

Andreas Umland

Jak Zachód może pomóc Ukrainie

Trzy strategie na ukraińskie zwycięstwo i odrodzenie.

(Projekt Sztokholmskiego Centrum Studiów Wschodnioeuropejskich Szwedzkiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Wydane 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/))

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę geopolityczne znaczenie wojny rosyjsko-ukraińskiej oraz odległe przystąpienie Ukrainy do UE i NATO, obecne zachodnie podejścia, strategie i polityki powinny zostać zintensyfikowane, zmodyfikowane i odnowione. 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 wygranę 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. 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 aspekty ukraińskiego oporu wobec Rosji oraz perspektywy odbudowy Ukrainy i integracji

europiejskiej (patrz 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 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, a także specyficzna rola wybranych państw narodowych jako wspierających Ukrainę, zostało pominiętych ze względu na przestrzeń. W drugiej części przeanalizowano niektóre szczególne wyzwania związane z wdrażaniem różnych środków intensyfikujących, modyfikujących i innowacyjnych. Sprawozdanie kończy się sześcioma zaleceniami dotyczącymi polityki oraz odniesieniem do długoterminowego wymiaru strategicznego dalszego uzbrajania Ukrainy.

Trzy strategie wsparcia: Intensyfikacja, Modyfikacja, Innowacja

Strategia 1: Intensyfikacja

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

- Współpraca 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.
- Koordynacja dostaw broni w ramach tzw. Ukraine Defense Consultative Group ("Rammstein Group") pomiędzy 50 państwami udzielającymi wsparcia wojskowego Kijowowi,
- Realizacja umowy stowarzyszeniowej (AA) między UE a Ukrainą, a także pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu (DCFTA), współpraca we Wspólnocie Energetycznej UE, etc,
- Włączenie wsparcia budżetowego i rekonstrukcyjnego dla Kijowa do planowania finansowego UE i jej krajów członkowskich do czasu, gdy Ukraina stanie się ponownie samowystarczalna finansowo,

- udział Ukrainy w Zielonym Pakcie UE w celu osiągnięcia nie tylko celów środowiskowych, ale również bardziej zrównoważonej efektywności energetycznej i głębszej integracji europejskiej, oraz

- Działalność struktur międzynarodowych, w których uczestniczy Ukraina, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, międzynarodowe instytucje finansowe, Rada Europy, OBWE i inne.

Na przykład 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 nastąpił 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 głęboko zintegrować trio stowarzyszeniowe 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.

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 akcesji trio stowarzyszeniowego do UE, tj. stopniowe włączanie tych trzech krajów do różnych unijnych 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

- 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 na 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 wojną napastniczą oraz w kontekście odbudowy ich kraju. Między innymi następujące nowe podejścia zostały już omówione w środowisku ekspertów i w różnych formatach międzynarodowych:

- 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 CEPR, a następnie omówiono w raporcie GMFUS - 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,

- 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 instytucji,

- 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 temat.

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.

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) zapewnienie wystarczającego poparcia społecznego z Zachodu dla utrzymania i rozszerzenia znacznej pomocy wojskowej, humanitarnej i rozwojowej dla Ukrainy; oraz
- (b) Zaangażowanie 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 ogólnoświatowej 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 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 w zakresie zapobiegania broni masowego rażenia. Od 2014 roku Moskwa niezłomnie burzy logikę i skuteczność Układu o Nierozprzestrzenianiu Broni Jądrowej (NPT). Przez prawie dziewięć lat Rosja, jako oficjalne państwo posiadające broń jądrową, atakowała państwo nieposiadające broni jądrowej 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, które będą chronić zagraniczne inwestycje i działalność handlową przed różnymi skutkami i niepewnością wojny. Oznacza to m.in. stałe zaopatrywanie Ukrainy w broń obronną, 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.

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 gospodarczej. 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 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 na 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 innowację 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, że ukraiński opór doprowadzi do pełnego przywrócenia integralności terytorialnej kraju i odbudowy do kompleksowego odrodzenia państwa postsowieckiego. Te i inne wspierane 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 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 między organizacjami,
- 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
- 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 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 program przyszłościowy - jako "budowanie od nowa lepiej". 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 wydzwięku" 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 ciągły 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 zachodnio-ukraińska 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 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 jej walczących ludzi, jak i zachodnią sympatię dla nich.

Odrodzenie, 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 chybiać 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. Powinna również doprowadzić do konsolidacji porządku międzynarodowego, uspokojenia mniejszych państw i wzmocnienia reżimu nieprolifracji. Losy Ukrainy powinny nauczyć zarówno przyszłych potencjalnych agresorów, jak i ich potencjalne ofiary trzech prostych lekcji: (a) Nie ma siły najsilniejszego. (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.

Podsumowanie zaleceń

Poniższe zalecenia podsumowują sześć wniosków z powyższej dyskusji:

1. pomoc wojskowa i cywilna dla Ukrainy musi być mocniej przedstawiana nie tylko jako solidarność międzynarodowa, ale także 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 sterowane

zapotrzebowaniem, a nie donatorami. 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 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 modernizacji odbudowy. Powinien on 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.

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 dobrojenie 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.

Dobre 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 rewansu historycznego. Przez lata, a nawet dziesięciolecia, dobrze uzbrojona, osadzona na arenie międzynarodowej i stabilna społeczno-gospodarczo Ukraina będzie potrzebna do zabezpieczenia wschodniej granicy Europy.

Zalecana lektura

Jaroslava Barbieri, *Supporting Ukraine's Victory, Success and European Integration as a Safeguard to Europe's Future Security, Prosperity and Resilience*. SCEEUS Guest Platform for Eastern Europe Policy No. 19 (Stockholm: Stockholm Centre for Eastern European Studies, 19 December 2022). sceeus.se/en/publications/supporting-ukraines-victory-success-and-european-integration-as-a-safeguard-to-europes-future-security-prosperity-and-resilience/.

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

Torbjörn Becker, Barry Eichengreen, Yuriy Gorodnichenko, Sergei Guriev, Simon Johnson, Tymofiy Mylovanov, Kenneth Rogoff, and Beatrice Weder di Mauro, *Macroeconomic Policies for Wartime Ukraine*. Rapid Response Economics 2 (London: Center for Economic Policy Research Press, 12 August 2022). <https://cepr.org/publications/books-and-reports/macroeconomic-policies-wartime-ukraine>.

Lilly Blumenthal, Caleb Seamon, Norman Eisen, and Robin J. Lewis, *History Reveals How to Get Ukraine Reconstruction Right: Anti-Corruption* (Washington, DC: Brookings Institution, 20 October 2022). www.brookings.edu/blog/up-front/2022/10/20/history-reveals-how-to-get-ukraine-reconstruction-right-anti-corruption/.

Piotr Bura and Kai-Olaf Lang, *Partnership for Enlargement: A New Way to Integrate Ukraine and the Eastern Neighborhood*. ECFR Policy Brief (Berlin: European Council on Foreign Relations, 17 June 2022).

Piotr Buras, Marie Dumoulin, Gustav Gressel, and Jeremy Shapiro, *Survive and Thrive: A European Plan to Support Ukraine in the Long War against Russia*. ECFR Policy Brief (Berlin: European Council on Foreign Relations, 9 September 2022). ecfr.eu/publication/survive-and-thrive-a-european-plan-to-support-ukraine-in-the-long-war-against-russia/.

Yevhen Bystrytskyi, ed., *Ukraine After the Victory: Imagining Ukraine in 2030* (Kyiv & Lviv: n. p., 27 June 2022).

Heather A. Conley, *A Modern Marshall Plan for Ukraine* (Washington, DC: German Marshall Fund, 3 October 2022). www.gmfus.org/news/modern-marshall-plan-ukraine.

Michael Emerson, M. Lazarevic, Steven Blockmans and S. Subotic, *A Template for Staged Accession to the EU* (Brussels & Belgrade: CEPS and CPE, October 2021).

Michael Emerson and Steven Blockmans, *Next Steps for EU Enlargement – Forward or Backwards?* SCIEUS Guest Platform for Eastern Europe Policy No. 12 (Stockholm: Stockholm Centre for Eastern European Studies, 23 November 2022).

Nick Fenton, *Corruption and Private Sector Investment in Ukraine's Reconstruction*. CSIS Brief (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 8 November 2022). www.csis.org/analysis/corruption-and-private-sector-investment-ukraines-reconstruction.

G7 *Statement on Support for Ukraine* (Elmau: G7, 27 June 2022). www.g7germany.de/resource/blob/974430/2057196/4628490edao863e429c30136eci8ofeb/2022-06-27-g7-erklaerung-ukraine-en-data.pdf.

G7 Leaders' Statement: 12 December 2022 (London: Prime Minister's Office, 12 December 2021). www.gov.uk/government/news/g7-leaders-statement-12-december-2022.

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

Yuriy Gorodnichenko, Ilona Sologoub, and Beatrice Weder di Maur, eds., *Rebuilding Ukraine: Principles and Policies* (London: Center for Economic Policy Research Press, 7 December 2022). cepr.org/publications/books-and-reports/rebuilding-ukraine-principles-and-policies.

Gustav Gressel, *In Europe's Defence: Why the EU Needs a Security Compact with Ukraine* (Berlin: European Council on Foreign Relations, 30 September 2022). ecfr.eu/publication/in-europes-defense-why-the-eu-needs-a-security-compact-with-ukraine/.

Gustav Gressel, Rafael Loss, and 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/>.

Stephen J. Hadley, William Taylor, John E. Herbst, Matthew Kroenig, Melinda Haring, and Jeffrey Cimmino, *Preparing for Victory: A Long-Haul Strategy to Help Ukraine Win the War against Russia—and Secure the Peace*. Atlantic Council Strategy Paper Series (Washington, DC: Atlantic Council, 30 November 2022). www.atlanticcouncil.org/content-series/atlantic-council-strategy-paper-series/preparing-for-victory-a-long-haul-strategy-to-help-ukraine-win-the-war-against-russia-and-secure-the-peace/.

ICUV, *Ukraine's Post-Victory Reconstruction: Key Principles and Anti-Corruption Safeguards* (Kyiv: International Centre for Ukrainian Victory, September 2022).

Gerald Knaus, *Ukraine, Europe and a Second Treaty of Rome*. ESI Newsletter No. 5 (Berlin: European Stability Initiative, 16 June 2022). www.esiweb.org/newsletter/ukraine-europe-and-second-treaty-rome.

Wojciech Kononczuk, *No Stable EU Without a New Eastern Enlargement*. SCEEUS Guest Platform for Eastern Europe Policy No. 8 (Stockholm: Stockholm Centre for Eastern European Studies, 10 November 2022).

Andrius Kubilius et al., “A sustainable future for Ukraine – the new Marshall Plan.” *Euractiv*, 10 November 2022. www.euractiv.com/section/energy-environment/opinion/a-sustainable-future-for-ukraine-the-new-marshall-plan/.

Kyiv School of Economics, *Assessment of Damages* (Kyiv: KSE, 13 June 2022). <https://kse.ua/russia-will-pay/>.

Orysia Lutsevych, *Making Resilience a Keystone of European Enlargement*. SCEEUS Guest Platform for Eastern Europe Policy No. 15 (Stockholm: Stockholm Centre for Eastern European Studies, 9 December 2022). sceeus.se/en/publications/making-resilience-a-keystone-of-european-enlargement/.

Vladimir Milov, *Why Sanctions on Russia Are Working* (Stockholm: Jarl Hjalmarson Foundation, December 2022). cdn.ungpd.com/252135ff-1adb-4496-a2b3-eba40c3bccb5/Documents/sanctions-on-russia-are-working.pdf.

Anna Nagurney, “Operations Research for the Recovery and Reconstruction of Ukraine,” *ORMS Today*, 21 September 2022. pubsonline.informs.org/doi/10.1287/orms.2022.05.01/full/.

National Recovery Council, *Ukraine Recovery Plan* (Kyiv: Ministry of Digital Transformation of Ukraine, July 2022). recovery.gov.ua/en.

Anders Olofsgård, *Foreign Aid to Ukraine: Lessons from the Literature on Strategic Foreign Aid*. Foreign Policy Briefs (Stockholm: Free Network, September 2022).

Outcome Document of the Ukraine Recovery Conference URC2022: “Lugano Declaration” (Lugano: URC, 4-5 July 2022).

Patrick Quirk and Prakhar Sharma, *Advancing a Framework for the Stabilization and Reconstruction of Ukraine*. Issue Brief (Washington, DC: Atlantic Council, 23 October 2022). www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/the-stabilization-and-reconstruction-of-ukraine/

Fogh Rasmussen and Andrii Yermak, *The Kyiv Security Compact – International Security Guarantees for Ukraine: Recommendations* (Kyiv: Rasmussen Global, 13 September 2022). rasmussenglobal.com/wp-content/uploads/2022/09/UKR-security-220913-ENG_version.pdf.

Maria Repko, *Financing Ukraine’s Victory and Recovery: For the War and Beyond*. SCEEUS Guest Platform for Eastern Europe Policy No. 10 (Stockholm: Stockholm Centre for Eastern European Studies, 17 November 2022). sceeus.se/en/publications/financing-ukraines-victory-and-recovery-for-the-war-and-beyond/

RISE, *The Institutional Architecture of Ukraine’s Recovery*. RISE Discussion Paper (Kyiv: RISE Ukraine Coalition, 5 December 2022).

www.rise.org.ua/blog/discussion-paper-the-institutional-architecture-of-reconstruction-proposals-of-rise-ukraine-coalition.

Valentyna Romanova, *How to Promote Engagement by European and Ukrainian Local and Regional Authorities in Ukraine's Post-war Reconstruction*. SCEEUS Guest Platform for Eastern Europe Policy No. 14 (Stockholm: Stockholm Centre for Eastern European Studies, 7 December 2022).
sceeus.se/en/publications/how-to-promote-engagement-by-european-and-ukrainian-local-and-regional-authorities-in-ukraines-post-war-reconstruction/.

David Wessel and Elijah Asdourian, *What lessons do past international efforts at rebuilding war-torn countries hold for organizing the reconstruction of Ukraine?* (Washington, DC: Brookings Institution, 19 December 2022).
www.brookings.edu/blog/up-front/2022/12/19/what-lessons-do-past-international-efforts-at-rebuilding-war-torn-countries-hold-for-organizing-the-reconstruction-of-ukraine/

Kataryna Wolczuk and Laure Delcour, *Ukraine's Candidate Status and Prospects and Modalities of Integration in the EU* (Berlin: Zentrum Liberale Moderne, 14 September 2022, forthcoming unpublished manuscript).

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), Ludmyla Nemyria (UkrLife TV), Marc Raphael (UNDP Połtawa), Jewhen Bystrycki (Klub Pierwszego Grudnia) i Wiaczesław Lichaczew (Centrum Swobód Obywatelskich). Raport skorzystał z dyskusji z Marią 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. Listopad 2022 zorganizowano: 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 kilka przydatnych sugestii dotyczących 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.

Autor

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