

Elżbieta Subocz, Magdalena Sternicka-Kowalska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

Korzyści i koszty funkcjonowania umowy o małym ruchu granicznym z Rosją w opiniach mieszkańców terenu przygranicznego

STRESZCZENIE W artykule przedstawiono wyniki badań odnośnie do wpływu funkcjonowania umowy o małym ruchu granicznym z Rosją na zmiany zachodzące w wybranym mieście leżącym w pasie pogranicza polsko-rosyjskiego w percepcji jego mieszkańców. W ramach badań przeprowadzono 463 wywiady kwestionariuszowe z dobranymi celowo mieszkańcami miasta przygranicznego oraz dwa wywiady fokusowe z przedstawicielami władz miasta i służb mundurowych oraz z lokalnymi przedsiębiorcami. W artykule postawiono tezę, że mały ruch graniczny generuje korzyści związane z rozwojem gospodarczym miasta przygranicznego, ale jednocześnie przyczynia się do zjawisk negatywnych związanych z przemytem towarów.

SŁOWA KLUCZOWE

MAŁY RUCH GRANICZNY
Z ROSJĄ, POGRANICZE
POLSKO-ROSYJSKIE,
MIASTO PRZYGRANICZNE,
MIESZKAŃCY MIASTA
PRZYGRANICZNEGO,
PRZEMYT TOWARÓW

Wprowadzenie

Mały ruch graniczny (MRG) definiowany jest jako regularne przekraczanie wspólnej granicy państw umawiających się stron ze względów społecznych, kulturalnych lub rodzinnych

oraz z uzasadnionych powodów ekonomicznych, które nie są uznawane za działalność zarobkową¹.

Jest to stosunkowo nowy instrument Unii Europejskiej (UE), która dąży do tego, aby granice z państwami sąsiadującymi nie stanowiły barier dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej czy współpracy regionalnej. Od 19 stycznia 2007 roku obowiązuje rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 20 grudnia 2006 roku ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich oraz państw spoza Unii Europejskiej, zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen. W celu wdrożenia zasad MRG upoważniono państwa członkowskie UE do zawierania umów dwustronnych z sąsiadującymi państwami trzecimi zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu wspólnotowym. Państwa członkowskie mogą również utrzymać w mocy już obowiązujące umowy dwustronne z sąsiadującymi państwami trzecimi dotyczące MRG². Polska obecnie ma podpisane umowy o małym ruchu granicznym z trzema państwami: Ukrainą (obowiązuje od 2009 r.), Białorusią (2010) oraz Rosją (2012)³.

Umowa o małym ruchu granicznym pomiędzy Polską a Federacją Rosyjską weszła w życie 27 lipca 2012 roku. Zgodnie z jej ustaleniami, mieszkańcy obszarów przygranicznych obu państw mogą wielokrotnie przekraczać granicę oraz przebywać na terenie wyznaczonej strefy kraju sąsiedniego bez konieczności posiadania wizy. Przekraczając granicę muszą mieć paszport oraz specjalne zezwolenie. Ten ostatni dokument daje prawo do wielokrotnego wjazdu, wyjazdu i pobytu w wyznaczonej strefie przygranicznej każdorazowo do 30 dni (licząc od dnia wjazdu), jednak łączny okres pobytu nie może przekraczać 90 dni w okresie 6 miesięcy (liczonych od dnia pierwszego wjazdu). Zezwolenie, którego koszt wynosi 20 euro, wydawane przez konsulat, mogą otrzymać osoby ze stałym miejscem zamieszkania w strefie przygranicznej od co najmniej trzech lat. Dokument ten nie uprawnia jednak do podejmowania pracy ani działalności gospodarczej po drugiej stronie granicy (*Umowa...*: 3–4). Obszar przygraniczny, w którym obowiązują zasady MRG, stanowią po stronie polskiej województwa pomorskie i warmińsko-mazurskie, zaś po stronie rosyjskiej obwód kaliningradzki⁴. Jest to swoisty precedens w skali Unii Europejskiej, gdyż po raz pierwszy w jej historii umowa o MRG obejmuje nie tylko 30-kilometrowy pas przygraniczny, ale znacznie rozleglejsze terytorium (Żukowski 2013: 57). Teren ruchu przygranicznego objął tym samym 1 mln 900 tys. obywateli Polski oraz znacznie mniej, bo 960 tys. obywateli Rosji.

Po wprowadzeniu w życie umowy o MRG, na polskich przejściach granicznych widoczne stało się zdecydowane ożywienie. Z danych Warmińsko-Mazurskiej Straży Granicznej wynika, że w porównaniu z 2012 rokiem, w 2013 roku zanotowano 52% wzrost liczby osób przekraczających granicę (zob. tab. 1). W roku 2012 polsko-rosyjską granicę przekroczyło ogółem 4 073 142 osoby, zaś w roku 2013 – 6 188 605 osób (w tym w ramach MRG 27 276 osób w 2012 r. i 1 158 766 osób w 2013 r.). Najbardziej obłożone przez podróżnych są polsko-rosyjskie drogowe przejścia graniczne w Grzechotkach, Gronowie i Bezledach.

¹ www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/maly_ruch_graniczny/ (15.05.2015).

² <http://e-prawnik.pl/artykuly/prawo-administracyjne-1/maly-ruch-graniczny-z-sasiadami-unii.html> (15.05.2015).

³ Umowa z Białorusią pozostaje zawieszona z uwagi na brak wymiany odpowiednich not dyplomatycznych i niekorzystne stosunki polityczne między oboma krajami.

⁴ W woj. pomorskim są to miasta: Gdańsk, Gdynia i Sopot oraz powiaty: gdański, nowodworski, malborski i pucki. W woj. warmińsko-mazurskim MRG obowiązuje w miastach: Elbląg, Olsztyn oraz powiatach: elbląskim, braniewskim, lidzbarskim, bartoszyckim, olsztyńskim, kętrzyńskim, mrągowskim, węgorzewskim, giżyckim, goldapskim, oleckim. Po stronie rosyjskiej MRG obowiązuje w całym obwodzie kaliningradzkim.

Liczba osób przekraczających polsko-rosyjską granicę w latach 2012–2013

Rok	Liczba osób ogółem	W tym ramach MRG
2012	4 073 142	27 276
2013	6 188 605	1 158 766

Źródło: dane Warmińsko-Mazurskiej Straży Granicznej.

Umowa o MRG między Polską a Federacją Rosyjską stworzyła szansę północno-wschodnim regionom Polski na ożywienie gospodarcze. Mieszkańcy strefy przygranicznej zyskali nie tylko możliwość łatwiejszego przekraczania granicy polsko-rosyjskiej, ale także nowe możliwości rozwijania kontaktów ekonomicznych, społecznych czy kulturowych. Przedstawiciele władz lokalnych, lokalni przedsiębiorcy i zwykli obywatele musieli się przystosować do masowych przyjazdów Rosjan na tereny przygranicznych miejscowości. Niegdyś celem podróży Rosjan do Polski był handel na lokalnym bazarze, dziś jest to przede wszystkim turystyka zakupowa. Potwierdzeniem tego są dane statystyczne GUS (2014: 7) oraz badania ankietowe zrealizowane w 2013 roku w największych centrach handlowych Gdańska na populacji około 500 Rosjan (*Informacja o turystach*: 3). W miastach przygranicznych obserwuje się wzrost dynamiki handlu w małym obrocie gospodarczym, gdzie nabywcami są zagraniczne osoby fizyczne. WzmóŜona sprzedaŜ towarów i usług jest istotną korzyścią ekonomiczną dla regionów przygranicznych, wynikającą z wprowadzenia umowy o MRG. Rosjanie w popularnych dyskontach często kupują polskie artykuły żywnościowe, które są duŜo tańsze niŜ w obwodzie kaliningradzkim, a ponadto mają wśród Rosjan opinię lepszych jakościowo (Wenerski, KaŜmierkiewicz 2013: 10–11). Z rozmów auterek z mieszkańcami miasta przygranicznego wynika, Ŝe Rosjanie równie chętnie kupują teŝ: odzieŜ, obuwie, artykuły przemysłowe i chemiczne, środki higieny, sprzęt RTV i AGD, lekarstwa. Robiąc zakupy, przy okazji często korzystają z lokalnej bazy usługowej: turystycznej, hotelowej, gastronomicznej, fryzjerskiej, a nawet stomatologicznej czy serwisującej samochody. Dane GUS (2014: 12) wskazują, Ŝe wydatki pozostawiane kaŝdorazowo w Polsce przez jednego cudzoziemca przekraczającego granicę polsko-rosyjską w ramach MRG w IV kwartale 2013 roku kształtowały się średnio na poziomie 398 zł i były wyŜsze niŜ średnie wydatki jednego Polaka w ramach MRG w Rosji – 258 zł (zob. tab. 2).

Ważnym czynnikiem motywującym rosyjskich klientów do robienia zakupów w polskiej strefie przygranicznej jest system TAX FREE, zgodnie z którym za transakcje przekraczające 200 zł kupujący otrzymują na granicy zwrot podatku VAT (podstawą jest faktura zakupu). Z danych Warmińsko-Mazurskiej StraŜy Granicznej wynika, Ŝe tylko w I półroczu 2013 roku w ramach TAX FREE zgłoszono ponad 56 tys. transakcji o wartości ponad 62 mln zł. Wypada jednak podkreślić, Ŝe sumy pieniędzy zostawianych przez Rosjan w naszym kraju są kilkakrotnie większe, chociaŜby z tego powodu, Ŝe nie wszystkie punkty handlowe i usługowe wystawiają faktury VAT. Dane GUS (2014: 2–3) pokazują, iŝ w IV kwartale 2013 roku obywatele rosyjscy wydali w Polsce 188,7 mln zł (wzrost o 102% w porównaniu z analogicznym okresem 2012 r.), natomiast Polacy w Rosji – 97,9 mln zł (wzrost o 6,2%) (zob. tabela 2).

Wydatki poniesione w Polsce przez Rosjan oraz w Rosji przez Polaków przekraczających zewnętrzną granicę UE w IV kwartale 2013 roku

Wydatki ogółem (w mln zł)		W tym w ramach MRG (w %)		Średnie wydatki na 1 osobę (w zł)	
Rosjanie	Polacy	Rosjanie	Polacy	Rosjanie	Polacy
188,7	97,9	49,8	74,7	398,0	258,0

Źródło: GUS 2014.

Kolejnym celem przyjazdów Rosjan do Polski w ramach MRG jest turystyka wypoczynkowa. Województwo pomorskie wypada zdecydowanie lepiej pod względem wykorzystania swojego potencjału turystycznego niż województwo warmińsko-mazurskie. Do przyciągania turystów rosyjskich służą kampanie produktowo-wizerunkowe emitowane w środkach masowego przekazu w obwodzie kaliningradzkim, akcje happeningowe związane z promocją regionu Pomorza oraz targi turystyczne (Wenerski, Kaźmierkiewicz 2013: 14). Dużą popularnością wśród Rosjan cieszą się zakupy w trójmiejskich galeriach handlowych oraz różne koncerty i imprezy sportowe odbywające się w obiektach widowiskowo-sportowych Gdańska (Studzińska 2014: 533–535).

Celem podróży obywateli polskich do obwodu kaliningradzkiego są przede wszystkim zakupy. Towarami najczęściej przywozonymi przez nich są paliwo, papierosy i alkohol, których cena jest niższa niż w naszym kraju.

Z niewielu przeprowadzonych jak dotąd analiz, dotyczących trzyletniego okresu funkcjonowania umowy o MRG z Rosją wynika, że jej bilans przedstawia się pozytywnie dla Polski. Już po roku obowiązywania umowy nastąpiła ogólna aktywizacja branży handlowo-usługowej, hotelarskiej i turystycznej, wymiany młodzieży, studentów, uczniów. Ponadto nowe rozwiązania dotyczące przemieszczania się przez granicę przyczyniają się do przełamania negatywnych stereotypów społecznych, budowy zaufania a także ułatwienia współpracy między całą Unią Europejską a jej sąsiadami (Zabielska, Zielińska-Szczepkowska 2013: 53).

Wprowadzenie w życie umowy o MRG przyczyniło się również do modernizacji przejść granicznych w Bezledach i Gołdapi oraz usprawnień w przekraczaniu granicy polsko-rosyjskiej. Według danych Izby Celnej w Olsztynie służą temu takie działania, jak: elastyczne zarządzanie pasami ruchu, jedno zatrzymanie w ruchu autobusów, wdrożenie systemu eBooking (elektroniczne powiadomienie o przybyciu zorganizowanych grup turystycznych podróżujących autokarami), intensyfikacja współpracy służby celnej i straży granicznej w celu uniknięcia dublowania czynności.

Wypada też wspomnieć o negatywnych skutkach wprowadzenia umowy o MRG. Statystyki Straży Granicznej pokazują, że istotnym problemem jest większa skala naruszeń przepisów celnych. W drugiej połowie 2012 roku zanotowano ich 7900, natomiast w pierwszej połowie 2013 roku, kiedy zwiększyła się liczba podróży i kontroli celnych, naruszenia te wzrosły do ok. 10 000 i dotyczyły głównie przewozu papierosów (Dudzińska, Dyner 2013: 4).

Problematyka i metodologia badań

W artykule zaprezentowano wybrane problemy podjęte w toku badań empirycznych zrealizowanych w lipcu 2014 roku w Bartoszycach – jednym z miast północno-wschodniej Polski. Wybór tej miejscowości do badań ma swoje merytoryczne uzasadnienie – zarówno

miasto Bartoszyce, jak i powiat bartoszycki są objęte umową o MRG; ponadto miasto jest położone zaledwie 10 km od polsko-rosyjskiego przejścia granicznego w Bezledach.

Celem dociekań naukowych było zbadanie wpływu funkcjonowania umowy o MRG z Rosją na zmiany zachodzące w wybranym mieście, leżącym w pasie pogranicza polsko-rosyjskiego w percepcji jego mieszkańców. W ramach badań empirycznych przeprowadzono 463 wywiady kwestionariuszowe z mieszkańcami Bartoszyca i okolic⁵. Próbę badawczą dobrano w sposób celowy. Warunkiem udziału w badaniu było zamieszkiwanie na terenie miasta Bartoszyce bądź powiatu bartoszyckiego oraz chociażby minimalna wiedza na temat MRG i/lub dysponowanie zezwoleniem na przekraczanie polsko-rosyjskiej granicy w ramach MRG. Badania ilościowe uzupełniono danymi jakościowymi. W tym celu zrealizowano dwa zogniskowane wywiady grupowe. Pierwszy przeprowadzono z tzw. lokalnymi ekspertami, wśród których znaleźli się przedstawiciele samorządu terytorialnego (reprezentujący władze miasta i powiatu, radni miejscy, kierownicy jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego) oraz przedstawiciele służb mundurowych (policji, straży miejskiej i straży granicznej). Drugi wywiad zrealizowano przy udziale lokalnych przedsiębiorców reprezentujących różne branże: farmaceutyczną, hotelarską, mięsną, gastronomiczną, budowlaną oraz medialną. W każdym z wywiadów wzięło udział po 11 osób.

Przedmiotem zainteresowań autorek artykułu są w szczególności korzyści i koszty funkcjonowania umowy o MRG w opiniach badanych. Teza postawiona w artykule stanowi, że mały ruch graniczny generuje wymierne korzyści związane z rozwojem gospodarczym miasta przygranicznego, ale jednocześnie przyczynia się do zjawisk negatywnych związanych ze wzrostem wskaźnika popełnianych przestępstw, w tym zwłaszcza przemytu towarów.

Artykuł jest próbą odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Kto w największym stopniu, w opiniach respondentów, korzysta na umowie o MRG (ktoś z narodowości, ale też kto w obrębie narodowości polskiej – zwykli obywatele, przedsiębiorcy czy samorząd lokalny)?
2. Jakie zmiany w mieście i w poziomie życia mieszkańców w związku z wprowadzeniem umowy o MRG są obserwowane przez badanych?
3. Jakie są korzyści gospodarcze oraz społeczne dla miasta Bartoszyca oraz jego mieszkańców wynikające z wprowadzenia umowy o MRG w opiniach ekspertów lokalnych i przedsiębiorców?
4. Jakie koszty społeczne dla miasta i jego mieszkańców, zdaniem ekspertów lokalnych i przedsiębiorców, generuje umowa o MRG?

Wyniki badań

Mały ruch graniczny w ocenie mieszkańców miasta

Wprowadzenie i funkcjonowanie MRG z Rosją niesie ze sobą z pewnością wiele konsekwencji natury gospodarczej, społecznej, politycznej czy przestrzennej. W przeprowadzonym badaniu za istotną uznano m.in. kwestię dotyczącą tego, czy zmiany te stanowią przedmiot obserwacji zwykłych mieszkańców wybranego terenu przygranicznego oraz w jaki sposób są one przez nich oceniane.

Za jedną z kluczowych zmiennych, prowadzących do uzyskania odpowiedzi na te pytania, przyjęto m.in. opinię mieszkańców Bartoszyca i okolic – dla kogo ich zdaniem umowa o MRG jest najbardziej korzystna (dla Rosjan, Polaków czy obu narodowości jednakowo)?

⁵ Pomysłodawczynią projektu badawczego była prof. Z. Kawczyńska-Butrym. Autorki składają serdeczne podziękowania studentom socjologii i pracy socjalnej UWJ w Olsztynie, którzy realizowali wywiady kwestionariuszowe będące podstawą analiz empirycznych w niniejszym artykule.

Niezależnie od płci, poziomu wykształcenia, wieku czy statusu zawodowego większość badanych (66,7%) jest przekonanych o tym, że z MRG korzystają na równy strony polska i rosyjska (zob. tab. 3). Jedynie nieliczni twierdzą, że obywatele polscy mają z tego tytułu większe profity (2,6%). Dużo więcej, bo niemalże 1/4 badanych, ocenia funkcjonowanie umowy o MRG jako korzystniejsze dla Rosjan.

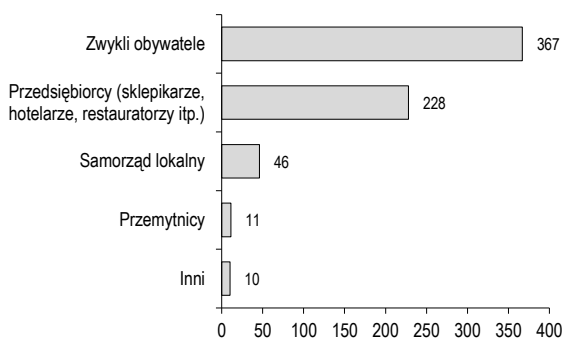
Tabela 3

Beneficjenci MRG w opiniach respondentów (w %)

Odpowiedź	Procent
Rosjanie	23,1
Polacy	2,6
Obie narodowości jednakowo	66,7
Trudno powiedzieć	6,7
Inna odpowiedź	0,6
Brak odpowiedzi	0,2
Ogółem	100,0

Źródło: badania własne.

Wśród konkretnych podmiotów, które zdaniem respondentów przede wszystkim zyskują na funkcjonowaniu umowy o MRG, znaczącą przewagę uzyskała odpowiedź „zwykli obywatele” (zob. rys. 1). Tak duża liczba wskazań – 367 (79,3%) sugeruje, że wprowadzenie tego instrumentu znacząco wpływa na życie przeciętnych mieszkańców miasta przygranicznego, co znajduje wyraźne odzwierciedlenie w ich świadomości. Respondenci dostrzegają również istotne zyski płynące z MRG dla lokalnego biznesu – aż 228 wskazań (48,6%) dotyczyło korzyści dla przedsiębiorców. Zdecydowanie mniejszy pożytek według badanych przypada w udziale władzom lokalnym – 46 wskazań (9,9%). Stosunkowo nieliczne grono osób wskazało przemysłników jako kategorię osób zyskującą najbardziej na funkcjonowaniu umowy o MRG.



Respondent miał możliwość wyboru więcej niż jednej odpowiedzi, stąd dane nie sumują się do N = 463.

Rysunek 1. Podmioty osiągające największe korzyści z funkcjonowania umowy o MRG (liczba wskazań)

Źródło: badania własne.

Zgromadzony materiał empiryczny pozwala również na wysunięcie wniosków dotyczących obserwowanych przez badanych mieszkańców Bartoszyce i okolic zmian zachodzących w mieście po wprowadzeniu umowy o MRG (zob. tab. 4). Bez wątplenia owe przeobrażenia są widoczne w wielu obszarach. Tym, co nie budzi niemal żadnych wątpliwości, jest wzrost liczby obywateli Rosji odwiedzających Bartoszyce. Liczba osób przekraczających polsko-rosyjską granicę rzeczywiście się zwiększyła, co potwierdzają wcześniej prezentowane dane GUS. Ci spośród respondentów, którzy nie dostrzegają wspomnianego zjawiska, stanowią jedynie 1,1% ogółu badanych, przy 93,3% mieszkańców, dla których liczba Rosjan po wprowadzeniu umowy o MRG „zdecydowanie” (67,2%) lub przynajmniej „raczej” (26,1%) się zwiększyła.

Tabela 4

Zmiany w mieście w opiniach respondentów (w %)

Zmiany w mieście	Ocena						Ogółem
	zdecydowanie tak	raczej tak	trudno powiedzieć	raczej nie	zdecydowanie nie	brak odpowiedzi	
Wzrost liczby Rosjan przyjeżdżających do miasta	67,2	26,1	5,6	0,6	0,4	0,0	100,0
Powstanie nowych sklepów spożywczych	35,0	42,1	14,7	7,6	0,6	0,0	100,0
Powstanie nowych miejsc pracy	14,3	29,4	28,1	20,1	8,0	0,2	100,0
Powstanie nowych punktów usług gastronomicznych	9,9	36,1	30,7	19,2	3,9	0,2	100,0
Powstanie nowych miejsc noclegowych	5,8	24,6	33,5	27,6	7,8	0,6	100,0
Zwiększenie liczby połączeń autobusowych na trasie Bartoszyce–Kalininingrad	15,8	37,4	26,8	16,6	2,8	0,6	100,0
Poprawa estetyki w mieście	11,4	27,0	31,7	21,4	7,1	1,3	100,0
Pojawienie się tablic informacyjnych w języku rosyjskim	49,7	28,7	12,3	7,1	1,9	0,2	100,0
Zwiększenie się liczby polsko-rosyjskich imprez kulturalnych	4,3	19,4	28,7	31,1	16,2	0,2	100,0
Poprawa wzajemnych stosunków polsko-rosyjskich	3,0	16,0	35,6	30,2	14,7	0,4	100,0
Wzrost wskaźnika przestępczości	7,6	30,5	28,7	25,1	8,0	0,2	100,0
Wzrost poziomu życia mieszkańców	5,2	30,2	38,9	19,0	6,5	0,2	100,0

Źródło: badania własne.

Ze zgromadzonych opinii mieszkańców wynika również, że miasto całkiem sprawnie przystosowało się do zwiększonej liczby odwiedzin gości z obwodu kaliningradzkiego. Świadczą o tym dane dotyczące powstania nowych sklepów spożywczych, bez wątplenia stanowiących czynnik przyciągający Rosjan (aż 77,1% respondentów twierdzi, że pojawiły się nowe punkty tego rodzaju), ale też pojawienie się tablic informacyjnych w języku rosyjskim na terenie miasta (tę zmianę zauważa 78,4% osób). Ponad połowa badanych (53,2%) wskazuje także na zwiększenie się liczby połączeń autobusowych na linii Bartoszyce–Kalininingrad. Mniej oczywiste w interpretacji są przemiany związane z powstaniem nowych punktów świadczących usługi gastronomiczne czy noclegowe. W pierwszym z wymienionych przypadków niemal 1/3 respondentów wybrało odpowiedź „trudno powiedzieć”. Pozostałe 46% badanych taką zmianę dostrzega, zaś niemal 1/4 badanych twierdzi, że w mieście nie pojawiły się nowe punkty gastronomiczne. Co do pojawienia się nowych miejsc noclegowych zdania są wyraźnie podzielone. Respondenci dzielą się bowiem na

trzy niemal równe procentowo grupy – 30,4% uważa, że takie miejsca powstały, 35,4% ma przeciwnie zdanie, a 33,5% ma trudności z oceną tej zmiany.

Jak wcześniej zauważono, efekty wprowadzenia umowy o MRG służą nie tylko przyjeżdżającym do Polski sąsiadom, ale są również odczuwalne dla lokalnej społeczności. Za bardzo istotną kwestię należy uznać dostrzeżenie przez respondentów pozytywnych zmian na rynku pracy. Wyjątkowo liczne grono badanych (43,7%) wyraża przekonanie, że w związku z wprowadzeniem umowy o MRG zwiększyła się liczba miejsc pracy w Bartoszczech; natomiast aż 35,4% twierdzi, że poprawie uległ poziom życia mieszkańców miasta. Odmiennego zdania jest odpowiednio 28,1% (nie przybyło miejsc pracy) i 25,5% (nie poprawił się poziom życia mieszkańców). Pozostali respondenci stanowili grupę niezdecydowanych. Znaczące grono badanych (38,4%) stwierdziło, że poprawie uległa także estetyka miejskiej przestrzeni, choć duża była również zbiorowość przeciwników takiej opinii (28,5%).

Ważnym zagadnieniem wpływającym na jakość życia jest też poczucie bezpieczeństwa mieszkańców strefy przygranicznej. Jak wynika z przeprowadzonych badań, aż 38% osób uważa, że wskaźnik przestępczości wzrósł od czasu funkcjonowania nowych zasad przekraczania granicy (przy 33% osób, które nie podzielają tej opinii oraz 28,7% badanych, którzy wybrali opcję „trudno powiedzieć”). Wypada jednak zauważyć, że najprawdopodobniej wzrost wskaźnika przestępczości w opinii badanych odnosi się do obserwowanej przez nich działalności mieszkańców o charakterze przemytniczym, a nie wzrostu przypadków łamania prawa typu rozboje czy kradzieże⁶. Jak pokazują bowiem statystyki policyjne, wskaźnik popełnianych przestępstw ogółem na terenie powiatu bartoszyckiego nie zwiększył się po wprowadzeniu MRG. W roku 2011 na terenie powiatu bartoszyckiego popełniono ogółem 1197 przestępstw, w roku 2012 – 1206, zaś w roku 2013 zanotowano nawet spadek liczby popełnianych przestępstw w stosunku do roku poprzedniego o 228 przypadków. W roku 2014 liczba przestępstw ogółem wyniosła 1089⁷.

Interesująca jest kwestia dotycząca wzajemnych relacji między Polakami a Rosjanami. Po dwóch latach funkcjonowania umowy o MRG, niemalże co piąty respondent uważa, że stosunki między obiema nacjami uległy poprawie, zaś aż 44,9% stwierdza, że tego rodzaju zmiana nie nastąpiła. Zmiany o charakterze społeczno-kulturowym zauważalne są przez co czwarte go respondentów. Niespełna połowa z nich uważa natomiast, że po wprowadzeniu w życie umowy o MRG nie zwiększyła się liczba polsko-rosyjskich imprez o charakterze kulturalnym.

Mały ruch graniczny w ocenie lokalnych ekspertów i przedsiębiorców

Po wprowadzeniu w życie ruchu bezwizowego z Rosją, w Bartoszczech widoczne jest zdecydowane ożywienie gospodarcze. Jak stwierdza przedstawiciel władz miasta:

Inwestorzy zewnętrzni zauważyli atrakcyjność położenia i mamy wielki bum inwestycyjny, jeśli chodzi o powierzchnie handlowe. W trakcie i być może w tym roku otwarte będą dwie galerie... wiemy, że już jest trzecia i wiem jeszcze o dwóch następnych powierzchniach, które w obrocie cywilno-prawnym mają być zadysonowane na cele handlowe. Poza tym powstaje też duży market AGD/RTV.

Atrakcyjność położenia miasta docenili też inwestorzy w obszarze produkcji, o czym świadczą nowe zakłady powstałe w specjalnej strefie ekonomicznej. Miasto Bartoszyce przystosowało się do wizyt gości zza sąsiedniej granicy głównie w zakresie rozpowszechniania

⁶ Taki wniosek oparty jest na licznych doniesieniach ankietowanych przeprowadzających wywiady kwestionariuszowe z mieszkańcami Bartoszyca i okolic.

⁷ Statystyki policyjne z Komendy Powiatowej Policji w Bartoszczech znajdują się w archiwum autorek.

informacji w ojczystym języku mieszkańców obwodu kaliningradzkiego (bezpłatne gazety, szyldy na sklepach, broszury i foldery na temat miasta, ulotki reklamujące usługi lokalnych przedsiębiorców⁸). W opinii samorządowców wiele jednak jeszcze trzeba zrobić, aby zaspokoić w pełni oczekiwania i potrzeby rosyjskich gości. Dotyczy to m.in. prowadzenia przez małe, prywatne sklepy handlu w weekendy i wydłużenia godzin pracy zakładów lokalnych przedsiębiorców w ciągu tygodnia. Miasto Bartoszyce od kilkunastu lat ma podpisane umowy partnerskie z miastami rosyjskimi (Bagrationowsk i Pionierskij). Wieloletnie projekty transgraniczne realizowane w dziedzinie kultury, turystyki i pomocy społecznej sprawiły, że współpraca z rosyjskimi partnerami, w opiniach samorządowców, zawsze układała się pomyślnie. „My tu żyjemy że tak powiem po sąsiedzku z Rosjanami i te nasze stosunki (...) zawsze były dobre. My żyjemy sobie poza tą wielką polityką...” [przedstawiciel władz miasta]. Na corocznie obchodzone Dni Bartoszyce, w sposób szczególnie gości z obwodu kaliningradzkiego nie trzeba zapraszać.

Ja mogę to z perspektywy ostatnich czterech lat tą współpracę ocenić naprawdę bardzo, bardzo pozytywnie z tego względu, że przez cztery ostatnie lata nasza placówka współpracuje m.in. z Pałacem Młodzieży w Kaliningradzie, z Teatrem Tańca w Kaliningradzie i to wygląda w ten sposób, że ja wcale nie muszę się napraszać i dzwonić (...) wręcz pojawiają się, dostają telefony z Pałacu Młodzieży, czy możemy zrobić koncert... [pracownik Domu Kultury].

Współpraca dotycząca kultury przynosi raczej niewymierne efekty, lecz może przyczyniać się do nawiązywania kontaktów gospodarczych. Samorządowcy twierdzą, że po drugiej stronie granicy są biznesmeni zainteresowani kooperacją na szeroką skalę, wiąże się to jednak z reaktywacją przejścia kolejowego, które ułatwiłoby przewóz towarów.

Większość z badanych przedsiębiorców nie współpracuje bezpośrednio z obwodem kaliningradzkim. Kooperacją z Rosjanami mogą się jedynie pochwalić przedstawiciele branży hotelarskiej (wymiana turystyczna klientów, program transferu klientów z Rosji przez Bartoszyce na południe kraju) oraz medialnej (współpraca między lokalnymi gazetami po obu stronach granicy, promocja regionów). W przypadku niektórych branż (np. farmaceutycznej, budowlanej) współpraca nie jest możliwa ze względu na obowiązujące przepisy prawa. Jako bariery tej współpracy wymienia się również brak odpowiedniej infrastruktury drogowej oraz problemy komunikacyjne. Przedsiębiorcy lokalni po wprowadzeniu umowy o MRG zauważają wzrost popytu na swoje towary i usługi⁹. Rosjanie przyjeżdżający do miasta przy okazji robienia zakupów korzystają z usług hotelarskich czy gastronomicznych. Pytani o korzyści płynące z MRG przedsiębiorcy twierdzą jednak, że nie mają z tego tytułu zbyt wielkich korzyści:

Procent jest zbyt niski, to po pierwsze. Po drugie niestabilna sytuacja polityczna powoduje to, że klientów jest zbyt mało, żeby tu mówić o jakichś wielkich korzyściach na ten moment [przedstawiciel branży hotelarskiej].

Co więcej, w ocenie niektórych przedsiębiorców, MRG przynosi straty związane z upadkiem małych sklepików z powodu uruchamiania działalności nowych marketów i galerii handlowych.

Samorządowcy nie ukrywają, że MRG stanowi szansę na polepszenie bytu mieszkańców Bartoszyce. Jak stwierdza Wojciech Łukowski (2009: 243), obserwując zjawisko przemytu

⁸ Materiały te znajdują się w archiwum autorek.

⁹ Wyjątek stanowi branża mięsna i owocowo-warzywna, gdyż Rosja nałożyła embargo na te produkty.

w Gołdapi, granica jest traktowana przez lokalną władzę jako pewien zasób, który jest systematycznie wykorzystywany przez mieszkańców miasta, stając się jednym z najważniejszych lokalnych zakładów pracy. Podobnie jest w Bartoszycach. Przedsiębiorczy Polacy zwykle odsprzedają zakupiony towar (są to głównie: paliwo, papierosy i alkohol), dorabiając do pensji/emerytury lub zarabiając na utrzymanie siebie i swojej rodziny, chcąc zapewnić jej byt na godziwym poziomie. Potwierdzają to również wyniki badań Dominiki Studzińskiej i Klaudii Nowickiej (2014: 284). W opinii Zofii Kawczyńskiej-Butrym (2003: 349) „handel jest traktowany jako istotny warunek przeżycia mieszkańców pogranicza i osiąganego przez część z nich w miarę satysfakcjonującego standardu życia”. Taka nielegalna działalność w „szarej strefie”, na której traci budżet państwa, co interesujące, nie spotyka się z ostracyzmem społecznym mieszkańców i władz lokalnych, ale zyskuje ich ciche przyzwolenie i zrozumienie. Zjawisko tego rodzaju zaobserwowali już wcześniej: Katarzyna Staszyńska (2003: 361) na wschodnim pograniczu oraz Jacek Kurzępa (2007: 145) na pograniczu zachodnim Polski. Jak twierdzi przedstawiciel władz miasta:

dzięki temu małemu ruchowi granicznemu również i ci nasi bezrobotni też, wprawdzie w szarej strefie, ale jednak w jakiś sposób podnoszą swoje standardy życia, (...) oni sobie jakby dorabiają i w ten sposób żyją godnie, no i dzięki temu może, myślę, nie ma zbyt dużej agresji do władz, które są na pierwszej linii frontu.

Lokalni przedsiębiorcy prezentują zdecydowanie bardziej negatywne opinie względem zjawiska „przedsiębiorczości” mieszkańców twierdząc, że w ten sposób trudno im pozyskać dobrego pracownika, gdyż potencjalny kandydat woli zarabiać więcej na sprzedaży towarów przywożonych zza granicy niż pracować na etacie, gdyż praca taka wydaje się niektórym mieszkańcom nieatrakcyjna i zbyt nisko wynagradzana. Problem ze znalezieniem dobrych kandydatów do pracy jest zdumiewający, zwłaszcza w powiecie bartoszyckim, który od lat wykazuje stopę bezrobocia na poziomie 30%. Zjawiska, o których mowa, można uznać za koszty funkcjonowania umowy o MRG z Rosją, zarówno w wymiarze lokalnym (problemy z kadrą), jak i krajowym (przemyt towarów i uszczuplanie zysków państwa w związku ze sprzedażą towarów akcyzowych).

Przedstawiciele służb mundurowych nie zauważają wpływu MRG na wzrost wskaźnika przestępstw pospolitych czy wypadków drogowych. Jak twierdzi przedstawiciel policji: „przestępczość, czy ta kryminalna, czy te wykroczenia praktycznie utrzymują się na tym samym poziomie (...). Ilość zdarzeń drogowych jest na tym praktycznie samym poziomie, co przed wprowadzeniem małego ruchu granicznego”. Potwierdzeniem tego są wcześniej prezentowane statystyki policyjne. Podobne opinie wyrażają również przedstawiciele straży granicznej: „nie mamy żadnych zagrożeń z tego tytułu ani bezpośrednio na granicy czy na granicy zielonej czy w przejściach granicznych”. Pogranicznicy notują jednak proceder przemytu papierosów¹⁰, a także bursztynu w znacznych ilościach niemalże na wszystkich przejściach granicznych¹¹ – jego cena wzrosła z uwagi na zakaz importu tego surowca z Rosji.

¹⁰ Według danych statystycznych służby celnej, w 2008 r. na wszystkich polskich przejściach granicznych ujawniono przemyt 260 mln szt. papierosów; w 2012 r. – 449 mln szt., zaś w 2013 r. – 396 mln szt. papierosów, zob. *Służba celna 2014. Raport roczny*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015, www.mf.gov.pl/documents/764034/8659362/raport_sc_2015_PL.pdf, s. 8 (6.06.2015).

¹¹ Z danych Warmińsko-Mazurskiej Straży Granicznej wynika, że od stycznia do sierpnia 2014 r. odnotowano przemyt ok. 250 kg bursztynu.

Korzyści i koszty wynikające z funkcjonowania umowy o MRG w opinii samorządowców, przedstawicieli służb mundurowych i przedsiębiorców terenu przygranicznego

Samorządowcy i przedstawiciele służb mundurowych		Przedsiębiorcy	
korzyści	koszty	korzyści	koszty
<ul style="list-style-type: none"> – większy ruch na granicy i w mieście – ograniczenie czasu odpraw na granicy – zwiększenie poziomu bezpieczeństwa w mieście – poprawa estetyki miasta – rozwój gospodarczy miasta – powstanie nowych miejsc pracy – większy asortyment towarów w sklepach – możliwość poznania sąsiadów – intensyfikacja współpracy kulturalnej i sportowej – poprawa standardu życia mieszkańców – wprowadzenie zezwoleń tańszych od wiz 	<ul style="list-style-type: none"> – brak strategii rozwoju miasta uwzględniającej MRG – zwiększenie ruchu drogowego pojazdów – zagrożenia komunikacyjne ze względu na zły stan infrastruktury drogowej – dłuższe kolejki przy kasach sklepowych – upadek małych sklepów miejskich – niestabilna sytuacja polityczna po obu stronach granicy hamująca rozwój gospodarczy 	<ul style="list-style-type: none"> – zwiększenie liczby klientów z Rosji – zwiększony popyt na towary i usługi – możliwość współpracy z Rosją, dostępność do strefy ekonomicznej obwodu kaliningradzkiego – rozwój turystyki, gastronomii i handlu – wzajemne poznanie sąsiadów po obu stronach granicy – możliwość nauki języka sąsiada – szansa na rozwój nowej infrastruktury 	<ul style="list-style-type: none"> – korupcja na granicy po stronie rosyjskiej – rozwój „szarej strefy” poprzez możliwość zarobkowania na granicy – trudności w pozyskiwaniu kadr do pracy, demoralizacja mieszkańców odmawiających przyjęcia pracy etatowej – ekspansja obcego kapitału, który wypiera kapitał miejscowy – spadek cen towarów akcyzowych – wzrost cen w sklepach – wzrost cen produkcji rolnej – zatłoczone miejskie parkingi

Źródło: badania własne.

Samorządowcy i przedstawiciele służb mundurowych obserwują więcej korzyści wynikających z funkcjonowania umowy o MRG niż lokalni przedsiębiorcy¹² (zob. tab. 5). W ich ocenie do tych korzyści należy zaliczyć m.in.: rozwój gospodarczy miasta związany z powstawaniem nowych podmiotów gospodarczych, a co się z tym wiąże – nowych miejsc pracy, rozwój handlu i sektora usług, poprawa poziomu bezpieczeństwa i estetyki w mieście, możliwość bliższego poznania sąsiadów po drugiej stronie granicy oraz intensyfikacja współpracy w dziedzinie kultury czy sportu. Przedsiębiorcy są bardziej krytyczni, ponieważ zauważają więcej kosztów niż korzyści wynikających z dwuletniego funkcjonowania umowy o MRG. Do kosztów zaliczają m.in. korupcję po stronie rosyjskiej¹³, rozwój „szarej strefy”, która w ich ocenie demoralizuje niektórych mieszkańców, czy napływ kapitału obcego, który ich zdaniem wypiera kapitał lokalny.

Podsumowanie

Z danych GUS przytoczonych we wprowadzeniu do artykułu wynika, że umowa z Rosją o MRG przynosi wymierne korzyści ekonomiczne dla Polski i pomimo negatywnych aspektów jej funkcjonowania (zwiększonej skali naruszeń celnych), przez badaczy zjawiska postrzegana jest w kategoriach sukcesu.

¹² W tym celu na zakończenie wywiadów grupowych poproszono przedsiębiorców i „ekspertów lokalnych” o wypisanie na kartkach zysków i strat wynikających z funkcjonowania umowy o MRG.

¹³ Z rozmów z respondentami wynika, że na granicy obowiązują nieformalne opłaty związane z jej przekraczaniem. Ten, kto nie chce stać w kolejce przez wiele godzin i być skrupulatnie kontrolowany lub kto nie chce znaleźć się w rosyjskim areszcie, musi wnieść opłatę w wysokości co najmniej 100 rubli (czyli około 10 zł).

W opiniach naszych respondentów, MRG znacząco wpłynął na wiele sfer życia społecznego przynosząc zarówno korzyści, jak i koszty. Analiza zebranego materiału pozwala stwierdzić, że w Bartoszykach daje się zaobserwować wyraźne ożywienie gospodarcze, gdyż powstają nowe inwestycje, zwłaszcza w handlu. Pojawiły się również opinie świadczące o poprawie estetyki w przestrzeni miasta i dostosowaniu jej do masowych przyjazdów Rosjan. Badani mieszkańcy strefy przygranicznej doceniają też korzyści płynące ze wzajemnej wymiany dóbr i usług oraz z możliwości łatwiejszego przekraczania granicy.

Pomimo wcześniejszych obaw, MRG nie przyczynił się także do wzrostu wskaźnika przestępczości na terenie powiatu bartoszyckiego, pomijając kwestię przemytu towarów, której ocena w świetle wyników badań jest dość kontrowersyjna. Osiąganie dodatkowego źródła dochodu znajduje zrozumienie, a nierzadko jest też oceniane pozytywnie, zarówno przez badanych mieszkańców Bartoszyk i okolic, jak i przedstawicieli lokalnych władz. Zbiorowością najbardziej negującą możliwość zarobkowania przy wykorzystaniu procedury przemytu są przedsiębiorcy, upatrujący w tym strat zarówno dla siebie, jak i dla kraju. Różnica zdań między przedsiębiorcami a pozostałymi zbiorowościami biorącymi udział w badaniu daje się również zauważyć w bardziej sceptycznej ocenie rozwoju gospodarczego Bartoszyk. Właściciele firm zwracają m.in. uwagę na to, że konsekwencją powstawania dużych marketów w mieście jest upadek małych lokalnych sklepów i, co się z tym wiąże, wyprowadzanie kapitału finansowego na zewnątrz.

Bez wątpienia przed miastem Bartoszyce stoi dużo wyzwań, którym warto byłoby sprostać w celu bardziej efektywnego wykorzystania swojego przygranicznego położenia oraz postanowień umowy o MRG. Tym, co można byłoby zmienić i na co w szczególności wskazywali badani, były m.in.: poprawa infrastruktury drogowej i transportowej, ożywienie współpracy między podmiotami gospodarczymi po obu stronach granicy, reaktywacja przejścia kolejowego, a także większe otwarcie na przyjezdnych Rosjan w celu zachęcenia ich do pozostawiania na miejscu jak największych środków finansowych (choćby poprzez zmianę godzin otwarcia sklepów i punktów usługowych).

LITERATURA

Dudzińska K., Dyner A.M. 2013, *Mały ruch graniczny między obwodem kaliningradzkim a Polską – wyzwania, szanse, zagrożenia*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Policy Paper 2013, nr 29, s. 1–6.

Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie 2014, *Badanie obrotu towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w IV kwartale 2013 r.*, Warszawa–Rzeszów, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/badanie-obrotu-towarow-i-uslug-na-zewnetrznej-granicy-unii-europejskiej-na-terenie-polski-w-iv-kwartale-2013-roku,10,1.pdf>.

Informacja o turystach rosyjskich w Gdańsku w okresie 2012–2013 r., http://www.gdansk4u.pl/tury_ci_rosyjscy_w_Gda_sku_w_latach_2012_2013.pdf.

Kawczyńska-Butrym Z. 2003, *Handel na pograniczu z Obwodem Kaliningradzkim. Wartość czy zagrożenie – opinie młodzieży*, w: *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Teorie, studia, interpretacje*, t. I, red. M. Zielińska, Lubuskie Towarzystwo Naukowe, Zielona Góra, s. 341–355.

Kurzępa J. 2007, *Socjopatologia pogranicza. Zmiany w życiu społeczności zachodniego pogranicza, studium socjologiczne*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra.

- Łukowski W. 2009, *Subinstytucjonalizacja lokalnej przestrzeni społecznej: o przejściu granicznym między Polską a obwodem kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej i mechanizmach jego wykorzystywania*, w: *Odmiany życia społecznego współczesnej Polski. Instytucje – Polityka – Kultura*, red. Z. Galor, Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, Poznań, s. 242–259.
- Służba Celna 2014. Raport roczny, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/8659362/raport_sc_2015_PL.pdf.
- Staszyńska K. 2003, *Wpływ szarej strefy na terenach pogranicznych na zachowania konsumenckie Polaków*, w: *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Teorie, studia, interpretacje*, t. I, red. M. Zielińska, Lubuskie Towarzystwo Naukowe, Zielona Góra, s. 357–365.
- Studzińska D. 2014, *Ruch bezwizowy a rozwój turystyki na pograniczu polsko-rosyjskim*, „Przegląd Geograficzny”, nr 4, s. 525–539.
- Studzińska D., Nowicka K. 2014, *Mały ruch graniczny z perspektywy władz lokalnych i mieszkańców. Przykład granicy polsko-rosyjskiej*, „Prace i Studia Geograficzne”, t. 54, s. 275–288.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego z dnia 14 grudnia 2011, Dz.U. 2012, poz. 814.
- Wenerski Ł., Kaźmierkiewicz P. 2013, *Krajobraz pogranicza. Perspektywy i doświadczenia funkcjonowania małego ruchu granicznego z Obwodem Kaliningradzkim*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Zabielska I., Zielińska-Szczepkowska J. 2013, *Koszty–korzyści wejścia w życie umowy o małym ruchu granicznym z Obwodem Kaliningradzkim FR – wyniki badań ankietowych*, Olsztyn, <http://eurobalt.org.pl/40-strona,badania.html>.
- Żukowski A. 2013, *Mały ruch graniczny między Polską a Rosją – wstępne konkluzje*, w: *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego*, red. W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, s. 55–63.

BENEFITS AND COSTS FUNCTIONING OF THE AGREEMENT ON BORDER TRAFFIC WITH RUSSIA IN THE OPINIONS OF THE INHABITANTS OF BORDERLAND AREA

SUMMARY The paper presents results of research on the effect of the agreement on local border traffic with Russia to changes in the selected town, lying in the Polish-Russian borderland, in the perception of its inhabitants. As a part of the study there were conducted 463 questionnaire interviews with deliberately chosen residents of border town, and two focus group interviews with representatives of local authorities, uniformed services and with local entrepreneurs. The thesis of the article states that local border traffic generates benefits of cross-border economic development of the town, but also contributes to the negative phenomena related to the smuggling of goods.

KEYWORDS LOCAL BORDER TRAFFIC WITH RUSSIA, POLISH-RUSSIAN BORDERLAND, BORDER TOWN, RESIDENTS OF BORDER TOWN, SMUGGLING OF GOODS

