

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

CENTRUM
STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH



CENTRE
FOR INTERNATIONAL
RELATIONS

SCEEUS STOCKHOLM CENTRE FOR
EASTERN EUROPEAN STUDIES

Analiza

01/2023

www.csm.org.pl



Dr Andreas Umland

Jest analitykiem w
Sztokholmskim Centrum
Studiów nad Europą
Wschodnią (SCEEUS)
Szwedzkiego Instytutu Spraw
Międzynarodowych (UI).
<https://sceeus.se/en>.

Znaczenie geopolityczne wojny rosyjsko-ukraińskiej oraz przystąpienie w dalekiej przyszłości Ukrainy do UE i NATO skłaniają do intensyfikacji, zmodyfikowania i odnowienia obecnego podejścia, strategii i polityki Zachodu. Podczas gdy niektóre istniejące programy mogą zostać wzmocnione i dostosowane, potrzebne są również zupełnie nowe instrumenty. Powinno im towarzyszyć lepsze wyjaśnienie zasadności długoterminowej pomocy Zachodu dla Ukrainy. W tej pomocy chodzi (a) o interesy narodowe państw zachodnich, a nie tylko o solidarność międzynarodową, (b) o wygranie nie tylko wojny, ale i pokoju po niej, oraz (c) o odnowienie Ukrainy, a nie tylko jej odbudowę. Priorytetowe obszary wsparcia to obrona, bezpieczeństwo, transport, komunikacja i infrastruktura energetyczna Ukrainy. Odbudowa powinna być ściśle związana ze stopniowym przystąpieniem Ukrainy do UE, jak również z dalszą decentralizacją.

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

Bardziej bezpośrednie kontakty między ukraińskimi i zachodnimi społecznościami, organizacjami i przedsiębiorstwami można promować poprzez uproszczone zasady pobytu dla obywateli UE i innych obywateli z zaprzyjaźnionych państw, ubezpieczenie od ryzyka politycznego dla inwestorów zagranicznych i partnerów handlowych Ukrainy oraz podobne środki. Głównym warunkiem udzielenia pomocy przez Zachód jest wzmocnienie przez Kijów praworządności i walki z korupcją. Nawet po zakończeniu obecnej wojny, uzbrojenie ukraińskiego państwa frontowego pozostanie nieuniknione - przed wejściem kraju do NATO i poza nim.

Wstęp

W ciągu ostatnich kilku miesięcy ukazały się liczne raporty i komentarze poruszające poszczególne aspekty ukraińskiego oporu wobec Rosji oraz perspektywy odbudowy Ukrainy i integracji europejskiej (vide niżej). W dokumentach tych wskazano różne sposoby i instrumenty, poprzez które Zachód może wspierać Ukrainę w jej obronie i odrodzeniu. Niniejszy raport podsumowuje niektóre z tych propozycji i klasyfikuje instrumenty wsparcia Ukrainy, zarówno wojskowe, jak i cywilne, w zależności od potrzeby ich przyspieszenia, dostosowania lub wprowadzenia nowych. Takie zmiany, dostosowania i innowacje dotyczą w różnym stopniu różnych rodzajów zachodniej pomocy dla Ukrainy, tj. pomocy wojskowej i kryzysowej, makrofinansowej, humanitarnej i technicznej, modernizacyjnej, a także integracji europejskiej tego kraju. Kilka z poniższych

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

propozycji ma zastosowanie również do Mołdawii i Gruzji, które są w zamrożonym konflikcie z Rosją i w przyszłości może je spotkać podobny los jak Ukrainę.

Niniejszy raport koncentruje się na kilku kluczowych wyzwaniach, z których wiele zostało omówionych w poprzednich publikacjach. Szereg innych istotnych tematów, takich jak przyszłe reparacje Moskwy, obecne zachowanie Chin, Trójkąt Lubelski czy format Kwadrygi (Quadriga format), a także specyficzna rola wybranych państw narodowych wspierających Ukrainę, zostało pominiętych ze względu na brak miejsca. W drugiej części przeanalizowano niektóre szczególne wyzwania związane z wdrażaniem różnych środków intensyfikujących, modyfikujących i innowacyjnych. Raport kończy się sześcioma rekomendacjami dotyczącymi polityki oraz odniesieniem do długoterminowego wymiaru strategicznego dalszego uzbrajania Ukrainy.

Trzy strategie wsparcia: Intensyfikacja, Modyfikacja, Innowacja

Strategia 1: Intensyfikacja

Najprostszym podejściem w celu zapewnienia sprawnego wsparcia dla Ukrainy jest szybsze i dokładniejsze wykorzystanie istniejących traktatów, programów i formatów, które w swojej obecnej postaci mogą zwiększyć odporność tego kraju. Oznacza to przyspieszenie lub rozszerzenie między innymi:

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

- Współpracy NATO z Ukrainą w ramach *Enhanced Opportunity Program* (EOP), Komisji NATO-Ukraina (NUC), Kompleksowego Pakietu Pomocy (CAP), Platformy do Walki z Wojną Hybrydową, Wspólnej Grupy Roboczej ds. Współpracy Technicznej w Dziedzinie Obronności itp.
- Koordynacji dostaw broni w ramach tzw. *Ukraine Defense Consultative Group* ("Rammstein Group") pomiędzy 50 państwami udzielającymi wsparcia wojskowego Kijowowi,
- Realizacji umowy stowarzyszeniowej (AA) między UE a Ukrainą, a także pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu (DCFTA), współpracy we Wspólnocie Energetycznej UE, etc,
- Włączenia wsparcia budżetowego i rekonstrukcyjnego dla Kijowa do planowania finansowego UE i jej krajów członkowskich do czasu, gdy Ukraina stanie się ponownie samowystarczalna finansowo,
- udziału Ukrainy w Zielonym Ładzie UE w celu osiągnięcia nie tylko celów środowiskowych, ale również bardziej zrównoważonej efektywności energetycznej i głębszej integracji europejskiej, oraz
- Działalności struktur międzynarodowych, w których uczestniczy Ukraina, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych i jej agendy, międzynarodowe instytucje finansowe, Rada Europy, OBWE i inne.

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

Układ o Stowarzyszeniu między Ukrainą a UE, nawet bez poprawek, jest skutecznym instrumentem wsparcia i integracji Ukrainy. Układ o Stowarzyszeniu wykracza poza Układy Europejskie państw Europy Środkowo-Wschodniej z lat 90. oraz Układy o Stabilizacji i Stowarzyszeniu podpisane z państwami Bałkanów Zachodnich w latach 2001-2015. O ile te ostatnie umowy od początku zawierały perspektywę przystąpienia do UE, o tyle umowa stowarzyszeniowa Ukrainy z 2014 roku nie zawierała takiego zobowiązania. Status kandydata do UE Ukraina otrzymała dopiero w czerwcu 2022 roku. Niemniej jednak od 2014 roku umowy stowarzyszeniowe Ukrainy, Gruzji i Mołdawii są już bardziej kompleksowymi i skutecznymi instrumentami europeizacji niż starsze umowy stowarzyszeniowe EWG/UE.

W związku z tym nowe umowy stowarzyszeniowe krajów Partnerstwa Wschodniego są w stanie je głęboko zintegrować z Europejskim Obszarem Gospodarczym i przygotować te trzy kraje do przystąpienia do Unii. UE, jej państwa członkowskie i Kijów powinny zatem w jak największym stopniu przyspieszyć realizację układu o stowarzyszeniu, a także innych już istniejących programów współpracy i integracji. Jednak samo zacieśnienie istniejącej współpracy jako stosunkowo prosty sposób pomocy Ukrainie nie wystarczy, by sprostać zasadniczo nowym wyzwaniom i zagrożeniom, przed którymi stoi Europa Wschodnia.

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

Strategia 2: Modyfikacja

Strategia ta oznacza dostosowanie, rewizję lub przeformułowanie istniejących, ale przestarzałych algorytmów, programów lub polityk tak, aby były one odpowiednie dla Ukrainy w radykalnie zmienionych okolicznościach po 24 lutego 2022 r. Może to oznaczać między innymi:

- Rozszerzenie obecnego zachodniego reżimu sankcji, tak aby dotyczył on szerszego grona prywatnych i zbiorowych aktorów systemowych w Rosji, a także szerszego grona nierosyjskich firm, które dostarczają Moskwie technologie lub usługi związane z wojną i inne krytyczne technologie,
- Ustanowienie etapowego procesu przystąpienia trio stowarzyszeniowego do UE, tj. stopniowe włączanie tych trzech krajów do różnych unijnych podorganizacji, organów zarządzających, ram regulacyjnych, porozumień sektorowych i programów specjalnych, zanim trio uzyska pełne członkostwo,
- Uzupełnienie unijnego programu Partnerstwa Wschodniego o pakt bezpieczeństwa, który zapewni trio stowarzyszeniowemu dostosowane do potrzeb wsparcie Zachodu dla każdego z trzech krajów w celu przeciwdziałania militarnym i hybrydowym zagrożeniom ze strony Rosji,
- zinstytucjonalizowanie stałej grupy roboczej ds. Ukrainy w ramach nowej Europejskiej Wspólnoty Politycznej (EPC), która stale pracowałaby nad rozwiązaniem kryzysu rosyjskiego jako najbardziej palącej kwestii bezpieczeństwa Europy, oraz

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

- Ponowne uruchomienie dostosowanych wersji starszych dwustronnych i wielostronnych zachodnich programów wsparcia reform i pomocy technicznej dla Ukrainy w różnych dziedzinach, takich jak bezpieczeństwo, gospodarka, zarządzanie, decentralizacja, media masowe, społeczeństwo obywatelskie, edukacja itp.

Zdecydowana intensyfikacja i modyfikacja już istniejących zachodnich programów i polityk związanych z Ukrainą może już teraz w znacznym stopniu przyczynić się do zaspokojenia niektórych bieżących potrzeb Kijowa. Jednak nowe, wyjątkowe okoliczności w Ukrainie i ich konsekwencje dla całego projektu europejskiego, a także instytucjonalna i doktrynalna inercja istniejących programów oznaczają, że ich przyspieszenie i dostosowanie nie będzie wystarczające. Nieuniknione są zupełnie nowe instrumenty, które doprowadzą do szybkiej zmiany jakościowej w zdolności Kijowa do wygrania zarówno obecnej wojny, jak i następującego po niej pokoju.

Strategia 3: Innowacja

W ramach tego podejścia zostaną stworzone nowe formaty współpracy i integracji międzynarodowej, aby sprostać szczególnym wyzwaniom związanym z walką Ukraińców z rosyjską napaścią oraz w kontekście odbudowy ich kraju. Między innymi następujące nowe podejścia zostały już omówione w środowisku ekspertów i w różnych formatach międzynarodowych:

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

- Zbiorowy wielostronny program odbudowy Ukrainy, przypominający amerykański powojenny European Recovery Program ("Plan Marshalla"), w którym powinno uczestniczyć wiele odpowiednich agencji pomocowych, w tym MFW, Bank Światowy, krajowe agencje rozwoju, prywatne fundacje itp,
- Wspólna platforma odbudowy lub centrum koordynacyjne - jak zaproponowano po raz pierwszy w raporcie CEPR¹, a następnie omówiono w raporcie GMFUS² - działające pod auspicjami G7 i Kijowa jako mechanizm koordynacji, weryfikacji i rozliczeń dla podmiotów wielostronnych, krajowych i niepaństwowych, które chciałyby zharmonizować swoje wsparcie dla Ukrainy pod wspólnym parasolem,
- Nowy rodzaj zbiorowej zachodniej gwarancji bezpieczeństwa ze strony koalicji chętnych dla Ukrainy, która znacznie wykracza poza nieskuteczne zapewnienia udzielane wcześniej Ukrainie w ramach ONZ, Układu o Nierozprzestrzenianiu Broni Jądrowej (NPT), OBWE itp,

¹ Torbjörn Becker, Barry Eichengreen, Yuriy Gorodnichenko, Sergei Guriev, Simon Johnson, Tymofiy Mylovanov, Kenneth Rogoff und Beatrice Weder di Mauro, A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine (London: Center for Economic Policy Research Press, 7. April 2022). cepr.org/publications/books-and-reports/blueprint-reconstruction-ukraine.

² Ronja Ganster, Jacob Kirkegaard, Thomas Kleine-Brockhoff und Bruce Stokes, Designing Ukraine's Recovery in the Spirit of the Marshall Plan (Washington, DC: German Marshall Fund of the United States, September 2022). <https://www.gmfus.org/news/designing-ukraines-recovery-spirit-marshall-plan>.

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

-
- Ubezpieczenie ryzyka politycznego od szkód spowodowanych wojną w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych na Ukrainie i w handlu międzynarodowym z Ukrainą, za pośrednictwem MIGA Banku Światowego lub EBOR, EBI, OECD lub innych istniejących lub doraźnych instytucji³,
 - EU Tank Initiative, której celem jest wspólne dostarczanie na Ukrainę czołgów Leopard 2 z różnych krajów europejskich oraz zapewnienie ich naprawy i konserwacji, co zostało przedstawione w osobnym raporcie berlińskiego biura ECFR na ten temat⁴.

Jest to niepełna lista możliwych innowacji, wskazująca kierunek, w którym mogłyby pójść dalsze inicjatywy. Uruchomienie któregośkolwiek z tych i podobnych niekonwencjonalnych projektów - nawet bardziej niż w przypadku intensyfikacji lub modyfikacji starszych programów - będzie wymagało znacznej woli politycznej i umiejętności, aby doprowadzić je do skutku.

³ Siehe z.B.: Fogh Rasmussen und Andrii Yermak, The Kyiv Security Compact - International Security Guarantees for Ukraine: Recommendations (Kyjiw: Rasmussen Global, 13. September 2022). rasmussenglobal.com/wp-content/uploads/2022/09/UKR-security-220913-ENG_version.pdf.

⁴ Gustav Gressel, Rafael Loss und Jana Puglierin, The Leopard Plan: How European Tanks can Help Ukraine Take Back Its Territory (Berlin: European Council on Foreign Relations, 9. September 2022). <https://ecfr.eu/article/the-leopard-plan-how-european-tanks-can-help-ukraine-take-back-its-territory/>.

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

Kwestie wdrażania i ustalania priorytetów

Zapewnienie trwałego finansowania publicznego i prywatnego

Dwa najbardziej skomplikowane zadania ukraińskiej współpracy z rządami zagranicznymi w najbliższych latach będą polegały na:

- (a) zapewnieniu wystarczającego poparcia społecznego z Zachodu dla utrzymania i rozszerzenia znacznej pomocy wojskowej, humanitarnej i rozwojowej dla Ukrainy; oraz
- (b) zaangażowaniu jak największej liczby firm prywatnych i innych organizacji pozarządowych w odbudowę Ukrainy, pomimo wysokiego ryzyka związanego z bezpieczeństwem.

Aby sprostać pierwszemu wyzwaniu, komunikacja publiczna zarówno ze strony Ukrainy, jak i rządów zachodnich na temat wojny powinna wyraźniej określać cele i korzyści płynące z pomocy dla Kijowa. Dominujące obecnie "idealistyczne" argumenty dotyczące europejskiej lub/i ogólnoludzkiej solidarności, empatii i wartości (m.in. samostanowienia, wolności, demokracji itp.) są nadal aktualne i warte przypomnienia. Muszą one jednak zostać uzupełnione o "realistyczne" argumenty dotyczące różnych nieukraińskich interesów indywidualnych, narodowych i ponadnarodowych, które spotykają się z ciągłym poparciem Zachodu dla Kijowa. Chodzi m.in. o pozytywny wpływ pomocy dla Ukrainy na globalne zaufanie do prawa międzynarodowego. Istnieje wiele związanych z tym argumentów dotyczących bezpieczeństwa narodowego i

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

międzynarodowego, które przemawiają za tym, aby nie pozwolić Rosji na obalenie światowego porządku politycznego i gospodarczego.

Szczególnie ważnym efektem zachodniej pomocy dla Kijowa jest jej stabilizujące oddziaływanie na reżim zapobiegania użyciu broni masowego rażenia. Od 2014 roku Moskwa niezłomnie burzy logikę i skuteczność Układu o Nierozprzestrzenianiu Broni Jądrowej (NPT). Przez prawie dziewięć lat Rosja, jako państwo oficjalnie posiadające broń jądrową, atakowała państwo nieposiadające broni jądrowej, pozostające oficjalnie w ramach układu NPT i terroryzowała jego ludność cywilną. Co więcej, kraj-ofiara posiadał niegdyś duży arsenał jądrowy, z którego Kijów zrezygnował w 1994 roku w zamian za gwarancje bezpieczeństwa od pięciu oficjalnych potęg nuklearnych NPT. Te i inne wysokie koszty alternatywne, jak również różne poważne alternatywy, które pojawiają się, jeśli Ukraina nie odniesie sukcesu, powinny być przedstawiane częściej i bardziej szczegółowo.

Aby sprostać drugiemu istotnemu wyzwaniu, rządy Ukrainy i Zachodu muszą wypracować zestaw mechanizmów, który będzie chronić zagraniczne inwestycje i działalność handlową przed różnymi skutkami i niepewnością wojny. Oznacza to m.in. stałe zaopatrywanie Ukrainy w broń defensywną, a zwłaszcza w sprzęt do obrony powietrznej, stałe wspieranie wzmocnienia ukraińskich agencji bezpieczeństwa, a także ustanowienie ubezpieczeń od ryzyka politycznego dla inwestorów i partnerów handlowych Ukrainy. Ponadto inne środki mogą pomóc w przyciągnięciu zagranicznych organizacji komercyjnych i pozarządowych do większego zaangażowania na Ukrainie.

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

Należy poprawić infrastrukturę fizyczną i prawną umożliwiającą dostęp do Ukrainy przyjaznych osób i struktur zagranicznych. Na przykład infrastruktura transportowa między Ukrainą a UE musi zostać odnowiona i znormalizowana, aby zapewnić - przy braku transportu lotniczego - szybszy i łatwiejszy przepływ ludzi i towarów z zachodu na wschód i odwrotnie. Nowa inicjatywa dotycząca pasów solidarności UE-Ukraina, obok innych instrumentów, może zapewnić rozwiązania takich wyzwań dla handlu transgranicznego. Podobnie fundamentalną rolę odgrywa dostęp do WWW i zasięg internetu w całym kraju. Inwestorom i innym organizacjom zagranicznym należy zapewnić stabilne zaopatrzenie w środki łączności, energię elektryczną, wodę i ogrzewanie lub dać im możliwość samodzielnego ich zapewnienia.

Wkład Kijowa we współpracę

Należy zmienić otoczenie prawne i biznesowe dla obcokrajowców chcących zainwestować lub przenieść się na Ukrainę. Ukraina musi lepiej spełniać standardy OECD, w tym przesunąć się w górę w indeksie aktywności gospodarczej⁵. Ukraińska praworządność i służby państwowe są nadal niedoskonałe i podatne na korupcję; propozycje rozwiązania tego problemu są liczne. Mniej znaną przeszkodą dla zagranicznej działalności gospodarczej na Ukrainie są nieformalne

⁵ Ease of Doing Business Index, <https://tradingeconomics.com/ukraine/ease-of-doing-business>.

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

regionalne lub sektorowe monopole lub oligopole, które wykorzystują różne środki do ochrony swoich rynków przed zagraniczną konkurencją.

Wprowadzenie przez UE mechanizmu ochrony dla ukraińskich uchodźców migrujących do Unii od marca 2022 roku powinno spotkać się z ukraińską ustawą liberalizującą osiedlanie się cudzoziemców w Ukrainie. Uproszczone zasady powinny pozwolić obywatelom z UE i innych zaprzyjaźnionych krajów na łatwe uzyskanie długoterminowych zezwoleń na pobyt, które pozwolą im pracować, handlować, kupować nieruchomości i studiować na Ukrainie. Duża diaspora ukraińska za granicą od trzech dekad domaga się ukraińskiej ustawy dopuszczającej podwójne obywatelstwo.

Takie ukraińskie działania są równoległe z różnymi działaniami Zachodu, które mają na celu intensyfikację, modyfikację i innowacyjność pomocy dla Kijowa. Synergiczna strategia mogłaby łączyć na przykład przyspieszone wdrożenie przez Ukrainę układu o stowarzyszeniu, rozłożony na etapy proces przystąpienia do UE w celu stopniowej integracji trio stowarzyszeniowego, nową platformę wspierającą odbudowę Ukrainy, lepsze środki antykorupcyjne, nowe mechanizmy ubezpieczeniowe w celu ochrony inwestorów oraz liberalizację zasad zakładania przedsiębiorstw zagranicznych, organizacji pozarządowych i osób fizycznych. UE i inni proukraińscy aktorzy, we współpracy z Kijowem i lokalnymi społecznościami Ukrainy, mogą wykorzystać mieszankę starych, zaadaptowanych i nowo stworzonych instrumentów zagranicznych i ukraińskich, aby zapewnić, by ukraiński opór doprowadził do pełnego przywrócenia integralności terytorialnej kraju i odbudowy prowadzącej do kompleksowego odrodzenia państwa. Te i inne wspierane

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

przez zagranicę inicjatywy powinny angażować na wszystkich etapach jak największą liczbę przedstawicieli ukraińskiego rządu, biznesu i społeczeństwa obywatelskiego.

Powiązanie koordynacji darczyńców, integracji z UE i decentralizacji

W kontekście tego ostatniego, należy jak najszybciej ustanowić międzyagencyjną platformę koordynacji darczyńców - być może jeszcze nie w pełni zdefiniowaną - zgodnie z ostatnimi zaleceniami G7 w tym kierunku. Różne plany odbudowy i jej wsparcia z zagranicy zostały już nakreślone w różnych publikacjach (patrz poniżej), a także na Konferencji Odbudowy Ukrainy w dniach 4-5 lipca 2022 r. oraz na Międzynarodowej Konferencji Ekspertów w sprawie odbudowy, rekonstrukcji i modernizacji Ukrainy w dniu 25 października 2022 r. w Berlinie, i będą dalej rozwijane na zbliżającej się Konferencji Odbudowy Ukrainy w dniach 21-22 czerwca 2023 r. w Londynie. Platforma koordynacyjna może obejmować różne istniejące dwustronne lub wielostronne inicjatywy pomocowe Ukrainy i Zachodu, opierać się na obecnym mechanizmie konsultacji G7 w Kijowie i natychmiast rozpocząć promowanie pomocy zagranicznej i pomocy w odbudowie Ukrainy.

Takie centrum koordynacji darczyńców powinno mieć stałe biuro w Brukseli, biorąc pod uwagę wyrażone przez Kijów pragnienie przystąpienia do UE (i NATO). Platforma odbudowy powinna w jak największym stopniu dostosować przepływ cywilnej pomocy finansowej do celu, jakim jest

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

integracja europejska Ukrainy. W ścisłym kontakcie z rządem ukraińskim, kijowskie biuro Platformy może zachęcać i kierować przepływem pomocy w zakresie, w jakim inne potencjalne kraje i organizacje darczyńców, zarówno publiczne, jak i prywatne, są skłonne przyjąć takie wsparcie.

Ani Kijów, ani G7, ani Bruksela nie będą w stanie w pełni kontrolować wszystkich rządowych i pozarządowych inicjatyw pomocowych. Mogą jednak starać się zapewnić, aby wszystkie właściwe podmioty były w jak największym stopniu informowane o programach i doświadczeniach innych podmiotów. Ośrodek koordynujący powinien skupiać i nagłaśniać jak najwięcej takich działań. Cele i korzyści wynikające z harmonizacji, monitorowania i dokumentowania przez centrum koordynacyjne są liczne. Należą do nich:

- Ułatwienie bezpośredniej interakcji pomiędzy podmiotami zagranicznymi i ukraińskimi,
- Zapobieganie korupcji poprzez komunikację międzyorganizacyjną,
- Unikanie nakładania się programów,
- Łączenie pomocy humanitarnej z programami rozwoju społeczno-gospodarczego,
- promowanie partnerstwa publiczno-prywatnego
- maksymalizacja synergii między inicjatywami z różnych źródeł w terenie, a nawet

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

- włączenie działań donatorów do realizacji układów o stowarzyszeniu, jak również do procesu przystąpienia do UE.

Szczególnie ważnym zadaniem mediacyjnym dla takiego centrum koordynacyjnego byłoby pogodzenie ambicji publicznych i prywatnych darczyńców zagranicznych z własnymi planami odbudowy Ukrainy. Kluczowym zadaniem będzie znalezienie odpowiednich płaszczyzn porozumienia między działaniami instytucji publicznych, organizacji pozarządowych i sektora prywatnego.

Częściowym modelem takiej wspierającej roli centrum koordynacyjnego jest tzw. "Dom Decentralizacji" w Kijowie, który powstał w ramach programu U-LEAD (Ukraine - Local Empowerment, Accountability and Development) finansowanego przez UE i zarządzanego przez niemiecki GIZ i szwedzką SIDA na lata 2016-2021. Podczas gdy biuro U-LEAD zarządzało głównie własnymi projektami regionalnymi w całym kraju, Dom Decentralizacji gościł również inne organizacje donatorów w terenie i pozostawał w bliskim kontakcie z ukraińskim Ministerstwem Gmin i Rozwoju Terytorialnego. Pełnił on rolę ośrodka dla wielu zagranicznych działań wspierających ukraińskie reformy komunalne.

Taką ekumeniczną rolę - na większą skalę - mogłaby również pełnić platforma koordynacji darczyńców. Mogłaby ona wspierać i łączyć zainteresowane inicjatywy publiczne i prywatne, zapewniając bezpłatną przestrzeń biurową we wspólnym budynku, dostęp do rządu ukraińskiego, regularne konsultacje międzyorganizacyjne, specjalistyczne szkolenia dla personelu donatorów, a

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

także kompleksowe konferencje, biuletyny międzyorganizacyjne, wspólne zasoby internetowe itp. Najlepiej byłoby, gdyby w tym procesie uczestniczyły wszystkie zainteresowane instytucje i grupy pomocowe.

Te i inne inicjatywy Zachodu powinny generalnie opierać się na pozytywnych doświadczeniach reformy decentralizacyjnej Ukrainy od 2014 roku i imponujących rezultatach ukraińskiej decentralizacji zasobów, uprawnień i odpowiedzialności na poziom gminny. Zamiast wspierać kontrolę Kijowa nad regionami poprzez scentralizowaną dystrybucję funduszy, zachodnia pomoc dla Ukrainy powinna promować dalszą decentralizację procesu podejmowania decyzji i wdrażania w całym kraju. Zagraniczne finansowanie, zarówno materialne, jak i niematerialne, może pomóc w promowaniu decentralizacji władzy, autonomii instytucjonalnej lokalnych podmiotów oraz bezpośrednich powiązań ukraińskich organizacji z partnerami za granicą. Mogłyby w nim uczestniczyć nie tylko instytucje samorządowe, ale także lokalne organizacje edukacyjne, kulturalne, badawcze, medyczne, obywatelskie, handlowe, artystyczne i inne zainteresowane współpracą międzynarodową.

Dlaczego „odbudować lepiej” jest rzeczywiście lepiej

Dotychczasowa pomoc Zachodu dla Ukrainy miała charakter akcji ratunkowej w jej strategicznym sformułowaniu, materialnej substancji i publicznym odbiorze. Od samego początku plan odbudowy był jednak pomyślany zarówno przez ukraińskich, jak i zachodnich ekspertów jako

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

program przyszłościowy - "lepsz odbudowa". Należy ją rozumieć i przedstawiać jeszcze wyraźniej niż dotychczas jako program nie tylko pomocy, ale i odnowy, czyli jako proces, z którego wyłoni się nowocześniejsza i odnosząca sukcesy Ukraina.

Nadawanie takiego "pozytywnego wydźwięku" zachodniemu wsparciu dla Kijowa ma ważne znaczenie psychologiczne dla Ukraińców i obcokrajowców zaangażowanych w wojskową i cywilną pomoc ukraińską. Zachodnia pomoc dla odbudowy Ukrainy i integracji europejskiej powinna być tak skonstruowana, aby stworzyć stabilny ciąg szybko zakończonych "małych kroków". Osiągnięcie każdego etapu pośredniego, np. przystąpienie do instytucji lub inicjatywy UE, ukończenie projektu fizycznego lub wirtualnego, uruchomienie nowej usługi lub programu itp. powinno być publicznie uznane i od czasu do czasu świętowane, aby dać Ukraińcom i ich zachodnim zwolennikom poczucie stałego postępu. Nieuniknionym niepowodzeniom muszą towarzyszyć strategie komunikacyjne, które umożliwiają zarówno kontekstualizację, jak i dalszy postęp, a także są zarządzane przez wszystkie strony w sposób, który wzmacnia, a nie podważa zaufanie do procesu.

Zarówno ze względów psychologicznych, jak i praktycznych wymiana na linii Zachód-Ukraina powinna w przyszłości płynąć w większym stopniu w obu kierunkach. Zachodnie rządy i podmioty niepaństwowe powinny, także we własnym interesie, aktywniej i publicznie wykorzystywać szczególne nowe doświadczenia i wiedzę, które ukraińskie jednostki i instytucje zdobyły przed i w trakcie obecnej wojny. Dotyczy to zwłaszcza, choć nie tylko, prowadzenia i obrony operacji wojskowych i hybrydowych w warunkach konfliktu zbrojnego z wysoce agresywnym

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

przeciwnikiem. W sferze cywilnej Ukraina może również wyciągnąć cenne wnioski z udanej cyfryzacji, liberalizacji i decentralizacji swojej administracji, społeczeństwa obywatelskiego i gospodarki. Umożliwienie i uwidocznienie ukraińskiej pomocy rządów zagranicznym, w tym mołdawskiemu i gruzińskiemu, a także innym podmiotom, zwiększy zarówno ukraińską dumę z osiągnięć jego walczącego Narodu, jak i zachodnią sympatię dla nich.

Narodzenie się na nowo a nie tylko odrodzenie, Ukrainy będzie miało większy oddźwięk w sferze bezpieczeństwa poza Europą Wschodnią. Udana odbudowa kraju może pokazać potencjalnie ekspansjonistycznym aktorom na całym świecie, że agresja militarna nie będzie tylko chybić celu. Międzynarodowe reakcje na ataki na państwa zagrożone mogą mieć nawet pewne pozytywne skutki dla zaatakowanych narodów. Paradoksalną konsekwencją agresji powinno być późniejsze wzmocnienie, a nie osłabienie geopolitycznej pozycji ofiary. Sytuację wewnętrzną zaatakowanego państwa może też częściowo poprawić, a nie tylko pogorszyć, zdecydowana reakcja partnerów międzynarodowych państwa-ofiary na atak militarny.

Taki sygnał będzie korzystny nie tylko dla Ukraińców. Powinien również doprowadzić do konsolidacji porządku międzynarodowego, uspokojenia mniejszych państw i wzmocnienia reżimu nieproliferaacji. Losy Ukrainy powinny nauczyć zarówno przyszłych potencjalnych agresorów, jak i ich potencjalne ofiary trzech prostych lekcji: (a) Nie ma siły silniejszego. (b) Zasady są przestrzegane. (c) Potężniejsze państwa chronią słabsze. Może to wzmocnić prawo międzynarodowe i organizacje międzynarodowe. Wynikający z tego wzrost globalnego bezpieczeństwa i zaufania międzypaństwowego leży w interesie wszystkich ludzi.

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

Podsumowanie i rekomendacje

Poniższe rekomendacje są wnioskami z tego, co zostało omówione powyżej:

1. pomoc wojskowa i cywilna dla Ukrainy musi być mocniej przedstawiana nie tylko jako solidarność międzynarodowa, ale także jako leżąca w interesie narodowym państw udzielających pomocy. Rzecznicy rządów krajowych i regionalnych oraz organizacji międzynarodowych powinni wyjaśnić, dlaczego i w jaki sposób ich wsparcie czyni bezpieczniejszą nie tylko Ukrainę, ale Europę i cały świat. Pomoc zagraniczna powinna być uzasadniona jako umożliwiająca Kijowowi nie tylko wygranie obecnej wojny, ale także zabezpieczenie pokoju, który nastąpi po niej, oraz jako służąca nie tylko odbudowie Ukrainy, ale jej odnowie.

Zachodnie programy pomocy militarnej i niemilitarnej powinny zostać zintensyfikowane, zmodyfikowane lub stworzone na nowo, zgodnie z obecnymi i przyszłymi potrzebami Ukrainy. Te starsze, dostosowane lub nowe programy powinny być raczej oparte na zapotrzebowaniu a nie orientowane na donatorów. Powinny one pomóc Kijowowi w realizacji przede wszystkim tych zadań, które zostały sformułowane jako szczególnie pilne zarówno przez rząd ukraiński, jak i organy samorządowe.

3. nie tylko we wschodniej, ale także w zachodniej Europie i innych regionach świata, wiele osób, grup i instytucji jest obecnie gotowych pomóc Ukrainie w taki czy inny sposób. Aby umożliwić tę pomoc, priorytetem jest funkcjonowanie ukraińskiej infrastruktury obronnej, bezpieczeństwa, transportu, komunikacji i energii, a także walka z korupcją. Ułatwienie szybkiej

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

i prostej interakcji krajowej i transgranicznej między Ukraińcami i ich sojusznikami jest kluczowym zadaniem.

4. kompleksowe działania w zakresie pomocy i odbudowy powinny rozpocząć się już teraz - tj. przed i niezależnie od zakończenia wojny - i prowadzić do dalszego wzmocnienia odporności Ukrainy i odbudowy, która zmodernizuje kraj. Powinna ona łączyć lepsze wykorzystanie istniejących formatów (intensyfikacja), dostosowanie przestarzałych projektów (modyfikacja) i wprowadzenie nowych programów (innowacja).

5. pomoc humanitarna i wsparcie dla odbudowy Ukrainy powinny być powiązane ze sobą i z integracją europejską tego kraju poprzez platformę wielostronnej koordynacji darczyńców oraz takie instrumenty UE jak pakt bezpieczeństwa i stopniowy proces akcesyjny prowadzący do zwiększonego udziału krajów kandydujących, w tym Ukrainy, w sprawach wewnętrznych Unii jeszcze przed pełnym członkostwem w UE.

6. Polityka własna Kijowa i jej wsparcie ze strony Zachodu powinny promować zdecentralizowane zaangażowanie Ukraińców w działalność zagranicznych organizacji rządowych i pozarządowych oraz różnych partnerów inwestycyjnych, kooperacyjnych i handlowych. Można to zrobić poprzez ułatwienie bezpośrednich kontaktów między lokalnymi gminami i instytucjami, ubezpieczenie bezpośrednich inwestycji na Ukrainie od ryzyka politycznego, liberalizację przepisów pobytowych dla cudzoziemców z zaprzyjaźnionych krajów i podobne działania.

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

Ostatnia uwaga dotycząca perspektyw długoterminowych: Niepewna sytuacja terytorium Ukrainy w geopolitycznej szarej strefie nie zmieni się w najbliższym czasie. Dopóki Ukraina nie będzie pełnoprawnym członkiem NATO i UE, dopóty kraj ten będzie musiał zapewnić sobie bezpieczeństwo narodowe. Rosja może kontynuować swoją agresję teraz lub wznowić ją później. Kompleksowe i nowoczesne dozbrojenie Ukrainy ma zatem nie tylko wymiar krótkoterminowy i taktyczny. Jest ona niezbędna nie tylko do pomyślnego zakończenia obecnej kontrofensywy, odzyskania okupowanych terytoriów i zawarcia z Moskwą akceptowalnego dla Kijowa porozumienia o zawieszeniu broni.

Właściwe uzbrojenie Ukrainy ma też wyraźnie geostrategiczny i długofalowy wymiar. Kraj ten musi być dobrze uzbrojony nie tylko w czasie trwania obecnych walk, ale także w okresie między zakończeniem rosyjskiej napaści a przystąpieniem Ukrainy do UE i NATO. Broń ciężka, funkcjonujące organy bezpieczeństwa i gwarancje międzynarodowe są potrzebne nie tylko do zakończenia obecnej wojny, ale także do zapobieżenia kolejnemu atakowi. Nawet po przystąpieniu do NATO i UE Ukraina pozostanie państwem frontowym, dopóki Rosja będzie miała ambicje rewanżystowskie. Przez lata, a nawet dziesięciolecia, dobrze uzbrojona, osadzona na arenie międzynarodowej oraz stabilna społecznie i gospodarczo Ukraina będzie potrzebna do zabezpieczenia wschodniej granicy Europy.

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

Podziękowania

Jestem wdzięczny za wywiady w ramach przygotowania tego raportu w Kijowie w październiku i grudniu 2022 roku z: Ołeksandr Suszko (Międzynarodowa Fundacja Odrodzenie), Serhij Kvit (Akademia Kijowsko-Mohylańska), Ludmyła Nemyria (UkrLife TV), Marc Raphael (UNDP Połtawa), Jewhen Bystrycki (Klub Pierwszego Grudnia) i Wiaczesław Lichaczew (Centrum Swobód Obywatelskich). Przy pisaniu Raportu skorzystałem z dyskusji z następującymi ekspertami: Maria Perrotta Berlin (SITE), Torbjörn Becker (SITE), Tymofiy Mylovanov (KSE) i Nataliia Shapoval (KSE) podczas panelu "A strategy to help Ukraine win the war and become a successful member of the EU", zorganizowanego przez inicjatywę Friends of the Kyiv School of Economics (KSE) wraz z Stockholm Institute of Transition Economics (SITE) w Stockholm School of Economics w dniu 7. listopada 2022: www.hhs.se/en/about-us/news/site-publications/2022/highlights-from-the-event-a-strategy-to-help-ukraine-win-the-war-and-become-a-successful-member-of-the-eu/.

Aura Sabadus (ICIS), Borys Tarasiuk (IEAC) i Daniel Szeligowski (PISM) życzliwie przekazali mi przydatne sugestie dotyczące wstępnego planu raportu. Wreszcie, jestem wdzięczny kolegom ze Sztokholmskiego Centrum Studiów nad Europą Wschodnią (SCEEUS), którzy szeroko komentowali wcześniejszą wersję tego raportu. Jednak za ewentualne nieścisłości i błędne interpretacje odpowiadam tylko ja.

JAK ZACHÓD MOŻE POMÓC UKRAINIE

TRZY STRATEGIE NA UKRAIŃSKIE ZWYCIĘSTWO I ODRODZENIE

| Dr Andreas Umland

(Projekt Sztokholmskiego Centrum Studiów Wschodnioeuropejskich Szwedzkiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Raport został wydany po raz pierwszy w języku niemieckim przez IDM- Instytut Regionu Dunaju i Europy Środkowej: [https://www.idm.at/wie-der-westen-der-ukraine-helfen-kann/.](https://www.idm.at/wie-der-westen-der-ukraine-helfen-kann/))

CSM jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi problemami polityki międzynarodowej. Fundacja została zarejestrowana w 1996 r. CSM prowadzi działalność badawczą i edukacyjną, wydaje publikacje, organizuje konferencje i spotkania, uczestniczy w międzynarodowych projektach we współpracy z podobnymi instytucjami w wielu krajach. Tworzy forum debaty i wymiany idei w sprawach polityki zagranicznej, relacji między państwami oraz wyzwań globalnego świata. Działalność CSM jest adresowana przede wszystkim do samorządowców i przedsiębiorców, a także administracji centralnej, polityków, dyplomatów, politologów i mediów. Od 2009 r. CSM jest uznawany za jeden z najlepszych think tanków Europy Środkowo-Wschodniej w badaniu „The Leading Public Policy Research Organizations In The World” przeprowadzonym przez Uniwersytet Pensylwanii.

Centrum Stosunków Międzynarodowych, ul. Ogrody 24, 03-994 Warszawa, t: +48 608 593 632
www.twitter.com/CIR_CSM www.facebook.com/CIR.CSM



CENTRUM
STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH