

Jarosław Kuśpit

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

SKUTKI CZŁONKOSTWA W STREFIE SCHENGEN DLA RUCHU GRANICZNEGO NA POGRANICZU POLSKO-UKRAIŃSKIM

Streszczenie: Skutki związane z członkostwem Polski w strefie Schengen związane są z korzyściami, jakie wystąpiły w wyniku likwidacji kontroli na granicach z krajami Unii Europejskiej. Jednocześnie wystąpiły koszty wynikające ze zmiany zasad ruchu granicznego na polskiej granicy wschodniej, która stała się zewnętrzną granicą dla strefy Schengen. Badania przeprowadzone na terenach pogranicza polsko-ukraińskiego pozwalają na stwierdzenie, że wystąpiło znaczne zmniejszenie ruchu granicznego oraz spadły obroty handlowe na terenach przygranicznych. Ogólny bilans skutków członkostwa w strefie Schengen jest dla Polski jednoznacznie korzystny, jednak zmiany, jakie wystąpiły na granicy wschodniej, stanowią istotny problem w wymiarze regionalnym.

Słowa kluczowe: Układ z Schengen, ruch graniczny, wizy wjazdowe, Polska-Ukraina.

1. Uwagi wprowadzające

21 grudnia 2007 roku Polska przystąpiła do strefy Schengen, realizując zobowiązania wynikające z akcesji do Unii Europejskiej. Oznaczało to liczne korzyści wynikające z likwidacji kontroli na granicach z krajami Unii Europejskiej. Jednocześnie pojawiły się problemy związane ze zmianą zasad ruchu granicznego na granicy z Białorusią, Rosją i Ukrainą, która stała się zewnętrzną granicą strefy Schengen.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zmian, jakie wystąpiły na granicy polsko-ukraińskiej w związku z członkostwem Polski w strefie Schengen. Autor chce ukazać, jak wpłynęło to na intensywność ruchu granicznego oraz wartość obrotów handlowych na terenach przygranicznych. Ocena dotyczy lat 2007-2009 z podziałem na okresy kwartalne. W analizie wykorzystane zostały dane Straży Granicznej i innych instytucji badających ruch graniczny. Szczególnie pomocne okazały się badania pilotażowe prowadzone od połowy 2008 roku przez Główny Urząd Statystyczny.

2. Zmiany wprowadzone przez Układ z Schengen

Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych EWG dyskutowane było już w 1974 roku na spotkaniu szefów państw i rządów w Paryżu. Rzeczywiste działania zapoczątkowała jednak dopiero umowa między RFN i Francją zawarta 13 lipca 1984 roku w Saarbrücken. Kluczowym krokiem w kierunku urzeczywistnienia idei swobodnego przemieszczania się obywateli pomiędzy państwami członkowskimi stało się zawarcie 14 czerwca 1985 roku w Schengen układu, którego sygnatariuszami były: RFN, Francja, Belgia, Holandia i Luksemburg. Warto podkreślić, że była to inicjatywa międzyrządowa, pozostająca poza systemem traktatowej współpracy w ramach EWG [Starzyk-Sulejewska 2003, s. 466-467]. Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen została podpisana 16 czerwca 1990 roku przez wymienione powyżej kraje. Najważniejsze postanowienia tej konwencji dotyczyły [Zielińska-Głębocka 2004, s. 100-101]:

- zniesienia kontroli na wewnętrznych granicach, w tym także dla obywateli państw trzecich, którzy przekroczyli zewnętrzną granicę wspólnoty;
- wprowadzenia kontroli na wspólnej granicy zewnętrznej i określenia wymogów formalnych dla obywateli innych państw;
- przyjęcia generalnego obowiązku wprowadzania wiz wjazdowych dla obywateli państw trzecich oraz harmonizacji polityki wizowej krajów członkowskich.

Przewidziano również wprowadzenie szeregu instrumentów polityki wizowej, azylowej i ekstradycyjnej wobec obywateli państw trzecich, mających na celu wzmocnienie ochrony na granicach zewnętrznych i przeciwdziałanie różnym formom przestępczości [Starzyk-Sulejewska 2003, s. 467].

Włączenie Układu z Schengen do prawa pierwotnego Unii Europejskiej dokonało się w formie protokołu B.2 do Traktatu Amsterdamskiego w 1997 roku. Upoważnia on państwa członkowskie do podejmowania zacieśnionej współpracy na podstawie porozumień z Schengen, z zastrzeżeniem, że współpraca ta odbywać się będzie w ramach instytucjonalnych i prawnych UE. Artykuł 8 protokołu stanowił, że w przypadku rozszerzenia Unii o nowe kraje nie będą one miały możliwości odstąpienia od regulacji zawartych w *acquis* Schengen. Spośród krajów UE z powyższego *acquis* wyłączono jedynie Wielką Brytanię i Irlandię, choć umożliwiono tym krajom włączenie się w dowolnym momencie do systemu [Czapliński 2001, s. 544-545]. Warto nadmienić, że od 1985 roku obszar tzw. strefy Schengen nieustannie się rozszerzał. Porozumienia o akcesji podpisywały kolejno: Włochy, Hiszpania, Portugalia (1990), Grecja (1991), Austria (1995), Dania, Finlandia, Szwecja (1996), a także na zasadach stowarzyszenia kraje nienależące do UE, tj. Islandia i Norwegia (1999) [Zielińska-Głębocka 2004, s. 98-99].

Obywatele państw trzecich, aby wjechać na terytorium strefy Schengen, muszą posiadać ważny dokument podróży oraz wizę, jeżeli jest ona wymagana. Kraje strefy Schengen wydają trzy rodzaje wiz uprawniających do pobytu na jej terenie. Są to wiza lotniskowa (A), upoważniająca tylko do przebywania w strefie tranzytowej

lotniska, wiza tranzytowa (B), pozwalająca na tranzyt przez terytorium strefy Schengen nieprzekraczający pięciu dni oraz – najbardziej popularna – wiza krótkoterminowa (C), która umożliwia pobyt na terytorium strefy do 90 dni, w okresie 6 miesięcy od daty pierwszego wjazdu. Ponadto państwa członkowskie mają prawo wydawać narodowe wize długoterminowe (D), które są ważne jedynie na terytorium danego państwa i pozwalają na przejazd przez inne państwa strefy w celu dotarcia do kraju docelowego [*Polska w Schengen...*]. Obowiązują ujednocnione opłaty za wydanie wize. Koszt najpopularniejszej wize krótkoterminowej wynosi standardowo 60 euro. Wobec obywateli Ukrainy stosowana jest obniżona stawka wynosząca 35 euro. Pomimo zastosowania niższej opłaty koszt wize uznawany jest na Ukrainie za stosunkowo wysoki, ponieważ stanowi połowę tzw. minimum egzystencji w tym kraju. Wprowadzenie nowych zasad przyznawania wiz spowodowało istotne zmniejszenie liczby wydawanych wiz w polskich konsulatach na terenie Ukrainy. Przyczyn tego należy upatrywać w spadku liczby przyjętych aplikacji. Procedury związane z przyznawaniem wiz Schengen wpłynęły na znaczne wydłużenie czasu potrzebnego na ich otrzymanie. Jeszcze w 2005 roku średni czas otrzymania wize od daty złożenia wniosku wynosił w polskich konsulatach 2 dni. Przy czym 70% wiz było wydawanych tego samego dnia. Po wprowadzeniu wiz Schengen okres ten wydłużył się w 2008 roku do 9 dni [*Zmiany w polityce...* 2009, s. 72]. Dążąc do stworzenia bardziej liberalnych zasad ruchu granicznego na terenach przygranicznych 28 marca 2008 roku podpisano w Kijowie „Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego” [Umowa między Rządem...]. Umowa umożliwia osobom zamieszkałym w strefie przygranicznej przez co najmniej 3 lata przekraczanie granicy polsko-ukraińskiej po spełnieniu następujących warunków [Umowa między Rządem..., s. 2]:

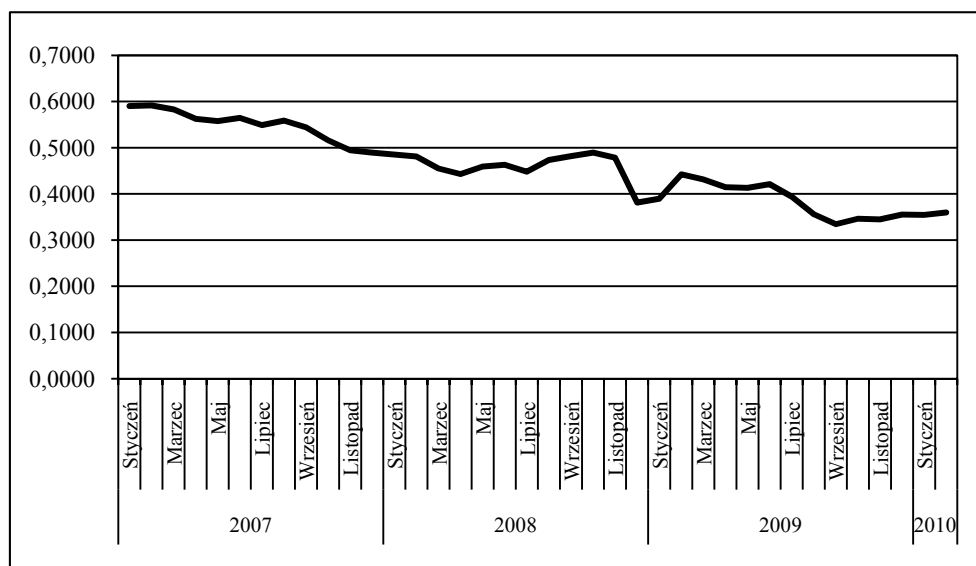
- przedstawione zostanie ważne zezwolenie;
- nie są to osoby, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen;
- osoby te nie są uważane za stanowiące zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych.

Jako strefa przygraniczna traktowany jest obszar jednostek podziału administracyjnego państw, sięgający nie dalej niż 30 kilometrów od wspólnej granicy. Jeżeli część jednostki administracyjnej jest położona w odległości od 30 do 50 kilometrów od granicy, to także zalicza się ją do strefy. Po stronie polskiej w strefie przygranicznej znajduje się 1575 miejscowości położonych w 97 gminach i 19 powiatach. Strefa przygraniczna na Ukrainie obejmuje 1107 miejscowości zlokalizowanych na terenie 23 rejonów [*Badanie obrotów... w III kwartale 2009...*, s. 9]. Taka regulacja ma istotne znaczenie dla ruchu na granicy polsko-ukraińskiej, ponieważ według danych za IV kwartał 2009 roku 71,4% Polaków i 63,9% Ukraińców przekraczających granicę, mieszka w odległości do 50 kilometrów. Jeszcze wyższy udział mają tereny przygraniczne według miejsca dokonywania zakupów przez cudzoziemców. Aż 96%

Polaków i 77,9% obywateli Ukrainy robiło zakupy za granicą w miejscowościach położonych w odległości do 50 kilometrów [Badanie obrotu... w IV kwartale 2009..., s. 9-10]. Zezwolenie uprawnia do przekraczania granicy i pobytu w strefie przygranicznej przez okres do 60 dni od daty przekroczenia granicy, lecz nie dłużej niż łącznie 90 dni w okresie każdych 6 miesięcy liczonych od pierwszego przekroczenia. Co ważne, koszt takiego zezwolenia wynosi 20 euro, a z opłaty zwolnieni są emeryci, renciści, młodzież do lat 18 i osoby niepełnosprawne [Umowa między Rządem..., s. 3-5].

3. Skutki dla ruchu granicznego i obrotu towarów oraz usług

Podjmując próbę określenia skutków zmian w ruchu granicznym na granicy polsko-ukraińskiej, należy zaznaczyć, że wpływ na kształtowanie się sytuacji w tym zakresie miało wiele czynników o charakterze prawnym i ekonomicznym, ale także zdarzenia nieprzewidywalne, np. epidemia grypy na Ukrainie. Tu jednak skoncentrujemy się na zmianach mających bezpośredni związek z przystąpieniem Polski do strefy Schengen. Należy wspomnieć, że silny wpływ na spadek przyjazdów Ukraińców do Polski i ich wydatków na zakup towarów miała tendencja do aprecjacji złotego względem hrywny. Wartość polskiej waluty wzrastała niemal przez cały okres od 2007 do 2010 roku. Szczegółowe dane na ten temat zaprezentowane są na rys. 1. Dla obywateli Ukrainy zmiany o takim charakterze wpływały negatywnie na konku-



Rys. 1. Średniomiesięczny kurs hrywny w złotych w okresie styczeń 2007 – luty 2010

Źródło: opracowanie własne podstawie: [<http://www.nbp.gov.pl>].

rencyjność cenową zakupów w Polsce. W analizowanym okresie polska waluta umocniła się względem ukraińskiej o ponad 38%. Konsekwencją był spadek zainteresowania przyjazdami do naszego kraju, ponieważ zakupy są głównym motywem przekraczania granicy 81,3% Ukraińców [*Badanie obrotu... w IV kwartale 2009...*, s. 4].

Zasadnicze znaczenie dla spadku przyjazdów do Polski miało jednak wdrożenie *acquis* Schengen. Jest to dobrze widoczne, jeśli porównać wielkość i dynamikę przyjazdów w roku 2007 i 2008.

Tabela 1. Przyjazdy obywateli Ukrainy do Polski w latach 2007-2009

| Wyszczególnienie | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|------|------|------|
| Przyjazdy obywateli Ukrainy w tysiącach osób | 5444 | 3320 | 3820 |
| Zmiany do roku poprzedniego w procentach | -3,5 | -39 | 15,1 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [<http://www.intur.com.pl/przyjazd.htm>], [<http://www.intur.com.pl/warsztat2.htm>].

Zasady obowiązujące w strefie Schengen zostały wprowadzone na granicach lądowych w Polsce w dniu 21 grudnia 2007 roku. Następny rok przyniósł spadek przyjazdów o 39%, a najwyższy spadek (o 62%) odnotowano w I kwartale, czyli bezpośrednio po wprowadzeniu zmian [www.intur.com.pl]. W kolejnym roku liczba przyjazdów wzrosła o 15%, ale później była niższa niż w 2007 roku o prawie 30%. Pewien wpływ na wzrost liczby przyjazdów miało wejście w życie od 1 lipca 2009 roku umowy o małym ruchu granicznym. Jeszcze w III kwartale udział małego ruchu granicznego był niewielki, gdyż stanowił jedynie ok. 2% przekroczeń granicy przez cudzoziemców [*Badanie obrotów... w III kwartale 2009...*, s. 9]. Natomiast w ostatnim kwartale 2009 roku na nowych zasadach granicę przekroczyło już 154,1 tys. cudzoziemców. Stanowiło to 21,2% ogólnej liczby przekroczeń [*Badanie obrotu... w IV kwartale 2009...*, s. 6]. Biorąc pod uwagę ułatwienia, jakie daje mały ruch graniczny, oraz dane dotyczące miejsca zamieszkania obywateli Ukrainy odwiedzających Polskę, można oczekiwać dalszego wzrostu przyjazdów realizowanych na tych zasadach.

Członkostwo Polski w strefie Schengen nie wpłynęło w 2008 roku na zmniejszenie ruchu granicznego ze strony obywateli polskich, ponieważ nie zmieniło zasad przekraczania granicy przez Polaków. Według danych Służby Celnej w 2008 roku granicę ukraińską przekroczyło 5 569 312 obywateli polskich, co oznaczało wzrost o 19,2% w stosunku do roku poprzedniego [Biuletyn Statystyczny Służby Celnej za I-IV kwartał... 2009, s. 56]. Znaczący spadek liczby wyjazdów na Ukrainę wystąpił dopiero w 2009 roku. Według wstępnych danych granicę przekroczyło 2 622 734 Polaków [za: Biuletyn Statystyczny Służby Celnej za I-III kwartał... 2009, s. 55; *Badanie obrotu... w IV kwartale 2009...*, s. 1]. Oznaczało to spadek o ponad 50% w stosunku do roku 2008. Decydujący wpływ na takie zmiany miało wprowadzenie od

1 grudnia 2008 roku nowych przepisów ograniczających do 40 sztuk liczbę papierosów wwożonych do Polski bez akcyzy, co wpłynęło na spadek zainteresowania wyjazdami wśród Polaków z terenów przygranicznych. Jednocześnie ukraińskie służby graniczne zaczęły egzekwować przepisy regulujące długość pobytu obywateli polskich na terenie Ukrainy bez obowiązku posiadania wizy. Polacy, którzy przekroczyli 90 dni łącznego pobytu w okresie pół roku, otrzymali czasowe zakazy wjazdu na Ukrainę. Miało to istotne znaczenie dla ruchu granicznego, ponieważ ponad 40% Polaków deklarowało częstotliwość wyjazdów na poziomie co najmniej kilku razy tygodniowo [*Badanie obrotu... w IV kwartale 2009...*, s. 5]. Ponadto w I kwartale 2009 roku na Ukrainie istotnie wzrosły ceny detaliczne towarów i usług konsumpcyjnych. Wpłynęło to na zmniejszenie opłacalności zakupów dla cudzoziemców. Należy także brać pod uwagę niekorzystny wpływ epidemii grypy na Ukrainie, co zmniejszyło liczbę wyjazdów, szczególnie w IV kwartale 2009 roku.

Zmiany, jakie nastąpiły w analizowanym okresie pod względem liczby przekroczeń granicy, wpłynęły w znacznym stopniu na wartość wydatków na zakup towarów i usług po obu stronach granicy. Średnie wydatki obywatela Ukrainy w trakcie pobytu w Polsce miały tendencję malejącą i wahały się od 708 PLN w IV kwartale 2008 do 573 PLN w IV kwartale 2009 roku. Przeciętne wydatki Polaków na Ukrainie były znacznie niższe i wynosiły w odpowiednich kwartałach 162 PLN w 2008 i 145 PLN w 2009 roku [*Badanie obrotu... w IV kwartale 2009...*, s. 2; *Badanie pilotażowe obrotów towarów...* 2009, s. 1-2]. Zestawiając te dane z liczbą przekroczeń granicy, można oszacować wartość zakupionych przez cudzoziemców towarów i usług. Znacznie większą wartość miały wydatki Ukraińców w Polsce, gdyż w rekordowym pod tym względem III kwartale 2009 roku wyniosły 596,2 mln PLN [*Badanie obrotów... w III kwartale 2009...*, s. 1]. Najwyższą wartość wydatki Polaków na Ukrainie miały w III kwartale 2008 roku, kiedy wyniosły 227,7 mln PLN [*Badanie pilotażowe obrotów towarów...* 2008, s. 1]. Był to jednak poziom wyjątkowy, gdyż w kolejnych kwartałach wartość wydatków malała i w IV kwartale 2009 roku wynosiła jedynie 80,8 mln PLN [*Badanie obrotu... w IV kwartale 2009...*, s. 2]. Brak porównywalnych danych dla 2007 roku utrudnia oszacowanie skutków wprowadzenia wiz Schengen na wartość wydatków. Można jedynie na podstawie spadku liczby przyjazdów Ukraińców do Polski szacować, że ich wydatki zmniejszyły się o ok. 40-50%.

Warto podkreślić, że nawet przy spadku wartości wydatków obywateli Ukrainy, jaki wystąpił po 2007 roku, w dalszym ciągu mają one bardzo istotne znaczenie dla sytuacji gospodarczej w regionach przygranicznych. Wartość zakupów Ukraińców w Polsce, zrealizowanych w III kwartale 2009 roku, stanowiła około 23% wartości oficjalnego eksportu z Polski na Ukrainę, przypadającego średnio na kwartał. Zakupy te miały szczególne znaczenie dla gospodarki w województwie lubelskim, gdyż stanowiły aż 21% wartości średniego eksportu ogółem. W województwie podkarpackim analogiczna relacja wynosiła 11,1%. Wydatki Polaków odwiedzających Ukrainę stanowiły w tym samym okresie około 14,9 % kwartalnego importu z Ukra-

iny do Polski [*Badanie obrotów... w III kwartale 2009...*, s. 11]. W poprzednich kwartałach udziały te były o kilka punktów procentowych niższe, co jednak nie zmienia wniosku o znacznej roli popytu cudzoziemców dla gospodarki województw przygranicznych. Potwierdza to także udział wydatków turystów z Ukrainy w wartości sprzedaży detalicznej, który w drugim półroczu 2008 roku wynosił 5,9% [*Badanie obrotu... w IV kwartale 2008...*, s. 9].

Podsumowując rozważania dotyczące skutków członkostwa w strefie Schengen dla sytuacji na granicy polsko-ukraińskiej, można sformułować następujące wnioski:

- wystąpił znaczny spadek liczby przyjazdów obywateli Ukrainy do Polski;
- największa intensywność zjawisk związanych z ruchem granicznym występuje na obszarach położonych do 50 km od granicy;
- znacznie zmniejszyła się wartość wydatków na zakupy towarów i usług ze strony cudzoziemców;
- zmiany zachodzące w ruchu granicznym mają duże znaczenie dla sytuacji gospodarczej na terenach przygranicznych;
- perspektywy rozwoju ruchu granicznego i ożywienia handlu przygranicznego w następnych latach można wiązać z upowszechnieniem zasad małego ruchu granicznego na podstawie zawartej umowy międzyrządowej.

Literatura

- Badanie obrotu towarów i usług w ruchu granicznym na granicy polsko-ukraińskiej w III kwartale 2009 roku*, GUS. Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Rzeszów 2009.
- Badanie obrotu towarów i usług w ruchu granicznym na granicy polsko-ukraińskiej i polsko-białoruskiej w IV kwartale 2009 roku*, GUS. Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Rzeszów 2010.
- Badanie pilotażowe obrotów towarów i usług w ruchu granicznym na granicy polsko-ukraińskiej w III kwartale 2008 roku*, GUS. Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Rzeszów 2008.
- Badanie pilotażowe obrotów towarów i usług w ruchu granicznym na granicy polsko-ukraińskiej w IV kwartale 2008 roku*, GUS. Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Rzeszów 2009.
- Biuletyn Statystyczny Służby Celnej za I-IV kwartał 2008, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.
- Biuletyn Statystyczny Służby Celnej za I-III kwartał 2009, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.
- Czapliński W., *Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne*, [w:] Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E., *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2001.
- Polska w Schengen*, www.udsc.gov.pl [16.03.2010] – strona internetowa Urzędu do spraw Cudzoziemców.
- Starzyk-Sulejewska J., *Ewolucja europejskiej współpracy policyjnej od Schengen do Nicei*, [w:] G. Michałowska (red.), *Integracja europejska. Instytucje. Polityka. Prawo*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego, Biuletyn Informacji Publicznej, www.bip.kprm.gov.pl.
- Zielińska-Głębocka A., *Funkcjonowanie czterech wolności na obszarze jednolitego rynku*, [w:] Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A. (red.), *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Zmiany w polityce wizowej państw UE. Raport z monitoringu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2009.

Źródła internetowe

www.intur.com.pl [20.02.2010] – strony internetowe Instytutu Turystyki.

www.nbp.gov.pl.

www.intur.com.pl/przyjazd.htm [16.03.2010].

www.intur.com.pl/warsztat2.htm [16.03.2010].

www.nbp.gov.pl/home.aspx?f=/kursy/kursy_archiwum.html – strona internetowa Narodowego Banku Polskiego.

EFFECTS OF THE SCHENGEN ZONE MEMBERSHIP FOR BORDER MOVEMENTS IN THE BORDERLAND BETWEEN POLAND AND UKRAINE

Summary: Effects of Poland's membership in the Schengen zone are connected with benefits which took place as a result of lifting the control on borders with the EU member countries. At the same time, there were also costs which were a consequence of changes in border movements' rules on the Poland's eastern border, which became an external border of the Schengen zone. Researches carried out on the borderland between Poland and Ukraine justify a statement that there was a border movement reduction and trade ties on the borderland were loosened. A general assessment of Poland's membership in the Schengen zone is unambiguously positive but changes which take place on the Eastern border form a vital problem in the regional dimension.