oznacza to, że na przejściu granicznym w Dorohusku, co 1,66 minuty odprawiany jest 1 samochód ciężarowy. Analogicznie w Oddziale Celnym w Hrebennem w ciągu 12 godzin odprawiane były średnio 142,95 samochody, co daje 11,91 samochodów na godzinę. Oznacza to, że na przejściu granicznym w Hrebennem, co 5 minut odprawiany jest 1 samochód ciężarowy.

• Służba Celna kładzie główny nacisk na zapewnienie odpowiedniej obsady etatowej na przejściach granicznych. W ostatnich czterech latach Izba Celna w Przemyślu przyjęła prawie 300 osób, Izba Celna w Białej Podlaskiej w latach 2011–2012 przyjęła 160 osób. Większość z nich pełni służbę na przejściach granicznych.

• W Izbie Celnej w Przemyślu funkcjonuje motywacyjny system uposażeń i wynagrodzeń funkcjonariuszy celnych, który wiąże przepustowość

przejść granicznych z efektywnością obsługi ruchu i przeprowadzanych kontroli celnych.

• Na stronie internetowej www.granica.gov.pl umieszczane są informacje o szacunkowych czasach oczekiwania na przekroczenie granicy (4 razy na dobę) oraz o liczbie odprawionych pojazdów (2 razy na dobę), pozyskiwane na kierunku przywozowym od kierowców i podróżnych oraz służb granicznych państwa sąsiedniego. Ponadto mając na celu usprawnienie ruchu podróżnych przekraczających przejścia graniczne uwzględniono również rozwiązania elektroniczne. Jednym z nich jest elektroniczna tablica (LED) informująca kierowców o aktualnym czasie oczekiwania na odprawę na pobliskich przejściach granicznych.

• Liczba podjętych działań kontrolnych na bazarach i targowiskach w II półroczu 2011 w stosunku do I półrocza 2011 roku wzrosła o 43,46%, w tym działań pozytywnych o 62,09%. Przyczyniło się to do wzrostu ujawnionych papierosów o 19,63%. Na bieżąco monitoruje się sytuację w zakresie przemytu wyrobów akcyzowych, rozpoznaje nowe zjawiska, kierunki i metody przemytu oraz prowadzi ciągłe działania w celu jego ograniczenia. Stosowne działania podejmowane są w tym zakresie we współpracy ze Strażą Graniczną, Policją, Strażą Miejską, Urzędem Kontroli Skarbowej oraz Państwową Służbą Graniczną Ukrainy. W tym zakresie opracowywane są harmonogramy kontroli uniemożliwiające nakładanie się kontroli.

• Ponadto z danych statystycznych wynika wzrost wydatków poniesionych przez cudzoziemców w Polsce, w Podkarpaciu, w I kwartale 2011 303,5 mln zł, w II kwartale 2011 364 mln zł, w III kwartale 2011 599 mln zł, w IV kwartale 2011 roku 657,3 mln zł. Natomiast ujawnione ilości przemycanych wyrobów tytoniowych znacznie spadły, przykładowo w 2008 roku ujawniono 105 174 999 sztuk, natomiast w 2011 już 4 404 4014 sztuk. Z powyższego wywnioskować zatem można, iż przyczyną ruchu granicznego obywateli Ukrainy nie jest przemyt, ale dążenie do dokonania zakupu stosownych towarów w Polsce. Zjawisko przemytu zamiera, pojawia się natomiast wymiana handlowa (zakup towarów), co z pewnością przyczynia się do rozwoju lokalnego handlu i przedsiębiorczości.