



FUNDACJA  
BATOREGO  
IM. STEFANA

forumIdei



EUROPE  
WITHOUT BARRIERS  
civic initiative

# Granica nowoczesnego sąsiedztwa. Jak ją zbudować? Wnioski z badania jakościowego

**Marta Jaroszewicz, Iryna Suszko**

Polsko-ukraińska granica niemal zupełnie zniknęła z debaty publicznej w obu krajach. W czasach bezprecedensowej w swej skali migracji, rosnącej współpracy gospodarczej, ale także wyzwań w wymiarze bezpieczeństwa granica ta – to, jak jest „urządzana”, jaką rolę odgrywa w regionach przygranicznych – ma ogromne znaczenie dla relacji Polski i Ukrainy.

Tymczasem granica polsko-ukraińska – rozumiana jako nowoczesna linia graniczna wzmacniająca bezpieczeństwo obydwu państw oraz sprzyjająca kontaktom społecznym, gospodarczym i turystycznym – nie spełnia swoich funkcji. Pogłębia się brak równowagi między integracyjnymi a dezintegracyjnymi funkcjami, jakie ma pełnić (wspieranie mobilności i rozwoju współpracy transgranicznej kontra odgradzanie się od świata zewnętrznego), co niesie zagrożenie dla stabilności zarówno granicy, jak i terenów przygranicznych. Z jednej strony jest to jedna z najbardziej obleganych granic zewnętrznych z UE, z drugiej zaś w systemie zarządzania tą granicą kładzie się nacisk na funkcje polegające na zastrzeżeniu standardów kontroli, co skutkuje długimi kolejkami i dyskomfortem podróżnych.

Niniejsza publikacja podsumowuje wyniki badania jakościowego, jakie w pierwszej połowie 2019 roku w Polsce i na Ukrainie przeprowadziły forumIdei Fundacji Batorego oraz inicjatywa społeczna „Europa bez barier”. Jego celem było zdiagnozowanie problemów występujących na granicy polsko-ukraińskiej na trzech poziomach (centralnym, pogranicza i samej granicy), a także analiza szerszego kontekstu infrastrukturalnego, politycznego i społecznego towarzyszącego istniejącym dysfunkcjom oraz wyodrębnienie dobrych praktyk/rozwiązań wychodzących naprzeciw tym problemom. Szczególny nacisk położyliśmy na badanie społeczności lokalnych zamieszkujących przy dwóch przejściach granicznych:

Medyka–Szeginie i Dołhobyczów–Uhrynów. Ogółem w obydwu krajach przeprowadziliśmy ponad 100 wywiadów z przedstawicielami władz samorządowych, regionalnych i centralnych, liderami lokalnych społeczności, ekspertami oraz osobami, których styl życia predestynuje je do częstych podróży przez granicę.

## Główne wnioski z badania w Polsce

- Najważniejsze problemy zdiagnozowane w badaniu to: brak systemowej współpracy polsko-ukraińskiej; zbyt mała uwaga, jaką przykłada się do kwestii granicy na poziomie centralnym; nierozwinięta infrastruktura i trudności w systematycznym planowaniu; niewystarczające wykorzystanie potencjału granicy przez społeczności lokalne oraz rosnące stereotypy; mała drożność tej granicy i niski komfort jej przekraczania, utrzymujący się problem przemytu. Polska dobrze sobie radzi z wdrażaniem kodeksu Schengen oraz innych unijnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa, jednak brakuje koncepcyjnego podejścia do kwestii, jak można poprawić komfort i wygodę podróżowania.
- Rozwiązanie ww. problemów utrudnia skomplikowany proces decyzyjny i rozmyta odpowiedzialność za sprawy polityki granicznej ze strony organów państwa. Utrudnienia na granicy polsko-ukraińskiej są obecnie traktowane jako problem techniczny, nie mający implikacji politycznych i gospodarczych. Taka percepcja skutkuje zbyt powolnym rozwojem infrastruktury granicznej. Z końcem 2018 roku zakończył działanie międzyresortowy Zespół ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej. Rozwiązywaniu problemów nie sprzyja także brak strategicznej współpracy polsko-ukraińskiej oraz niewystarczające zainteresowanie tymi działaniami ze strony władz ukraińskich (najnowsze przejścia były wybudowane jedynie z polskich środków; istnieją problemy z wykorzystaniem tzw. polskiego kredytu na budowę infrastruktury granicznej i drogowej).
- Choć oficjalna polityka graniczna jest silnie scentralizowana i tworzona na poziomie ogólnokrajowym, w praktyce w tym obszarze wiele dzieje się na poziomie lokalnym. Zaangażowanie lokalnych aktorów (samorządów, władz wojewódzkich, lokalnych polityków, inicjatyw społecznych) należy oceniać pozytywnie jako wyraz troski o swoją gminę albo powiat. Jednak ta aktywność, nierównoważona spójną strategią rozwoju granicy, może prowadzić do powrotu chaotycznej polityki granicznej, znanej z lat 90. XX wieku.
- Zmienia się wpływ granicy na mieszkańców pogranicza. Jej znaczenie ekonomiczne jest dziś inne niż w latach 90. XX wieku, gdy handel transgraniczny był ważnym źródłem dochodu, często nieoficjalnego. Obecnie rośnie znaczenie zatrudnienia w usługach dotyczących podróży, jednak przemysł ciągle stanowi jedną z głównych bolączek tego obszaru.
- Niedostateczny stopień rozwoju infrastruktury granicznej oraz stereotypy na tle etnicznym wpływają na niewykorzystanie w pełni potencjału granicy. W związku z tym część naszych rozmówców ma poczucie zamieszkiwania bardziej obok „ściany” niż „bramy” do sąsiedniego kraju, co zwiększa frustrację wynikającą z peryferyjności. Problemy na granicy rodzą u mieszkańców pogranicza rozgoryczenie i wzmacniają stereotypy o Ukraińcach. Mieszkańcy skarżą się na korki, zastawianie ulic samochodami wobec braku wydzielonych miejsc postojowych dla podróżnych czy zanieczyszczenia wynikające z braku śmietników i toalet.
- Liczba przejść granicznych jest niewystarczająca, by zapewnić płynność ruchu. Około 22 mln osób przekraczających każdego roku granicę Polski z Ukrainą ma do dyspozycji jedynie 8 drogowych i 6 kolejowych przejść granicznych (z czego tylko 2 obecnie obsługują ruch osobowy). Tylko na jednym z przejść drogowych działa przejście piesze. Najbardziej oblegane przejście w Medyce przekracza ponad 5 mln osób rocznie. Istniejąca infrastruktura jest niewydolna i wymaga modernizacji. W ciągu ostatnich lat otwarto jedynie dwa nowe przejścia zbudowane według nowych standardów i zapewniające wysoki komfort przekraczania granicy (w Dołhobyczowie

i Budomierzu). Do przejść prowadzą drogi o złej jakości nawierzchni (po stronie ukraińskiej) i/lub niedostosowane do tworzących się wielokilometrowych kolejek (po obu stronach).

- Zdecydowana większość naszych rozmówców stwierdziła, że problem kolejek stanowi główne wyzwanie. Przy czym kolejki te są dłuższe niż w 2012 roku (gdy Fundacja Batorego przeprowadzała podobne badanie), co wynika przede wszystkim ze zwiększenia dynamiki przekroczeń granicy po 2014 roku przy niewielkim rozszerzeniu liczby miejsc kontroli granicznej oraz utrzymującym się problemie przemytu. Poważnym wyzwaniem są wskazywane przez naszych rozmówców przykłady niewłaściwego zachowania funkcjonariuszy granicznych po polskiej stronie granicy oraz zróznicowana jakość odprawy w zależności od kategorii podróżnych. Służby graniczne w ostatnich latach rządziej organizują szkolenia antydyskryminacyjne dla funkcjonariuszy. System skargowy jest zaś dla podróżnych niejasny i nie daje im poczucia bezpieczeństwa.

## Główne wnioski z badania na Ukrainie

- Władze centralne przywiązują dużą wagę do kwestii bezpieczeństwa granicy oraz współpracy między Ukrainą a UE. Jednocześnie brakuje ram prawnych i operacyjnych zapewniających proste i wygodne przekraczanie granicy przez przestrzegających prawa podróżnych oraz przedsiębiorców. Priorytetem dla Ukrainy pozostaje zbliżenie polityki granicznej do wymogów kodeksu Schengen. Ukraina stosuje zasady zintegrowanego zarządzania granicą, ale współpraca międzyresortowa oraz międzynarodowa współpraca horyzontalna wciąż stoją na niskim poziomie. W chwili obecnej Ukraina i Polska negocjują nową umowę dotyczącą zasad tzw. odprawy w jednym miejscu, która może pozwolić na rozmieszczenie punktów wspólnej odprawy na terenie Ukrainy (na razie takie praktyki kontrolne są możliwe jedynie na terenie Polski).
- Długie kolejki, zła jakość dróg i niska przepustowość przejść granicznych przeszkadzają zarówno w rozwoju lokalnym gmin przygranicznych, jak i miasta Lwowa. Częściowo problem ten jest rozwiązywany przez funkcjonowanie tanich lotów oraz rozwój połączeń kolejowych. Nowe przejścia graniczne mogą podnieść przepustowość granicy, ale tylko gdy jednocześnie będą budowane drogi łączące je z innymi przejściami. Inaczej takie przejścia będą jedynie obsługiwały lokalny ruch drobnym handlarzy.
- W codziennym życiu ukraińskiego pogranicza prawie nie występują napięcia międzyetniczne. Z drugiej strony, stała praktyka przekraczania granicy tworzy sytuacje, które mieszkańcy uważają za dyskryminacyjne. Po pierwsze chodzi o częste wypadki paternalizmu oraz braku szacunku do podróżnych ze strony pracowników polskiej Służby Granicznej i Służby Celnej (choć badani często przyznają, że sami prowokują takie sytuacje). Z drugiej strony lokalni mieszkańcy postrzegają jako dyskryminacyjne oddzielne miejsca do odprawy obywateli krajów UE i Ukrainy (niezależnie, że jest to praktyką w krajach strefy Schengen). Ponadto, jeśli polskie zasady kontroli granicznej uważają za zbyt skomplikowane, to ukraińskie – za mało transparentne.
- Mieszkańcy wsi Uhrynów oraz Szeginie, którzy mieszkają obok granicy, postrzegają ją bardzo pragmatycznie. Dla nich granica to przede wszystkim ważne źródło dochodu. Jednym z fenomenów związanych z funkcjonowaniem granicy polsko-ukraińskiej jest obecność drobnym handlarzy – „mrówek” – o których wspomina większość badanych. Te osoby zwykle przywożą do Polski papierosy i alkohol, a z powrotem produkty żywnościowe i sprzęt AGD/RTV. Granica jest inaczej postrzegana w miejscowościach bezpośrednio przy granicy, a inaczej w bardziej odległych. Badane przez nas osoby, które mieszkają obok granicy, zazwyczaj uważają taką praktykę za normalną, a często – pozytywną. Tymczasem osoby badane zamieszkałe we Lwowie, czyli około 70 km od granicy, uważają tę praktykę za negatywną i czasami wręcz nazywają mieszkańców pogranicza „pasożytami”, którzy handlują, zamiast pracować.
- Alternatywą dla drobnego handlu mogą się stać miejscowe inicjatywy skierowane na realizację projektów kulturalnych i turystycznych, zwiększenie kontaktów międzyludzkich, przyciągnięcie

inwestorów, w tym zagranicznych, rozwój infrastruktury granicznej i okołogranicznej nastawionej na obsługę podróżnych. Osoby przez nas badane podkreślają istnienie potencjału turystycznego pogranicza – dziką przyrodę oraz zabytkową architekturę. Ta postawa jest szczególnie odczuwalna w Uhrynowie oraz Sokalu. Przejście pieszo-rowerowe czy przejście prowadzące przez rzekę Bug mogłyby nadać dodatkowy impuls dla rozwoju inwestycji turystycznych.

## Nowe podejście do wspólnej granicy

Do przekształcenia granicy polsko-ukraińskiej w nowoczesną granicę sąsiedztwa konieczne jest:

- systemowe zaplanowanie i modernizacja istniejących przejść oraz dróg dojazdowych; budowa nowych przejść, a także poszerzenie możliwości przekraczania granicy inaczej niż w ruchu drogowym (pociągiem, pieszo);
- wykorzystanie istniejącego potencjału lokalnego na rzecz aktywizacji legalnej, korzystnej gospodarczo współpracy transgranicznej;
- doprowadzenie do systemowej zmiany podejścia do podróżnych, wyeliminowanie zachowań dyskryminujących ze strony służb kontrolujących, w tym przede wszystkim zwracania się „na ty” do podróżnych oraz zagwarantowanie podróżnym pełnej informacji na temat zasad i procedur kontroli granicznej, praw i obowiązków podróżnych.

Przy tworzeniu nowej polityki granicznej należy zwiększyć rolę społeczności lokalnych i władz samorządowych. Studium wykonalności nowych przejść granicznych, strategia i plan działań dotyczących granicy polsko-ukraińskiej powinny być przedmiotem konsultacji społecznych w regionach przygranicznych. Tworząc strategię rozwoju infrastruktury na granicy polsko-ukraińskiej, należy przyjąć zasadę dążenia do rozdzielenia ruchu towarowego i osobowego oraz lokalnego i dalekobieżnego. Powinno się to odbywać poprzez tworzenie lokalnych przejść granicznych. Ruch pieszy powinien być w pierwszej kolejności wprowadzany na przejściach lokalnych. Studium wykonalności powinno wykazać, na których przejściach wprowadzenie ruchu pieszego powinno być uznane za priorytetowe.

Uwagi te mają zastosowanie do obu stron granicy.

## Szczegółowe rekomendacje

### Wspólne:

- Uczynienie z kwestii zarządzania granicą polsko-ukraińską priorytetu w relacjach międzyrządowych między Polską a Ukrainą, w tym wprowadzenie kwestii granicy do agendy Komitetu Gospodarczego Premierów Polski i Ukrainy oraz postawienie tej kwestii jako priorytetowej w relacjach Polska–Ukraina–instytucje unijne (na przykład w ramach synchronizacji Funduszu Granic Zewnętrznych, programów transgranicznych oraz tzw. jednolitych ram wsparcia Ukrainy).
- Włączenie do planu współpracy polsko-ukraińskiej jako obszaru priorytetowego działań na rzecz zarządzania wspólną granicą.
- Dla rządów obu państw – priorytetowe potraktowanie wykonania prac budowlanych dotyczących modernizacji dróg i przejść granicznych w ramach linii kredytowej Polski dla Ukrainy w wysokości 100 mln euro.
- W miarę możliwości, jak najszybsze podpisanie umowy polsko-ukraińskiej umożliwiającej prowadzenie tzw. kontroli w jednym miejscu (po stronie ukraińskiej).

- Zwiększenie częstotliwości kursowania pociągów po szerokim torze do Przemyśla, przywrócenie połączeń kolejowych Kowel–Chełm; wprowadzenie nowego połączenia kolejowego po szerokim torze na trasie Lwów–Chełm.
- Rozwój połączeń kolejowych poprzez zastosowanie systemów automatycznej zmiany rozstawu kół SUV2000 (albo TALGO, co wymagałoby jednak zakupu taboru i infrastruktury) na przejściach granicznych w Medyce i Dorohusku.
- Priorytetem powinna być modernizacja i poprawa przepustowości istniejących dużych przejść granicznych. By polepszyć funkcjonowanie pogranicza, należy jednocześnie dążyć do otwierania małych lokalnych przejść, nie wymagających tak znaczących nakładów finansowych.
- Szybsze rozpoczęcie budowy przejścia Malhowice–Niżankowice w związku z koniecznością odciążenia najbardziej obleganego przejścia w Medyce oraz potrzebami społeczności lokalnych.
- Otwarcie sezonowych turystycznych przejść granicznych dla ruchu pieszo-rowerowego, w pierwszej kolejności Wołosate–Łubnia i Zbereże–Adamczuki (po analizie możliwości instalowania mostu pontonowego na Bugu w sezonie letnim).
- Przywrócenie funkcjonowania przejścia pieszego w przejściu Dołhobyczów–Uhrynów.
- Wprowadzenie ciągów pieszo-rowerowych na wszystkich przejściach granicznych.
- Utworzenie normalnotorowej linii kolei dużych prędkości na trasie Lublin–Lwów.
- Podwyższenie poziomu płac pracowników służb celnych i granicznych (szczególnie po stronie ukraińskiej).

### Po stronie polskiej:

- Przywrócenie Zespołu ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej pod auspicjami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Przyjęcie państwowej strategii zarządzania Granicą wraz z planem działań oraz określonym horyzontem czasowym, w którym działania są rozpisane w czasie, osiągalne i mierzalne. Plan powinien zawierać transparentny mechanizm ewaluacji i włączać partnerów samorządowych oraz społecznych.
- Stosowanie wytycznych zawartych w dokumencie „Modelowe Przejście Graniczne” zawsze wtedy, kiedy jest to możliwe przy budowie nowych i modernizacji istniejących przejść granicznych. Wprowadzenie zasady, że budowa każdego nowego przejścia granicznego musi zostać poprzedzona przygotowaniem studium wykonalności. Decyzja o budowie przejścia powinna wynikać z planu działań i być poparta szczegółowymi analizami.
- Ujednolicenie standardów obsługi podróżnych, w tym ujednolicenie standardów dotyczących jakości obsługi (QoS), na wszystkich przejściach granicznych.
- Zapewnienie zrozumiałej i łatwo dostępnej informacji dla podróżnych o zasadach i procedurach obowiązujących na przejściu granicznym. Wprowadzenie nowego przejrzystego systemu skargowego umożliwiającego zgłaszanie nieprawidłowości.
- Przywrócenie regularnych szkoleń dla służb operujących na granicy z obsługi klienta i antydyskryminacji realizowanych z udziałem partnerów społecznych.
- Wsparcie programów, w tych w ramach programów współpracy transgranicznej, mających na celu walkę ze stereotypami na tle etnicznym oraz budowę zaufania między społecznościami lokalnymi po obu stronach granicy.
- Zwiększenie kontroli służb nad handlem towarami akcyzowymi odbywającym się w pobliżu przejścia granicznego.

### Po stronie ukraińskiej:

- Ustanowienie mechanizmu stałej komunikacji między władzami lokalnymi i regionalnymi a organami granicznymi.

- Zbadanie możliwości wprowadzenia na Ukrainie polskiego modelu utrzymania granicy, w ramach którego budżet centralny przekazuje środki na utrzymanie przejść granicznych terenowym jednostkom administracji centralnej.
- Opracowanie planu rozwoju obszarów usługowych w pobliżu najpopularniejszych punktów kontrolnych, co może dać impuls do rozwoju lokalnych społeczności (po stronie polskiej takie punkty już istnieją, choć także wymagają modernizacji).
- Tak jak w Polsce i innych krajach strefy Schengen, wprowadzanie dalszej automatyzacji oraz optymalizacji kontroli celnej i granicznej (zmiana kolejności kontroli z celno-granicznej na graniczno-celną, wprowadzenie kontroli celnej i kontroli granicznej na stanowisku celnym).
- Przeprowadzenie pilotażowych testów w celu uruchomienia elektronicznej kolejki w obwodzie lwowskim i wołyńskim.
- Przed otwarciem nowych pieszych przejść granicznych – uproszczenie przekraczania granicy przez rowerzystów (uproszczenie transportu rowerów pociągami osobowymi, pospiesznymi i Intercity). Będzie to promować turystykę w regionie.
- Wprowadzenie regularnych szkoleń dla służb operujących na granicy z obsługi klienta i antydyskryminacji realizowanych z udziałem partnerów społecznych.

**Marta Jaroszewicz** – ekspertka forumIdei Fundacji Batorego, kierowniczka projektu „Przyjazna i bezpieczna granica PL-UA”. Politolożka, doktor nauk społecznych, ekspertka zajmująca się polityką migracyjną, polityką wschodnią Polski i UE. Wieloletnia analityczka OSW. Pracowała także w Międzynarodowej Organizacji Migracji i Komisji Europejskiej.

**Iryna Suszko** – ekspertka ds. wizowo-migracyjnych. Kieruje inicjatywą społeczną „Europa bez barier” zajmującą się badaniami mobilności, reform w dziedzinach bezpieczeństwa i porządku publicznego, zarządzania migracjami i granicami. Prowadzi działalność rzeczniczą w dziedzinie swobody przemieszczania się osób. Autorka publikacji na temat problematyki wizowej i migracyjnej w relacjach Ukraina-UE.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

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

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska  
Warszawa 2019