

Monika Mikołajczyk

Od strefy zamkniętej do małego ruchu granicznego – ewolucja otwartości granicy Polski z Obwodem Kaliningradzkim i jej wpływ na współczesną turystykę w Gdańsku

Obwód Kaliningradzki to dla Gdańska najbliższe położone terytorium obcego państwa. Pomimo relatywnie niewielkiej odległości geograficznej¹, rzeczywisty dystans między sąsiednimi obszarami, do niedawna był znacznie większy, niż wynikający z konieczności przebycia stu kilometrów trasy. Kluczową cezurą we wzajemnej dostępności obu terytoriów dla zamieszkujących je osób, było podpisanie umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego (mrg). Jego wprowadzenie stanowi istotny czynnik stymulujący rozwój relacji społeczno-gospodarczych między narodami, w dużej mierze poprzez wpływ na kształtowanie natężenia międzynarodowego ruchu turystycznego.

Przed wdrożeniem obowiązujących przepisów granicznych, w historii kontaktów między Polską a Obwodem Kaliningradzkim, rozpatrywanych w kontekście otwartości granic i możliwości przemieszczania się między terytoriami, można wyróżnić kilka punktów zwrotnych, mających ścisły związek ze specyfiką geopolitycznego położenia obwodu.

Kaliningrad² wraz z arbitralnie określonym zapleczem, został przyłączony do Rosji w 1945 roku w wyniku ustaleń podjętych przez zwycięskie państwa na konfe-

¹ Odległość z Gdańska do najbliższego przejścia granicznego z Obwodem Kaliningradzkim (Grono–Mamonowo) wynosi ok. 110 km, <https://google.maps.com>.

² Nazwa przyjęta w 1946 r. (wcześniej Królewiec i Königsberg), oficjalnie zalecana do stosowania w Polsce przez Komisję Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczypospolitej (KSNG); Komisja dopuszcza także (ale nie zaleca) historyczną nazwę Królewiec, zob. *Urzędowy Wykaz Polskich Nazw Geograficznych Świata*, Warszawa 2013, s. 222. Zob. także Protokoły z posiedzeń KSNG: z 22. posiedzenia z dnia 26 października 2005 r. i 40. posiedzenia z dnia 12 marca 2008 r., <http://ksng.gugik.gov.pl/posiedzenia.php>, odczyt z dn. 04.06.2014.

rencji poczdamskiej³. Rok później, w dniu 29 czerwca 1946 r. Obwód Kaliningradzki oficjalnie uzyskał status „zakazanej strefy granicznej”, na teren której wjazd dozwolony był jedynie na podstawie specjalnych przepustek, stając się dla cudzoziemców terytorium zamkniętym. Generalny „zakaz wstępu” dla obcokrajowców obowiązywał przez 45 lat, aż do 1991 r.⁴ Przez blisko półwiecze, do kaliningradzkiego portu wpływały jedynie statki radzieckie, nieliczne połączenia lotnicze prowadziły wyłącznie w kierunku wschodnim, zaś wiele szlaków kolejowych i drogowych o ponadregionalnym znaczeniu urywało się na zachodniej granicy obwodu. Taka sytuacja była uwarunkowana strategicznym znaczeniem radzieckiego terytorium, który jako strefa zmilitaryzowana, stanowił przede wszystkim miejsce stacjonowania Floty Bałtyckiej ZSRR oraz lądowych i powietrznych sił zbrojnych⁵.

We wspomnianym okresie, współpraca transgraniczna między Polską, a obwodem, choć bardzo utrudniona, była jednak podejmowana, generując tym samym pewną liczbę przekroczeń granicy. Jedną z bardziej szczególnych form polsko-kaliningradzkich kontaktów były wyjazdy turystyczne wprowadzone w 1966 r., zwane propagandowo autobusami przyjaźni. Stanowiły one lokalne odpowiedniki tzw. pociągów przyjaźni, które umożliwiały wzajemne podróże w celach turystycznych mieszkańcom państw bloku wschodniego i ZSRR⁶. Wycieczki trwały zazwyczaj trzy dni i odbywały się według ściśle ustalonego programu obejmującego wybrane zabytki, zakłady produkcyjne, instytucje publiczne oraz nowe inwestycje. W polsko-kaliningradzkich wymianach turystycznych, których do 1972 r. zorganizowano łącznie 76, wzięło udział ok. 2,6 tys. mieszkańców z obu stron granicy. Po kilku latach przerwy, do autobusowych podróży powrócono w latach 1977–1980. Wówczas miały one charakter głównie jednodniowych wycieczek młodzieży szkolnej. Kolejna przerwa w realizacji wyjazdów, trwająca do 1984 r., była w dużej mierze spowodowana wydarzeniami politycznymi, mającymi miejsce w Polsce na początku lat 80. Pod koniec dekady kontakty turystyczne ponownie przybrały na sile i można przyjąć, że miały istotny udział w wielkości ruchu granicznego ogółem, który w 1989 r. wyniósł ponad 85 tys. przekroczeń⁷.

³ Po raz pierwszy Kaliningrad znalazł się pod panowaniem Rosji w XVIII w., podczas wojny siedmioletniej (1756–1763), *Pogranicze polsko-rosyjskie. Problemy współpracy transgranicznej z Obwodem Kaliningradzkim*, red. T. Palmowski, Gdynia–Pelplin 2007, s. 8.

⁴ T. Palmowski, *Kaliningrad – szansa czy zagrożenie dla Europy Bałtyckiej? Monografia społeczno-gospodarcza*, Gdańsk 2013, s. 307.

⁵ *Ibidem*, s. 25.

⁶ W odróżnieniu od pociągów, z których korzystać mogli osoby z różnych regionów Polski, autobusy przyjaźni były dostępne jedynie dla wybranych uczestników oficjalnej wymiany transgranicznej z województw olsztyńskiego i elbląskiego. W wyjazdach brali udział przedstawiciele różnych grup zawodowych wybierani przez koła zakładowe Towarzystwa Przyjaźni Polsko-Radzieckiej i jego odpowiednika w ZSRR. Zob. R. Anisiewicz, *Polska-Obwód Kaliningradzki. Powiązania transgraniczne przed 1990 rokiem*, „Regiony Nadmorskie” 2012, nr 20, s. 175–179.

⁷ *Ibidem*.

Radykalną zmianę w sytuacji geopolitycznej w powojennej historii obwodu i jego stolicy, nieuchronnie wpływającą na uwarunkowania granicznego ruchu osobowego, przyniosły lata 90. Zniesienie w październiku 1990 r. przez Radę Najwyższą ZSRR reżimu regionu zamkniętego⁸, a następnie rozpad Związku Radzieckiego, sprawiły, że Obwód Kaliningradzki z hermetycznej bazy wojskowej stał się oddaloną od macierzystego terytorium o około 600 km, eksklawą Rosji, sąsiadującą z dwoma niepodległymi państwami, wówczas przyszlými członkami Unii Europejskiej. Bezpośrednie sąsiedztwo z Polską i Litwą w zmienionym układzie geopolitycznym, wymusiło konieczność nowego spojrzenia na współpracę transgraniczną i opracowania odpowiednich rozwiązań w zakresie zasad przekraczania granicy.

Do 2014 r., na dynamikę ruchu granicznego wpłynęło kilka przełomowych momentów związanych z kształtowaniem się prawa transgranicznego. Podstawą do zawarcia wielu umów, w tym regulujących procedurę wyjazdów do obszarów przygranicznych był Traktat o przyjaźni i dobrosąsiedzkiej współpracy między Polską, a Rosją z dnia 22 maja 1992 r.⁹ Niemal przez całą dekadę, aż do 1997 r. odnotowywano systematyczny wzrost liczby osób podróżujących między regionami, a ich nadrzędnym celem było dokonywanie nieoficjalnych transakcji handlowych spowodowanych niekorzystną sytuacją ekonomiczną panującą na obszarach przygranicznych¹⁰. W kolejnych latach obserwowano fluktuacje w wielkości ruchu granicznego, związane z różnorodnymi czynnikami mającymi wpływ zarówno na stopień otwartości granic, jak i opłacalność wyjazdów. Przełomem w stosunkach bilateralnych z Obwodem Kaliningradzkim w aspekcie ruchu granicznego było wprowadzenie z dniem 1 października 2003 r. obowiązku posiadania wiz przy przekraczaniu polskich granic na wschodzie kraju. Było to następstwem zobowiązań Polski w związku z okresem przygotowawczym przed akcesją do Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą wzajemności wizy wprowadziła również strona rosyjska¹¹.

Kolejny punkt zwrotny w zasadach ruchu granicznego stanowiło przystąpienie Polski w 2007 r. do strefy Schengen, skutkujące zniesieniem kontroli na przejściach granicznych z należącymi do tej strefy państwami unijnymi i jednocześnie ustanawiające wschodnią granicę Polski zewnętrzną granicą Unii. W związku z koniecznością

⁸ W.T. Modzelewski, *Polska–Obwód Kaliningradzki FR. Polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej*, Olsztyn 2006, s. 49, za: R. Mejsak, *Zasady o ruchu osobowym pomiędzy Polską a Federacją Rosyjską (Obwodem Kaliningradzkim)*, [w:] *Relacje nowych krajów Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską (w aspekcie politycznym, ekonomicznym i społecznym)*, red. M. Rutkowski, Białystok 2008, s. 341.

⁹ R. Mejsak, op.cit., s. 342.

¹⁰ R. Ansiewicz, *Ruch graniczny z Obwodem Kaliningradzkim w latach 1990–2007*, [w:] *Relacje nowych krajów...*, s. 328. Zob. też: E. Kulesza, *Współpraca transgraniczna jako czynnik rozwoju lokalnego na przykładzie gmin polskiego pogranicza z Rosją*, Toruń 2003.

¹¹ R. Ansiewicz, *Ruch graniczny...*, s. 329.

kompleksowego wdrożenia dorobku prawnego Schengen, Polska została zobligowana m.in. do uszczelnienia wschodniej granicy państwa oraz zastosowania nowych procedur wizowych, także na odcinku kaliningradzkim. W wyniku nowych regulacji, od 1 czerwca 2007 r., znacznie zintensyfikowano kontrole graniczne oraz wprowadzono odpłatność za przydzielenie wizy w wysokości 35 euro¹². Wymiernym następstwem zaistniałych zmian było trzykrotne zmniejszenie liczby wydanych polskich wiz w stosunku do miesiąca poprzedzającego wprowadzenie opłat. Spadek zainteresowania zagranicznymi wyjazdami wśród mieszkańców obwodu, znacząco wpłynął na obroty miejscowych firm turystycznych, które odnotowały zmniejszenie popytu na kilkudniowe wycieczki do Gdańska, nawet do 80%¹³. Osłabienie w intensywności wyjazdów, na poziomie od 20% do 40% w 2007 r., nastąpiło również po stronie polskiej¹⁴.

W celu łagodzenia skutków obowiązującego reżimu granicznego i minimalizowania barier dla rozwoju współpracy transgranicznej w obszarze społeczno-gospodarczym z państwami nienależącymi do Unii Europejskiej, kraje Wspólnoty wprowadziły instrument ułatwiający przekraczanie granic mieszkańcom stref przygranicznych w ramach tzw. małego ruchu granicznego. W celu wdrożenia tej procedury, zezwalającej na odstępstwo od ogólnych przepisów określonych w kodeksie granicznym Schengen, państwa członkowskie mogą zawierać odpowiednie umowy z sąsiednimi krajami, na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r.¹⁵

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego została podpisana 14 grudnia 2011 roku w Moskwie. Po jej ratyfikowaniu przez obie strony, weszła w życie z dniem 27 lipca 2012 r.¹⁶ Zgodnie z zapisami umowy, mały ruch graniczny między Polską a Rosją oznacza „wielokrotne przekraczanie polsko-rosyjskiej granicy państwowej przez mieszkańców¹⁷ strefy przygranicznej Państwa jednej Strony w celu przebywania w strefie przygranicznej Państwa drugiej Strony, dla podtrzymywania więzi rodzinnych, społecznych, kulturalnych, a także uzasadnionych kontaktów ekonomicznych i innych, które

¹² Ibidem, s. 329.

¹³ T. Palmowski, *Kaliningrad – szansa...*, s. 269.

¹⁴ R. Anisiewicz, *Ruch graniczny...*, s. 329.

¹⁵ *Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen*, Dz.U. L 405 z 30/12/2006, s. 1–18 (PL).

¹⁶ *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego*, Dz.U. 2012, nr 0, poz. 814. Od 1.07.2009 r., mrg obowiązuje również na granicy polsko-ukraińskiej.

¹⁷ Umowa obejmuje obywateli: polskich i rosyjskich oraz państw trzecich i bezpaństwowców, mieszkających w strefie objętej małym ruchem granicznym nie krócej niż 3 lata oraz ich dzieci i współmałżonków, bez względu na okres stałego pobytu, ibidem, art. 2.

według przepisów Państwa drugiej Strony nie są uznawane za zatrudnienie lub działalność zarobkową, przez okres nie przekraczający limitów ustanowionych w niniejszej Umowie¹⁸.

Rosyjską strefę przygraniczną stanowi całe terytorium Obwodu Kaliningradzkiego, zaś po stronie polskiej mały ruch graniczny obejmuje miasta: Gdańsk, Sopot i Gdynię oraz cztery powiaty województwa pomorskiego: pucki, gdański, malborski i nowodworski, a także część województwa warmińsko-mazurskiego, tj. Olsztyn, Elbląg i jedenaście powiatów¹⁹ (ryc. 1).

Ryc. 1.

Terytorium objęte małym ruchem granicznym



Źródło: Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej im. gen. bryg. Stefana Paślawskiego²⁰.

Ustanowienie strefą przygraniczną tak rozległego terytorium po obu stronach granicy stanowi wyjątek od ogólnych przepisów przyjętych w Rozporządzeniu PE i Rady, który dopuszcza objęcie małym ruchem granicznym obszaru sięgającego maksymal-

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Powiaty: elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszycki, olsztyński, kętrzyński, mrągowski, węgorzewski, giżycki, gołdapski, olecki. Zob. Załącznik nr 1 do Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Federacją Rosyjską o zasadach małego ruchu granicznego, Dz.U. 2012, nr 0, poz. 814.

²⁰ <http://www.wm.strazgraniczna.pl/index.php/94-wmosg-linki-graficzne/440-mrg>, odczyt z dn. 04.06.2014.

nie 30–50 km od linii granicznej²¹. W przypadku granicy polsko-rosyjskiej, za przedmiotową strefę uznano terytorium znacznie wykraczające poza ustalone normy, w celu objęcia nim całego obszaru Obwodu Kaliningradzkiego, ze względu na jego szczególne, niespotykane w całej Europie, położenie geograficzne jako enklawy UE. Zastosowane rozwiązanie zapobiegło sztuczemu podziałowi obwodu i wykluczeniu z małego ruchu granicznego m.in. mieszkańców Kaliningradu, co wpłynęłoby negatywnie na intensywność współpracy transgranicznej oraz mogłoby prowadzić do nadużyć i łamania prawa. Po stronie polskiej, za strefę przygraniczną uznano analogiczne pod względem powierzchni terytorium, zaś wybór poszczególnych jednostek administracyjnych był przedmiotem rozmów i negocjacji, szczególnie w odniesieniu do województwa pomorskiego. Ostatecznie zadecydowała dostępność do infrastruktury drogowej i kolejowej, a także chęć włączenia do strefy kluczowych ośrodków administracyjnych oraz obszarów najbardziej atrakcyjnych turystycznie²².

Na mocy przepisów mrg, procedura przekraczania polsko-rosyjskiej granicy dla mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego oraz wymienionych przygranicznych terenów Polski, uległa znacznemu uproszczeniu. Wymagany dokumentem uprawniającym do podróżowania między regionami nie jest już wiza, lecz zezwolenie²³, wydawane na podstawie ważnego paszportu (lub innego dokumentu podróży uprawniającego do przekraczania granicy danego państwa), a także w oparciu o zaświadczenie potwierdzające miejsce stałego zamieszkania w strefie przygranicznej przez okres nie krótszy niż trzy lata. Mieszkańcom polskiej strefy przygranicznej zezwolenia wydaje Ambasada FR w Warszawie oraz Konsulat Generalny FR w Gdańsku, natomiast mieszkańcom Obwodu Kaliningradzkiego, Konsul Generalny RP w Kaliningradzie²⁴, który do dnia 25.06.2014 r. wydał łącznie 212 880 zezwoleń, co oznacza, że posiada je blisko ¼ mieszkańców Obwodu²⁵. Podróżujący w ramach mrg, mogą przekraczać granicę polsko-rosyjską jedynie drogą lądową przez pięć przejść granicznych²⁶.

²¹ *Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006...*, art. 3, pkt 2.

²² Ł. Wenerski, P. Kaźmierkiewicz, *Krajobraz pogranicza. Perspektywy i doświadczenia funkcjonowania małego ruchu granicznego z obwodem kaliningradzkim*, Warszawa 2013, s. 7–8.

²³ Zezwolenie uprawnia do wjazdu oraz pobytu w strefie przygranicznej każdorazowo przez maksymalnie 30 dni, zaś łączny czas pobytu nie może przekroczyć 90 dni w okresie każdego sześciu miesięcy liczonych od daty pierwszego przekroczenia granicy. Pierwsze zezwolenie otrzymuje się na okres dwóch lat, natomiast termin obowiązywania następnych zezwoleń to pięć lat. Zob. *Umowa między Rządem...*, art. 4.

²⁴ *Ibidem*, art. 8.

²⁵ Dane uzyskane z Biura Rzecznika Prasowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych w Polsce.

²⁶ Bezdedy–Bagrationowski (drogowe); Gołdap–Gusiew (drogowe); Grzechotki–Mamonowo II (drogowe); Gronowo–Mamonowo (drogowe); Braniewo–Mamonowo (kolejowe). Zob. Warmińsko-Mazurski Oddział..., <http://www.wm.strazgraniczna.pl/index.php/94-wmosg-linki-graficzne/440-mrg>, odczyt z dn. 15.06.2014.

W celu uzyskania zezwolenia, obywatele rosyjscy są zobowiązani przedstawić uzasadnienie wystąpienia o jego wydanie oraz wskazać jeden z podanych do wyboru celów podróży²⁷. Istotnym ułatwieniem w przypadku wnioskowania o zezwolenie, w odróżnieniu od procedury ubiegania się o wizę, jest m.in. brak konieczności przedstawiania dokumentów potwierdzających posiadanie wystarczających środków finansowych na pobyt za granicą i powrót do kraju. Niewymagane jest również oficjalnie wydane i wpisane do ewidencji zaproszenie²⁸, żądane w odniesieniu do niektórych typów wiz.

Zgodnie z danymi Straży Granicznej, ruch osobowy cudzoziemców w kierunku Polski na granicy polsko-rosyjskiej, rośnie systematycznie od 2009 r. (tab. 1.). Nie ma zatem jednoznacznych przesłanek, aby stwierdzić, że mrg, wprowadzony w 2012 r., stanowi bezpośrednią przyczynę wzrostu omawianej wielkości ruchu osobowego²⁹. Analizując natomiast udział małego ruchu granicznego w ogólnej liczbie podróży odbywanych do Polski z terytorium Obwodu Kaliningradzkiego, należy zauważyć, że coraz więcej cudzoziemców (zdecydowaną większość stanowią Rosjanie³⁰), przyjeżdża do Polski właśnie w ramach mrg. W I kwartale 2014 r., odsetek ten wyniósł ponad 50% (tab. 1). W tym momencie należy zwrócić uwagę na zdarzające się przypadki nieścisłości i braku rzetelności w statystykach dotyczących małego ruchu granicznego, prezentowanych zwłaszcza w mediach elektronicznych, ale również w opracowaniach o bardziej formalnym charakterze. Wspomniane nieprawidłowości polegają na podawaniu (literalnie lub poprzez kontekst) ogólnej liczby przekroczeń polsko-rosyjskiej granicy w obie strony (!), jako liczby osób przyjeżdżających do Polski w ramach małego ruchu granicznego. W wyniku takich sytuacji, rekomendowane jest korzystanie z danych pochodzących ze źródeł pierwotnych, udostępnianych np. przez Straż Graniczną.

²⁷ Możliwe cele podróży do wskazania we wniosku to: odwiedziny, działalność gospodarcza, kontakty rodzinne, kultura, pobyt służbowy, współpraca transgraniczna, odwiedzanie grobów i inne; zob. e-Konsulat; Ministerstwo Spraw Zagranicznych; www.secure.e-konsulat.gov.pl

²⁸ W odniesieniu do wiz polskich, władze graniczne honorują jedynie oryginał zaproszenia wystawiony na druku urzędowym i zarejestrowany w rejestrze zaproszeń, prowadzonym przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania zapraszającego; szczegółowe informacje dotyczące dokumentów wymaganych przy ubieganiu się o wizy są dostępne na stronach internetowych Centrów Wizowych w Gdańsku i w Kaliningradzie.

²⁹ Wydaje się jednak, że mrg może mieć wpływ na dynamikę tego przyrostu.

³⁰ W 2013 roku Rosjanie stanowili średnio 94% ogółu cudzoziemców przekraczających granicę polsko-rosyjską. Zob. Informacje sygnałowe GUS: *Badanie obrotu towarów i usług w ruchu granicznym na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski* (w I, II, III i IV kwartale 2013 r.), http://old.stat.gov.pl/rzesz/69_644_PLK_HTML_HTML.htm, odczyt z dn. 15.06.2014.

Tab. 1.

Przekroczenia granicy polsko-rosyjskiej przez cudzoziemców w kierunku Polski

Rok	Ogółem (paszporty, mrg i inne)	mały ruch graniczny	Udział mrg
2007	712 539	–	–
2008	385 820	–	–
2009	339 442	–	–
2010	431 746	–	–
2011	668 476	–	–
2012 – ogółem	1 015 384	–	–
2012 – I półrocze	426 456	–	–
2012 – II półrocze	588 928	13 734 ³¹	2,3%
2013 – ogółem	1 648 531	580 176	35,2%
2013 – I półrocze	666 697	155 512	23,3%
2013 – II półrocze	981 834	424 664	43,3%
2014 – I kwartał	404 963	205 714	50,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Zarządu Granicznego Komendy Głównej Straży Granicznej.

Brak odpowiednich danych nie pozwala ustalić, czy osoby posługujące się zezwoleniem, posiadają jednocześnie wizę i czy niezależnie od wprowadzenia mrg przekraczałyby granicę i czy czyniłyby to z porównywalną częstotliwością. Można jednak stwierdzić, że wzrastający odsetek kaliningradczyków decydujących się na przekraczanie granicy na podstawie zezwoleń mrg, z całą pewnością podróżuje do miejscowości położonych w strefie przygranicznej. Taka sytuacja stawia przed powiatami i miastami objętymi małym ruchem granicznym, niezwykle ważne i odpowiedzialne zadanie polegające na odpowiednim zagospodarowaniu potencjału, płynącego z tak masowego zjawiska. Wymaga to, szczególnie ze strony władz publicznych, przeprowadzenia rzetelnej diagnozy sytuacji, a także opracowania i wdrożenia przemyślanej polityki lokalnej, mającej na celu nie tylko przyciągnięcie jak największej liczby odwiedzających, ale w głównej mierze strategicznego ukształtowania lub przynajmniej wywarcia wpływu na strukturę ruchu, przede wszystkim pod względem celu przyjazdów.

Jedną z gałęzi gospodarki, na rozwój której mały ruch graniczny może wywrzeć niebywale korzystny wpływ, jest turystyka. Ukierunkowanie w stronę turystyki niebagatelnego przepływu osób i kapitału, generowanego przez mały ruch graniczny, to specjalne zadanie dla władz samorządowych, którego skuteczną realizacją stwarza

³¹ Od 27 lipca 2012 r. (wprowadzenie mrg).

ogromną szansę, nie tylko na pokaźne wpływy do budżetu, ale przede wszystkim otwiera drogę do dynamizacji i wzmocnienia, tak ważnego dla lokalnych gospodarek sektora. Szczególnie duże możliwości na tym polu otworzyły się dla jednego z najważniejszych ośrodków turystycznych na Pomorzu, a można przyjąć, że zdecydowanie pierwszorzędnego wśród miejscowości objętych małym ruchem granicznym, a mianowicie dla miasta Gdańska.

Wnioski o optymistycznych prognozach dla rozwoju gdańskiej turystyki w kontekście małego ruchu granicznego, pozwala wysnuć raport Instytutu Spraw Publicznych, podsumowujący dotychczasowe doświadczenia wynikające z wprowadzenia zmian w zasadach ruchu granicznego z Obwodem Kaliningradzkim³². Wynika z niego, że Rosjanie przyjeżdżający do Polski dzielą się na dwie grupy. Do pierwszej należą osoby mieszkające w niewielkiej odległości od granicy, podróżujące do najbliższych położonych polskich miast województwa warmińsko-mazurskiego, takich jak Bartoszyce czy Braniewo. Najważniejszym celem ich wyjazdu jest jak najszybsze i możliwie jak najtańsze zaopatrzenie się w najbardziej potrzebne produkty, zwłaszcza spożywcze. Drugą grupę Rosjan korzystających z małego ruchu granicznego, tworzą w przeważającej części mieszkańcy Kaliningradu. Ta część wyjeżdżających, jako cel swojej podróży wybiera głównie Gdańsk. Podobnie, jak w grupie pierwszej, nadrzędnym celem większości z nich są przede wszystkim zakupy, ale dysponując znacznie większymi środkami finansowymi, mają o wiele większe oczekiwania i interesuje ich inna, bardziej ekskluzywna oferta. Stwarza to znakomite perspektywy również dla rozwoju miejskiej turystyki.

Mimo że oficjalne dane Głównego Urzędu Statystycznego nie pozwalają określić regionu kraju, z którego pochodzą przebywający w Gdańsku rosyjscy turyści (tj. osoby, które skorzystały przynajmniej z jednego noclegu), to jednak blisko trzykrotny wzrost ogólnej liczby turystów z Rosji w 2013 r. w stosunku do 2011 r., pozwala sądzić, że wprowadzenie małego ruchu granicznego z Obwodem Kaliningradzkim odgrywa istotną rolę w zwiększeniu natężenia turystyki przyjazdowej do Gdańska (ryc. 2).

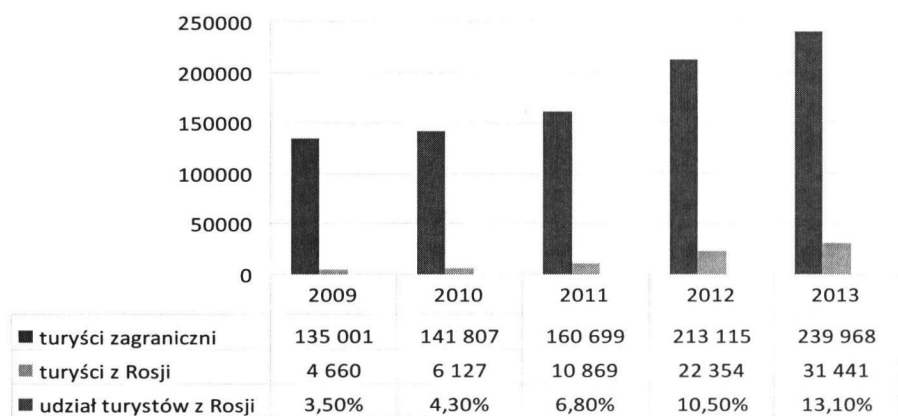
Istnieją mocne podstawy, aby stwierdzić, że część licznie odwiedzających Gdańsk rosyjskich gości, mimo, że ich główną intencją jest robienie zakupów, coraz częściej korzysta również z gdańskich atrakcji turystycznych. Jako pewnego rodzaju potwierdzenie tej tezy mogą posłużyć informacje przedstawione w raporcie dot. rosyjskich turystów przygotowanym przez Urząd Miejski w Gdańsku (UMG)³³. Zaprezentowane tam statystyki pokazują, że w ciągu dwóch lat liczba Rosjan odwiedzających gdańskie punkty informacji turystycznej, wzrosła niemal czterokrotnie, z poziomu ponad

³² Zob. Ł. Wenerski, P. Kaźmierkiewicz, op.cit., s. 12.

³³ Informacja o turystach rosyjskich w Gdańsku w latach 2012–2013 opracowana przez Urząd Miejski w Gdańsku, [b.m.d.w].

Ryc. 2.

Turyści zagraniczni w Gdańsku w latach 2009–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

3 tys. osób w 2011 r. do ponad 11,3 tys. osób w 2013 r. Chociaż przytoczone dane dotyczą jedynie tych osób, które w trakcie swojego pobytu w Gdańsku odwiedziły punkty informacji turystycznej, to statystyki te stanowią bardzo ważne źródło informacji, uzupełniające dane o ogólnej liczbie rosyjskich gości. Wynika to faktu, że przedstawione liczby obejmują również tych rosyjskich przyjezdnych, którzy nie zostali uwzględnieni w zestawieniach GUS-u, a mianowicie osoby niekorzystające nawet z jednego noclegu, co w przypadku statystyk dotyczących gości z obwodu kaliningradzkiego ma szczególne znaczenie. Otóż, z badań ankietowych przeprowadzonych w czerwcu 2013 r., na próbie 500 przebywających w Gdańsku rosyjskich turystów wynika, że większość ankietowanych (54%) przyjechała do Gdańska właśnie na jeden dzień, a aż 93% ogółu respondentów pochodziła albo z Kaliningradu (72%) albo z innej miejscowości Obwodu Kaliningradzkiego (21%). Pozostali ankietowani (7%) przyjechali do Gdańska z innej miejscowości rosyjskiej³⁴. Przedstawione dane w pewnym stopniu, potwierdzają spostrzeżenia zawarte w cytowanej wcześniej publikacji Instytutu Spraw Publicznych, wskazujące Gdańsk, jako główną destynację mieszkańców stolicy Obwodu Kaliningradzkiego.

Przekonującym argumentem do realizacji działań mających na celu zwrócenie jeszcze większej uwagi kaliningradczyków na uroki Gdańska, mogą być m.in. wydatki dokonywane przez rosyjskich podróżnych. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu

³⁴ Ibidem.

Statystycznego, szacunkowa wartość wydatków poniesionych przez cudzoziemców przekraczających granicę polsko-rosyjską, na podstawie zezwoleń małego ruchu granicznego w 2013 r., wyniosła 217,7 mln złotych³⁵. Kwota ta stanowi ok. 30% ogółu wydatków poniesionych w Gdańsku w tym samym roku przez wszystkich turystów zagranicznych³⁶. Wydaje się zatem, że warto podejmować wysiłki, aby z roku na rok, coraz większa część środków generowanych w ramach mrg, zasilała budżet gdańskiego sektora turystycznego.

O atrakcyjności turystycznej tysiącletniego grodu nad Motławą napisano wiele tomów i z całą pewnością jego niewątpliwe walory doceniają również sąsiedzi ze wschodu. Dodatkowo, obecne ułatwienia na granicy, niewielka odległość geograficzna i dostępność komunikacyjna, brak lub niewielka bariera językowa, a także przystępne ceny sprawiają, że Gdańsk to dla rosyjskich turystów destynacja nadzwyczaj kusząca. Dla osób odpowiedzialnych za rozwój gdańskiej turystyki, jest to z całą pewnością sytuacja niezwykle komfortowa, która nie zwalnia jednak z konieczności podejmowania długofalowych i konsekwentnych działań, niezbędnych do wykorzystania w pełni turystycznego potencjału miasta, który, jak już wspomniano, mały ruch graniczny wielokrotnie zwiększył.

W odpowiedzi na wprowadzenie mrg, Miasto Gdańsk we współpracy z Gdańską Organizacją Turystyczną i Pomorską Regionalną Organizacją Turystyczną, podjęły różnorodne działania zmierzające do zachęcenia mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego do rekreacyjnego spędzania czasu w Gdańsku. Do realizowanych inicjatyw należą m.in. kampanie reklamowe w kaliningradzkich mediach, rosyjskie wersje językowe materiałów informacyjnych i portali internetowych, program certyfikujący firmy przyjazne rosyjskim turystom, akcje promocyjne na przejściach granicznych, udział w targach turystycznych w Kaliningradzie, wizyty studyjne dla rosyjskich dziennikarzy w Gdańsku, polsko-rosyjskie forum turystyczne, a także oferty dedykowane specjalnie gościom z Rosji³⁷. Inicjatywy zmierzające do intensyfikacji kontaktów transgranicznych realizowane są również na szczeblu władz obu miast. Porozumienie o współpracy pomiędzy Radą Miasta Gdańska, a Okręgową Radą Deputowanych Miasta Kaliningradu zostało zawarte w marcu 2013 r. przez Przewodniczących Rad³⁸.

³⁵ Na podstawie Informacji sygnałnych GUS: *Badanie obrotu towarów...* (w I, II, III i IV kwartale 2013 r.).

³⁶ Na podstawie Raportu Instytutu Eurotestu: *Turystyka gdańska w I kwartale 2014 roku oraz podsumowanie okresu badania w II, III, IV kwartale 2013 roku oraz w I kwartale 2014 roku*, Gdańsk 2014, s. 56. <http://www.gdansk.pl/multimedia,91,637.html>, odczyt z dn. 15.06.2014.

³⁷ Więcej o działaniach skierowanych do rosyjskich turystów na stronach internetowych: www.gdansk4u.pl, www.prot.pl, www.gdansk.pl.

³⁸ Porozumienie o współpracy pomiędzy Radą Miasta Gdańska w Rzeczypospolitej Polskiej i Okręgową Radą Deputowanych Miasta Kaliningradu w Federacji Rosyjskiej. Zob. strona internetowa Miasta Gdańska, <http://www.gdansk.pl/zielony-gdansk,1343,24682.html>, odczyt z dn. 16.06.2014.

Dokument został podpisany m.in. w celu wykorzystania możliwości, jakie oferuje umowa o małym ruchu granicznym dla wzmożonej współpracy Gdańska z Kaliningradem, w tym w zakresie turystyki.

Z całą pewnością wśród warunków *sine qua non* dynamicznego rozwoju ruchu osobowego, w tym o charakterze turystycznym, jest dostępność komunikacyjna destynacji. W przypadku małego ruchu granicznego, obejmującego tylko i wyłącznie lądowe przejścia graniczne, jest ona oparta na połączeniach drogowych. W przypadku Gdańska, sieć tego typu połączeń z Obwodem Kaliningradzkim, można uznać za zadowalającą, umożliwiającą podróż samochodem prywatnym, autokarem lub autobusem rejsowym w około dwie – trzy godziny, w zależności od miejsca wyjazdu. Ciekawą alternatywę stanowiłoby kolejowe połączenie z Kaliningradem, ale od czasu zawieszenia pociągu z Gdyni³⁹, nie ma żadnych doniesień na temat wznowienia przez Trójmiasto ewentualnej współpracy w tym zakresie.

Jednym z ważniejszych zadań, stojącym przed stronami zaangażowanymi w proces dynamizacji współpracy transgranicznej, który dla rozwoju gdańskiej turystyki ma znaczenie szczególnie ważne, jest doprowadzenie do objęcia przepisami małego ruchu granicznego również morskich przejść granicznych. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że możliwość korzystania z połączeń morskich przez Zalew Wiślany i Zatokę Gdańską, niezwykle pozytywnie wpłynęłoby na jeszcze większą intensyfikację ruchu turystycznego w strefie przygranicznej. Oprócz konieczności uregulowania kwestii prawnych, niezmiernie ważnym wyzwaniem w kontekście rozwoju turystyki wodnej, jest również kwestia podjęcia intensywnych działań mających na celu poprawę jakości wody zwłaszcza w akwenie Zalewu Wiślanego i jego całej zlewni⁴⁰.

Istotnym argumentem przemawiającym za podejmowaniem wzmożonych wysiłków na rzecz rozwoju turystyki w ramach małego ruchu granicznego, są nie tylko znaczące korzyści ekonomiczne, ale również, a może przede wszystkim jeszcze inne, tym razem niemierzalne wartości. W preambule umowy dotyczącej małego ruchu granicznego z Obwodem Kaliningradzkim, jako główne motywy wprowadzenia ułatwień we wzajemnych podróżach, wskazano m.in. chęć umacniania dobrosąsiedzkich relacji między oboma państwami, budowanie współpracy gospodarczej, handlowej i kulturalnej, a także rozwój kontaktów między mieszkańcami stref przygranicznych⁴¹. Wszystkie wspomniane motywy, obejmujące zarówno stymulowanie rozwoju gospodarczego, jak i wzmacnianie więzi społecznych, w konsekwencji prowadzą do osiągnięcia fundamentalnego celu, nie tylko z punktu widzenia interesów Polski, ale całej

³⁹ Zob. *Nie będzie pociągu z Gdyni do Kaliningradu*, http://www.rynek-kolejowy.pl/49471/nie_będzie_pociągu_z_gdyni_do_kaliningradu.htm, odczyt z dn. 28.06.2014.

⁴⁰ T. Palmowski, *Kaliningrad – szansa...*, s. 183.

⁴¹ *Umowa między Rządem...*, s. 2, http://www.kaliningrad.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/sprawy_konsularne/mrg/m_r_g

Wspólnoty Europejskiej, a mianowicie do budowy silnej, stabilnej i bezpiecznej Europy. Obwód Kaliningradzki niewątpliwie stanowi w tej kwestii wyzwanie szczególnie. Doskonale położenie geopolityczne eksklawy, posiadającej jedyny rosyjski niezamarzający port na Bałtyku, sprawia, że Obwód, nawiązując do swej nie tak odległej przeszłości, stanowi jeden z kluczowych elementów potencjału militarnego Federacji Rosyjskiej⁴². Dodatkowo, postawa Moskwy, dla której niezwykle istotne są kwestie związane z zachowaniem integralności kraju, nie sprzyja dążeniom Kaliningradu do otwierania się na unijnych sąsiadów, a nawet limituje współpracę transgraniczną, traktując ją jako przejawy separatyzmu. Doprowadzenie do odizolowania Obwodu Kaliningradzkiego od świata zachodniego i w konsekwencji cywilizacyjny upadek tego regionu, byłyby źródłem wielu niebezpieczeństw, zagrażających bałtyckiej przestrzeni na różnych polach⁴³. W takiej sytuacji, w kontekście trudnej do przewidzenia polityki Kremla, szczególnie istotna jest potrzeba tworzenia silnych relacji społeczno-gospodarczych, tworzących mocną sieć powiązań, odporną, w miarę możliwości, na polityczne zawrócenie na linii Rosja – UE.

Ogromny potencjał w zakresie nawiązywania i kształtowania międzynarodowych kontaktów oraz budowania kapitału zaufania i sympatii, minimalizujących społeczny dystans między narodami, ma właśnie turystyka. Może ona stanowić bardzo znaczący instrument służący do stopniowego oddziaływania nie tylko na dynamikę, ale przede wszystkim na jakość współpracy transgranicznej, szczególnie w odniesieniu do kwestii budowania pogłębionych i trwałych relacji między mieszkańcami sąsiednich regionów. Turystyka – oparta na pozytywnych emocjach, wywołująca refleksję, łamiąca stereotypy, wyrываяca z codziennej rutyny i otwierająca na innych, a na poziomie biznesowym generująca bogatą sieć kontaktów branżowych, ma moc tworzenia autentycznych więzi międzyludzkich i dokonywania trwałych zmian w relacjach międzynarodowych. Najczęstszy obecnie cel przyjazdów rosyjskich gości, czyli zakupy, ma znikomą wartość w kreowaniu kontaktów i budowaniu kapitału społecznego. Takie wnioski płyną z przytaczanego raportu Instytutu Spraw Publicznych, którego autorzy wskazują na powierzchowność dotychczasowych relacji i potrzebę zmian w tym zakresie⁴⁴. Zadanie to nabiera szczególnego znaczenia w kontekście konfliktu, jaki toczy się między Ukrainą, a Rosją⁴⁵, destabilizującego sytuację na wschodzie

⁴² W enklawie mieszczącej dowództwo Floty Bałtyckiej, stacjonują m.in. brygady okrętów i piechota morska, a potencjał militarny jest stale wzmacniany w ramach modernizacji rosyjskich sił zbrojnych. Zob. J. Rogoża, A. Wierzbowska-Miazga, I. Wiśniewska, *Wyspa na uwiezi. Kaliningrad między Moskwą a UE*, „Prace OSW” 2012, nr 41, s. 12–13.

⁴³ T. Palmowski, *Kaliningrad – szansa...*, s. 316

⁴⁴ Ł. Wenerski, P. Kaźmierkiewicz, op.cit., s. 34.

⁴⁵ Konflikt rosyjsko-ukraiński, którego rozpoczęcie datowane jest na listopad 2013 r., kiedy doszło do zbiorowych demonstracji obywateli Ukrainy, w związku z niepodpisaniem przez prezydenta państwa umowy stowarzyszeniowej z UE.

Europy, która w istotny sposób wpływa również na relacje Rosji z całą Unią Europejską, w tym z Polską. „Kryzys ukraiński” wywołał silne napięcia w kontaktach polsko-rosyjskich, co może okresowo, lub w dłuższej perspektywie wpływać na ruch osobowy na odcinku polsko-kaliningradzkim, także w aspekcie turystycznym. W opinii niektórych polskich polityków, w związku z wydarzeniami na Ukrainie, a zwłaszcza w odpowiedzi na rosyjską interwencję zbrojną i aneksję Krymu, mały ruch graniczny z obwodem powinien zostać wstrzymany. Byłby to wyraz sprzeciwu Polski wobec działań prowadzonych przez władze Federacji Rosyjskiej. Oficjalne stanowisko w tej sprawie zajęli m.in. premier polskiego rządu oraz Marszałek Województwa Pomorskiego, którzy zdecydowanie opowiedzieli się za utrzymaniem w mocy umowy o małym ruchu granicznym. W odpowiedzi na postulaty zniesienia granicznych ułatwień, politycy podkreślili rosnące znaczenie współpracy społeczno-gospodarczej między regionami w obliczu narastających napięć oraz wyrazili sprzeciw przeciwko stosowaniu ostracyzmu wobec rosyjskiego społeczeństwa, jako instrumentu walki politycznej⁴⁶. Ich stanowisko świadczy o przekonaniu, że to właśnie postawa otwartości, gościnności oraz intensyfikacja kontaktów, jak również dzielenie się polskimi doświadczeniami w kreowaniu otaczającej rzeczywistości, może stanowić doskonale narzędzie do oddolnego przeobrażenia relacji między narodami. Gdańsk, jako miasto symbol, stanowiący wiodący ośrodek turystyczny w strefie małego ruchu granicznego, ma ogromną szansę na odegranie istotnej roli w promowaniu wśród kaliningradzkich gości, europejskich standardów funkcjonowania miasta i umacniania w świadomości rosyjskich turystów wizerunku kraju po transformacji systemowej, z doświadczeń którego warto korzystać. Niezwykle budujący jest fakt, że wprowadzenie małego ruchu granicznego nie tylko nie przyczyniło się do wzrostu nielegalnych zdarzeń na granicy, takich jak: przemyt czy nieuprawnione przekraczanie granicy, ale najczęściej oceniane jest jako niekwestionowany sukces, zarówno od strony gospodarczej, jak i społecznej, co stanowi doskonale pole do dalszego rozwoju kontaktów transgranicznych⁴⁷.

Zachęcenie kaliningradczyków do wydłużania swojego pobytu w Gdańsku i spędzania czasu nie tylko na zakupach, ale również na poznawaniu gdańskich atrakcji turystycznych, a także przyciągnięcie do miasta niekorzystających jeszcze z małego ruchu granicznego kolejnych mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego, jest ogromnie ważnym i wyjątkowo aktualnym wyzwaniem dla miejscowych podmiotów odpowie-

⁴⁶ Zob. portal Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: *Premier w województwie warmińsko-mazurskim: mały ruch graniczny nie jest zagrożony*. <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-w-województwie-warmińsko-mazurskim-mały-ruch-graniczny-nie-jest.html>, odczyt z dn. 20.06.2014. Zob. też: *Oświadczenie Marszałka Województwa Pomorskiego w sprawie kampanii zachęcającej Rosjan do odwiedzenia Pomorza*, http://urząd.pomorskie.eu/pl/aktualnosci/2014/oswiadczenie_prot, odczyt z dn. 20.06.2014.

⁴⁷ Więcej o efektach mrg zob. K. Dudzińska, A.M. Dyner, *Mały ruch graniczny między obwodem kaliningradzkim a Polską – wyzwania, szanse i zagrożenia*, „Policy Paper” 2013, nr 29 (77), s. 1–6.

działnych za rozwój turystyki, w szczególności dla władarzy Gdańska i regionu, a także lokalnych przedstawicieli branży turystycznej. Argumenty za wzmocnieniem turystycznego kontekstu małego ruchu granicznego i nadaniem mu wysokiego priorytetu w polityce turystycznej miasta oraz współpracujących z nim organizacji, wydają się bezsporne. Turystyka generuje zarówno znaczące korzyści w wymiarze ekonomicznym, jak również prowadzi do wzmocnienia nieocenionych wartości niematerialnych, takich jak kapitał dobrosąsiedzkich relacji między narodami, mający szczególnie znaczenie w dobie ogromnego zapotrzebowania na budowę trwałych podwalin dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Mały ruch graniczny otworzył nowy etap w polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej, niosąc solidny i wysoce obiecujący potencjał do dokonania w niej przełomowych zmian na płaszczyźnie społeczno-gospodarczej. Jego maksymalne wykorzystanie wymaga jednak nieustających wysiłków w ramach strategicznego i odpowiedzialnego zarządzania, zarówno ze strony przedstawicieli władz, jak i w działaniach międzysektorowych po obu stronach granicy. Miasto Gdańsk ma szczególne możliwości, aby zaistnieć w roli lidera, generującego jakościowe zmiany we współczesnych relacjach polsko-kaliningradzkich.

Summary

From the restricted zone to the local border traffic – evolution of openness of Polish border with the Kaliningrad Oblast and its influence on the contemporary tourism in Gdansk

Kaliningrad Oblast is the nearest foreign country territory to Gdansk. Border crossing regulations have great implications for cross-border cooperation between the two regions. The latest milestone that contributed to the mutual availability of both territories was the introduction of local border traffic between Poland and Kaliningrad Oblast on July 27, 2012.

The main objective of this paper is to analyse the impact of the local border traffic on one of the sectors of Gdansk economy – tourism sector. The second aim of the author of this article is to draw attention to the important role of tourism in evoking positive changes in Polish-Russian relations. Tourism is not only a consequence of cross-border cooperation but also a driving force behind changes in the quality of international contacts. The introduction of the local border traffic is therefore a challenge particularly for people who are in charge of tourism policy in Gdansk.