

Karpacka rozgrywka. Ukraina przestaje czekać na zaproszenie

Maciej Dachowski

Na kilka dni przed pierwszym szczytem Karpackiej Inicjatywy Integracyjnej, zaplanowanym na wrzesień 2026 roku w obwodzie iwanofrankińskim, Warszawa wciąż nie wie, kogo na niego wyśle. Na szczyt Wołodymyr Zełenski zaprosił przedstawicieli siedmiu państw regionu, a wśród nich Polskę, on sam pilotuje projekt osobiście, część liderów już potwierdziła udział, na miejsce ma przyjechać ponad pięćset przedstawicieli biznesu, a mimo to polska decyzja o szczelnej reprezentacji nadal nie zapadła [1]. To wahanie jest samo w sobie diagnozą. Kraj, który uważa się za lidera Europy Środkowej, nie potrafi rozstrzygnąć, czy w ogóle wziąć w inicjatywie udział, bo nie wie, czy ma do czynienia z szansą, czy też z zagrożeniem.

Polska prasa odczytała nową inicjatywę odruchowo, jako ukraińską konkurencję dla Trójmorza i próbę zbudowania osobnego bloku w regionie. Dyplomaci mówią o dublowaniu formatów, o rozproszeniu środków, o rozbudowie ukraińskiej pozycji kosztem istniejących struktur [2]. Ten odbiór jest w jakimś sensie zrozumiały, ale błędny, i to podwójnie. Błędnie odczytywane jest to, czym Karpacka Inicjatywa jest, i przeocza to, co w niej naprawdę nowe. Warto przyrzeć się obu tym błędom, bo przesłaniają zjawisko znacznie poważniejsze niż jeden szczyt. Ukraina przestaje być wyłącznie uczestnikiem cudzych projektów integracyjnych i zaczyna sama projektować regionalną architekturę. Polska będzie musiała nauczyć się w tej nowej rzeczywistości działać. Pytanie nie brzmi więc, czy potrafi jeszcze przeprowadzić w swoim regionie, lecz czy potrafi współkształtować formaty, których nie jest już jedynym autorem.

Nie blok, lecz sięgnięcie po unijny instrument

Zacznijmy od tego, czym Karpacka Inicjatywa naprawdę jest, bo tu leży pierwsze nieporozumienie. Nie jest to konkurencyjny sojusz polityczny ani wojskowy, lecz próba stworzenia strategii makroregionalnej dla Karpat, na wzór rozwiązań, które w Unii Europejskiej działają od lat dla regionu bałtyckiego (Szwecja, Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Łotwa, Litwa i Polska), naddunajskiego (dziewięć państw Unii, od Niemiec i Austrii po Rumunię, oraz pięć spoza niej, w tym Serbia, Mołdawia i Ukraina) i alpejskiego (Austria, Francja, Niemcy, Włochy, Liechtenstein, Słowenia i Szwajcaria) [3]. Sam pomysł nie jest przy tym całkiem nowy, bo Kijów zaprezentował go już w maju 2026 roku podczas szczytu miast i regionów, a wrześniowe spotkanie ma być pierwszym pełnym szczytem inicjatywy, na którym mają zostać podpisane pierwsze porozumienia inwestycyjne. Strategia makroregionalna to nie blok, to unijny mechanizm, który pozwala grupie regionów z kilku państw wspólnie sięgać po środki i koordynować inwestycje w infrastrukturę, transport, energetykę i ochronę środowiska. Kijów chce, by taka strategia dla Karpat, obejmująca czterdzieści trzy regiony ośmiu państw, została przyjęta na poziomie Unii przed rozpoczęciem kolejnej perspektywy budżetowej, czyli do końca 2027 roku [4]. Cel jest więc bardzo konkretny i bardzo prozaiczny: dostęp do pieniędzy z następnego budżetu Unii, a nie

budowa alternatywnego formatu politycznego. Że nie jest to wyłącznie retoryka Zełenskigo, pokazuje poparcie, jakie inicjatywa uzyskuje już w instytucjach unijnych. W listopadzie 2025 roku Europejski Komitet Regionów, podczas posiedzenia swojej grupy zadaniowej do spraw Ukrainy, poparł tę platformę oraz uruchomienie unijnej strategii makroregionalnej dla obszaru karpackiego [5]. Kijów myśli przy tym od razu o kapitale spoza regionu. Zełenski zapowiedział zaproszenie na wrześniowy szczyt przedstawicieli biznesu z Bliskiego Wschodu do rozmów o inwestycjach w Karpatach. Łącznie w wydarzeniu ma uczestniczyć ponad 500 przedstawicieli biznesu z różnych państw, a ukraiński rząd przygotowuje listę konkretnych umów i projektów, które mają zostać przedstawione podczas szczytu. To już nie jest samo zwoływanie sąsiadów. Ukraina zwołuje państwa regionu, podcina format pod unijne fundusze i równocześnie sprowadza kapitał spoza regionu, a więc zaczyna zachowywać się jak państwo próbujące pełnić rolę organizatora regionalnego, a nie jedynie uczestnika cudzych układów.

Karpacka Inicjatywa obejmuje część tego samego regionu i podobne obszary współpracy co Trójmorze, nie oznacza to jednak, że oba formaty pełnią tę samą funkcję. Trójmorze jest formatem prezydenckim, opartym na dorocznych szczytach głów państw, pomyślanym jako platforma geopolityczna i infrastrukturalna wzmacniająca spójność Unii oraz więź transatlantycką [6]. Strategia makroregionalna jest natomiast instrumentem administracyjnym Unii, powiązanym z jej polityką spójności i budżetem. To dwa różne narzędzia, które mogą funkcjonować równolegle, a nie dwa konkurencyjne kluby. Austria, Słowacja czy Rumunia od dawna uczestniczą zarówno w Trójmorzu, jak i w strategii naddunajskiej. Sam fakt, że Karpacka Inicjatywa obejmuje część tego samego regionu i podobne obszary współpracy, nie oznacza więc, że dubluje Trójmorze. Oba formaty działają na innych poziomach, za pomocą innych instrumentów i mogą się wzajemnie uzupełniać.

Od uczestnika do współtwórcy

Skoro tak, pozostaje pytanie, dlaczego Ukraina sięga po nowy format, zamiast realizować te same cele wyłącznie w ramach Trójmorza. Odpowiedź nie jest oskarżeniem pod niczym adresem, lecz wynika ze zmiany roli, jaką Kijów zaczyna odgrywać w regionie. W Trójmorzu Ukraina jest i pozostaje partnerem stowarzyszonym, ponieważ status pełnego uczestnika przysługuje wyłącznie państwom członkowskim Unii, do której Ukraina jeszcze nie należy [7]. O miejsce w tym formacie zabiega zresztą od dawna. Już w styczniu 2021 roku Wołodymyr Zełenski i prezydent Mołdawii Maia Sandu podpisali w Kijowie deklarację o zainteresowaniu udziałem, a status partnerów stowarzyszonych oba państwa uzyskały na szczycie w Bukareszcie w 2023 roku, przy okazji przyjęcia Grecji jako trzynastego pełnego członka [8]. Karpacka Inicjatywa daje Ukrainie inną rolę. Nie jest w niej zaproszonym partnerem, lecz inicjatorem i współtwórcą formatu. Nie zastępuje więc Trójmorza, lecz tworzy dodatkową przestrzeń współpracy, w której to Kijów może nadawać kierunek.

Tu warto być precyzyjnym, bo Ukraina nie jest w Trójmorzu sama w kategorii krajów stowarzyszonych. Status stowarzyszony mają dziś także Mołdawia oraz, od 2025 roku, Albania i Czarnogóra, a więc również państwa Bałkanów Zachodnich, które do Unii nie należą [9]. Bariera nie przebiega więc między Ukrainą a resztą, lecz między pełnym członkostwem, wymagającym akcesji do Unii, a stowarzyszeniem

dostępnym dla państw kandydujących. Różnica w zachowaniu jest jednak uderzająca. Albania i Czarnogóra traktują stowarzyszenie jako przedsiwonek Unii i niczego równoległego nie tworzą. Ukraina, formalnie w tym samym miejscu, zachowuje się inaczej, bo jako jedyna z tej grupy ma dość siły i ambicji, by z uczestnika cudzych formatów stać się autorem własnego. Ta zmiana roli ma zresztą swoją prehistorię, o której warto pamiętać, by nie przesadzić z nowością. Ukraina współtworzyła układy regionalne już wcześniej, od GUAM w latach dziewięćdziesiątych, przez Trójkąt Lubelski z Polską i Litwą w 2020 roku, po Trio Stowarzyszeniowe z Mołdawią i Gruzją w 2021 roku. Robiła to jednak zawsze w przestrzeni poradzieckiej albo wśród państw aspirujących do Unii, nigdy zaś jako inicjator formatu w samym sercu Europy Środkowej. Co więcej, w unijnej strategii makroregionalnej Ukraina już uczestniczy, bo należy do strategii naddunajskiej, a w 2022 roku sprawowała nawet jej przewodnictwo [10]. Karpacka Inicjatywa jest więc pierwszym przypadkiem, w którym Kijów nie dołącza do cudzej strategii makroregionalnej ani nie współtworzy układu wśród równych sobie kandydatów, lecz sam projektuje taką strategię dla regionu, w którym to Polska przez ostatnią dekadę budowała własne ambicje przywódcze.

To jest klucz do zrozumienia Karpackiej Inicjatywy. Sięga po nią państwo, które jest dziś inne niż przed 2022 rokiem. Cztery lata wojny i równoległe negocjacje akcesyjne nauczyły Kijów, że podmiotowość buduje się samemu, a nie czeka, aż ktoś ją przyzna. Karpacka Inicjatywa jest więc dla Ukrainy dwiema rzeczami naraz, kotwicą w Unii na czas wojny, bo wiąże ukraińskie regiony z unijnym budżetem i koordynacją, oraz dowodem nowej roli, bo pokazuje, że Ukraina potrafi nie tylko przyjąć zaproszenie, ale i sama je wystosować do ośmiu państw regionu. Karpacka Inicjatywa nie jest przy tym odosobnionym przypadkiem. W ostatnich latach Ukraina coraz częściej wychodzi poza rolę państwa zabiegającego o wsparcie i sama zaczyna tworzyć relacje, oferować własne zasoby oraz inicjować współpracę. Widać to na globalnym Południu, gdzie Kijów rozbudował obecność dyplomatyczną, wszedł w nowe partnerstwa bezpieczeństwa i zaczął wykorzystywać doświadczenie wojenne jako instrument polityki zagranicznej. Teraz podobną zmianę widać znacznie bliżej Polski. Karpacka Inicjatywa pokazuje, że Ukraina staje się aktywnym graczem także w swoim bezpośrednim sąsiedztwie, nie tylko uczestniczącym w istniejącej architekturze, lecz próbującym ją współtworzyć.

Rzekome dublowanie, uczciwie

Byłoby nieuczciwe udawać, że polskie obawy nie mają żadnej podstawy. Część projektów Karpackiej Inicjatywy rzeczywiście pokrywa się z tym, co Trójmorze robi od lat. Korytarz wodorowy łączący Austrię, Słowację, Ukrainę i Rumunię oraz autostrada z infrastrukturą do ładowania pojazdów elektrycznych, biegnąca z Iwano-Frankiwska przez Węgry i Czechy do Katowic, to przedsięwzięcia, które równie dobrze mogłyby figurować w katalogu inwestycji trójmorskich [11]. Oba formaty stawiają na te same osie, czyli transport, energetykę i połączenia między państwami Europy Środkowej. W tym sensie ryzyko rozproszenia środków i powielania wysiłków jest realne i nie należy go bagatelizować.

Ale z tego, że oba instrumenty obejmują te same projekty, nie wynika jeszcze, że ze sobą konkurują. Oznacza to raczej, że wymagają koordynacji. Korytarz wodorowy nie staje się mniej potrzebny tylko

dlatego, że znalazł się w dwóch inicjatywach, a autostrada do Katowic nie powstanie dwa razy. Jeśli Polska potraktuje Karpacką Inicjatywę jako narzędzie komplementarne wobec Trójmorza, pokrywanie się części projektów może stać się argumentem za współpracą, a nie przeciwko niej. Pozwala bowiem wykorzystać unijną strategię makroregionalną do pozyskania finansowania dla inwestycji, które i tak leżą w polskim interesie. Dopiero gdyby Warszawa uznała KII za format konkurencyjny i ograniczyła swoje zaangażowanie, nakładanie się projektów mogłoby przerodzić się w rzeczywistą konkurencję, ponieważ decyzje dotyczące części z nich zapadałyby bez polskiego udziału. Zagrożenie, przed którym ostrzegają dyplomaci, nie wynika więc z samego istnienia inicjatywy, lecz może stać się konsekwencją pozostawienia jej bez polskiego wpływu.

Ukraina jako inicjator formatów

Karpacka Inicjatywa wpisuje się przy tym w szerszy mechanizm, który wcześniej opisywałem jako dekoncentrację, czyli budowanie przez państwa równoległych powiązań w wielu układach naraz, tak by żaden pojedynczy ośrodek nie miał pozycji blokującej. Karpacka Inicjatywa jest właśnie kolejną warstwą ukraińskiej sieci. Trójmorze daje Kijowowi dostęp do istniejącej architektury, Karpaty dają inicjatywę, Unia daje finansowanie, a relacje dwustronne dodatkowe kanały. Ukraina nie wybiera między tymi układami, lecz dokłada je jeden do drugiego, i to jest dokładnie ta logika, którą u innych państw średnich obserwujemy z uznaniem, a której u sąsiada, akurat dlatego że dzieje się na naszym podwórku, zaczynamy się obawiać.

Jest w tym gorzka ironia. Polska od dekady buduje Trójmorze jako dowód swojego przywództwa w regionie, a teraz, gdy sąsiad sam projektuje nowy format w Europie Środkowej, reaguje nie próbą jego współkształtowania, lecz obawą o dublowanie. Tymczasem prawdziwa miara przywództwa w regionie, w którym pojawia się drugi zdolny inicjator, nie polega już na tym, by być jedynym autorem formatów, lecz na tym, by umieć współtworzyć także te, których się nie wymyśliło.

Wnioski dla Polski

Z tej analizy płynie wniosek prosty w sformułowaniu, choć trudny w wykonaniu. Polska nie powinna Karpackiej Inicjatywy blokować ani ignorować, lecz przejąć w niej współautorstwo. Alternatywą dla polskiego udziału nie jest bowiem brak inicjatywy, tylko inicjatywa bez Polski, budowana przez Kijów i realizowana z tymi partnerami regionu, którzy przyjadą na wrześniowy szczyt niezależnie od tego, kogo, i czy w ogóle, wyśle Warszawa. Nieobecność nie zatrzyma projektu, jedynie odbierze Polsce wpływ na jego kształt.

Praktycznie oznacza to trzy rzeczy. Po pierwsze, Polska powinna na szczyt wysłać reprezentację wysokiego szczebla, a nie urzędnika, bo szczebel jest w tego typu formatach komunikatem politycznym, a wahanie, które trwa do ostatnich dni, jest komunikatem najgorszym z możliwych. Po drugie, powinna dążyć do wpięcia karpackiej strategii makroregionalnej w logikę Trójmorza, tak by oba instrumenty się uzupełniały, a nie rozjeżdżały, co jest wykonalne, bo działają na różnych poziomach i po unijne środki sięgają różnymi kanałami. Po trzecie, i najważniejsze, powinna

potraktować sam fakt, że Ukraina projektuje dziś własne formaty, jako sygnał, że model, w którym to Warszawa inicjuje, a Kijów jest zapraszany, właśnie się skończył. W polskim interesie leży przestać traktować ukraińskie inicjatywy jako konkurencję tylko dlatego, że nie powstały w Warszawie, i wchodzić w nie jako współautor, a nie obserwator, bo sąsiad, który zaczął sam projektować architekturę, i tak będzie ją projektował dalej, z Polską albo bez niej.

Karpacka Inicjatywa jest w gruncie rzeczy testem, i to nie ukraińskich intencji, lecz polskiej wyobraźni strategicznej. Można ją odczytać jako zagrożenie, którego trzeba się bronić, i wtedy Polska zachowa się jak państwo strzegące malejącego stanu posiadania. Można ją też potraktować jako dźwignię, którą warto wykorzystać, i wejść w nią jako współautor. Wybór między tymi dwiema postawami jest ważniejszy niż sama Karpacka Inicjatywa, bo podobne pytanie będzie wracać przy kolejnych formatach powstających w naszym sąsiedztwie. Ukraina nie będzie już tylko czekać na miejsce w architekturze tworzonej przez innych. Coraz częściej będzie próbowała tworzyć ją sama. Dla Polski pytanie brzmi więc nie, jak ten proces zatrzymać, lecz jak stać się jego współautorem.

Przypisy

[1] Michał Potocki, „Ukraina chce integrować ze sobą regiony karpackie”, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24 sierpnia 2026 r., aktualizacja 25 sierpnia 2026 r.; Офіс Президента України, „Президент обговорив із представниками гірських громад виклики й перспективи розвитку гірських територій”, 13 sierpnia 2026 r.

[2] Michał Potocki, „Ukraina chce integrować ze sobą regiony karpackie”, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24 sierpnia 2026 r., aktualizacja 25 sierpnia 2026 r.

[3] European Commission, „EU Macro-Regional Strategies: What is an EU Macro-Regional Strategy?”; European Commission, „Handbook of Territorial and Local Development Strategies”, część dotycząca strategii makroregionalnych UE.

[4] Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України, „Карпатська інтеграційна ініціатива: від політичної ідеї до інструменту розвитку макрорегіону”, 27 maja 2026 r.; Кабінет Міністрів України, „Україна та сусідні держави будують довгострокові механізми співробітництва в Карпатському регіоні”, 26 maja 2026 r.

[5] Львівська обласна державна адміністрація, „Карпатська інтеграційна ініціатива отримала європейську підтримку: робоча група ЄКР проголосувала за нову стратегію”, 28 listopada 2025 r.; Верховна Рада України, „Supporting Regional Cooperation and Implementing the Carpathian Integration Initiative: Oleksandr Korniienko Meets with the President of the European Committee of the Regions”, 15 czerwca 2026 r.; Офіс Президента України, „Президент обговорив із представниками гірських громад виклики й перспективи розвитку гірських територій”, 13 sierpnia 2026 r.

[6] Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, „Inicjatywa Trójmorza”; Kancelaria Prezydenta Łotwy, „At the summit in Riga member states of the Three Seas Initiative agree on closer partnership with Ukraine”, 20 czerwca 2022 r.

[7] Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, „Inicjatywa Trójmorza”; Міністерство економіки України, „Ukraine becomes associate member of the Three Seas Initiative”, 12 września 2023 r.

[8] Офіс Президента України, „Joint statement by President of Ukraine Volodymyr Zelenskyy and President of the Republic of Moldova Maia Sandu”, 12 stycznia 2021 r.; Kancelaria Prezydenta Łotwy, „At the summit in Riga member states of the Three Seas Initiative agree on closer partnership with Ukraine”, 20 czerwca 2022 r.;

Міністерство економіки України, „Ukraine becomes associate member of the Three Seas Initiative”, 12 września 2023 r.

[9] Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, „Inicjatywa Trójmorza”, stan na 2026 r.

[10] European Commission, „EU Strategy for the Danube Region”; Kancelaria Prezydenta Ukrainy, „Joint declaration of President of Ukraine Volodymyr Zelenskyy, President of Lithuania Gitanas Nausėda and President of Poland Andrzej Duda following the Second Summit of the Lublin Triangle”, 11 stycznia 2023 r.

[11] Michał Potocki, „Ukraina chce integrować ze sobą regiony karpackie”, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24 sierpnia 2026 r., aktualizacja 25 sierpnia 2026 r.; Agnieszka Kasprzyk, „Ukraina chce nowego sojuszu. Inicjatywa może być konkurentem dla Polski”, Interia, sierpień 2026 r.