

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 348

Polityka ekonomiczna

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Arkadiusz Żabiński



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-422-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	11
Franciszek Adamczuk: Dyfuzja innowacji w regionach transgranicznych...	13
Joanna Buks, Robert Pietrzykowski: Efekty produkcji gospodarstw w Polsce w odniesieniu do WPR w latach 2005-2008	22
Marek Chrzanowski: Wykorzystanie analizy przepływów międzygałęziowych do badania obszarów kooperacji w gospodarce regionu na przykładzie województwa lubelskiego	34
Paweł Dziekański: Metoda taksonomiczna w ocenie środowiskowej konkurencyjności powiatów województwa świętokrzyskiego.....	44
Monika Fabińska: Prorozwojowa gotowość polskich MŚP do absorpcji wsparcia w ramach nowej perspektywy programowej 2014-2020.....	54
Małgorzata Fronczek: Przewaga komparatywna Polski w handlu z Chinami w latach 1995-2012	66
Małgorzata Gasz: Reguły nowego modelu zarządzania gospodarczego na tle kondycji ekonomicznej państw Unii Europejskiej	76
Alina Grynia: Obciążenia fiskalne a konkurencyjność litewskich przedsiębiorstw	91
Anna Jankowska: Struktura obszarowa gospodarstw w krajach bałkańskich kandydujących do UE.....	103
Elżbieta Jantoch-Drozdowska, Maciej Stępiński: Formy aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych w kontekście strategii Europa 2020.....	112
Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk: Podatek bankowy w krajach Unii Europejskiej – ocena implementacji	124
Dariusz Klimek: Transakcje offsetowe jako instrument polityki ekonomicznej w Polsce	134
Aleksandra Koźlak, Barbara Pawłowska: Kierunki działań Unii Europejskiej na rzecz podniesienia konkurencyjności gospodarki	145
Barbara Kutkowska, Ireneusz Ratuszniak: Możliwości finansowania rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014-2020 w ramach Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rolnej.....	157
Renata Lisowska: Wpływ otoczenia regionalnego na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w obszarach rozwiniętych i zmarginalizowanych ...	172
Agnieszka Malkowska: Program INTERREG IV A jako instrument wspierania turystyki w województwie zachodniopomorskim	181
Arkadiusz Malkowski: Mały ruch graniczny jako element kształtowania współpracy transgranicznej.....	190
Natalia Mańkowska: E-administracja a efektywność sektora publicznego...	200

Wiesław Matwiejczuk, Tomasz Matwiejczuk: Koncepcja usprawnienia procesu ofertowania w przetargach publicznych.....	210
Elżbieta Izabela Misiewicz: Łączne opodatkowania dochodów małżonków – preferencja podatkowa wspierająca rodzinę.....	220
Andrzej Miszczuk: Dystans instytucjonalny jako uwarunkowanie rozwoju regionów przygranicznych.....	230
Karolina Olejniczak: Polityka klastrów w regionach jako wzmacnianie konkurencyjności MSP.....	239
Małgorzata Pawłowska: Wpływ kapitału zagranicznego oraz własności państwowej na zmiany konkurencji w polskim sektorze bankowym.....	249
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Problem starzejącego się społeczeństwa w dokumentach strategicznych wybranych polskich województw	263
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Social issues in the program's documents of Polish political parties in the elections to the European Parliament of the VIII term.....	274
Robert Pietrzykowski: Rozwój gospodarczy a ceny ziemi rolniczej na przykładzie wybranych państw z Unii Europejskiej	285
Piotr Podsiadło: Pomoc regionalna jako przykład dopuszczalnej warunkowo pomocy publicznej w Unii Europejskiej.....	297
Gabriela Przesławska: Instytucjonalne aspekty w aktualnej debacie ekonomicznej.....	309
Małgorzata Raczkowska: Nierówności ekonomiczne w krajach europejskich.....	319
Jarosław Ropęga: Ograniczenia małych firm w wykorzystaniu zewnętrznych źródeł wsparcia dla ich przetrwania	328
Jerzy Sokolowski: Strategie sprzedaży ofert turystycznych biur podróży.....	339
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka: Bariery rozwoju przedsiębiorczości sektora MSP na przykładzie województwa lubelskiego.....	349
Andrzej Szuwarzyński: Model DEA do oceny efektywności funkcjonowania publicznych uniwersytetów w Polsce	361
Dariusz Tłoczyński: Accessibility jako instrument kształtowania polskiego rynku usług transportu lotniczego	371
Agnieszka Tomczak: Konwergencja czy dywergencja – kierunki zmian w polityce monetarnej po 1999 r.	384
Adam Wasilewski: Skuteczność wybranych instrumentów finansowych wspierania rozwoju przedsiębiorczości w gminach wiejskich w Polsce....	394
Anetta Waśniewska: Potencjał społeczny gmin Zalewu Wiślanego w latach 2003-2012.....	404
Grażyna Węgrzyn: Źródła informacji dla działalności innowacyjnej w Unii Europejskiej.....	415

Lucyna Wojcieszka: Społeczna odpowiedzialność biznesu wybranych banków komercyjnych na świecie – ocena wymiarów CSR.....	424
Jarosław Wołkonowski: Przyczyny i struktura emigracji obywateli Litwy w okresie 2003-2013	437
Urszula Zagóra-Jonszta: Proces polonizacji górnośląskiego przemysłu w latach 30. XX wieku	449

Summaries

Franciszek Adamczuk: Diffusion of innovation in cross-border regions	21
Joanna Buks, Robert Pietrzykowski: Effects of farms production in Poland with respect to the CAP in the period of 2005-2008	33
Marek Chrzanowski: The use of input-output analysis for the cooperation areas determination in regions on the basis of Lubelskie Voivodeship.....	43
Paweł Dziekański: Taxonomic method in the examination for environmental competitiveness of poviats of Świętokrzyski Voivodeship	53
Monika Fabińska: Pro-development readiness of Polish SMEs for absorption of support under the new programming perspective 2014-2020	65
Małgorzata Fronczek: Revealed Comparative Advantage of Poland in trade with China in the years 1995-2012	75
Małgorzata Gasz: Rules of the new economic model management against economic condition of the European Union states	89
Alina Grynia: Fiscal charges and competitiveness of Lithuanian enterprises	102
Anna Jankowska: The structure of holdings in the Balkan states candidating to the European Union	111
Elżbieta Jantón-Drozdowska, Maciej Stępiński: Forms of activation of long-term unemployed in the context of the Europe 2020 strategy	123
Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk: The bank tax: an assessment of implementation in the EU member states	133
Dariusz Klimek: Offsets – an instrument of economic policy in Poland	144
Aleksandra Koźlak, Barbara Pawłowska: The European Union activities to improve the regions competitiveness.....	156
Barbara Kutkowska, Ireneusz Ratuszniak: Opportunities of financing the development of rural areas in the years 2014-2020 within the frames of cohesion policy and Common Agricultural Policy	171
Renata Lisowska: Impact of the regional environment on the development of small and medium-sized enterprises in developed and marginalised areas	180
Agnieszka Malkowska: The Program INTERREG IVA as an instrument to support tourism in the West Pomeranian Voivodeship	189

Arkadiusz Malkowski: The small cross-border movement as an element of the cross-border co-operation.....	199
Natalia Mańkowska: E-government and the efficiency of public sector	209
Wiesław Matwiejczuk, Tomasz Matwiejczuk: Concept of public procurement offering process improvement	219
Elżbieta Izabela Misiewicz: Joint taxation of spouses – tax allowance supporting family	229
Andrzej Mischczuk: Institutional distance as a condition for the development of cross-border regions	238
Karolina Olejniczak: Cluster policy in the regions as strengthening the competitiveness of SME	248
Małgorzata Pawłowska: The impact of foreign capital and state capital on competition in the Polish banking sector	261
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Aging population in strategic documents of selected Polish voivodeships	273
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Problematyka społeczna w dokumentach programowych polskich ugrupowań politycznych w wyborach do Parlamentu Europejskiego VIII kadencji ...	284
Robert Pietrzykowski: Economic development and agricultural land prices in selected countries of the European Union.....	296
Piotr Podsiadło: Regional aid as an example of permitted conditionally state aid in the European Union	308
Gabriela Przesławska: Institutional aspects in contemporary economic debate	318
Małgorzata Raczkowska: Economic inequality in the European countries ..	327
Jarosław Ropega: Limitations of small firms in using external sources of support for their survival	337
Jerzy Sokolowski: Strategies for the sale of tourist travel agencies offers	348
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka: Barriers to the development of enterprise of SMEs sector on the example of the Lublin Voivodeship ..	360
Andrzej Szuwarzyński: DEA model to evaluate the efficiency of the public universities in Poland.....	370
Dariusz Tłoczyński: Accessibility as an instrument for shaping Polish air transport market	383
Agnieszka Tomczak: Convergence or divergence – directions of the monetary policy development after the year 1999	393
Adam Wasilewski: Effectiveness of selected financial instruments supporting entrepreneurship development in rural counties of Poland	403
Anetta Waśniewska: Social potential of communities of the Vistula Lagoon in 2003-2012	414
Grażyna Węgrzyn: Sources of information on innovation within the European Union	423

Lucyna Wojcieszka: CSR of selected commercial banks in the world – dimensions of CSR ratings	436
Jarosław Wolkonowski: Causes and structure of emigration of Lithuania citizens in the period between 2003 and 2013.....	448
Urszula Zagóra-Jonszta: The process of Polonization of Upper Silesian industry in the 30s of the twentieth century.....	458

Arkadiusz Malkowski

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
e-mail: arkadiusz.malkowski@zut.edu.pl

MAŁY RUCH GRANICZNY JAKO ELEMENT KSZTAŁTOWANIA WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ

Streszczenie: Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna stanowi istotny czynnik rozwoju obszarów podzielonych granicą. Jest elementem zmieniającym postrzeżenie granicy. Staje się bodźcem do nawiązywania współpracy społecznej i gospodarczej. Celem artykułu jest przedstawienie wybranych zagadnień związanych z rozwojem małego ruchu granicznego, jako ważnego czynnika kształtującego współpracę transgraniczną. Artykuł przedstawia wybrane wyniki badań, prowadzonych na pograniczu polsko-niemieckim i polsko-rosyjskim. Współpraca transgraniczna jest jednym z istotnych elementów polityki regionalnej. Mały ruch graniczny jest ważnym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi kontaktów transgranicznych. Ważnym elementem tych kontaktów jest wzrost ruchu granicznego i rozwój handlu przygranicznego.

Słowa kluczowe: mały ruch graniczny, współpraca transgraniczna, handel przygraniczny.

DOI: 10.15611/pn.2014.348.17

1. Wstęp

Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna stanowi istotny element rozwoju obszarów podzielonych granicą. Jest elementem zmieniającym postrzeżenie granicy. Staje się bodźcem do nawiązywania współpracy społecznej i gospodarczej. Zapewnia przepływ doświadczeń pomiędzy regionami z różnych państw. Wspiera działania zmierzające do podniesienia poziomu jakości życia mieszkańców pogranicza. Pobudza rozwój kontaktów kulturalnych i edukacyjnych. Wpływa na rozwój turystyki i handlu. Ostatecznie staje się elementem promocji obszaru przygranicznego, a także w konsekwencji, może stać się czynnikiem podnoszącym jego konkurencyjność [Malkowska 2013].

Jednym z elementów w istotny sposób wpływających na rozwój współpracy transgranicznej, jest tzw. mały ruch graniczny (MRG). Mały ruch graniczny jest w sensie prawnym stosunkowo nowym instrumentem realizacji polityki zagranicznej Unii Europejskiej. Został on włączony do prawa europejskiego w 2006 roku

na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 1931/2006. Zgodnie z jego zapisami umowa o małym ruchu granicznym jest umową dwustronną między państwem członkowskim UE a państwem trzecim, które posiada granicę lądową z UE. Zasady MRG stanowią odstępstwo od ogólnych przepisów regulujących kontrolę graniczną osób przekraczających zewnętrzne granice państw członkowskich UE [Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006].

Dzięki wprowadzeniu tej regulacji granica staje się mniej dokuczliwą barierą dla mieszkańców pogranicza. Możliwość przejazdu i swobodnego przemieszczania się w strefie objętej porozumieniem jest istotną wartością dla społeczności podzielonych granicą. MRG okazał się już wielokrotnie znaczącym bodźcem aktywizującym współpracę na pograniczu. Możliwość częstszych kontaktów wpłynęła na dynamiczny rozwój przedsiębiorczości mieszkańców pogranicza. Służyła rozwojowi handlu przygranicznego, ale także branży turystycznej czy też sfery usług [Malkowski 2002].

Polskę obowiązują obecnie dwie umowy o małym ruchu granicznym. Jako pierwsze podpisane zostało porozumienie z Ukrainą, które weszło w życie 1 lipca 2009 roku. Kolejną umowę zawarto z Federacją Rosyjską w grudniu 2011 roku.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie MGR jako ważnego czynnika kształtującego współpracę transgraniczną. W artykule prezentowano wybrane wyniki badań, prowadzonych na pograniczu polsko-niemieckim i polsko-rosyjskim. W opracowaniu korzystano z metody opisowej i analizy dostępnej literatury przedmiotu. Posłużono się danymi Instytutu Turystyki Straży Granicznej, Służby Celnej i Głównego Urzędu Statystycznego.

2. Podstawy prawne współpracy transgranicznej

Współpraca transgraniczna jest sąsiedzką współpracą we wszystkich dziedzinach życia pomiędzy granicznymi obszarami, tj. regionami, władzami komunalnymi i innymi podmiotami w regionach przygranicznych [Zieliński 1997]. Zasady prowadzenia współpracy transgranicznej zawarte są w licznych dokumentach międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę, a także w polskim prawodawstwie, m.in. w Konstytucji i w ustawach dotyczących samorządu terytorialnego.

Kluczowymi europejskimi dokumentami wyznaczającymi ramy współpracy prowadzonej ponad granicami jest Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi¹ (tzw. Konwencja Madrycka) oraz Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych.

Konwencja Madrycka definiuje współpracę transgraniczną jako każde wspólne podjęte działanie, mające na celu umocnienie i rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby stron,

¹ Konwencja Rady Europy nr 106, DzU nr 61, poz. 287-288. Należy zwrócić uwagę na fakt, że konwencja dotyczy działań nie tylko samorządu terytorialnego, ale również innych instytucji realizujących zadania lokalne i regionalne.

jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń. W preambule konwencji wskazano, że państwa sygnatariusze powinny wspierać współpracę transgraniczną i w ten sposób przyczyniać się do postępu gospodarczego i społecznego obszarów przygranicznych oraz umocnienia poczucia wspólnoty, która łączy narody i regiony Europy. Już w 1961 r., dostrzegając, że proces integracji europejskiej niesie ryzyko niekorzystnych tendencji w rozwoju regionalnym, zorganizowano pierwszą konferencję poświęconą zagadnieniom regionalnym. Komisja Europejska obawiała się, iż proces integracji spowoduje pogłębianie się międzyregionalnych nierówności w rozwoju oraz marginalizację regionów peryferyjnych. Zwrócono uwagę, że bez aktywnej wspólnotowej polityki regionalnej, niemożliwe będzie kontynuowanie szybkiej ekspansji ekonomicznej całego ugrupowania [Pietrzyk 2001]. Do regionów wymagających szczególnego wsparcia zaliczono regiony przygraniczne, wskazując na ich peryferyjny charakter i zapóźnienie gospodarcze.

3. Obszary przygraniczne jako obszary peryferyjne

Aby zrozumieć problemy związane z funkcjonowaniem regionów granicznych, a także filozofię kształtowania współpracy transgranicznej w zjednoczonej Europie, należy odnieść się do skomplikowanej sytuacji geopolitycznej, która zaistniała po II wojnie światowej. Różnice polityczne między dotychczasowymi sojusznikami w walce z hitlerowskimi Niemcami, doprowadziły do trwałego, jak się wydawało w 1945 roku, podziału świata na dwa niekryjące nieufności, a często także wrogości obozy polityczne i gospodarcze. Symbolem tego podziału miała stać się tzw. żelazna kurtyna rozciągająca się od Szczecina po Triest.

Brak poczucia bezpieczeństwa i nieufność wobec sąsiadów powodował, iż granicom przypisywano głównie funkcje izolacyjne. Rygorystyczne przepisy graniczne, pilnie strzeżona granica, ograniczenia w przebywaniu w strefie przygranicznej stały się rzeczywistością wielu granic europejskich. Jednocześnie oddalenie od centrów decyzyjnych i częste poczucie tymczasowości przebiegu granic wpływało na peryferyzację tych obszarów [Leśniak 1985].

W szczególności sposób zjawisko to dotknęło pogranicza polsko-niemieckiego i wschodniego pogranicza Polski. Mimo że oficjalnie państwo polskie utrzymywało dobrosąsiedzkie stosunki zarówno z ZSRR, jak i NRD, to rzeczywistość obszarów przygranicznych często nie przystawała do tego obrazu. Doprowadziło to do tego, iż regiony przygraniczne stały się obszarami skumulowanych zagrożeń rozwoju gospodarczego [Rosner (red.) 2000].

Przemiany gospodarcze i polityczne, które miały miejsce po 1989 roku, zredukowały izolacyjną funkcję granicy. Liberalizacja wymiany handlowej między integrującymi się gospodarkami, stała się okazją do przyspieszonego rozwoju obszarów przygranicznych. Był on możliwy dzięki efektowi kreacji wymiany międzynarodowej, znoszenia barier administracyjnych w przepływie ludzi, kapitału, usług, a więc

tych swobód, które są charakterystyczne dla procesu kształtowania wspólnego rynku. Spowodowało to zmianę spojrzenia na regiony przygraniczne, które powszechnie uważane były dotychczas za schyłkowe. Dzięki wsparciu funduszy europejskich, w tym przede wszystkim programu Phare CBC² (*Cross Border Cooperation*), cały pas pogranicza zachodniego objęty został różnego rodzaju formami współpracy, w tym także współpracą w ramach prężnie rozwijających się euroregionów.

O rozwoju współpracy transgranicznej świadczy fakt, iż w okresie przedakcesyjnym tylko z Phare CBC wydatkowano prawie 527 mln euro na realizację 352 projektów zlokalizowanych na obszarach zachodniego, północnego i południowego pogranicza Polski. Programem nie zostało objęte wschodnie pogranicze Polski. Pogłębiło to w znacznym stopniu peryferyzację tego obszaru³.

Wejście w dniu 1 maja 2004 r. Polski do Unii Europejskiej jeszcze bardziej umocniło pozycję obszarów pogranicznych na zachodzie i południu Polski. Granice zostały otwarte dla podróżujących. Stały się one osią ożywionych kontaktów gospodarczych i społecznych. W konsekwencji dynamicznie rozwijające się euroregiony objęły swym zasięgiem cały obszar przygraniczny.

W zupełnie innej sytuacji znalazł się region pogranicza wschodniego. Wschodnia granica Polski stała się wschodnią granicą całej zjednoczonej Europy. Konsekwencją tego było zaostrzenie przepisów związanych z jej przekraczaniem, nasilenie kontroli granicznych i celnych. Powstające euroregiony w początkowej fazie swego funkcjonowania wykazywały się niewielką aktywnością w pobudzaniu współpracy między społecznościami podzielonymi granicą.

Kolejny zwrot w funkcjonowaniu obszarów przygranicznych miał miejsce 21 grudnia 2007 r. W związku z przystąpieniem sąsiadów Polski, tj. Czech i Słowacji, do strefy Schengen, wszystkie przejścia graniczne między Polską a Czechami, Słowacją i Niemcami zostały zlikwidowane. Jednocześnie złagodzenie przepisów granicznych wewnątrz państw należących do strefy z Schengen, spowodowało nasilenie kontroli na granicach zewnętrznych, co dodatkowo skomplikowało i tak już trudną współpracę na granicy zewnętrznej Unii Europejskiej.

Należy wskazać, iż obszar ten znalazł się tym samym w szczególnie niekorzystnym położeniu. Jako jeden z najbardziej zacofanych obszarów Polski, pozostawał w wyraźnej nierównowadze w kontekście znaczenia tego pogranicza w skali europejskiej.

² Phare CBC – Program Współpracy Przygranicznej pomiędzy krajami objętymi Phare a państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Program powstał w 1994 roku z inicjatywy Parlamentu Europejskiego jako uzupełnienie programu INTERREG II. Wsparcie zakładało przeznaczenie 25% środków programu Phare na wsparcie współpracy przygranicznej pomiędzy nowymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej a ich unijnymi sąsiadami. Program ten miał stymulować proces integracji krajów Europy Środkowej i Wschodniej z Unią Europejską. Jego celem było przezwycięzenie niechęci i obaw pochodzących z przeszłości, wskazanie możliwości wspólnych działań w obszarach przygranicznych.

³ Dane za: Władza Wdrażająca Programy Europejskie, <http://www.wwpe.gov.pl/index> (17.04.2014).

W dyskusjach nad przyszłością regionu pogranicza wschodniego pojawiały się opinie, iż zimnowojenna „żelazna kurtyna” zastąpiona została „złotą kurtyną”. Złota kurtyna symbolizować miała nowy podział Europy, wynikający z dysproporcji ekonomicznych występujących między państwami Unii Europejskiej a państwami ościennymi [Gorzelał, Krok (red.) 2006]. Peryferyjność tego obszaru pogłębiała była jednocześnie przez wyraźną nieufność wschodnich partnerów w zakresie współpracy na szczeblu lokalnym, a nierzadko także rządowym.

4. Mały ruch graniczny jako czynnik rozwoju obszarów przygranicznych

Idea nowego kształtowania stosunków między regionami zrodziła się w Europie Zachodniej wkrótce po zakończeniu II wojny światowej. W latach pięćdziesiątych przedstawiciele regionów granicznych spotykali się, aby wspólnie omawiać kwestię znoszenia barier stworzonych przez istnienie granicy. Motywem tych działań było dążenie do podniesienia poziomu życia i zapewnienia trwałego pokoju [*Praktyczny przewodnik współpracy transgranicznej* 1997]. Do roku 2003 organizacja ruchu granicznego na polskich granicach odbywała się w ramach: 1. uproszczonego ruchu granicznego, 2. małego ruchu granicznego, 3. na zasadach ogólnych.

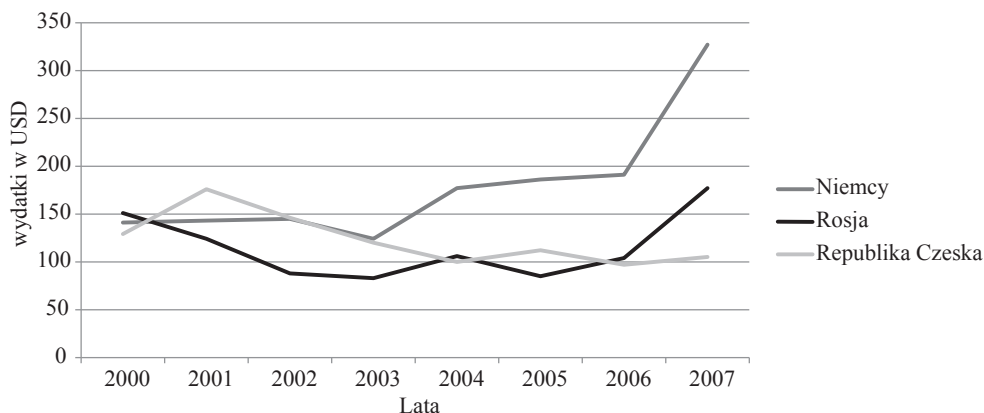
Uproszczony ruch graniczny odbywał się tylko na granicy wschodniej, a jego podstawą było Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o uproszczonym trybie przekraczania granicy państwowej przez obywateli zamieszkałych w miejscowościach przygranicznych z dnia 14 maja 1985 r. (DzU 24/1986, poz. 114), która to umowa, mimo rozpadu ZSRR, obowiązywała nadal w stosunkach z Ukrainą, Białorusią i Federacją Rosyjską aż do 2003 roku. Wraz z obowiązkiem, nałożonym na Polskę przez Unię Europejską, wprowadzenia wiz dla obywateli Federacji Rosyjskiej, Ukrainy i Białorusi, z chwilą decyzji o ich wprowadzeniu tryb uproszczony przestał funkcjonować, a przejścia graniczne wyznaczone dla tego ruchu zostały zlikwidowane.

Mały ruch graniczny jest szczególnym trybem przekraczania granicy państwowej. Początkowo MRG wprowadzono w wyniku dwustronnych umów między Polską a Niemcami, Czechami i Słowacją. Oznaczał on dla obywateli tych krajów uproszczoną procedurę przekraczania granicy.

W przypadku granicy polsko-niemieckiej przepisy ułatwiające kontakty społeczności lokalnych wprowadzane były w przeszłości, a następnie zawieszane, kilkakrotnie. W 1972 wprowadzono bezpaszportowy i bezwizowy ruch na granicy NRD-PRL. Decyzja ta spowodowała lawinowe ożywienie ruchu przez granicę. 1 stycznia 1972 roku tylko przez most w Słubicach przeszło 5200 osób, a dwa dni później już 10 tys. [Kochanowski 2002]. Wschodnioniemiecka służba bezpieczeństwa wskazywała, że w największych domach towarowych Berlina Polacy nabywali od 50 do 80% towarów. W dużych sklepach w Görlitz odnotowano wzrost obrotów

o 200%. Z sytuacją taką władze NRD nie mogły się zgodzić. Wprowadzono więc ograniczenia w postaci książeczek walutowych, ograniczonej możliwości wymiany walut i wywozu określonych towarów.

W 1992 roku już ze zjednoczonymi Niemcami podpisano umowę o MRG, która pozwalała swobodnie przekraczać granicę. Zapoczątkowało to żywiołowy rozwój przygranicznego handlu, którego symbolem stały się przygraniczne targowiska i gipsowe krasnale, sprzedawane wzdłuż każdej drogi wiodącej ku granicy z Niemcami. W roku 1996 60,5% cudzoziemców przekraczających granicę zachodnią deklaroowało, jako cel swojej wizyty, chęć dokonania zakupów. Pod tym względem pierwsze miejsce zajmowało dawne województwo szczecińskie, gdzie aż 72,7% Niemców przekraczających granicę zamierzało dokonać zakupów, drugą lokatę zajęło województwo zielonogórskie z 68% takich odpowiedzi, a następne jeleniogórskie – z 57,3% i ostatnie gorzowskie z 51,9%. W rekordowym pod względem wielkości ruchu granicznego 1999 roku 73,1% cudzoziemców przekraczających granicę polsko-niemiecką deklaroowało chęć dokonania zakupów, z czego największy odsetek przekraczających granicę na zachodniopomorskich przejściach – aż 85,7%, kolejną lokatę zajmowało województwo lubuskie – 73,4%, a ostatnie dolnośląskie z 64,4% udziałem udających się na zakupy.



Rys. 1. Wydatki turystów w Polsce wg krajów na jedną osobę w USD

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Instytutu Turystyki.

W roku 2007 obywatele Niemiec odwiedzający Polskę wydawali średnio 327 USD. W przypadku tzw. przyjazdów jednodniowych, a więc najczęściej związanych z zakupami w ramach MRG, kwota ta wynosiła 123 USD (zob. rys. 1). W latach 2000-2007 wydatki Niemców w Polsce sukcesywnie rosły. Przełożyło się to na rozwój przygranicznego handlu. W odróżnieniu od pierwszego okresu lat 90, zmniejszyła się rola przygranicznych bazarów, które powoli zastępowane były przez przygra-

niczne centra handlowe. Przykładem tego jest województwo zachodniopomorskie, w którym spośród wielu przygranicznych targowisk pozostał jedynie bazar w Lubieszynie.

Całkowite zniesienie obostrzeń w przekraczaniu granicy zachodniej spowodowało wzrost ruchu transgranicznego. Wyjazdy na zakupy do przygranicznych centrów handlowych stały się codziennością. Przyjęcie Polski do Unii Europejskiej zakończyło także nasilone zjawisko zakupów w wolnych obszarach celnych. Promy pływające po Zalewie Szczecińskim czy też Morzu Bałtyckim były dla wielu Polaków miejscem zakupów taniego alkoholu i papierosów, które sprzedawano na okolicznych targowiskach.

Analizując sytuację, w której znalazła się polsko-rosyjska strefa przygraniczna, znaleźć można wiele podobieństw. Integracja naszego kraju ze strukturami europejskimi wymusiła zawieszenie tzw. uproszczonego ruchu granicznego. Z dniem 1 października 2003 r. zaczęły obowiązywać nowe przepisy dotyczące warunków przekraczania granicy pomiędzy Polską i Federacją Rosyjską. Polska zobligowana przez UE, wprowadziła dla obywateli rosyjskich obowiązek posiadania wizy w celu przekroczenia granicy. Strona rosyjska również wprowadziła reżim wizowy dla Polaków. Dopiero 27 lipca 2012 r. weszły w życie nowe przepisy graniczne ułatwiające przekraczanie granicy z Federacją Rosyjską (DzU z 2012, nr 0, poz. 814).

Podstawowym celem umowy o MRG jest wprowadzenie ułatwień w przekraczaniu granicy polsko-rosyjskiej przez mieszkańców strefy przygranicznej, na którą składa się Obwód Kaliningradzki, 7 powiatów województwa pomorskiego oraz trzynaście powiatów województwa warmińsko-mazurskiego. Umowa umożliwi wielokrotne przekraczanie granicy polsko-rosyjskiej przez mieszkańców stref przygranicznych obu państw oraz przebywanie na terenie strefy sąsiada bez konieczności posiadania wizy.

Obowiązujący od 2012 r. MRG pomiędzy Polską a Obwodem Kaliningradzkim, podobnie jak miało to miejsce na granicy polsko-niemieckiej, wykracza poza ułatwienia w poruszaniu się mieszkańców regionów przygranicznych. Dla obu społeczeństw stał się możliwością budowy nowych powiązań społecznych i ekonomicznych. Według statystyk GUS [*Ruch graniczny...* 2013, s. 38] w 2013 r. wśród przekraczających polski odcinek zewnętrznej granicy UE zdecydowanie przeważały osoby, których czas pobytu za granicą nie przekraczał 1 dnia – ponad 93% cudzoziemców oraz ponad 92% Polaków. Wydatki osób, które wyjeżdżały za granicę na 1 dzień, stanowiły 92% wydatków ogółem, zarówno w przypadku cudzoziemców, jak i Polaków, i prawie w całości (99%) zostały przeznaczone na zakup towarów. W ciągu pierwszego roku obowiązywania umowy Konsulat Polski w Kaliningradzie wydał rosyjskim mieszkańcom ponad 100 tysięcy kart małego ruchu granicznego. Rosjanie z Kaliningradu masowo udawali się do Polski na zakupy. Wykorzystują bardzo korzystną relację cen podstawowych produktów spożywczych, a także wysoką jakość usług oferowanych po polskiej stronie. GUS szacuje, iż w 2012 roku żywność stanowiła 28%, a usługi 15% wydatków Rosjan w Polsce. Rosjanie kupują

zazwyczaj mięso i wędliny, nabiał oraz oleje jadalne, płacąc nierzadko dwukrotnie mniej niż w Kaliningradzie.

Ankietowani Polacy natomiast najczęściej wskazują, iż na drugą stronę granicy udają się po paliwo i papierosy. Średnia cena oleju napędowego na rosyjskich stacjach nie przekracza 3,50 zł, a po polskiej stronie granicy to samo paliwo jest sprzedawane po 4,50 zł, a więc o jedną złotówkę na litrze taniej niż w legalnej dystrybucji. Na procederze przewozu przez granicę rosyjskiego paliwa zarobić można dziennie co najmniej 200 zł. Dlatego też wyjazdy po paliwo ciszą się ogromną popularnością wśród mieszkańców strefy przygranicznej. Polacy w obwodzie kaliningradzkim kupują także papierosy. Średnia cena kartonu (10 paczek) to 30 zł, w Polsce za podobną ilość trzeba zapłacić 3-4-krotnie więcej, co jest kolejnym czynnikiem zwiększającym popularność wyjazdów do Kaliningradu. Według GUS przeciętne wydatki poniesione za granicą przez Polaków przekraczających granicę polsko-rosyjską wyniosły w 2012 roku 272 zł, a największe wydatki dotyczyły zakupu paliwa.

Różnice cen są głównym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi ruchu granicznego. Statystyki Straży Granicznej potwierdzają dynamiczny wzrost ruchu na przejściach. W 2012 roku granicę polsko-rosyjską przekroczyły ponad 4 mln osób, a w 2013 liczba ta zwiększyła się o 51% i wynosiła już 6,1 mln osób. W 2012 r. ponad 2 mln obywateli polskich przekroczyło tę granicę, a w 2013 już o 41% więcej, tj. ponad 2,9 mln. Według danych GUS na granicy polsko-rosyjskiej Polacy przekraczający granicę kilka razy w tygodniu stanowili 69,1%, a przekraczający granicę kilka razy w miesiącu – 19%. Natomiast na granicy polsko-rosyjskiej obcokrajowcy przekraczający granicę kilka razy w tygodniu stanowili 46,5%, odsetek przekraczających granicę kilka razy w tygodniu wynosił 24,1%. Większy procentowy wzrost ruchu granicznego dotyczy mieszkańców obwodu kaliningradzkiego. W porównaniu z rokiem 2012, w roku 2013 nastąpił wzrost liczby przekraczających granicę o ponad 62%.

W 2013 roku Polskę odwiedziło blisko 3,3 mln Rosjan. Szacuje się, że w 2012 roku Rosjanie wydali w Polsce ponad 65 mln złotych. Są to dane Służby Celnej. W systemie monitorowane są transakcje jednorazowe o wartości wyższej niż 200 zł, co pozwala przypuszczać, iż rzeczywista wartość zakupów obywateli rosyjskich w Polsce jest zdecydowanie wyższa. Wywiady z Rosjanami wskazują, iż średnio wydają oni w naszym kraju 200-400 zł (według GUS średnio 331 zł), a zakupów dokonują w dużych centrach handlowych Olsztyna i Trójmiasta.

5. Zakończenie

Współpraca transgraniczna jest jednym z istotnych elementów polityki regionalnej. Jej specyfika wynika z potrzeby zaangażowania społeczności podzielonych granicą. Mimo że warunki rozwoju tej współpracy tworzone są często na zdecydowanie wyższych szczeblach politycznych, to właśnie społeczności lokalne nadają ostatecz-

ny kształt tej współpracy, wypełniając dyplomatyczne ramy porozumień między państwowych, treścią codziennych kontaktów. Dzięki zaangażowaniu społeczności lokalnej możliwe jest rozwijanie różnorodnych form współpracy regionalnej i transgranicznej, które przyczyniają się do przewyższania podziałów w Europie.

Mały ruch graniczny jest elementem budującym więzi społeczne i gospodarcze na pograniczach. W opracowaniu zarysowano jedynie efekty ekonomiczne związane z liberalizacją przepisów granicznych. Umożliwienie kontaktów transgranicznych nieuchronnie prowadzi do wzrostu handlu między społecznościami podzielnymi granicą. Występujące różnice cen czy też dostęp do nowych produktów i usług powodują, iż wyjazdy za pobliską granicę stają się bardzo atrakcyjne. Sytuacja na pograniczu polsko-rosyjskim jest bardzo podobna do sytuacji, która miała miejsce w latach 90 ubiegłego wieku na pograniczu polsko-niemieckim. Domniemywać należy, iż scenariusz zmian, jakie zaistniały na pograniczu zachodnim, niedługo realizowany będzie także na pograniczu polsko-rosyjskim.

Literatura

- Dudzińska K., Dyer A.M., 2013, *Small Border Traffic with Kaliningrad. Challenges, Opportunities, Threats*, „PISM Policy” no. 29 (77), October.
- Gorzela G., Krok K. (red.), 2006, *Nowe granice Unii Europejskiej – współpraca czy wykluczenie*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Kochanowski J. 2002, *Szarża przyjaźni*, „Polityka”, nr 2.
- Konwencja Rady Europy nr 106, DzU, nr 61, poz. 287-288.
- Leśniak J., 1985, *Planowanie przestrzenne*, PWE, Warszawa.
- Malkowska A., 2013, *Strategia rozwoju Euroregionu Pomerania a budowa konkurencyjnego regionu przygranicznego*, [w:] J. Sokołowski, G. Węgrzyn (red.), *Polityka ekonomiczna*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 307.
- Malkowski A., 2002, *Zmiany na pograniczu polsko-niemieckim w okresie transformacji*, [w:] *Współpraca transgraniczna Polski z krajami bałtyckimi, Białorusią i Rosją – Obwód Kaliningradzki. Uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Uniwersytet w Białymstoku, Białystok.
- Malkowski A., 2006, *Nowa perspektywa finansowa UE i jej wpływ na sytuację obszarów przygranicznych*, *Folia Universitatis Agriculturae Stetinensis* 249, *Oeconomica* 45 Supplementum, Szczecin, s. 41-54.
- Motywacje prowadzenia współpracy transgranicznej*, 1997, [w:] *Praktyczny przewodnik współpracy transgranicznej*, Perspektywy Press, Warszawa.
- Pietrzyk I., 2001, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony państw członkowskich*, PWN, Warszawa.
- Praktyczny przewodnik współpracy transgranicznej*, 1997, Perspektywy Press, Warszawa.
- Rosner A. (red.), 2000, *Lokalne bariery rozwoju obszarów wiejskich*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa.
- Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006.

Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2012 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa – Rzeszów 2013.

Zieliński M., 1997, *Współpraca transgraniczna pomiędzy władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*, [w:] C. Maik (red.), *Polska w Unii Europejskiej – perspektywy warunki szanse i zagrożenia*, Toruń.

THE SMALL CROSS-BORDER MOVEMENT AS AN ELEMENT OF THE CROSS-BORDER CO-OPERATION

Summary: The border regions, for years treated as peripheral and declining, are currently becoming areas of a more and more robust economic growth. This does not, however, apply to each and every border region. Cross-border location, communication routes and proximity of foreign markets do not always constitute factors of accelerated development. Small border movement is an important factor of cross-border co-operation. The article presents the chosen results of investigations, led on the Polish-German and Polish-Russian borderland. Small border movement is an important factor favourable for the development of trans-border contacts. The development of border movement and border trade is an important element of these contacts.

Keywords: small cross-border movement, cross-border co-operation, cross-border trade.