



Iwona Michalina Batyk

WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA:
MOTYWACJE, PROCESY I OGRANICZENIA.

DOŚWIADCZENIA POLSKO-ROSYJSKIEJ
WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ



Iwona Michalina Batyk

WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA:
MOTYWACJE, PROCESY I OGRANICZENIA.

DOŚWIADCZENIA POLSKO-ROSYJSKIEJ
WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ

Instytut Badań Gospodarczych

Olsztyn 2020

Recenzenci:

dr hab. Joanna Rakowska
prof. dr hab. Roman Kisiel

Skład, łamanie i projekt okładki (na podstawie Adobe Stock):

Ilona Pietryka

© Copyright by Instytut Badań Gospodarczych

ISBN 978-83-65605-17-7

DOI: 10.24136/eep.mon.2020.2

Instytut Badań Gospodarczych
ul. ks. Roberta Bilitewskiego, nr 5, lok. 19
10-693 Olsztyn, Poland

biuro@badania-gospodarcze.pl
www.badania-gospodarcze.pl

Spis treści

Wprowadzenie	5
1. Istota, formy i kształtowanie się współpracy transgranicznej	9
1.1. Konceptualizacja podstawowych pojęć	9
1.2. Podstawy prawne współpracy transgranicznej	13
1.3. Infrastruktura traktatowa w relacjach polsko-rosyjskich	16
1.4. Podmioty uprawnione do realizowania współpracy transgranicznej	25
1.5. Euroregion jako najbardziej zinstytucjonalizowana forma współpracy transgranicznej	30
1.6. Euroregiony na polsko-rosyjskim pograniczu	33
2. Przesłanki i uwarunkowania rozwoju polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej	41
2.1. Przesłanki rozwoju polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej	41
2.2. Uwarunkowania rozwoju polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej	49
2.3. Ograniczenia w rozwoju polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej	58
3. Instrumenty finansowego wsparcia i efekty polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej	67
3.1. Finansowanie polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej w latach 1994–2003	68
3.2. Finansowanie polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej w latach 2004–2006	73
3.3. Finansowanie polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej w latach 2007–2013	81
3.4. Finansowanie polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej w latach 2014–2020	85
3.5. Problemy w realizacji programów finansowania polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej	91

4. Wymiar gospodarczy współpracy transgranicznej	95
4.1. Ekonomiczne aspekty współpracy regionalnej	95
4.2. Korzyści wynikające z polsko-rosyjskiej współpracy gospodarczej	102
4.3. Bariery w polsko-rosyjskich relacjach gospodarczych	110
Podsumowanie	121
Bibliografia	127
Spis rysunków	151
Spis tabel	153

Wprowadzenie

W dobie dużych niepokojów o trwałość Wspólnoty Europejskiej, fundamentalne znaczenie dla dalszego jej funkcjonowania mają procesy integracji i współpracy. Współczesna Europa została ukształtowana w wyniku wspólnej kultury i przeszłości. Charakterystyczna dla Europy różnorodność regionalna, jest jednocześnie ogromnym jej atutem. Tożsamość regionalna w obrębie państw jest bardzo cennym elementem składowym Wspólnoty Europejskiej. Regiony graniczne i transgraniczne są swoistymi pomostami, które dzięki swej bliskości mają stwarzać szansę rozwoju dla ich mieszkańców.

Dla oddzielonych granicami państw czy regionów, współpraca transgraniczna umożliwia współdziałanie i stanowi szansę gospodarczego i społecznego ożywienia. Zaliczana jest do ważnych elementów kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, dla którego wyznacznikiem działań jest zasada subsydiarności i poszanowania godności drugiego człowieka. Istota współpracy polega na współdziałaniu zarówno regionów granicznych, jak i współpracy zagranicznej pomiędzy władzami regionalnymi i lokalnymi oraz organizacjami reprezentującymi obszary graniczne. Szeroko pojęta współpraca transgraniczna powinna przynieść korzyści wszystkim stronom i beneficjentom na każdym poziomie życia gospodarczego i społecznego. Kluczowe jest, aby korzyścią ze współpracy było umacnianie fundamentów do podejmowania przyszłych działań i realizowania kolejnych programów współpracy.

Problematyka współpracy transgranicznej Polski jest opisana w wielu pozycjach literatury. Analizy dotyczyły najczęściej funkcjonowania współpracy w określonych obszarach np. euroregionie, województwie czy miastach i wskazanym przez autorów zakresie działań. Zdecydowanie najwięcej opracowań dotyczy współpracy transgranicznej z Niemcami, co wynika przede wszystkim z długotrwałego rozwoju powiązań instytucjonalnych (np.: Ciok 1990; Strykiewicz 1996; Ciok 2004; Gorzelak i in. 2004; Węclawowicz i in. 2006, Solarz 2009). W literaturze przedmiotu znajdują się prace poświęcone współpracy ze wschodnimi sąsiadami: Ukrainą, Rosją i Białorusią (m.in.: Miszczuk, Kawałko 2005; Modzelewski 2006; Palmowski 2007; Cieślukowski 2007a; Cieślukowski 2007b; Miszczuk 2008; Komornicki 2008a; Komornicki 2008b; Palmowski 2013; Żukowski 2013). Najczęściej opracowania sku-

piają się na teoretycznych problemach kształtowania się granic i pograniczy (np.: Ciok 1990, Rykiel 1990; Rykiel 1991; Greta 2003; Eberhardt 2004; Sobczyński M. 2006; Rykiel 2006; Tomaszewski 2007; Moraczewska 2008, Żukowski, Chełminiak 2008; Perkowski 2013), kwestiach zagospodarowania przestrzennego, powiązaniach transportowych i przenikalności granic (m.in.: Stasiak 1991, Komornicki 2004; Komornicki 2005), współpracy podmiotów gospodarczych (np.: Strykiewicz 1998; Gruchman i in. 2002), współpracy regionów nadmorskich (m.in. Palmowski 2000), kontaktów społeczno-kulturowych (np.: Szul i in. 2005; Szul 2008), dysproporcji poziomu rozwoju (m.in.: Ciok, Raczyk 2008; Miszczuk 2008). Opisano środowiskowe i turystyczne efekty rozwoju współpracy transgranicznej (np.: Więckowski 2004; Potocki 2010) oraz implikacje społeczne (m.in.: Misiak, Rejzner 2002; Radek 2011a). Wybrane opracowania dotyczą także całościowej oceny efektów realizacji idei integracji w wymiarach społecznym, ekonomicznym i przestrzennym (np.: Gorzelak i in. 2004; Gorzelak, Krok 2006; Krok, Smętkowski 2006; Dołbłas, Raczyk 2010).

Analizując polsko-rosyjską współpracę transgraniczną należy skoncentrować się na oddziaływaniu zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań. Wszelkie przesłanki zmian w rozwoju, w największym stopniu zależne są od decyzji politycznych, polityki gospodarczej i społecznej, funkcjonowania gospodarki rynkowej, a także od procesów integracyjnych w Europie. Dostępne w literaturze rozważania dotyczą głównie form i kierunków współpracy transgranicznej na północno-wschodnim pograniczu Polski. Dostarczają one informacji o społecznym zasięgu wybranych działań realizowanych w ramach współpracy transgranicznej. Brakuje natomiast szerszej perspektywy spojrzenia na współpracę, z akcentem na współzależności między jej determinantami oraz konsekwencje podjętych decyzji. Ponieważ polsko-rosyjska współpraca transgraniczna w przeszłości dotyczyła głównie obszaru społecznego oraz ochrony środowiska, rozwoju infrastruktury i turystyki, brak jest literatury na temat obszaru gospodarczego i postrzegania współpracy transgranicznej przez pryzmat korzyści ekonomicznych dla regionów. Istnieją dwa główne aspekty interfejsu między współpracą transgraniczną a jej wpływem na rozwój regionów przygranicznych. Po pierwsze, są to wszelkie inicjatywy realizowane w ramach programów transgranicznych Unii Europejskiej, po drugie — efekty realizowania współpracy transgranicznej w kontekście korzyści dla mieszkańców regionów przygranicznych. Stanowi to potwierdzenie tezy formułowanej przez A. Decoville i in. (2013) — silne interakcje gospodarcze mają wpływ na transgraniczną integrację społeczności.

Uwzględniając powyższe, celem opracowania jest eksploracja polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej, z uwzględnieniem motywacji, form i ograniczeń jej rozwoju. Charakterystyka polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej jest zadaniem skomplikowanym, głównie ze względu na słabą siłę powiązań transgranicznych oraz duży wpływ czynników, takich jak: decyzje polityczne, bardzo mały poziom samodzielności decyzyjnej samorządów lokalnych, sankcje i kontr-sankcje, brak stabilnej sytuacji gospodarczej, kryzys konsumpcji, regulacje prawne i pozaprawne, brak instytucji otoczenia biznesu, ograniczony podmiotowo zasięg pomocy finansowej i wiele innych. Przyjęto założenie, że polsko-rosyjska współpraca transgraniczna uzależniona jest przede wszystkim od przesłanek politycznych, które implikują zmiany warunków prowadzenia współpracy we wszystkich obszarach życia gospodarczego i społecznego. W celu weryfikacji powyższej hipotezy zidentyfikowano

czynniki zmian i konsekwencje wynikające z ich oddziaływania. Podstawą opracowania były studia literatury naukowej, aktów prawnych pobranych z Internetowego Systemu Aktów Prawnych Sejmu RP, aktów prawnych Unii Europejskiej oraz dokumentów strategicznych i programowych wykazanych w bibliografii. Dla realizacji celu badawczego wykorzystano wtórne dane jakościowe i ilościowe, których źródłem były statystyki krajowe i dane federalnej narodowej statystyki rosyjskiej Pocstat, programy współpracy transgranicznej, dane i dokumenty programowe Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, a także badania instytucji monitorujących efekty transgraniczne, np. analizy Polskiej Organizacji Turystycznej czy badania ewaluacyjne ex-post efektów transgranicznej współpracy polskich regionów.

Rozdział pierwszy zawiera obszernie informacje na temat istoty oraz form kształtowania się współpracy na polsko-rosyjskim pograniczu. Obejmuje on konceptualizację podstawowych pojęć, przegląd infrastruktury traktatowej, a także charakterystykę podmiotów uprawnionych do realizowania współpracy transgranicznej, ze szczególnym uwzględnieniem euroregionów funkcjonujących na polsko-rosyjskim pograniczu. Rozdział drugi dotyczy przesłanek, uwarunkowań i ograniczeń w rozwoju polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej. W dalszej części znajduje się zarys programów operacyjnych Unii Europejskiej, analiza instrumentów finansowego wsparcia rozwoju współpracy oraz osiągnięte efekty. W rozdziale 4 szczególne miejsce poświęcone jest debacie na temat regionalnej współpracy gospodarczej, w której uwzględnione zostały ekonomiczne aspekty współpracy regionalnej, korzyści wynikające z polsko-rosyjskiej współpracy gospodarczej oraz bariery determinujące polsko-rosyjskie relacje gospodarcze. Dyskurs obejmuje bardzo istotne dla rozwoju współpracy okoliczności, a mianowicie — dynamicznie zmieniające się warunki polityczne, ekonomiczne i społeczne. Rozważania koncentrują się przede wszystkim na argumentach ekonomicznych, przyznając jednocześnie, że motywacje polityczne są często głównym czynnikiem determinującym współpracę gospodarczą i wzajemne relacje sąsiedzkie.

Celowość podjętej tematyki badawczej potwierdza potrzeba reorientacji warunków i zasad realizowania i finansowania współpracy transgranicznej na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Badania w zakresie oddziaływania warunków politycznych, gospodarczych i społecznych na rozwój współpracy transgranicznej, szczególnie na niższym poziomie agregacji, mogą stanowić ważne tło do zaproponowania rozwiązań w kolejnych programach współpracy transgranicznej finansowanych przez Unię Europejską (Medeiros 2018). Europejska Komisarz ds. Polityki Regionalnej Corina Cretu stwierdziła, że „konieczne są zmiany zmierzające do stworzenia nowej, bardziej elastycznej polityki spójności” (Cretu 2018), a zatem, informacje oraz wnioski formułowane w opracowaniu mogą być użyteczne dla osób i instytucji zaangażowanych w przygotowanie przyszłych strategii współpracy transgranicznej, strategii rozwoju regionalnego oraz innych dokumentów o znaczeniu strategicznym, tak dla regionu, jak i kraju.

Polsko-rosyjska współpraca transgraniczna realizowana w ramach przyszłych programów finansowania współpracy transgranicznej, mogłaby stać się efektywnym środkiem umacniania bezpieczeństwa sąsiedzkiego, przyczyniającego się do utrzymania pokoju międzynarodowego, a o to chyba najbardziej w obecnej rzeczywistości należy zabiegać.

1. Istota, formy i kształtowanie się współpracy transgranicznej

1.1. Konceptualizacja podstawowych pojęć

W literaturze przedmiotu występuje bardzo wiele definicji określających współpracę jednostek samorządu terytorialnego przekraczającą granice państwowe. Współpraca podmiotów szczebla lokalnego przybiera nazwy: współpraca transgraniczna, przygraniczna, ponadgraniczna, sąsiedzka, międzynarodowa, zagraniczna. W przypadku jednostek terytorialnych szczebla regionalnego mowa jest o współpracy regionalnej, międzyregionalnej i regionalnej transgranicznej (Kusiak-Winter 2011; Dołzbłasz, Raczyk 2010; Solarz 2009; Gorzelak, Bachter, Kasprzyk 2004; Kosiedowski, Słowińska 2009; Szadkowska 2010).

W Rozporządzeniu (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1783/1999, wyodrębniono trzy rodzaje współpracy terytorialnej:

- współpracę transnarodową (transnational),
- współpracę międzyregionalną (interregional),
- współpracę transgraniczną określaną mianem współpracy przygranicznej (cross-border).

W odniesieniu do polsko-rosyjskiej współpracy, powyżej cytowane Rozporządzenie określa, że „należy wspierać skuteczną transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną współpracę z państwami sąsiadującymi ze Wspólnotą, w przypadku gdy jest to konieczne dla zapewnienia regionom państw członkowskich graniczącym z państwami trzecimi skutecznej pomocy w ich rozwoju. Zatem właściwe jest zezwolenie, w drodze wyjątku, na finansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wsparcia projektów realizowanych na terytorium państw trzecich, jeżeli korzyści z takich projektów odnoszą regiony Wspólnoty”.

Pierwszy rodzaj współpracy terytorialnej — współpraca transnarodowa ukierunkowana jest na integrację terytorialną Unii Europejskiej poprzez wspieranie dostępności, zrównoważonego rozwoju i wyrównywania poziomów cywilizacyjnych obszarów miejskich

i wiejskich, innowacyjność i ochronę środowiska naturalnego (Rozporządzenie Rady Europejskiej nr 99/2000 z dnia 29 grudnia 1999 r.). Współpraca transnarodowa dedykowana jest władzom krajowym, regionalnym i lokalnym na terenie Unii Europejskiej współpracujących ze sobą w celu zapewnienia rozwoju Wspólnoty, przy czym partnerzy nie muszą ze sobą graniczyć (Solarz 2009). Współpraca ta sprzyja zintegrowanym partnerstwom ponad granicami krajów, które dotyczą różnych poziomów zarządzania i administracji oraz obejmują zarówno organy sektora publicznego, jak i podmioty prywatne. Współpraca transnarodowa może być realizowana przez jednostki samorządu terytorialnego, a także przez inne podmioty działające na szczeblu lokalnym i regionalnym. Przykładem może być współpraca między państwami należącymi do regionu Morza Bałtyckiego w ramach przedsięwzięć realizowanych przez Euroregion Bałtyk.

S. Dołzbłasz i A. Raczyk (2010) wskazują, że istnieją argumenty przeciwko posługiwaniu się pojęciem współpracy międzynarodowej w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, które nie są podmiotami prawa międzynarodowego. W odniesieniu do tego rodzaju jednostek autorzy proponują posługiwanie się terminami współpraca zewnętrzna, współpraca terytorialna (międzyterytorialna).

Jednym z rodzajów współpracy terytorialnej jest współpraca międzyregionalna, która dotyczy wspólnie podejmowanych działań przez władze państwowe, regionalne i lokalne w celu poprawy efektywności ich polityk, a także instrumentów rozwoju regionalnego i spójności. Działania te zwykle dotyczą wymiany informacji i dzielenia się zdobytymi doświadczeniami w wielu zakresach. W ramach współpracy międzyregionalnej kwalifikuje się całe terytorium Wspólnoty (Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r.).

Rozporządzenie Rady Europejskiej nr 99/2000 z dnia 29 grudnia 1999 r. dotyczące świadczenia pomocy dla państw partnerskich w Europie Wschodniej i Azji Środkowej stanowi, że współpraca międzyregionalna polega przede wszystkim na pomocy państwom partnerskim w zidentyfikowaniu i przeprowadzaniu działań, które są lepiej podejmowane na poziomie wielu krajów niż na poziomie krajowym, takich jak promowanie sieci, współpraca w dziedzinie środowiska oraz działania w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

W literaturze współpracę międzyregionalną określa się także jako wszelkiego rodzaju formy współpracy międzynarodowej, do których zalicza się sojusze i związki integracyjne państw położonych blisko geograficznie (Kołodziejcki, Szmigiel 2004). Podstawą tego rodzaju działań są wspólne interesy państw, wynikające z bliskiego sąsiedztwa, zbieżności ustrojów polityczno-społecznych, zbliżonego poziomu rozwoju gospodarki czy innych wspólnych cech, takich jak: język, kultura, tradycje historyczne, religia. We współpracy międzyregionalnej występuje komplementarne oddziaływanie sfery ekonomicznej i politycznej. P. Solarz (2009) wskazuje, że „nawet we współpracy motywowanej wyłącznie względami ekonomicznymi, nie sposób nie uwzględnić czynnika politycznego, dlatego można ją traktować jako specyficzny i dający się wyodrębnić system działań oraz procedur postępowania, ukierunkowany na osiągnięcie celów w polityce zagranicznej państwa w danym regionie geograficznym”. Współpracę międzyregionalną określa się również jako wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk w zakresie wspierania innowacyjności i gospodarki oraz

ochrony środowiska, nie powodując zmian prawnych w danym regionie (Pietrzyk 2000; Gajda 2005).

Trzecim rodzajem współpracy terytorialnej jest współpraca transgraniczna, która według Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, zawartej w Madrycie w dniu 21 maja 1980 r. oznacza „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń”. W odniesieniu do powyższej definicji K. Kaczmarczyk (2002) uznaje, że działania i zamierzenia nie odnoszą się do likwidacji istniejących granic politycznych, ale określają w sposób formalny i administracyjny ich sens. M. Giełda (2015) wskazuje, że wszelkie działania i zamierzenia podejmowane w ramach współpracy transgranicznej mają umożliwić mieszkańcom terenów przygranicznych niwelowanie przeszkód i sporów, w efekcie czego, możliwa staje się realna, a nie tylko formalna współpraca oraz godne współżycie i współistnienie często bardzo odmiennych i różnych kulturowo społeczności, które odnoszą się do siebie z szacunkiem i szanują wzajemnie swoją tożsamość i godność.

Na podstawie R. Kusiak-Winter (2011) definicja współpracy transgranicznej zawarta w Konwencji Madryckiej odnosi się do sąsiedzkich kontaktów, zakładających występowanie bliżej niesprecyzowanej bliskości granicy państwowej i związanej z nią wspólnoty interesów. Szerszym pojęciem jest „współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw” określona w art. 172 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Obejmuje ona każdą współpracę, niezależnie od geograficznego usytuowania współdziałających ze sobą jednostek, a więc również i tych pochodzących z innych regionów danego kraju. Zgodnie z powyższymi rozważaniami, każdy rodzaj współpracy transgranicznej można określić mianem współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, natomiast nie każdy przejaw współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw będzie można uznać za współpracę transgraniczną (Kusiak-Winter 2011).

Współpraca transgraniczna rozumiana jest jako sąsiedzka współpraca prowadzona we wszystkich dziedzinach życia, pomiędzy obszarami przygranicznymi: regionami, gminami i innymi podmiotami z obszarów przygranicznych (Szadkowska 2010). Podstawowymi wyróżnikami tego rodzaju współpracy jest więc granica oraz obszar wokół granicy, a zatem współpraca transgraniczna ma miejsce wówczas, kiedy jej zakres terytorialny i podmiotowy, powiązany jest z bliskością granicy państwowej. Posiada to również odniesienie do lokalizacji podmiotów realizujących tego rodzaju współdziałania — muszą pochodzić one z terenów przygranicznych. Zakres przedmiotowy współpracy transgranicznej jest bardzo szeroki.

Wielość definicji określających współpracę między jednostkami terytorialnymi pochodzącymi z różnych państw powoduje terminologiczny chaos. Bardzo często współpraca definiowana jest w sposób mało precyzyjny, brakuje mianowicie dokładnego zakresu terytorialnego i zakresu podmiotowego. Czynnikiem klasyfikującym regiony może być poziom integracji europejskiej państw ze sobą sąsiadujących: członkowie UE, państwa stowarzy-

szone, inne państwa nie będące członkami UE (Pietraś 1996). M. Perkmann (2003) dokonał podziału regionów przygranicznych według skali geograficznej, intensywności współpracy i rodzaju aktorów (prywatnych i publicznych). Według O. Martineza (1994) istnieją pogranicza: izolowane, koegzystujące, współzależne i zintegrowane. Ł. Wróblewski (2015) w swojej klasyfikacji zakłada następującą sekwencję etapów rozwoju regionów przygranicznych: zamknięte, przejściowe, otwarte i zintegrowane. J. Oleński (2016) skoncentrował się natomiast na aspekcie gospodarczym współpracy transgranicznej i wyróżnił pogranicza o gospodarce uwarunkowanej historycznie, politycznie, zasobowo, procesami industrializacji, polityką handlową oraz wspólnym rynkiem pracy. W badaniach regionów przy- i transgranicznych rozważane są różne koncepcje (Ciok 2004). Jedną z nich uwzględnia regiony peryferyjne, które w ujęciu geograficznym stanowią tereny położone w strefie marginalnej struktur państwa, natomiast z punktu widzenia ekonomii znajdują się poza miejscem, strefą czy centrum największej aktywności gospodarczej (Rykiel 1990). W kontekście geograficznym regiony przygraniczne zawsze są strefą peryferyjną, natomiast w odniesieniu ekonomicznym w określonych okolicznościach, np. mały ruch graniczny, mogą stać się obszarami najbardziej rozwiniętymi (Ciok 1990). B. Korop i A. Miszczuk (2018) dokonali podziału regionów na podstawie oceny ich aktywności transgranicznej i przyjęli następującą typologię regionów: lider-wizjoner, zwolennik, realizator-praktyk, konserwatysta, dezintegrator.

Wielu autorów wskazuje, że regiony przygraniczne są szczególnym typem regionów, o specyficie ich rozwoju decyduje zarówno peryferia, jak i funkcjonalny dualizm granicy, łącząc funkcje bariery i kontaktu (Fedorov, Korneevets 2008; Oding, Fedorov 2009; Ogneva 2014; Studzieniecki i in. 2016; Savosina 2014; Verkholantseva 2009). Funkcje te nie są statyczne, mają określony element dynamiczny. Wysoka dynamika zmian jest najczęściej charakterystyczna w przypadku granicy, która pełni funkcję bariery (Mezhevich 2002). Przekształcenie statusu polsko-rosyjskich regionów przygranicznych ze współistniejących do współzależnych implikuje interakcje w zakresie gospodarczym i społecznym. Potrzeba zaspokojenia specyficznych potrzeb mieszkańców regionów przygranicznych staje się bodźcem do dywersyfikacji działalności gospodarczej.

L. Vardomsky (2009) wyróżnia trzy podstawowe funkcje granicy: kontaktową (stanowiącą spoiwo), filtrującą (np. na granicy celnej) i barierową (utrudniającą komunikację). Uwzględniając stopień intensywności więzi granicznych oraz funkcjonalność granic Federacji Rosyjskiej z krajami sąsiadującymi M. Van der Velde i H. Van Houtum (2002) zaproponowali następującą typologię rosyjskich regionów przygranicznych: granica jako żelazna kurtyna, namacalna granica oraz wirtualna granica. Granica jako żelazna kurtyna jest charakterystyczna dla krajów będących w konflikcie politycznym lub militarnym, a także dla krajów o wyraźnej autokracji, np. granica z Koreą Północną. Namacalna granica odnosi się do najczęstszych rodzajów granic i charakteryzuje się szerokim zakresem funkcji kontrolujących, filtrujących i barierowych. Dla obywateli (szczególnie dla turystów) namacalna granica może być twarda lub miękka. Surowość granicy przejawia się w warunkach reżimu wizowego (warunki uzyskania wizy) i warunkach przekroczenia granicy (Kulgachev i in. 2017). Ten typ granicy funkcjonuje między Rosją a krajami Unii Europejskiej. Uproszczony typ granicy jest typowy dla warunków ruchu bezwizowego i małego ruchu granicznego, który funkcjonował między Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej a Rzecz-

pospolitą Polską. Funkcja kontaktowa granicy wpływa na stopniowy rozwój współpracy transgranicznej, o ile osiągnęte są efekty wynikające z realizacji umów międzyrządowych. W warunkach funkcji barierowej granicy, gminy przygraniczne, które nie są połączone z przejściami granicznymi, pozostają na peryferiach, co ogranicza możliwości dywersyfikacji gospodarczej.

Funkcjonalność granic jest dynamiczna i może się zmieniać zarówno w kierunku zwiększenia funkcji kontaktowej, jak i w kierunku wzmocnienia bariery granicy. Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i strefy Schengen doprowadziło do zmiany rodzaju granic z trudnych na super miękkie, co znacznie zwiększyło ich funkcję kontaktową. Odwrotnym przykładem jest zmiana rodzaju granicy między Rosją a Ukrainą: z miękkiej wirtualnej na praktycznie granicę z maksymalnym wzrostem bariery. Konsekwencją tych zmian było zniszczenie więzi handlowych i gospodarczych między regionami przygranicznymi oraz rosnący efekt ich peryferii.

1.2. Podstawy prawne współpracy transgranicznej

Współpraca transgraniczna definiowana jest w międzynarodowych aktach normatywnych oraz licznych dokumentach, takich jak m.in.:

- Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między wspólnotami i władzami Terytorialnymi, przyjęta w Madrycie dnia 21 maja 1980 r., ratyfikowana przez Polskę w dniu 10 marca 1993 r. stanowi dokument Rady Europy i jest znana jako Konwencja Madrycka,
- Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych (pierwotnie, do 1995 r. — Europejska Karta Regionów Przygranicznych), uchwalona przez Radę Europy w dniu 20 listopada 1981 r. i przyjęta przez Polskę w 1995 r.,
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, uchwalona w Strasburgu 15 października 1985 r., ratyfikowana przez Polskę w 1993 r., która daje ogólne kompetencje do współpracy transgranicznej,
- Europejska Karta Samorządu Regionalnego, przyjęta w Strasburgu w 1997 r. przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych (znana jako Karta Samorządności Regionalnej),
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”.

Podstawowym dokumentem określającym ramy współpracy transgranicznej jest Konwencja Madrycka, która wskazuje, że współpraca transgraniczna odnosi się do regionów znajdujących się po obu stronach granicy (transgranicznych), których władze terytorialne oraz mieszkańcy wyrażają chęć współpracy, której celem jest rozwój społeczno-gospodarczy. Zgodnie z Konwencją Madrycką współpraca wspólnot i władz dotyczy następujących dziedzin: rozwoju regionów, miast i wsi, poprawy infrastruktury, rozwoju usług dla mieszkańców regionów, ochrony środowiska oraz wzajemnej pomocy w przypadku katastrof lub nieszczęść. Art. 2 ust. 2 Europejskiej Konwencji definiuje wspólnoty i władze terytorialne jako „jednostki, urzędy i organy realizujące zadania lokalne i regionalne oraz uważane za ta-

kie przez prawo wewnętrzne każdego państwa”. Dokument ten określa także wzorce współpracy pomiędzy stronami, w wymiarze prawnym, administracyjnym i technicznym. Art. 4 określa, że „każda z umawiających się stron poczyni wysiłki na rzecz rozwiązania wszelkich problemów natury prawnej, administracyjnej lub technicznej, które mogłyby zakłócić rozwój i pomyślną realizację współpracy transgranicznej i — jeśli to konieczne — poczyni stosowne uzgodnienia z jedną lub wieloma umawiającymi się stronami, których sprawa ta dotyczy”.

W Preambule Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych uchwalonej 20 listopada 1981 r. w Euroregionie Euregio na pograniczu Niemiec i Holandii, a następnie zmienionej 1 grudnia 1995 r. w Szczecinie, w Euroregionie Pomerania, na pograniczu Polski i Niemiec określono, że: „granice są bliźniami historii”. Współpraca transgraniczna pomaga w łagodzeniu niekorzystnych skutków istnienia owych granic, a także w przewyższaniu skutków położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw, oraz służy poprawie warunków życiowych osiadłej tam ludności. Współpraca ta obejmować powinna wszystkie dziedziny życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego oraz związanej z nimi infrastruktury. (...) Służy bowiem urzeczywistnianiu zasad prawa międzynarodowego na dającym się przejrzycie i regionalnie objąć obszarze pogranicza. Współpraca lokalnych/regionalnych instytucji publicznoprawnych poniżej szczebla ogólnopaństwowego, partnerów społecznych oraz grup ludności prowadzona ponad granicami państw wspiera pokój, wolność, bezpieczeństwo i przestrzeganie praw człowieka oraz ochronę mniejszości etnicznych i narodowych. Regiony graniczne i transgraniczne stają się tymi samymi częściami składowymi i pomostami w procesie jednoczenia się Europy, służąc współzyciu europejskich społeczeństw łącznie z mniejszościami.

Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych uchwalona 20 listopada 1981 r. w Euregio definiuje współpracę transgraniczną jako współpracę zarówno sąsiedzką jak i międzynarodową. Współpraca sąsiedzka odnosi się do przylegających do siebie regionów granicznych, zaś współpraca zagraniczna dotyczy władz szczebla regionalnego i lokalnego, organizacji lub instytucji reprezentujących tereny graniczne. Współpraca transgraniczna obejmuje swoim zasięgiem działania władz lokalnych, regionalnych oraz wspólnych inicjatyw przedsiębiorstw, organizacji i mieszkańców, a zatem może być realizowana w wymiarze politycznym, gospodarczym, społecznym oraz terytorialnym. Należy jednak podkreślić, że celem współpracy transgranicznej nie jest tworzenie nowej formy władz lokalnych, która stałaby ponad władzami poszczególnych państw. Wszystkie działania władz lokalnych, które związane są ze współpracą transgraniczną, powinny być podejmowane w ramach kompetencji przyznanych władzom przez prawo krajowe, z jednoczesnym poszanowaniem procedur demokratycznych. Konieczne jest także respektowanie praw danego państwa oraz jego zobowiązań międzynarodowych. Istnieje szerokie spektrum instrumentów współpracy obejmujące różnorodne obszary wymagające współpracy międzyregionalnej. Regiony transgraniczne mogą wspólnie inwestować w projekty B+R, infrastrukturę badawczą, transfer technologii czy wsparcia innowacji (Radosevic, Ciampi Stancowa 2015).

W Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych wskazano na ograniczenia w rozwoju regionów granicznych i transgranicznych, które przede wszystkim wynikają z:

- różnych struktur i kompetencji administracji,
- różnych przepisów podatkowych i socjalnych,
- słabo rozwiniętej kooperacji małych i średnich firm,
- różnych przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- różnych przepisów w dziedzinie ochrony środowiska i gospodarki odpadami,
- nierozwiązanych codziennych problemów granicznych,
- parytetów walutowych (przede wszystkim na granicach zewnętrznych),
- różnych systemów komunikacyjnych, które nie są nastawione na wymagania transgranicznego rynku wewnętrznego,
- niespójnych rynków pracy, struktury płac i systemów socjalnych na granicach zewnętrznych, które grożą powstawaniem konfliktów i społecznych niepokoju,
- utraty poczucia bezpieczeństwa w wyniku otwarcia granic,
- rosnącego transgranicznego ruchu turystycznego, który jest w konflikcie z ochroną przyrody i ochroną środowiska,
- istniejących i przyszłych nieudanych inwestycji w dziedzinie usług i świadczeń socjalnych dokonywanych w sytuacji braku transgranicznego zasięgu oraz istnienia barier prawnych i finansowych,
- trudności w zakresie transgranicznego kształcenia zawodowego, co jest istotną barierą w funkcjonowaniu otwartego Europejskiego Rynku Wewnętrznego oraz transgranicznego rynku pracy,
- istniejących po obu stronach uprzedzeń, stereotypów, braku empatii i zrozumienia dla inności sąsiada.

Rozporządzenie Rady Europejskiej nr 99/2000 z dnia 29 grudnia 1999 r. określa cele współpracy transgranicznej, do których należą:

- pomoc regionom przygranicznym w przewyciężaniu specyficznych problemów rozwojowych,
- zachęcanie do łączenia sieci po obu stronach granicy, np. usługi transgraniczne,
- przyspieszenie procesu transformacji w państwach partnerskich poprzez ich współpracę z regionami granicznymi w Unii Europejskiej lub Europie Środkowej i Wschodniej.
- ograniczenie transgranicznych zagrożeń środowiskowych i zanieczyszczenia środowiska.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, określa współpracę transgraniczną jako rodzaj współpracy terytorialnej, która swoim zasięgiem obejmuje współpracę transgraniczną, międzyregionalną i transnarodową (ponadnarodową). Rozporządzenie wskazuje na cele współpracy transgranicznej, do których należy rozwiązywanie wspólnych problemów w regionach przygranicznych, takich jak:

- słaba dostępność, szczególnie w odniesieniu do technologii informacyjno-komunikacyjnych i infrastruktury transportowej,

- upadający lokalny przemysł,
- nieodpowiednie otoczenie biznesu,
- brak powiązań między lokalnymi i regionalnymi szczeblami administracji,
- niski poziom badań i innowacji,
- zanieczyszczenie środowiska,
- zapobieganie ryzyku,
- wzajemne animozje mieszkańców państw sąsiadujących,
- uruchomienie niewykorzystanego potencjału wzrostu w obszarach przygranicznych obejmującego: rozwój transgranicznej infrastruktury badawczej, placówek innowacyjnych i klastrów, integrację transgranicznego rynku pracy, współpracę między instytucjami edukacyjnymi oraz współpracę między placówkami ochrony zdrowia.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa wskazuje, że „w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS) Unia oferuje sąsiadującym z nią krajom europejskim uprzywilejowane stosunki, oparte na wzajemnym zobowiązaniu do przestrzegania i promowania takich wartości jak demokracja i prawa człowieka, praworządność, dobre rządy oraz zasady gospodarki rynkowej i trwały rozwój gospodarczy”. Polska realizuje współpracę transgraniczną zarówno z krajami członkowskimi Unii Europejskiej, jak również z krajami spoza Unii Europejskiej, czyli krajami Partnerstwa Wschodniego UE oraz Federacją Rosyjską. Znalazło to odniesienie w powyżej cytowanym Rozporządzeniu, które uznaje szczególny status Federacji Rosyjskiej zarówno jako sąsiada Unii, jak i strategicznego partnera w regionie. Europejska Polityka Sąsiedztwa wyznacza ramy dla większej mobilności i bardziej intensywnych kontaktów międzyludzkich, zwłaszcza poprzez umowy o ułatwieniach wizowych i umowy o readmisji oraz na zasadzie indywidualnej, za pomocą liberalizacji systemu wizowego. Niniejsze rozporządzenie powinno wspierać wdrażanie współpracy regionalnej w całym europejskim sąsiedztwie, prowadzonej między innymi w ramach polityki wymiaru północnego lub synergii czarnomorskiej, jak również, przede wszystkim w przypadku współpracy transgranicznej, aspekty zewnętrzne strategii makroregionalnych.

1.3. Infrastruktura traktatowa w relacjach polsko-rosyjskich

Każde państwo, w realizacji swojej polityki zagranicznej bazuje na podporządkowanej polityce traktatowej. W traktatach dostrzec można stan wzajemnych stosunków pomiędzy państwami. Intensywność oraz przedmiotowy zakres współpracy odzwierciedla liczba i treść zawieranych umów. W polsko-rosyjskich relacjach międzynarodowych konieczna jest szczególna transparentność. Przegląd stanu dokumentów prawnych regulujących bilateralne stosunki został opisany głównie na podstawie umów ogłoszonych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim oraz publikacji tekstów umów w Zbiorze Dokumentów, wydawanym przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, który nie ma oficjalnego charakteru.

Analiza polsko-rosyjskich relacji traktatowych jest zadaniem dosyć skomplikowanym. Nie wszystkie obowiązujące w relacjach dwustronnych umowy zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim. Wiele umów zawartych w latach 1992–2000 nie docze-

kało się właściwej promulgacji, a wiele z nich ogłaszanych jest z opóźnieniem, np. Umowa o przejściach granicznych (Szymański 2011).

Najważniejszym dokumentem prawa międzynarodowego o charakterze powszechnym jest Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. Konwencja weszła w życie 27 stycznia 1980 r. Nazywana jest ona „super traktatem”, „traktatem traktatów” czy też „kodeksem prawa traktatów”. Konwencja wiedeńska stała się dokumentem dyplomatycznym, niezbędnym dla rządów, doradców prawnych rządów, negocjatorów, sędziów i innych zainteresowanych procesem zawierania i wykonywania traktatów, niezależnie od tego, czy ich państwo jest, czy nie jest formalnie stroną Konwencji. W doktrynie jest uznawana powszechnie za jedną z najlepszych form kodyfikacji prawa międzynarodowego. W dokumencie tym zawarte są istotne dla stosunków międzynarodowych aksjologiczne przesłania (Frankowska 2009):

- zasadę poszanowania umów międzynarodowych i nakaz przestrzegania ich w dobrej wierze,
- zasadę wyższości prawa międzynarodowego nad krajowym na forum międzynarodowym,
- nieważność umów wymuszonych siłą,
- nieważność umów sprzecznych z normami prawa bezwzględnie obowiązującymi.

Konwencja wiedeńska stanowi podstawę dla międzynarodowych i krajowych procedur traktatowych, wyznacza zakres prawny, który jest punktem wyjścia do zawierania i wykonywania umów międzynarodowych. W Art. 2 ust. 1 pkt a Konwencji, traktat został zdefiniowany jako „międzynarodowe porozumienie zawarte pomiędzy państwami w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie, czy dwóch lub więcej powiązanych ze sobą dokumentach i bez względu na jego szczególną nazwę”.

Po rozpadzie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w 1990 r., suwerenna Federacja Rosyjska nie zawarła z Polską umowy sukcesyjnej, a zatem w świetle prawa międzynarodowego Federacja Rosyjska jest uznawana za kontynuatora, a nie sukcesora Związku Radzieckiego (Czapliński, Wyrozumski 2004). Od początku Rosja wskazała na potrzebę renegotjowania niektórych umów dwustronnych i zastąpienia ich nowymi uregulowaniami. Prace w tym zakresie rozpoczęły się od ustanowienia Protokołu między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej w sprawie obowiązywania w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską umów dwustronnych (Przyborowska-Klimczak, Staszewski 1998; Czapliński 1998). Strony unormowały najważniejsze dziedziny współpracy i wypracowały podstawy infrastruktury traktatowej polsko-rosyjskich stosunków. Taką podstawę tworzą zawarte umowy, wśród których wymienić należy przede wszystkim:

- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie w dniu 22 maja 1992 r.,
- Konwencję konsularną, sporządzoną w Moskwie dnia 22 maja 1992 r. (Konwencja konsularna między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską, sporządzona w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.),

- Traktat o handlu i współpracy gospodarczej, sporządzony w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r.,
- Umowę w sprawie przejść granicznych, sporządzoną w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.,
- Umowę o współpracy kulturalnej, naukowej i oświatowej, sporządzoną w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r.,
- Umowę o współpracy transgranicznej, sporządzoną w Warszawie dnia 2 października 1992 r.,
- Umowę o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, sporządzoną w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r.,
- Umowę w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku, sporządzoną w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.

W polsko-rosyjskich stosunkach międzynarodowych nadal obowiązują traktaty o istotnym znaczeniu, do których zaliczyć należy m.in.:

- Umowę między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej, podpisaną w dniu 16 sierpnia 1945 r.,
- Umowę między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o stosunkach prawnych na polsko-radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych, podpisaną w Moskwie dnia 15 lutego 1961 r.,
- Umowę między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o rozgraniczeniu morza terytorialnego (wód terytorialnych), strefy ekonomicznej, strefy rybołówstwa morskiego i szelfu kontynentalnego na Morzu Bałtyckim, podpisana w Moskwie dnia 17 lipca 1985 r.,
- Umowę między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o granicznej komunikacji kolejowej, podpisaną w Warszawie dnia 7 kwietnia 1972 r.,
- Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o wzajemnej ochronie praw autorskich, podpisane w Warszawie dnia 4 października 1974 r.

Kluczową rolę w polsko-rosyjskiej współpracy odgrywa Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie dnia 22 maja 1992 r. Art. 1 Traktatu stanowi: „Strony kształtują swoje stosunki w duchu przyjaźni, dobrosąsiedzkiego partnerstwa, równouprawnienia, zaufania i wzajemnego szacunku, opierając się na prymacie prawa międzynarodowego i na zasadach poszanowania suwerenności, nienaruszalności granic, integralności terytorialnej, nieingerencji w sprawy wewnętrzne oraz prawa narodów do decydowania o swoim losie”.

Ważny z perspektywy politycznej i prawnej Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, obecnie wydaje się przede wszystkim dokumentem o charakterze deklaracji, w dość znacznym zakresie pozbawionym możliwości realizacji jego postanowień. Istotnym jego wyróżnikiem jest specyfikacja niemal

wszystkich możliwych dziedzin stosunków międzynarodowych. Może on również stanowić podstawę do ustanawiania bardziej szczegółowych dokumentów o charakterze wykonawczym. Według J. Szymańskiego (2011) znajduje to wyraźne potwierdzenie w licznych umowach zawartych w późniejszym czasie, które stanowią swoistą „konkretyzację reglamentowanej sfery współpracy poprzez wskazanie i sprecyzowanie jej reguł”.

Zasadnicze zmiany w polsko-rosyjskich relacjach traktatowych nastąpiły po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. W prawie Wspólnoty, umowy międzynarodowe spełniają szczególnie istotną rolę. Z jednej strony stanowią akty konstytuujące Unię, z drugiej — są instrumentem prawnym służącym instytucjom Unii Europejskiej do realizowania swoich zadań. Unia Europejska zawiera umowy międzynarodowe z państwami trzecimi oraz organizacjami międzynarodowymi w całym zakresie swoich kompetencji. Umowy te dotyczą bardzo wielu dziedzin, takich jak: współpracy, rozwoju, handlu, ceł, konkurencji, transportu, rybołówstwa, nauki, technologii, itp. Stroną umów jest Unia Europejska, a zatem ich postanowienia muszą być stosowane przez państwa członkowskie.

Polska jako państwo członkowskie Wspólnoty Europejskiej na podstawie Traktatu podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., przyjęła zobowiązanie w zakresie dostosowania własnych zobowiązań traktatowych do członkostwa w UE. Art. 6 ust. 10 określa następujące zobowiązanie: „W zakresie, w jakim umowy między jednym lub większą liczbą nowych Państw Członkowskich z jednej strony a jednym lub większą liczbą państw trzecich drugiej strony, nie są zgodne z zobowiązaniami wynikającymi z niniejszego aktu, nowe Państwo Członkowskie podejmie wszelkie właściwe środki w celu wyeliminowania stwierdzonych niezgodności. Jeżeli nowe Państwo Członkowskie napotyka na trudności w dostosowaniu umowy zawartej z jednym lub większą liczbą państw trzecich przed przystąpieniem, Państwo to, zgodnie z postanowieniami umowy, wystąpi z niej”.

W odniesieniu do umów obowiązujących z Rosją, jeszcze przed akcesją Polska wypowiedziała trzy umowy:

- Umowę między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o wzajemnych podróżach bezwizowych obywateli obu państw, podpisana w Warszawie dnia 13 grudnia 1979 r. Zastąpiła ją Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o warunkach podróży obywateli Rzeczypospolitej Polskiej i obywateli Federacji Rosyjskiej, podpisana w Warszawie dnia 18 września 2003 r. Umowa ta wprowadziła obowiązek wizowy w ruchu osobowym pomiędzy Polską i Rosją.
- Konwencję między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie zapobiegania powstawania przypadków podwójnego obywatelstwa, podpisana w Warszawie dnia 31 marca 1965 r. Protokół o wygaśnięciu konwencji był sporządzony w Warszawie dnia 27 lipca 1999 r., a po ratyfikacji wszedł w życie 30 kwietnia 2002 r.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o handlu i współpracy gospodarczej, sporządzony w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r., który wszedł w życie 15 maja 1995 r. i obowiązywał do dnia 30 kwietnia 2004. Wypowiedzenie umowy ogłoszone zostało w Dz.U. z 2004 r. Nr 129, poz. 1361.

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej Polska wypowiedziała Federacji Rosyjskiej kolejne trzy umowy:

- Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o równoważności dokumentów o wykształceniu, stopniach i tytułach naukowych wydawanych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, podpisane w Warszawie dnia 10 maja 1974 r.
- Umowę między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o współpracy nad dalszym polepszeniem obsługi technicznej maszyn, urządzeń, aparatury, dostarczanych we wzajemnej wymianie handlowej, podpisanej w Moskwie dnia 18 lipca 1974 r.
- Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o wzajemnym przekazaniu działek gruntu dla budowy ośrodków technicznych współdziałających w obsłudze maszyn, urządzeń, aparatury, dostarczanych we wzajemnej wymianie handlowej i o warunkach budowy tych ośrodków, podpisane w Warszawie dnia 3 października 1978 r.

Na podstawie Art. 6 ust. 6 Traktatu z 2003 r. „począwszy od dnia przystąpienia, oraz do czasu zawarcia niezbędnych protokołów, o których mowa w ust. 2, nowe Państwa Członkowskie stosują postanowienia umów zawartych wspólnie przez obecne Państwa Członkowskie oraz Wspólnotę z Algierią, Armenią, Azerbejdżanem, Bułgarią, Chorwacją, Egipcem, Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii, Gruzją, Izraelem, Jordanią, Kazachstanem, Kirgistanem, Libanem, Meksykiem, Mołdową, Marokiem, Rumunią, Federacją Rosyjską, San Marino, Republiką Południowej Afryki, Koreą Południową, Syrią, Tunezją, Turcją, Turkmenistanem, Ukrainą oraz Uzbekistanem, jak również innych umów zawartych wspólnie przez obecne Państwa Członkowskie i Wspólnotę przed przystąpieniem”.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej skutkuje istotnymi konsekwencjami dla polsko-rosyjskich relacji traktatowych, do których zaliczyć należy (Szymański 2011):

- ograniczenie zdolności traktatowej Polski w zakresie przekazanych kompetencji na rzecz UE, które „wyklucza możliwość podjęcia aktywności traktatowej w sferach podlegających przekazaniu oraz w tych dziedzinach, które zostały objęte kompetencjami solidarными oraz regulacjami prawa pochodnego”,
- obowiązek zapewnienia zgodności zobowiązań traktatowych z państwami trzecimi, zaciągniętych przez Polskę przed datą akcesji,
- wprowadzenie obowiązku zawierania umów z państwami trzecimi w zakresie uprawnień konkurencyjnych, zgodnych z prawem UE,
- włączenie Polski do zakresu podmiotowego stosowania umów zawartych przez UE z Rosją przed datą akcesji.

Szymański J. (2011) twierdzi, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej nie spowodowało szczególnych zmian w stosunkach traktatowych z Rosją, jednak w znacznym stopniu oddziałuje na przyszłe relacje traktatowe, wyłączając możliwość samodzielnego zawierania umów w wielu dziedzinach współpracy. Wraz z rozwojem prawa wspólnotowego, sfera kompetencji państw członkowskich będzie podlegała dalszym ograniczeniom, co w kon-

sekwencji pozostawia państwom członkowskim bardzo ograniczone pole dla samodzielnej współpracy. Zawarcie umowy między Polską a Rosją wymaga uzgodnienia z Komisją Europejską, a to w znacznym stopniu redukuje możliwości podpisywania traktatów stanowiących instrument prawny współpracy państw w wymiarze bilateralnym.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej zostały podpisane następujące dokumenty:

- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy gospodarczej, podpisana w dniu 2 listopada 2004 r.
- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, Rządem Federacji Rosyjskiej i Rządem Republiki Litewskiej w sprawie określenia punktu styku granic państwowych, podpisane w Wilnie dnia 27 października 2005 r.
- Porozumienie między Ministrem Edukacji Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Edukacji i Nauki Federacji Rosyjskiej o współpracy w dziedzinie edukacji, podpisane w dniu 28 października 2005 r.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o wzajemnej ochronie informacji niejawnych, podpisana 8 lutego 2008 r.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o żegludze po Zalewie Wiślanym (Kaliningradzkij Zaliw), podpisana dnia 1 września 2009 r.
- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o rozszerzeniu zakresu ruchu w drogowym przejściu granicznym Gołdap-Gusiew o ruch autobusów zarejestrowanych w państwach trzecich, w formie wymiany not.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o transporcie morskim, podpisana w dniu 6 grudnia 2010 r.
- Protokół o wniesieniu zmian do Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP, z 25 sierpnia 1993 r., podpisany w Warszawie dnia 29 października 2010 r.
- Protokół o wniesieniu zmian do Protokołu Dodatkowego do Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP z dnia 25 sierpnia 1993 r., podpisany w Warszawie dnia 29 października 2010 r.
- Umowa pomiędzy Rządami Królestwa Danii, Republiki Estońskiej, Republiki Finlandii, Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Rzeczypospolitej Polskiej, Federacji Rosyjskiej i Królestwa Szwecji dotycząca przywilejów i immunitetów Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku.
- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o wniesieniu zmian do Protokołu o wprowadzeniu zmian i uzupełnień do Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o międzynarodowych przewozach drogowych oraz do Protokołu o jej stosowaniu, podpisane w dniu 28 kwietnia 2011 r.

- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o transporcie morskim, podpisana w Warszawie dnia 6 grudnia 2010 r.
- Porozumienie z dnia 20 grudnia 2012 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zmianie zakresu ruchu towarowego w drogowym przejściu granicznym Gronowo–Mamonowo na międzynarodowy ruch pojazdów ciężarowych o masie całkowitej do 6 ton.
- Ustawa z dnia 16 marca 2012 r. o ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Moskwie dnia 14 grudnia 2011 r.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Moskwie dnia 14 grudnia 2011 r.

Podstawą współpracy polskich regionów z Obwodem Kaliningradzkim jest Porozumienie między Rządem RP a Rządem FR o współpracy północno-wschodnich województw RP i Obwodu Kaliningradzkiego FR z dnia 22 maja 1992 r. (zwane dalej Porozumieniem). Art. 2 Porozumienia stanowi: „Strony będą tworzyć sprzyjające warunki dla współpracy w szczególności w takich dziedzinach jak:

- rozwój regionów, miast i obszarów wiejskich,
- transport samochodowy, kolejowy, powietrzny, morski, rzeczny i rurociągowy oraz jego infrastruktura,
- łączność,
- zaopatrzenie w elektryczność, gaz, wodę,
- współpraca przemysłowa,
- rolnictwo,
- handel i usługi,
- finanse i bankowość,
- budownictwo,
- gospodarka komunalna, w tym budowa oczyszczalni, sieci kanalizacyjnych, urządzeń do utylizacji odpadów,
- ochrona przyrody i środowiska,
- wykorzystanie zasobów naturalnych,
- oświata, nauka, kultura, kształcenie zawodowe i wzajemne nauczanie języka sąsiada,
- ochrona zdrowia, w tym wzajemne wykorzystywanie placówek służby zdrowia,
- turystyka i sport,
- walka z przestępczością,
- pomoc i podejmowanie wspólnych przedsięwzięć w dziedzinie ratownictwa morskiego,
- informowanie się i pomoc na wypadek klęsk ekologicznych i żywiołowych, katastrof i epidemii, a także współdziałanie w likwidacji ich skutków”.

Artykuł 3 Porozumienia określa, że „Organy administracji państwowej i samorządów, podmioty gospodarcze oraz organizacje społeczne będą nawiązywać bezpośrednie kon-

takty na wszystkich szczeblach i zawierać odpowiednie porozumienia i kontrakty, w celu realizacji konkretnych projektów współpracy w dziedzinach wymienionych w artykule 2^o.

Istotą Porozumienia jest zapis Artykułu 17, że „realizacja postanowień nie będzie naruszać prawa wewnętrznego żadnego z obu państw”. Na podstawie Porozumienia została utworzona Polsko-Rosyjska Rada do spraw Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej (zwana dalej Radą). Statut tego organu określa wspólne programy i działania mające na celu rozwój współpracy regionów. Rada wskazuje na kierunki oraz możliwości współpracy, podejmuje starania zmierzające do zwiększenia efektywności tej współpracy oraz opracowuje propozycje dotyczące warunków prawnych, ekonomicznych, finansowych i rynkowych niezbędnych do wzajemnie korzystnego współdziałania gospodarczego i rozwoju przedsiębiorczości podmiotów gospodarczych obu państw. W strukturach Rady funkcjonuje jedenaście komisji tematycznych, m.in. do spraw: przejść granicznych, rolnictwa, transportu, kultury, sportu i turystyki oraz ochrony środowiska. Pomimo ograniczenia oficjalnych kontaktów, na szczeblu Rady utrzymywane są kontakty robocze (np. przedstawicieli służb granicznych), organizowane są spotkania izb handlowo-przemysłowych i gospodarczych, wspólne fora gospodarcze (np. Bałtyckie Forum Biznesu), wizyty studyjne przedstawicieli władz lokalnych oraz realizowane są wspólne projekty (np. Szlak zamków gotyckich). Spotkania w ramach Forum są doskonałą okazją do prezentacji aktualnego stanu realizacji Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Rosja 2014–2020. Przedstawiciele władz lokalnych spotykają się również w ramach Forum Parlamentów Południowego Bałtyku.

Polsko-rosyjskie stosunki gospodarcze realizowane są na podstawie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy gospodarczej z dnia 2 listopada 2004 r. Współpraca realizowana w ramach Umowy obejmuje następujące zadania:

- wykorzystanie potencjału gospodarczego dla wzmocnienia dwustronnych stosunków gospodarczych
- intensyfikację dwustronnych stosunków gospodarczych, w szczególności w sferze inwestycji, innowacji i finansowania projektów gospodarczych
- rozbudowę infrastruktury w dziedzinie transportu i systemów transportu nośników energii
- rozwój współpracy międzyregionalnej.

Na mocy Umowy powołano Polsko-Rosyjską Międzyrządową Komisję ds. Współpracy Gospodarczej, stanowiącą główne instytucjonalne forum dla dialogu gospodarczego między Polską i Rosją. Art. 2 powyższej Umowy definiuje szczegółowe działania, do których należą:

- współdziałanie w realizacji projektów w zakresie infrastruktury transportowej i przygranicznej,
- projektowanie, budowa i modernizacja obiektów przez podmioty gospodarcze jednego państwa na terytorium drugiego państwa lub wspólne występowanie podmiotów gospodarczych obu państw na ich terytorium lub na terytorium państw trzecich,
- rozwój współpracy małych i średnich przedsiębiorstw,

- wdrażanie mechanizmów w zakresie finansowania, ubezpieczenia oraz udzielania gwarancji dla projektów gospodarczych, w tym inwestycyjnych,
- współdziałanie w dziedzinie certyfikacji i standaryzacji,
- sprzyjanie kontaktom między izbami handlowo-przemysłowymi i innymi organizacjami zrzeszającymi podmioty gospodarcze,
- rozwój usług konsultingowych, prawnych, bankowych i technicznych, w tym wspomagających realizację projektów inwestycyjnych na terytorium obydwu państw,
- inicjowanie i popieranie różnorodnych form kontaktów, w tym wymiany specjalistów i personelu technicznego, szkoleń, udziału w międzynarodowych targach i wystawach, projektach gospodarczych i innych przedsięwzięciach związanych ze współpracą gospodarczą,
- rozwój współpracy w dziedzinie turystyki.

Polsko-rosyjskie stosunki gospodarcze regulują także umowy międzyrządowe odnoszące się do poszczególnych sfer relacji gospodarczych, w tym m.in. Umowa między Rządem RP a Rządem FR w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku z 22 maja 1992 r. oraz umowy regulujące współpracę w dziedzinie energetyki, transportu, infrastruktury granicznej, turystyki i kontaktów międzyregionalnych. Dokumentem określającym współpracę handlową i gospodarczą z Federacją Rosyjską jest Umowa o partnerstwie i współpracy ustanawiająca partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi a Federacją Rosyjską z dnia 24 czerwca 1994 r., rozszerzona na nowe kraje członkowskie Protokołem podpisanym 27 kwietnia 2004 r. w Luksemburgu. Ważną platformą dwustronnych relacji gospodarczych była Polsko-Rosyjska Międzyrządowa Komisja ds. Współpracy Gospodarczej oraz Grupy Robocze pracujące w ramach w/w Komisji, m.in. grupy robocze do spraw: handlu i inwestycji, współpracy w sektorze paliwowo-energetycznym, współpracy w dziedzinie turystyki, współpracy w dziedzinie wojskowo-technicznej, rolnictwa, współpracy celnej. Dodatkowo powołana jest Grupa Robocza ds. współpracy weterynaryjnej oraz Polsko-Rosyjska Komisja Mieszana ds. międzynarodowych przewozów drogowych. Ustalenia dotyczące współpracy regionalnej są zazwyczaj oceniane w kategoriach społecznych i ekonomicznych, jednakże bardzo istotne znaczenie dla jej rozwoju mają decyzje polityczne. Warunki geopolityczne i motywy polityczne są bardzo często czynnikiem w najwyższym stopniu determinującym współpracę regionalną, a zatem może być ona rozwijana lub wstrzymana z powodu decyzji politycznych. Po aneksji Krymu w 2014 r. oraz w wyniku polityki rosyjskiej na wschodzie Ukrainy, działalność większości wyżej wymienionych grup została zawieszona. Aktywne są niektóre formaty współpracy regionalnej, w tym również w zakresie współpracy gospodarczej tj.: Program Współpracy Transgranicznej Polska-Rosja 2014–2020 oraz Polsko-Rosyjska Rada ds. współpracy regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim.

W wymiarze bilateralnym relacje traktatowe Polski z Federacją Rosyjską nie wyglądają zbyt imponująco, a obowiązujące umowy nie mają kluczowego znaczenia dla stanu wzajemnych stosunków. Pomimo, że obejmują one wiele dziedzin współpracy, to ich regulacje cechuje nadmierna ogólnikowość i zbyt ogólny zakres unormowania sąsiedzkich stosunków. Zobowiązania wynikające z traktatów można uznać za minimalne, co oznacza, że nie stwarzają one stabilnych podstaw współpracy. Paradoksalnie, w znacznym stopniu czynią

one polsko-rosyjską współpracę wysoce nieprzewidywalną, o czym w ostatniej dekadzie można było się wielokrotnie przekonać.

1.4. Podmioty uprawnione do realizowania współpracy transgranicznej

Procesy integracyjne i globalizacyjne sprzyjają procesowi decentralizacji, który zachęca do podejmowania oddolnych działań na rzecz regionów przygranicznych. Cechą charakterystyczną ostatnich kilku dekad jest decentralizacja stosunków międzynarodowych, co powoduje że władze centralne zmuszone są dzielić przestrzeń międzynarodową z władzami regionalnymi. Władze regionalne w bardzo dużym stopniu wpływają na procesy integracyjne, politykę zagraniczną i sprawy wewnętrzne państwa (Kukułka 2000). Decentralizacja doprowadziła do wzrostu znaczenia regionów w Europie, co w istotnym stopniu wpłynęło na rozwój współpracy transgranicznej. W konsekwencji nastąpiło przeniesienie kompetencji oraz zadań i środków na poziom lokalny i regionalny. Jedną z podstawowych zasad ustrojowych obowiązującą w Unii Europejskiej jest zasada subsydiarności, zgodnie z którą władza określonego szczebla realizuje tylko te zadania, których nie może skutecznie wykonać władza na niższym poziomie. Następuje wówczas przeniesienie kompetencji z poziomu niższego na wyższy. Z silniejszą pozycją regionów związany jest wzrost aktywności samorządu terytorialnego w sferze kontaktów międzynarodowych (Wieczorek, Głęb 2016).

Traktat z Maastricht z 1992 r. uznaje region za pełnoprawną stronę stosunków międzynarodowych. Instytucją doradczą będącą swoistym gwarantem uwzględniania stanowiska i potrzeb władz oraz społeczności lokalnych w procesie stanowienia prawa jest Komitet Regionów. Instytucja ta opiniuje na wniosek Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej w procesie stanowienia prawa dotyczącego zagadnień związanych z samorządem regionalnym i lokalnym.

Współpraca transgraniczna dotyczy szerokiego spektrum form zagranicznej aktywności państwowych i samorządowych władz szczebla regionalnego i lokalnego, podmiotów gospodarczych, instytucji i organizacji społecznych, współdziałających ze sobą wskutek naturalnego zainteresowania partnerem zagranicznym (Gierłowski 1993; Grzyb 2010).

Współpraca transgraniczna z obwodem kaliningradzkim zaczęła rozwijać się w latach 90. XX w. W początkowym okresie najsilniejszy jej rozwój dotyczył obszarów: kultury, oświaty i sportu. W zakresie współpracy gospodarczej i turystyki transgranicznej aktywność była niewielka. Brak było inicjatyw dotyczących ochrony środowiska, gospodarki przestrzennej i komunalnej. Do najważniejszych efektów współdziałania zaliczyć należy rozwój infrastruktury przygranicznej oraz możliwość wspólnego aplikowania o środki pomocowe Unii Europejskiej (Dołżbasz, Raczyk 2010).

Uprawnienia do realizowania współpracy transgranicznej przysługują wielu podmiotom. W początkowym okresie podejmowania współpracy transgranicznej organem odpowiedzialnym za wszelkie działania w jej zakresie byli wojewodowie. Na podstawie Ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, wojewoda jako organ administracji rządowej był jedynym podmiotem międzynarodowej współpracy województw. Taki stan prawny obowiązywał do czasu utworzenia województw samorządowych. Po reformach ustrojowych z 1 stycznia 1990 r., na mocy których wpro-

wadzono trójstopniowy podział terytorialny oraz trzy szczeble samorządu terytorialnego, gminy, powiaty i województwa nabyły uprawnienie do podejmowania działań dotyczących realizowania współpracy transgranicznej. Normę kompetencyjną w tym zakresie stanowi art. 172 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który określa, iż „jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.). Konstytucja RP gwarantuje polskim jednostkom samorządu terytorialnego każdego szczebla prawo do współpracy o zasięgu wykraczającym poza granice państwa, które wynika z art. 172 ust. 2: „Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”.

Odpowiednie uregulowania w zakresie realizowania współpracy transgranicznej znalazły się w Ustawie o samorządzie gminnym (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym), która stanowi, że zadaniem własnym gminy jest współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (art. 1 ust. 7 pkt 20). Art. 18 ust. 2 pkt 12a określa, iż do kompetencji Rady Gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowanie do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. W pierwotnym brzmieniu w powyższej Ustawie brak było zasad regulujących zagadnienia współpracy transgranicznej. Regulacja w tym zakresie została wprowadzona w Ustawie z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, która rozszerzyła kompetencje Rady Gminy o działania w zakresie podejmowania współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw.

Kolejnym aktem prawnym jest Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, na mocy której Rada Powiatu posiada kompetencje do podejmowania uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowaniem do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych.

Kompetencje poszczególnych szczebli organizacyjnych ulegają rozszerzeniu, i tak: powiat w przeciwieństwie do gminy jest upoważniony do podejmowania współpracy jedynie na szczeblu lokalnym. Powiat nie posiada uprawnień do przystępowania do udziału w formach współpracy o zasięgu regionalnym. Województwo posiada kompetencje szersze niż powiat, i ma uprawnienia do udziału w organizacjach o zasięgu zarówno lokalnym, jak i regionalnym. Zgodnie z Ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, samorząd w ramach zadań związanych m.in. z formułowaniem strategii rozwoju województwa i realizowaniem polityki jego rozwoju, może współpracować z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich. Art. 18 pkt 13 i 14 powyższej Ustawy, daje uprawnienia dla Sejmiku Województwa do uchwalania priorytetów współpracy zagranicznej województwa, a także do podejmowania uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej. Ponadto Ustawa określa, że współpraca zagraniczna województwa musi pozostawać w zgodzie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i zobowiązaniami międzynarodowymi. Warty uwagi jest fakt, że podjęcie przez Sejmik uchwał w sprawie przyjęcia

priorytetów współpracy transgranicznej województwa, wymaga zgody ministra właściwego ds. zagranicznych.

Działania w zakresie współpracy transgranicznej podejmowane przez administrację samorządową na różnych szczeblach, można podzielić na: instytucjonalne formy współpracy, działania w ramach umów, działania prawne pozaumowne oraz działania faktyczne (Wieczorek, Głęb 2016). Do pierwszej grupy należą: Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej, związki celowe, stowarzyszenia, spółki prawa handlowego oraz euroregiony. Za kluczowy instrument współpracy gospodarczej uznaje się Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2137/85 z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie powołania Europejskiego zgrupowania interesów gospodarczych (EZIG). Do zadań tego organu należy wspieranie współpracy gospodarczej, której adresatem są nie tylko przedsiębiorcy, ale także podmioty prawa publicznego. Kolejną instytucją ponadnarodową, której celem jest ułatwianie i upowszechnianie współpracy transgranicznej w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej jest Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUMT). Ugrupowanie powstało na mocy Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 z dnia 5 lipca 2006 r., którego postanowienia określa Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej).

Jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizowania współpracy transgranicznej mogą zawierać odpowiednie umowy. W odniesieniu do tej formy współpracy dostępne jest zawieranie następujących rodzajów umów: publicznoprawnych, prywatnoprawnych oraz umów o współpracy transgranicznej. Kolejną formą współpracy transgranicznej, którą stosuje administracja samorządowa, są działania prawne pozaumowne, wśród których wyróżnia się formy współpracy „luźniejsze” i „właściwe”. Do pierwszych z nich (w których udział danej gminy w procesie decyzyjnym jest raczej sporadyczny) należą m.in. czynności w zakresie opiniowania i informowania, a także związane z nimi procedury. Do drugiej grupy — „właściwej” współpracy transgranicznej (w której wszystkie objęte nią podmioty mają jednakowy udział w procesie decyzyjnym) zalicza się czynności związane z zawieraniem umów oraz wspólnym wydawaniem aktów prawnych (Wieczorek, Głęb 2016).

Pomimo dużej różnorodności form realizowania współpracy transgranicznej, bardzo często odbywa się ona na zasadzie bezpośrednich, żywiolowych i spontanicznych kontaktów zarówno między przedstawicielami władz lokalnych, jak i społecznościami zamieszkującymi regiony przygraniczne. Zazwyczaj kontakty te są nieformalne i nieoficjalne. Takie formy współpracy zmierzają bezpośrednio do wywołania skutku faktycznego w administracji, nie wywołując skutków prawnych (Jaroszyński i in. 1956; Kuta 1984; Kusiak-Winter 2011). Warunkiem realizowania wszelkich form jest przestrzeganie prawa zgodnie z obowiązującymi przepisami (Błaś 2005). Zaliczamy do nich przede wszystkim określone prawem czynności konwencjonalne oraz materialno-techniczne, interpretowane jako czynności organizatorskie i przygotowujące pracę organów administracji (Kuta 1984; Kusiak-Winter 2011). W odniesieniu do współpracy transgranicznej jest to zwoływanie i organizowanie wspólnych narad i posiedzeń, prowadzenie dokumentacji oraz działania społeczno-organizatorskie (Starościk, Iserzon 1963; Jaworska-Dębska 2000).

W ramach polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej samorządy terytorialne regionów przygranicznych podejmują wielokierunkowy zakres działań. Inicjatywy realizowane przez te jednostki można podzielić na trzy grupy:

- działania administracyjne wspomagające usługi materialne i niematerialne na rzecz mieszkańców regionów przygranicznych, a także innych podmiotów np. stowarzyszeń,
- działania organizatorsko-promocyjne, w zakresie których organizowane są targi dla przedsiębiorców, upowszechnia się informacje gospodarcze, zachęca się przedstawiciele biznesu do udziału we wspólnych inicjatywach gospodarczych, co jest zbieżne z polityką i strategią rozwoju lokalnego i regionalnego,
- działania koordynacyjne, do których zaliczyć należy: nadzór nad procesami transgranicznymi, pobudzanie rozwoju gospodarczego w regionach (wspieranie działalności Specjalnych Stref Ekonomicznych), profilowanie kierunków podejmowanych przez przedsiębiorstwa, mieszkańców oraz organizacje pozarządowe,
- wspólne działania służb mundurowych, komunalnych, inspekcji i straży podległych samorządom terytorialnym.

Akty prawne obowiązujące na szczeblu międzyrządowym uzupełniają umowy o współpracy, jakie z Obwodem Kaliningradzkim podpisało województwo warmińsko-mazurskie (2001 r.) oraz województwo pomorskie (2002 r.). Polskie miasta, takie jak: Olsztyn, Elbląg, Gdańsk, Gdynia, Starogard Gdański, Białystok, Toruń, Łódź, Zabrze i Racibórz posiadają umowy o współpracy i partnerstwie z Kaliningradem. Ponadto w latach 1995–2002 w Olsztynie i Kaliningradzie działali przedstawiciele mera i prezydenta miasta, którzy koordynowali działania i służyli pomocą przy organizacji wspólnych imprez sportowych i kulturalnych. Pośredniczyli także w nawiązywaniu kontaktów i przekazywaniu informacji gospodarczych między organizacjami lokalnych przedsiębiorców. Prezydent Olsztyna patronował i promował targi turystyczne odbywające się w Kaliningradzie. W 2002 r. był także inicjatorem porozumienia między Kaliningradem a stowarzyszeniem „Polskie Zamki Gotyckie”, któremu w dalszym ciągu przewodniczy. Porozumienie to przewiduje przedłużenie trasy turystycznej Polskich Zamków Gotyckich na teren Obwodu Kaliningradzkiego i objęcie nią tamtejszych obiektów.

Zaangażowanie wojewody warmińsko-mazurskiego skupia się głównie na rozwoju infrastruktury przygranicznej. Samorządy wojewódzkie sprawują opiekę nad różnym przedsięwzięciami transgranicznymi podejmowanymi w regionie, stanowią wsparcie organizacyjne i promocyjne. Działania samorządów powiatowych koncentrują się na zadaniach publicznych w obszarze transportu drogowego, ochrony zdrowia, edukacji, kultury, sportu i turystyki oraz ochrony środowiska. Ponadto, samorządy powiatowe realizują współpracę transgraniczną poprzez działania podległych im jednostek organizacyjnych takich jak: straż pożarna, szkoły średnie, muzea, centra informacji turystycznej.

Najniższym szczeblem administracyjnym prowadzącym współpracę transgraniczną są gminy, które w swoich działaniach koncentrują się na rozwoju kultury, oświaty, sportu i turystyki oraz kontaktach bezpośrednich ludności regionów przygranicznych. Dla niektórych polskich gmin nadgranicznych ważnym przyczynkiem do realizowania współpracy z Rosjanami jest funkcjonowanie przejścia granicznego na ich terenie. Dzięki inicjatywom takim jak: organizacja spotkań kulturalnych, turystycznych czy sportowych, pikników, festynów, wymiany przedstawicieli różnych środowisk (dzieci, młodzieży, sportowców), społeczności przygraniczne mają szansę poznania się. Takie działania są doskonałym fundamentem do planowania i rozwoju współpracy transgranicznej. O ile relacje między przedstawicielami

władz rządowych Polski i Rosji nie stanowią wsparcia dla rozwoju wzajemnej współpracy, to relacje polskich i rosyjskich władz na szczeblu regionalnym i lokalnym się bardzo dobre. Polscy samorządowcy pozytywnie wypowiadają się o ich rosyjskich partnerach twierdząc, że są oni serdeczni, otwarci i życzliwi. Sprawnie działający samorząd to taki, który w swoim dążeniu do celu, jakim jest poprawa sytuacji społeczno-ekonomicznej, tworzy partnerskie relacje z różnymi grupami interesariuszy (przedsiębiorcy, mieszkańcy, potencjalni inwestorzy, organizacje pozarządowe) i umiejętnie angażuje we współpracę społeczność lokalną (Wojarska, Marks-Bielska 2018). Współpraca transgraniczna polskich samorządów z obwodem kaliningradzkim realizowana jest w wielu obszarach, takich jak: edukacja, kultura, turystyka, polityka społeczna, zdrowie, ochrona środowiska, rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa. Efektem współpracy jest wiele przedsięwzięć o charakterze transgranicznym, przyczyniających się do wzrostu gospodarczego regionów oraz oddziaływujących na poprawę warunków życia mieszkańców obszarów przygranicznych.

Bardzo dużą aktywność w realizowaniu zadań w ramach współpracy transgranicznej, zarówno po stronie polskiej, jak i rosyjskiej wykazują organizacje pozarządowe. Działalność tego rodzaju struktur cechuje szybkość i sprawność w podejmowaniu decyzji i działań oraz nowatorskie podejście do rozwiązywania problemów. Najczęściej realizowane projekty transgraniczne obejmowały organizację konferencji, szkoleń, warsztatów, wizyt studyjnych, staży, plenerów i wystaw artystycznych, a także aktywność wydawniczą (np. wydanie Atlasu Organizacji Pozarządowych Obwodu Kaliningradzkiego) i promocyjną (zwłaszcza promocję za pomocą social mediów). Działania organizacji pozarządowych skupiają się na aktywnościach zmierzających do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, świadczenia pomocy społecznej, ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, co w konsekwencji prowadzi do rozwoju lokalnego. Istotą tych działań jest dzielenie się doświadczeniami i przekazywanie dobrych praktyk wschodnim partnerom. Przykładem mogą być doświadczenia związane z pomocą dla osób niepełnosprawnych i upośledzonych, którymi strona polska dzieliła się z organizacjami z obwodu kaliningradzkiego. Rosyjscy partnerzy są bardzo mocno zainteresowani wszelkimi rozwiązaniami w tym zakresie, ponieważ sfera pomocy osobom niepełnosprawnym jest w eksklawie bardzo słabo rozwinięta (Romanowska, Samojłowicz 2004). Przykładem organizacji non-profit jest Polski Klub w Kaliningradzie, utworzony w 2004 r. z inicjatywy biur turystycznych z Kaliningradu. Zrzesza on firmy turystyczne zainteresowane rozwojem turystyki we współpracy z Polską. Kolejnym działaniem w kooperacji z polskim partnerem wykazuje się Baltic Business Club, który skupia ludzi biznesu z obwodu kaliningradzkiego, i który podejmuje wspólne inicjatywy z Gdańskim Klubem Biznesu.

Współpraca transgraniczna jest realizowana przez zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych: związki gmin, związki sportowe, kulturowe czy religijne. Podejmowanie takiej współpracy jest zależne od rodzaju zrzeszenia. Bardzo często przykładem aktywności transgranicznej jest organizowanie działań integracyjnych między społecznościami zamieszkującymi tereny przygraniczne, takich jak: spotkania, festyny, imprezy sportowe, wydarzenia o podobnej problematyce. Za najważniejsze wyznaczniki uznaje się połączenie tych wspólnot uwarunkowaniami geograficznymi oraz wspólnotą interesów. Wobec po-

wyższego z grupy organizacji transgranicznych należy wykluczyć miasta partnerskie, chociaż niektóre z nich spełniają takie warunki np. Olsztyn–Kaliningrad.

Pomimo bardzo dużego zaangażowania w nawiązywaniu i kształtowaniu wzajemnych polsko-rosyjskich relacji transgranicznych, współpraca organizacji pozarządowych spotyka się z utrudnieniami, takimi jak: granica jako główna bariera, biurokracja, trudności związane z uzyskaniem środków na prowadzenie wspólnych działań oraz niesprzyjająca atmosfera polityczna między Polską a Rosją. Wskazać należy, że nie tylko organizacje non-profit muszą mierzyć się z ograniczeniami, dotyczy to również jednostek terytorialnych. Rozwój współpracy na poziomie samorządów i gmin determinują przede wszystkim bariery natury prawno-administracyjnej, do których zaliczyć należy: różne struktury i kompetencje organów administracji, różnice w ubezpieczeniach społecznych i podatkach oraz odmienne przepisy i normy w zakresie ochrony środowiska. Jako praktyczne formy niedostosowania prawodawstwa państw sąsiadujących ze sobą należy wskazać np.: brak uprawnień do podejmowania interwencji straży pożarnej na terytorium sąsiada bez zgody organów na poziomie centralnym czy zakaz noszenia broni przez policjantów sąsiednich państw podczas wspólnych kontroli (Kościuch, Poźniak 2012).

1.5. Euroregion jako najbardziej zinstytucjonalizowana forma współpracy transgranicznej

Współpraca transgraniczna realizowana jest na różnych poziomach i przybiera różnorodne formy. Do najbardziej rozpowszechnionych form należą euroregiony. Euroregiony oraz bliskie im inne formy prawne (mikroregiony, związki międzygminne) stanowią skuteczny i niezbędny instrument realizacji szeroko rozumianej polityki regionalnej. Zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego stymulują procesy decentralizacyjne, a także wpływają na poprawę sprawności działań samorządu i jego organów. Przyczyniają się do dynamicznego rozwoju sąsiedzkich relacji między społeczeństwami oraz tworzenia sieci współpracy samorządów lokalnych po obu stronach granicy. Instytucja sąsiedztwa może być również skutkiem nieformalnych działań środowiskowych oraz tworzenia funkcjonalno-przestrzennych sieci współpracy samorządów lokalnych (Leoński 2001). Podstawą rozwoju takich procesów są określone instrumenty prawne, które przekazują samorządom terytorialnym prerogatywy do tworzenia związków komunalnych i stowarzyszeń oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń.

Charakterystyczną cechą euroregionu jest wyodrębniony region europejski, położony na pograniczu dwóch lub kilku sąsiadujących ze sobą krajów. Ponadto, jest to organizacja powołana przez strony umowy euroregionalnej do koordynacji współpracy na określonym obszarze i zaakceptowana przez Unię Europejską, która może wspierać finansowo jej działalność. Po raz pierwszy euroregion został określony w ramach współpracy transgranicznej — Euroregio, zatwierdzonej w 1958 r. i obejmującej swoim zasięgiem obszar przylegający do granicy holendersko-niemieckiej (Jastrzębska 2008).

Najbardziej zinstytucjonalizowaną formą współpracy transgranicznej są euroregiony. Podstawą prawną ich funkcjonowania są przede wszystkim umowy zawierane między władzami regionalnymi a lokalnymi. Współpraca transgraniczna realizowana w formule

euoregionów ma na celu podejmowanie działań w zakresie kultury, nauki i gospodarki. Podstawą wszelkich aktywności powinno być osiąganie korzystnych efektów dla obydwu stron. Ponadto, bardzo istotnym elementem jest pogłębianie wzajemnych relacji między mieszkańcami lokalnych społeczności, a także podmiotami gospodarczymi. Przyczynkiem do aktywizacji współpracy między państwami Europy Środkowej i Wschodniej były przemiany ustrojowe, które miały miejsce w latach 80. i 90. XX w.

Zmiany polityczne w Polsce stworzyły warunki do współpracy transgranicznej na płaszczyźnie regionalnej. W procesie negocjacji w sprawie członkostwa Polski do Unii Europejskiej pod uwagę brane były kontakty z bezpośrednimi sąsiadami. Zakres i funkcjonowanie relacji sąsiedzkich określone zostały w umowach o partnerstwie i współpracy. Poszczególne państwa korzystały z pomocy wspólnotowej, której formuła i rozmiary zależały od przynależności do określonej grupy państw: kandydaci do członkostwa korzystali z programu PHARE, państwa objęte umowami o partnerstwie i współpracy z programu TACIS. Unia Europejska wypracowała szereg zasad i instrumentów, za pośrednictwem których oddziałuje na środowisko międzynarodowe, a państwa znajdujące się w bezpośrednim sąsiedztwie stanowią specyficzny przedmiot zainteresowania na każdym etapie jej rozwoju. Dominującą formą współpracy transgranicznej na granicach Polski są euoregiony, które rozwijają się od początku procesu polskiej transformacji politycznej i ustrojowej. Powstanie euoregionów było wynikiem inicjatywy rządowych, jak i działań oddolnych podejmowanych przez władze terytorialne w sąsiadujących ze sobą państwach. Zinstytucjonalizowane związki transgraniczne w formie euoregionów rozwinęły się najwcześniej i najintensywniej na zachodniej granicy Polski (Ciok 2002; Grzyb 2010).

Wśród zadań realizowanych przez euoregiony należy wyróżnić: rozwój demokracji, wspieranie rozwoju gospodarczego, eliminowanie skutków peryferyjnego położenia, pokonywanie antagonizmów i uprzedzeń między mieszkańcami regionów przygranicznych, podnoszenie poziomu i komfortu życia mieszkańców regionów przygranicznych, a także asymilację ze zintegrowaną Europą przy zachowaniu niezależności państw członkowskich. I. Zabielska (2013) wyodrębnia dwie grupy funkcji euoregionów: rozwojowo-gospodarcze i społeczno-kulturalne.

Wzdłuż całej polskiej granicy funkcjonuje 16 euoregionów (*Euroregiony na granicach Polski* 2007):

- na pograniczu zachodnim działają 4 euoregiony: polsko-niemieckie euoregiony Pomierania, Pro Europa Viadrina, Sprewa–Nysa–Bóbr oraz położony na styku pogranicza zachodniego i południowego polsko-czesko-niemiecki Euroregion Nysa,
- na granicy południowej jest 7 euoregionów: polsko-czeskie euoregiony Glacensis, Pradziad, Śląsk Cieszyński i Silesia, polsko-czesko-słowacki Euroregion Beskidy, polsko-słowacki Euroregion Tatry oraz położony na styku pogranicza wschodniego i południowego polsko-słowacko-ukraińsko-rumuńsko-węgierski Euroregion Karpacki,
- na pograniczu wschodnim funkcjonują: polsko-ukraińsko-białoruski Euroregion Bug, polsko-białoruski Euroregion Puszcza Białowieska i położony częściowo także na pograniczu północnym polsko-białorusko-litewski Euroregion Niemen,
- na granicy północnej znajdują się Euroregion Bałtyk integrujący w ramach współpracy transgranicznej jednostki terytorialne pięciu krajów: Polski, Danii, Litwy, Rosji i Szwecji

(strona łotewska wystąpiła z euroregionu) oraz polsko-rosyjski Euroregion Łyna–Ława. Na graniczących z Polską obszarach Litwy i Rosji (obwód kalininingradzki). Samorządy litewskich i rosyjskich jednostek terytorialnych podpisały porozumienie o współpracy transgranicznej o nazwie Euroregion Szeszupa.

Analiza euroregionu powinna obejmować trzy wymiary: organizacyjny, systemowy i przedmiotowy. W wymiarze organizacyjnym jest to struktura obejmująca instytucje oraz organizacje lokalne i regionalne, położone po obu stronach granicy administracyjnej państw. Euroregion jest podmiotem prawnym działającym zgodnie z prawem wewnętrznym każdego z państw oraz z postanowieniami zawartymi w porozumieniach międzypaństwowych. Euroregion posiada własne środki finansowe, obsługę administracyjną, grupy robocze oraz współpracujących ekspertów.

W wymiarze systemowym euroregion realizuje współpracę nastawioną na rozwój regionów, rozwiązywanie ich problemów oraz określanie strategii. Podstawą działania euroregionu jest nawiązywanie kontaktów transgranicznych między władzami regionalnymi, gospodarkami, instytucjami, partnerami społecznymi, a także mieszkańcami regionów. Przejawem działania jest udział tych podmiotów w procesach decyzyjnych, wypracowywaniu wspólnych strategii oraz programach i projektach.

W wymiarze przedmiotowym euroregion charakteryzuje się współdziałaniem w obszarach: gospodarczym, społecznym i kulturalnym. Aktywności przybierają różnorodne formy doradztwa, wspierania i koordynowania współpracy transgranicznej, między innymi w zakresie: rozwoju gospodarczego, turystyki i sportu, transportu i komunikacji, rolnictwa, ochrony środowiska, gospodarki energią i odpadami, edukacji, kultury, służby zdrowia, telekomunikacji oraz bezpieczeństwa publicznego. W praktyce działania euroregionów zmierzają do realizacji programów, umów i uzgodnień zawieranych w ramach Unii Europejskiej.

Euroregion stanowi także bardzo istotny instrument zachęcający mieszkańców obszarów granicznych do zaangażowania się w relacje międzynarodowe, poprzez kształtowanie przyjaznych stosunków sąsiedzkich. Przykładem może być udział indywidualnych przedsiębiorców w działaniach promujących regiony przygraniczne, organizowanie spotkań partnerskich i imprez o charakterze otwartym. Inicjatywy takie, z jednej strony świadczą o dążeniach przedsiębiorców do uzyskiwaniu korzyści gospodarczych, natomiast z drugiej strony, promują i zachęcają do budowy zaufania jako ważnego elementu kapitału społecznego obniżającego koszty transakcyjne we wspólnych działaniach. Aktywności podejmowane w ramach działalności euroregionu mogą wpływać na zmianę zachowania społeczności lokalnych zamieszkujących obszary przygraniczne, zmianę postrzegania sąsiadów zza granicy. Mieszkańcy pogranicza w dużym stopniu postrzegają euroregion jako kluczowe narzędzie rozwijania aktywnej roli państw, które mając wzdłuż swoich granic obszary współpracy transgranicznej, pośrednio tworzą warunki do przyjaznego i bezpiecznego sąsiedztwa (Kuźmiar 1994; Grzyb 2010).

W Polsce można wskazać dwa modele funkcjonowania euroregionów (*Euroregiony na granicach Polski* 2007):

- samorządowy — polegający na tworzeniu po stronie polskiej, na podstawie Prawa o stowarzyszeniach, celowego związku gmin, który wchodzi w porozumienie z podobnym związkiem po drugiej stronie granicy. Model ten dominuje na pograniczu zachodnim

oraz w większej części pogranicza południowego i dotyczy to takich euroregionów, jak: Pomerania, Pro Europa Viadrina, Sprewa–Nysa–Bóbr, Glacensis, Pradziad, Silesia, Śląsk Cieszyński, Beskidy i Tatry,

- administracyjno-samorządowy — polegający na tworzeniu przez regionalne i lokalne organy władzy rządowej i samorządowej ponadgranicznego związku międzyregionalnego lub związku transgranicznego. Model ten występuje na pograniczu południowo-wschodnim. Przykładem takiego sposobu instytucjonalizacji współpracy euroregionalnej był proces tworzenia euroregionów: Karpackiego, Bug, Niemen i Bałtyk (Grzyb 2010).

Reasumując, należy uznać, że euroregion jest nie tylko najbardziej zinstytucjonalizowaną formą współpracy transgranicznej, lecz również modelem współpracy, który w możliwie największym stopniu urzeczywistnia cele i idee współpracy transgranicznej. Model ten doskonale wpisuje się w proces integracji europejskiej (Wieczorek, Głab 2016).

1.6. Euroregiony na polsko-rosyjskim pograniczu

Na wschodniej granicy Polski, później niż na innych granicach bo dopiero w 1997 r., powstał Euroregion Niemen, do którego Federacja Rosyjska przystąpiła w 2002 r. Pierwszym euroregionem, w którym od początku istnienia partnerem jest kraj Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki) jest Euroregion Bałtyk. Należy jednak uwzględnić, że powyżej wskazane euroregiony zostały powołane w wyniku inicjatyw odgórnych, więc ich aktywność na początku istnienia była znacznie mniejsza. W porównaniu z innymi granicami współpraca była zdecydowanie mniej intensywna (z wyjątkiem handlu przygranicznego).

Obecnie na pograniczu polsko-rosyjskim funkcjonują 4 euroregiony: Euroregion Bałtyk, Euroregion Niemen, Euroregion Łyna–Ława oraz Euroregion Szeszupa. Euroregiony te zrzeszają samorzady z 6 krajów: Polski, Rosji, Litwy, Białorusi, Danii i Szwecji, na zasadach określonych w Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnym. Celem zrzeszeń społeczności lokalnych działających na polsko-rosyjskim pograniczu jest podejmowanie inicjatyw przyczyniających się przede wszystkim do: rozwoju gospodarczego samorządów, wspierania przedsiębiorczości na obszarze jednostek samorządowych i przeciwdziałania bezrobociu, podniesienia poziomu życia mieszkańców, modernizacji infrastruktury, ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego, rozwoju turystyki, a także promowania i zwiększania integracji społecznej.

Porozumienie o utworzeniu Euroregionu Bałtyk zostało podpisane 22 lutego 1998 r. przez przedstawicieli 6 państw nadbałtyckich: Polski, Danii, Litwy, Łotwy, Rosji i Szwecji. Był to pierwszy Euroregion skupiający w swoich szeregach formalnego partnera z poza Unii Europejskiej — Federację Rosyjską (Obwód Kaliningradzki). Aktualnie współpraca transgraniczna w ramach Euroregionu Bałtyk odbywa się na terytorium 5 krajów: Polski, Danii, Litwy, Rosji i Szwecji. Euroregion Bałtyk określany jest jako „Mała Unia Europejska wokół Bałtyku” (Palmowski 2007).

Głównym celem Euroregionu Bałtyk jest przygotowanie i realizacja wspólnych planów i projektów rozwoju przygranicznych terenów oraz likwidacja barier we współpracy. Cel ten

uwzględnić poprawę warunków życia mieszkańców, promocję więzi i kontaktów między społecznościami lokalnymi oraz zapewnienie środków na rzecz bardziej zrównoważonego rozwoju w regionie. Euroregion Bałtyk ma za zadanie ułatwianie dialogu politycznego i reform, a także ekonomicznego i społecznego rozwoju, z uwzględnieniem wzmocnienia demokracji lokalnej, dbałości o środowisko oraz wspierania ludzi i kontaktów między społeczeństwami obywatelskimi. Aktywna współpraca obejmuje zarówno władze lokalne i regionalne, sektor prywatny i publiczny oraz organizacje pozarządowe (Biuletyn Euroregionu Bałtyk 2003).

Euroregion Bałtyk jest jedną z największych tego typu organizacji w Europie zarówno pod względem ilości uczestniczących Stron, obszaru oraz ludzi zamieszkujących te regiony. Obszar Euroregionu Bałtyk obejmuje:

- po stronie polskiej województwa pomorskie i warmińsko-mazurskie,
- po stronie rosyjskiej Obwód Kaliningradzki,
- po stronie litewskiej Kłajpedę i region kłajpedzki,
- po stronie szwedzkiej okręgi: Kronoberg, Kalmar i Blekinge,
- po stronie duńskiej hrabstwo Bornholm, położone na wyspie i będące najmniejszym okręgiem administracyjnym Danii.

Euroregion Bałtyk posiada charakter samorządowo-rządowy, co oznacza, że w działaniach uczestniczą przedstawiciele władz samorządowych i państwowych. Struktura organizacyjna jest typowa dla euroregionów, najwyższym Organem jest Rada, która wybiera członków Prezydium. Zwierzchnikiem Rady i Prezydium jest Prezydent Euroregionu, wybierany raz w roku. Funkcję tę pełni kolejno przedstawiciel każdego państwa należącego do euroregionu. Decyzje podejmowane są na zasadach konsensusu. W Euroregionie Bałtyk działa dziewięć stałych Grup Roboczych, mających za zadanie wdrażanie Wspólnego Programu Rozwoju Euroregionu w następujących obszarach (O Euroregionie — historia, struktura, cele współpracy, <http://eurobalt.org.pl/aktualnosci/5/o-euroregionie>):

- rozwój innowacji i wsparcie dla średnich i małych przedsiębiorstw,
- rozwój obszarów wiejskich,
- turystyka,
- infrastruktura transportu,
- wymiar społeczny, ze szczególnym uwzględnieniem integracji rynków pracy,
- nowoczesna gospodarka wodna,
- energia, a zwłaszcza jej odnawialne źródła,
- ochrona środowiska na obszarze Obwodu Kaliningradzkiego.

W ramach Euroregionu działają Narodowe Sekretariaty zlokalizowane w: Elblągu (Polska), Bałtyjsku (Rosja), Kłajpedzie (Litwa), Ronne (Dania) lub rotacyjnie w Karlskronie, Kalmarze, Växjö (Szwecja). Od 1 lipca 2004 r. funkcjonuje Międzynarodowy Sekretariat Euroregionu Bałtyk, który koordynuje prace sekretariatów krajowych Danii, Litwy, Polski, Rosji i Szwecji. Strony podjęły wspólne cele współpracy w ramach Euroregionu Bałtyk, do których należą:

- poprawa warunków życia ludzi zamieszkujących obszar Euroregionu,
- ułatwianie wzajemnych kontaktów,
- zbliżanie lokalnych społeczności,
- przełamywanie historycznych uprzedzeń,
- programowanie prac zmierzających do zapewnienia zrównoważonego rozwoju gospodarczego uwzględniając stan rozwoju gospodarki każdej ze Stron Umowy.

W 1997 r. został powołany Komitet Organizacyjny Euroregionu Bałtyk, który w tym samym roku podjął decyzje o utworzeniu Stowarzyszenia Gmin RP Euroregion Bałtyk (pierwotnie — Jantar). Do Stowarzyszenia włączeni zostali przedstawiciele gmin z terenu ówczesnych województw elbląskiego, gdańskiego, słupskiego i olsztyńskiego. Celem Stowarzyszenia jest realizowanie wielu zadań, m.in.: podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, działalność na rzecz mniejszości narodowych, ochrony i promocji zdrowia, działania na rzecz osób niepełnosprawnych, promocja zatrudnienia i aktywizacji zawodowej, działalności wspomagająca rozwój gospodarczy, rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, rozwój nauki i szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania, rozwój turystyki, kultury i sztuki, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, upowszechnianie kultury fizycznej i sportu, działalność na rzecz ekologii, ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego, działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społecznościami i wiele innych.

Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Bałtyk realizuje działania mające na celu aktywizację mieszkańców sąsiadujących państw poprzez spotkania, imprezy kulturalne, wymianę młodzieży, targi gospodarcze, konferencje i seminaria naukowe, festiwale piosenki, zawody sportowe, a także naukę języka sąsiada. Wydane zostały publikacje poświęcone problemom społeczności lokalnych, których głównym celem była eliminacja wieloletnich barier kulturowych i historycznych, uświadomienie mieszkańcom regionów przygranicznych wzajemnych związków i podobieństw oraz wspólnej odpowiedzialności za kształtowanie postaw i zachowań społeczności lokalnej. Projekty te przyczyniły się do stworzenia relacji kulturalnych i gospodarczych oraz do nawiązywania kontaktów partnerskich.

Działalność Euroregionu Bałtyk finansowana była z Funduszu Małych Projektów w ramach programu Phare, Funduszu Małych Grantów Transgranicznych i Międzyregionalnych w ramach Mechanizmu Finansowego EOG oraz z Norweskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. W ramach Programu Interreg III B Region Morza Bałtyckiego, Euroregion Bałtyk oraz jego regiony członkowskie zrealizował projekt Seagull 2: Wzmocnienie struktur instytucjonalnych oraz zdolności planowania przestrzennego, którego celem było wzmocnienie zdolności działań związanych z planowaniem przestrzennym. Projekt ten był powiązany ze Wspólnym Programem Rozwoju Euroregionu Bałtyk. Jego głównym zadaniem było stworzenie tzw. sieci referencyjnych, czyli struktur współpracy skupiających przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych, instytucji nauki, sektora prywatnego i organizacji pozarządowych. Powstałe w ramach projektu sieci referencyjne zostały przekształcone w Grupy Robocze Euroregionu Bałtyk jako podstawowe struktury wdrażania Wspólnego Programu Rozwoju. Zrealizowano 5 następujących projektów:

- DISKE — rozwój innowacyjnych systemów poprzez wiedzę i wymianę, współpraca między małymi i średnimi przedsiębiorstwami oraz wzmocnienie ich potencjału poprzez współpracę parków naukowo-technologicznych, inkubatorów oraz władz lokalnych,
- Balonet — rozwój sieci współpracy instytucji rynków pracy Południowego Bałtyku w celu wzmocnienia integracji rynku pracy,
- MOMENT — nowoczesna gospodarka wodna,
- LED — poprawa oszczędności energii poprzez konwersję oświetlenia w miejscach publicznych na technologię LED,
- Yc3 — projekt współpracy transgranicznej młodzieży, integracja perspektyw młodzieży w Euroregionie oraz sprzyjanie integracji młodzieży Południowego Bałtyku.

W perspektywie finansowania współpracy transgranicznej Litwa, Polska, Rosja na lata 2007–2013 Euroregion Bałtyk zrealizował projekt Culart II „Kultura i sztuka. Krok II. Nowa jakość w edukacji” oraz projekt TOURAGE — Rozwój turystyki osób starszych w regionach peryferyjnych (TOURAGE — Developing Senior Tourism in Remote Regions).

Drugim euroregionem funkcjonującym na pograniczu polsko-rosyjskim jest Euroregion Niemen. Porozumienie o utworzeniu Związku Transgranicznego Euroregion Niemen zostało podpisane 6 czerwca 1997 r. przez przedstawicieli Polski, Litwy i Białorusi. Rosja przystąpiła do euroregionu 4 kwietnia 2002 r. Euroregion Niemen powstał w inny sposób niż inne euroregiony działające w Polsce i Europie. Ze względu na brak równoprawnych struktur samorządowych na terenie Obwodu Kaliningradzkiego i Białorusi, porozumienie o utworzeniu Euroregionu podpisane zostało przez przedstawicieli administracji rządowej. Sytuacja taka wpłynęła na niewielkie zaangażowanie samorządów lokalnych w rozwój współpracy transgranicznej. Po pięciu latach funkcjonowania nastąpiła zmiana zasięgu z terytorialnego na podmiotowy, zarówno po stronie polskiej i litewskiej.

Preambuła Statutu Związku Transgranicznego „Euroregion Niemen–Nemunas–Hemah” stanowi: „Przygraniczne regiony Polski, Litwy, Białorusi i Rosji (Obwód Kaliningradzki) leżące w dorzeczu rzeki Niemen oraz na terenach przyległych działając zgodnie z zasadami równości, subsydiarności, reprezentacji i partnerstwa reprezentowane przez odpowiednie władze tworzą Związek Transgraniczny „Euroregion Niemen” jako wspólną organizację koordynującą i wspierającą współpracę transgraniczną zgodną z treścią Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi”. W Statucie określono cele i zadania Euroregionu Niemen, do których należą:

- rozwój współpracy obszarów przygranicznych w następujących dziedzinach: wszechstronnego rozwoju ekonomicznego, zagospodarowania przestrzennego, infrastruktury publicznej, oświaty, ochrony zdrowia, kultury, sportu i turystyki, ochrony środowiska, likwidacji zagrożeń i klęsk żywiołowych, rozwijania kontaktów między mieszkańcami obszarów przygranicznych oraz współpracy instytucjonalnej,
- rozwój współpracy podmiotów gospodarczych, tworzenia pomostu pomiędzy krajami zachodnimi i wschodnimi ułatwiający nawiązywanie bliskich, partnerskich stosunków, budowy kompleksowego systemu informacji w celu wymiany danych w Euroregionie.

Organami Euroregionu Niemen są: Rada Euroregionu, Prezydium Rady Euroregionu i Sekretariat. Do realizacji określonych zadań problemowych powoływane są grupy robocze. Funkcjonują następujące grupy robocze do spraw: gospodarczych, turystyki, społecznych, zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska. Euroregion Niemen jest członkiem Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych.

Obszar działania Euroregionu Niemen obejmuje:

- po stronie polskiej — gminy oraz powiaty z województw podlaskiego i warmińsko-mazurskiego,
- po stronie litewskiej — samorządy z województw: alytuskiego, mariampolskiego i wileńskiego,
- po stronie białoruskiej — Obwód Grodzieński,
- po stronie rosyjskiej — rejon: Czerniachowski, Gusiew, Krasnoznamienski, Niestierow i Oziorsk.

W początkowym okresie funkcjonowania w Polsce Euroregionu Niemen występowała dwoistość w strukturze zarządzania. Do 2003 r. istniało Biuro Krajowe Euroregionu działające przy Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego oraz Stowarzyszenie Samorządów Polskich Euroregionu „Niemen”. Dublowanie kompetencji tych organizacji prowadziło do wielu nieporozumień w zarządzaniu i problemów w realizacji zadań. W lutym 2003 r. Samorząd Województwa Podlaskiego powierzył Stowarzyszeniu Samorządów Polskich Euroregionu „Niemen” rolę koordynatora działań strony polskiej. Efektem tych działań była zmiana nazwy na Stowarzyszenie „Euroregion Niemen”.

Statut Stowarzyszenia Euroregionu Niemen wskazuje, że „najwyższym celem Stowarzyszenia jest wszechstronna działalność na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego części polskiej Euroregionu Niemen, w tym wspieranie trwałego rozwoju, w zgodzie z prawami natury, poprawianie warunków życia mieszkańców, rozkwit wszelkich prawem dozwolonych form współpracy przygranicznej i transgranicznej z regionami sąsiednich krajów oraz promocja uczestnictwa Polski w strukturach Wspólnoty Europejskiej”. Stowarzyszenie za priorytetowe dziedziny swojej działalności uznało:

- rozwój gospodarczy obejmujący: poprawę lokalnej sytuacji gospodarczej poprzez utworzenie Stowarzyszenia Izb Gospodarczych Euroregionu Niemen, organizację targów, wystaw i spotkań biznesowych, rozwój przedsiębiorczości oraz — utworzenie punktów konsultacyjnych ds. opracowania strategii rozwojowych,
- rozwój turystyki dotyczący: odbudowy i zagospodarowania Kanału Augustowskiego, zagospodarowania turystycznego Wielkich Jezior Mazurskich oraz budowy szlaku wodnego od Wigier do Morza Bałtyckiego (Kanał Mazurski), wytyczenia systemu transgranicznych turystycznych szlaków kajakowych, rowerowych i pieszych, a także utworzenia centrum Informacji Turystycznej Euroregionu oraz punktów informacyjnych na przejściach granicznych,
- szkolenia, edukację i rynek pracy, obejmujące: pomoc w nawiązywaniu kontaktów pomiędzy partnerami (samorządami, organizacjami, instytucjami), utworzenie Instytutu Demokracji Lokalnej Euroregionu oraz utworzenie Centrum Koordynacji Przestrzennej „Niemen”.

- ochronę środowiska dotyczącą: ochronę zlewni rzeki Niemen, budowę oczyszczalni, gospodarkę odpadami, wykorzystania odnawialnych źródeł energii,
- rozwój kultury i spraw socjalnych: prezentację i upowszechnienie dokonań artystycznych w różnych dziedzinach twórczości, organizację festiwalu kultury pogranicza oraz opracowywanie wspólnych wydawnictw (mapy, albumy poświęcone pomnikom pamięci narodowej, zabytkom itp.),
- rozwój transportu obejmujący: poprawę infrastruktury sieci drogowej i kolejowej, budowę i rozbudowę przejść granicznych oraz rozbudowę transgranicznych sieci energetycznych.

Obecnie do Stowarzyszenia „Euroregion Niemen” należą następujące podmioty:

- z woj. podlaskiego: Województwo Podlaskie, miasta Augustów, Białystok, Łomża, Sejny, Suwałki; miasto i gmina: Czarna Białostocka, Lipsk, Suchowola, Wasilków; gminy: Bakalarzewo, Filipów, Giby, Gródek, Jeleniewo, Korycin, Krasnopol, Przerosł, Puńsk, Rutka–Tartak, Sejny, Suwałki, Szypliszki i Wiżajny oraz powiaty: augustowski, białostocki, sejneński, suwalski,
- z woj. warmińsko-mazurskiego: miasto Elk, miasto i gmina Gołdap, Olecko, Węgorzewo, gmina Kowale Oleckie oraz powiaty elcki i olecki.

W latach 1997–2019 efektem działań Stowarzyszenia „Euroregion Niemen” było 30 projektów (526 działań) dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej, na łączną kwotę 531 879,24 euro i 9 175 160,73 zł. (Efekty działań Stowarzyszenia „Euroregion Niemen”). W perspektywie finansowania na lata 2014–2020 Stowarzyszenie „Euroregion Niemen” realizuje następujące projekty:

- „Rozwój kompetencji kadr subregionu suwalskiego: Poddziałanie 3.2.1 Rozwój kompetencji językowych i kompetencji w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) oraz wsparcie wybranych form kształcenia ustawicznego zgodnie z potrzebami regionalnej gospodarki”: Poddziałanie 3.2.2 Pozaszkolne formy kształcenia dorosłych. Celem projektu jest podniesienie kompetencji i kwalifikacji mieszkańców subregionu suwalskiego, poprzez ich udział w szkoleniach, kursach i studiach podyplomowych dostosowanych do ich indywidualnych potrzeb oraz wsparcie w zakresie wyboru ścieżki kształcenia poprzez udział w doradztwie edukacyjno-zawodowym.
- „Podlaskie Centrum Wspierania Ekonomii Społecznej”, którego celem jest wzmocnienie roli ekonomii społecznej w rozwoju społeczno-gospodarczym województwa podlaskiego poprzez działania wspierające podmioty ekonomii społecznej oraz utworzenie 108 miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych na terenie subregionu suwalskiego.
- „Startuj z biznesem”, którego celem jest podniesienie poziomu przedsiębiorczości i aktywności zawodowej osób pozostających bez pracy osób od 30 roku życia z województwa podlaskiego poprzez objęcie 48 uczestników projektu wsparciem doradczym – szkoleniowym oraz udzielenie 40 spośród nich kompleksowego wsparcia finansowego i doradczego – szkoleniowego na etapie zakładania firmy i w początkowym okresie jej prowadzenia.

Trzecim euroregionem funkcjonującym na pograniczu polsko-rosyjskim jest Euroregion Łyna–Ława. Stowarzyszenie Samorządów Przygranicznych Euroregion Łyna–Ława

zostało zarejestrowane 4 września 2003 r. Jest międzynarodowym zrzeszeniem samorządów lokalnych powiatów województwa warmińsko-mazurskiego oraz Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej. Członkami euroregionu są:

- ze strony polskiej powiaty z województwa warmińsko-mazurskiego: bartoszycki, elbląski, giżycki, gołdapski, kętrzyński, lidzbarski, olsztyński i węgorzewski,
- ze strony rosyjskiej rejonu obwodu kaliningradzkiego: Bagrationowski, Prawdinsk, Oziorsk, Gusiew oraz miasto Mamonowo.

Celem funkcjonowania Euroregionu Łyna–Ława jest m.in.:

- utrzymywanie i rozwijanie dobrosąsiedzkiej współpracy,
- wspieranie i podejmowanie działań mających na celu rozwój gospodarczy samorządów,
- podnoszenie poziomu gospodarki regionów członkowskich,
- wspieranie wszelkich działań mających na celu podnoszenie poziomu życia mieszkańców,
- wspieranie rozwoju przedsiębiorczości i przeciwdziałanie bezrobociu,
- rozwiązywanie problemów ekologicznych i ochrony środowiska naturalnego,
- rozwiązywanie wspólnych problemów w dziedzinie transportu, komunikacji, łączności i bezpieczeństwa publicznego,
- podejmowanie działań wspierających rozwój kultury, oświaty i sportu,
- rozwój turystyki, koordynacja ruchu podróży łącznie z dalszym usprawnieniem ruchu granicznego,
- współpraca i inspirowanie wzajemnych inicjatyw w sferze gospodarczej, handlowej i społecznej,
- wymiana kulturalna i troska o wspólne dziedzictwo kultury.

Wśród najważniejszych inicjatyw realizowanych w ramach Euroregionu wymienić należy (*Euroregiony na granicach Polski* 2007):

- współorganizacja Międzynarodowych Spływów Kajakowych Łyna–Ława,
- inicjatywy na rzecz uruchomienia międzynarodowego przejścia granicznego dla ruchu turystycznego na rzece Łynie,
- projekty: „Organizacja biura Euroregionu Łyna–Ława” w ramach programu Interreg III A oraz „Opracowanie Strategii Rozwoju Euroregionu Łyna–Ława”,
- przystąpienie euroregionu do uczestnictwa w projekcie pn. „Budowa potencjału instytucjonalnego organizacji pozarządowych Obwodu Kaliningradzkiego do uczestnictwa w polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej” realizowanym przez ESWIP (Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych),
- działania na rzecz aktywizacji połączenia kolejowego Bagrationowski–Bartoszyce,
- prace nad projektem Planu Operacyjnego na lata 2007–2009 Euroregionu Łyna–Ława.

Czwartym euroregionem funkcjonującym na pograniczu polsko-rosyjskim jest Euroregion Szeszupa. Samorządy przygranicznych jednostek terytorialnych na obszarach Polski, Litwy, Rosji (Obwód Kaliningradzki) i Szwecji podpisały 24 kwietnia 2003 r. porozumienie o współpracy transgranicznej o nazwie Euroregion Szeszupa. Głównymi obszarami

współpracy w Euroregionie Szeszuła są: turystyka, kultura, edukacja, ochrona środowiska przyrodniczego oraz rozwój gospodarczy. Procedury formalno-prawne utworzenia Euroregionu nie zostały jeszcze zakończone.

Chęć wstąpienia do Euroregionu Szeszuła wykazały następujące jednostki (Greta, Kostrzewa-Zielińska 2011):

- ze strony polskiej: uzdrowisko i gmina Gołdap oraz gmina Kowale Oleckie,
- ze strony litewskiej: samorząd Pagegiai, gmina Jurbarkas, powiat Tukums, rejon Šakiai, samorząd Vilkaviškis z dwunastoma starostwami, gmina Mariampole, samorząd Kalvarija,
- ze strony rosyjskiej (Obwód Kaliningradzki): Krasnoznamieńsk, Nesterow, Gusew, Oziersk,
- ze strony szwedzkiej: gmina Eksjö.

Z dotychczasowej działalności wszystkich powyżej wymienionych euroregionów funkcjonujących na granicy polsko-rosyjskiej nie ma sygnałów o zamieraniu idei dalszej współpracy. Miernikiem realizacji zadań stawianych przed euro-regionami jest dynamizowanie szybkości rozwoju i stopnia zaspokajania różnorodnych potrzeb przez społeczności zamieszkujące na ich terenach (Radek 2011b). Pomimo kryzysu politycznego i ekonomicznego, współpracujące samorządy starają się realizować działania zmierzające do integracji społecznej i dalszego rozwijania współpracy. Sukces współpracy transgranicznej na polsko-rosyjskim pograniczu zależeć będzie od programów pomocowych, funkcjonowania struktur kooperacyjnych, realnych efektów współpracy oraz przede wszystkim od politycznej woli samorządów na poziomie nie tylko regionalnym i lokalnym, ale przede wszystkim na poziomie rządów obu państw.

2. Przesłanki i uwarunkowania rozwoju polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej

2.1. Przesłanki rozwoju polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej

Integracja Europy sprzyjająca eliminacji granic gospodarczych, społecznych, kulturowych, komunikacyjnych i prawnych, znacząco wpłynęła na funkcjonowanie i rozwój terenów przygranicznych. W wyniku powiązań regiony przygraniczne mogą przezwyciężyć swą izolację i wzmacniać swoje znaczenie na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Na podstawie Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych „Regiony graniczne i przygraniczne spełniać będą rolę pomostów, a zarazem probierza europejskiego procesu zjednoczeniowego”.

Z badania przeprowadzonego przez L. Osmolovskaya (2002) wynika, że wydarzenia ostatnich lat potwierdzają, że, charakter relacji między Rosją a Polską uległy zmianom. Stopień realizacji i przebieg polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej odzwierciedlają zmiany w interakcji Federacji Rosyjskiej i krajów sąsiadujących należących do Unii Europejskiej. Ze względu na wysoką dynamikę tych zmian konieczne jest posiadanie narzędzi naukowych i metodologicznych, aby szybko monitorować dane dotyczące transformacji i ograniczyć możliwe negatywne skutki w działalności gospodarczej regionów transgranicznych (Blandinieres 2004).

Działania transgraniczne przekraczają granice suwerennych państw, co implikuje konieczność przełamywania wielorakich ograniczeń. Bariery mogą być rozumiane w kontekście historycznym, prawnym, gospodarczym, ekonomicznym, handlowym, czy społecznym. Mogą i często też są nimi bariery mentalne. Współpraca transgraniczna prowadzi do zacierania wzajemnych animozji, budowania zaufania w wielu obszarach życia gospodarczego i społecznego.

Na przestrzeni lat istotnym zmianom ulegały zasady, formy oraz kierunki rozwoju współpracy transgranicznej. W początkowej fazie nawiązywania relacji partnerskich między sąsiadującymi państwami, realizowana była głównie w wymiarze politycznym. W na-

stępnym fazach dostrzeżone zostały inne jej korzyści, w szczególności walory ekonomiczne. Niezależnie jednak od formy organizacyjnej, do najważniejszych argumentów rozwoju współpracy transgranicznej należy zaliczyć przesłanki: historyczne, polityczne, gospodarcze i społeczne.

Skutki związane z II wojną światową wpłynęły na pogorszenie relacji państw Europy Zachodniej z państwami bloku wschodniego. Zmiany społeczno-polityczne następujące po rozpadzie bloku państw socjalistycznych, dały impuls do działań w zakresie rozwoju współpracy transgranicznej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Kraje europejskie dostrzegły potrzebę likwidacji antagonizmów i konieczność poprawienia stosunków pomiędzy sąsiadującymi narodami.

Współpraca transgraniczna przyczynia się do połączenia terytoriów historycznie powiązanych, a oddzielonych od siebie przez granice państwowe. II wojna światowa sprawiła, że wiele obszarów historycznie spójnych podzielonych zostało wbrew woli i poczucia przynależności ich mieszkańców do zatwierdzonych ram geograficznych. Dzięki współpracy transgranicznej terytoria takie mogą się jednoczyć i współdziałać pomimo dzielących je formalnie granic państwowych (de Lombarderde, van Langenhove 2006).

Dziedzictwo historyczne było szczególnie ważne w początkowej fazie nawiązywania współpracy dotyczącej wschodnich regionów Polski. Regiony te najbardziej odczuwały skutki wszystkich konfliktów państwowych, które nie sprzyjały pojednaniu pomiędzy narodami zamieszkałymi po obu stronach granicy. Sposobem na pokonanie historycznych antagonizmów i podziałów była i jest współpraca euroregionalna (Dołzbłasz, Raczyk 2010).

W wymiarze politycznym współpraca transgraniczna sprzyja niwelowaniu zaszczości historycznych między sąsiadującymi państwami. Wzajemne stosunki regionów sprzyjają także rozwojowi dobrosąsiedzkich relacji i wzmacniają procesy integracji. Regiony stają się kluczowym partnerem nie tylko dla instytucji unijnych i europejskich, ale i także dla państw (Tomaszewski 2007).

W połowie XX w. władze regionów europejskich rozpoczęły wzajemne kontakty i działania w celu likwidowania barier granicznych i wykorzystania możliwości, jakie daje współpraca transgraniczna. Regularne relacje stały się bodźcem do zawierania między państwowych traktatów o dobrym sąsiedztwie i współpracy (Miszczuk 1996). Nastąpił dynamiczny rozwój struktur regionalnych, których celem było minimalizowanie antagonizmów między narodami, zapewnienie bezpieczeństwa i pokoju, poprawa warunków życia oraz likwidowanie przeszkód ograniczających relacje międzyludzkie (Pietrzyk 2000).

Transformacja ustroju politycznego, jaka miała miejsce w państwach bloku wschodniego umożliwiła wprowadzenie zmian oraz nowych płaszczyzn współpracy. Dzięki liberalizacji przepisów oraz wprowadzeniu ułatwień przy przekraczaniu granicy nastąpił szybki rozwój ruchu granicznego. Regiony przygraniczne zwiększyły aktywność w zakresie współpracy transgranicznej. Do 1980 r. współpraca między województwem warmińsko-mazurskim a Obwodem Kaliningradzkim rozwijała się w wielu dziedzinach, po czym na ponad dziesięć lat nastąpiła przerwa w kontaktach. Rozwój warunków politycznych, społecznych i gospodarczych w Polsce i Rosji przebiegał nierównomiernie. Polska systematycznie podążała za głównymi celami strategicznymi NATO i Unii Europejskiej, natomiast w Obwodzie Kaliningradzkim następował złożony proces restrukturyzacji, z wojskowego zaplecza

Związku Radzieckiego na wolną strefę ekonomiczną Federacji Rosyjskiej. Kluczowy wpływ na wznowienie współpracy miał rozpad Związku Radzieckiego i zmiany ustrojowe w Rosji, a wśród nich likwidacja w 1991 r. zamkniętej strefy, zwanej wojenną zoną, jaką od 1945 r. był Obwód Kaliningradzki. Jak twierdzi T. Palmowski (2007) „w 1991 r. na scenie europejskiej pojawił się nowy, bałtycki układ międzynarodowej kooperacji. Dokonał się faktyczny, a przy tym pokojowy proces oderwania się republik bałtyckich od Rosji, a jednocześnie rozpoczęły się — inspirowane także nową sytuacją Kaliningradu — intensywne przymiarki do wypracowania nowego modelu pogłębionej współpracy gospodarczej między poszerzoną Unią Europejską a Rosją”.

Wspólnemu dziedzictwu historycznemu towarzyszy często podobieństwo funkcjonalne i strukturalne obszarów, które rozpoczęły współpracę, stopniowe i powolne osłabianie efektu granic państwowych oraz aktywizacja ekonomiczna regionów przygranicznych (Borys, Panasiewicz 1997). Taka aktywizacja widoczna jest w relacjach między Olsztynem a Kaliningradem. Odległość między miastami (134 km) sprawia, że są najbliższymi sobie dużymi miastami (odległość między Olsztynem a Warszawą wynosi 230 km, Olsztynem a Gdańskiem — 167 km). Wspólnoty lokalne zamieszkujące regiony po obu stronach granicy, chociaż różne, okazują się w pewnych kwestiach podobne.

Specyfika regionów przygranicznych uwzględnia istotną zależność rozwoju ekonomicznego i społeczno-kulturowego od bliskości granicy. Granica jest dla ludności zamieszkałej w regionach przygranicznych szansą na podniesienie poziomu życia. Determinuje rozwój określonych grup usług komplementarnych lub tańszych wobec tego sektora w państwie sąsiednim albo usług „sprowokowanych” granicą, jak np.: transport, spedycja, handel, ubezpieczenia, usługi finansowe itp. (Opióła, Trzcielińska-Polus 2013). Do 1991 r. granica między Polską a Obwodem Kaliningradzkim była zamknięta, co doprowadziło do peryferyzacji społeczno-ekonomicznej pogranicza. Restrykcyjne ograniczenia i urzędowa kontrola wpłynęły na brak możliwości bezpośredniej współpracy, a także kontaktów mieszkańców regionów przygranicznych oraz przedstawicieli instytucji.

Zmiany geopolityczne ożywiły kontakty transgraniczne, jednocześnie stymulując lokalny biznes. Wykorzystując atuty położenia przygranicznego rozwijał się handel przygraniczny, dzięki któremu stworzyły się relacje między społecznościami po obu stronach granicy, wsparte więziami międzykulturowymi. W procesie kształtowania więzi sąsiedzkich nie zwracano zbyt dużej uwagi na formalne uregulowania i instytucjonalizm. Rozwijały się one na zasadzie spontanicznej współpracy między mieszkańcami regionów. Jednak wraz z rozszerzaniem kierunków i form współpracy pojawiła się potrzeba wprowadzenia regulacji prawnych. O ile atuty polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej trudno przecenić, o tyle przeciwności w jej realizacji należy docenić. Chcąc im skutecznie przeciwdziałać koniecznym stało się podpisanie porozumień, na mocy których realizowane są działania dla wspólnego dobra regionów i społeczności zamieszkujących polsko-rosyjskie pogranicze.

Zmiany systemowe w latach 90. XX w. umożliwiły nawiązywanie kontaktów zwłaszcza instytucjonalnych i nawiązywanie współpracy między jednostkami terytorialnymi, szkołami i instytucjami kultury. W 1993 r. podpisano umowę o współpracy partnerskiej między Olsztynem a Kaliningradem. Inicjatywy społeczności lokalnych spowodowały rozkwit relacji sąsiedzkich i były istotnym bodźcem niwelującym historyczne podziały i konflikty.

Działania te prowadziły do pojednania, a docelowo do powstania wzajemnych więzi transgranicznych na płaszczyźnie społecznej i gospodarczej (Malendowski, Ratajczak 2000). Później niż na innych granicach, bo dopiero w 1997 r., na wschodniej granicy powstał Euroregion Niemen, do którego Federacja Rosyjska przystąpiła dopiero w 2002 r. Pierwszym euroregionem, w którym od początku istnienia partnerem jest Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki) jest Euroregion Bałtyk. Należy jednak uwzględnić, że zostały one powołane w wyniku inicjatyw odgórnych, więc ich aktywność na początku istnienia była znacznie mniejsza. Do 2004 r. na granicy wschodniej zrealizowano zaledwie kilkanaście projektów zarządzanych przez euroregiony. W porównaniu z innymi granicami współpraca była zdecydowanie mniej intensywna (z wyjątkiem handlu przygranicznego).

W społecznym wymiarze współpraca transgraniczna przyczynia się do wzajemnego poznania i zbliżania kultur. Umożliwia ona kontakty między społeczeństwami zamieszkującymi po obu stronach granicy, nierzadko rozdzielonymi ze sobą rodzinami i przyjaciółmi. Spotykają się i poznają społeczności o różnych zwyczajach, tradycjach i językach. Współpraca sprzyja równości szans, znajomości języka kraju sąsiedniego, poznawaniu tradycji kultury ludności zaprzyjaźnionego kraju (Koszyk-Białobrzeska, Kisiel 2008). Współpraca transgraniczna przyczynia się do nawiązywania kontaktów sąsiedzkich, przy zachowaniu wszelkich różnic kulturowych i tożsamości regionalnej. Bariera kulturowa (w tym językowa) jest relatywnie niewielka. Po obu stronach granicy występują mniejszości narodowe, obecne są powiązania rodzinne, narodowości zamieszkujące regiony przygraniczne mają wspólną historię i znają języki sąsiadów, a języka rosyjskiego używa się na całym pograniczu wschodnim (Dołżbasz, Raczyk 2011). Polsko-rosyjską współpracę transgraniczną w wymiarze społecznym utrudniają doświadczenia historyczne, a także związane z nimi negatywne stereotypy, które wpływają na postrzeganie sąsiadów. Należy jednak podkreślić, że społeczności lokalne zamieszkujące regiony przygraniczne wyrażają o sobie nawzajem pozytywne opinie.

Społeczne elementy współpracy transgranicznej stanowią kluczową przesłankę jej dynamicznego rozwoju. Kooperacja w obrębie euroregionów skutecznie pokonuje nierówności i obawy przed odmiennością. Współpraca transgraniczna likwiduje wzajemne bariery i uprzedzenia, wzmacnia formalne i nieformalne kontakty międzyludzkie pomiędzy społecznościami obszarów przygranicznych. Warunkuje również poznanie odmiennego systemu państwowo-prawnego oraz innej kultury. Powyższe przedsięwzięcia powodują zmniejszenie strachu, nieufności, niechęci wobec cudzoziemców. Dodać należy, że identyfikacja przyczyn uprzedzeń oraz ich redukcja jest zadaniem trudnym do realizacji. Wsparciem w tym obszarze są podmioty transgraniczne (np. euroregiony), które podejmują inicjatywy mające na celu współpracę między społecznościami lokalnymi zamieszkującymi regiony przygraniczne. Zakres współpracy dotyczy wielu działań zrealizowanych wspólnie przez polskich i rosyjskich partnerów, np. zawodów sportowych, festiwali teatralnych, muzycznych i folklorystycznych oraz targów. Zakres działań mających na celu rozwój kontaktów społeczno-kulturalnych, jest bardzo rozległy i dotyczy obszaru kultury, edukacji, sportu, zdrowia, integracji społecznej seniorów, ochrony środowiska, a także współpracy z Polonią kaliningradzką (*Współpraca międzynarodowa samorządów...* 2013). Wśród inicjatyw zrealizowanych przez samorządy oraz organizacje pozarządowe należy wyróżnić: „Integrację i współpracę osób

50+ z polskich regionów przygranicznych z Obwodem Kaliningradzkim”, „Dni Kultury Polskiej w Obwodzie Kaliningradzkim” oraz „Wigilię Narodów”. W opinii J. Zielińskiej-Szczepkowskiej i I. Zabielskiej (2013) nowe rozwiązania dotyczące ułatwień w przemieszczaniu się przez granicę, wynikających z Umowy o zasadach małego ruchu granicznego, przyczyniały się do przełamania negatywnych stereotypów historyczno-społecznych.

Świadomość istnienia uprzedzeń historycznych między narodami sąsiadującymi na pograniczu polsko-rosyjskim przyczyniła się do budowania powiązań transgranicznych obejmujących współpracę młodzieży — grupy najmniej obciążonej negatywnymi doświadczeniami z przeszłości. Spotkania młodych ludzi, obok współpracy w dziedzinie kultury i sportu, stały się istotną płaszczyzną rozwoju powiązań transgranicznych z Obwodem Kaliningradzkim (Anisiewicz 2012). Intensyfikacja współpracy między jednostkami oświatowymi nastąpiła w latach 2012–2014 i polegała na nawiązywaniu kontaktów między szkołami z sąsiadujących regionów przygranicznych. Wzajemne działania placówek oświatowych obejmowały wymianę turystyczną, kulturalną, sportową oraz wyjazdy członków szkolnych organizacji młodzieżowych. W wyniku współpracy Szkoły Policealnej im. Prof. Zbigniewa Religi w Olsztynie i Wydziału Medycyny Federalnego Bałtyckiego Uniwersytetu im. Immanuela Kanta w Kaliningradzie przedstawiciele szkół brali udział w wyjazdach młodzieżowych i wymianie doświadczeń. Doskonałą formą kształtowania wspólnych relacji była rywalizacja w konkursach zawodowych. Młodzież uczestniczyła nie tylko w inicjatywach szkolnych, ale także współdziałała na innych płaszczyznach, np. w organizacjach młodzieżowych. Ważnym obszarem rozwoju współpracy i budowy nowych powiązań transgranicznych jest współpraca naukowa, realizowana we współudziale z Bałtyckim Federalnym Uniwersytetem im. Immanuela Kanta w Kaliningradzie. Stronę polską reprezentują głównie Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie oraz Uniwersytet Gdański.

Ważną przesłanką rozwoju współpracy transgranicznej jest niwelowanie przeszkód infrastrukturalnych i dysproporcji powstałych na skutek istnienia granic oraz synchronizowanie zagospodarowania przestrzennego w regionach przygranicznych. Istotnym obszarem działań w zakresie infrastruktury jest poprawa dostępności komunikacyjnej i transportowej regionów oraz monitorowanie i rozwiązywanie problemów ruchu przygranicznego. Na wielu odcinkach granicy wschodniej nie uwzględniono lokalnych i regionalnych powiązań funkcjonalno-przestrzennych. Na mocy Umowy z dnia 16 sierpnia 1945 r. o wytyczeniu polsko-rosyjskiej granicy państwowej oraz Umowy z dnia 5 marca 1957 r. o wytyczeniu istniejącej granicy państwowej w części przylegającej do Morza Bałtyckiego, a także Protokołu z dnia 18 marca 1958 r. o rozgraniczeniu polskich i radzieckich wód terytorialnych w Zatoce Gdańskiej, 6 powiatów zostało przepołowionych przez granicę państwową, a polska część Zalewu Wiślanego — odcięta od wyjścia na Bałtyk. Ponadto, zlikwidowano 10 z 13 istniejących dotąd szlaków kolejowych i 30 z 32 dróg wodnych, w tym żeglowny szlak Sępólno–Kaliningrad i niedokończony Kanał Mazurski. Połączenia zapewniały jedynie kolejowe przejścia graniczne Mamonowo–Braniewo, Bagrationowsk–Bartoszyce i Żelaznodoróżnyj–Skandawa. Do spotkań oficjalnych delegacji wykorzystywane były przejścia drogowe Mamonowo–Gronowo i Bagrationowsk–Bezledy (Dudo 1995). Współcześnie długość granicy pomiędzy Polską a Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej wynosi 232,4 km,

z czego 9,5 km stanowią wody terytorialne a 835 m lądowy odcinek na Mierzei Wiślanej i 4,5 km na Zalewie Wiślanym.

Jednym z elementów sprzyjających rozwojowi współpracy transgranicznej są przejścia graniczne. Na podstawie Obwieszczenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie ogłoszenia przejść granicznych, rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia oraz czasu ich otwarcia na granicy państwowej z Federacją Rosyjską funkcjonują następujące przejścia graniczne:

- Braniewo–Mamonowo (przejście kolejowe, ruch osobowy i towarowy),
- Głomno–Bagrationowsk (przejście kolejowe, ruch towarowy),
- Skandawa–Żelaznodorożnyj (przejście kolejowe, ruch towarowy),
- Bezledy–Bagrationowsk (przejście drogowe, ruch osobowy i towarowy),
- Gołdap–Gusiew (przejście drogowe, ruch osobowy, autobusowy i towarowy),
- Grzechotki–Mamonowo II (przejście drogowe, ruch osobowy i towarowy),
- Gronowo–Mamonowo (przejście drogowe, ruch osobowy i towarowy).

Ważną przesłanką realizowania współpracy transgranicznej jest zapewnienie bezpieczeństwa. Wspólne działania w tym zakresie stanowią uzupełnienie i wzmocnienie stosunków międzynarodowych na poziomie lokalnym i regionalnym. Przyczyniają się one do redukcji wszelkich form przemytu, głównie: papierosów, paliwa, narkotyków, broni i skradzionych samochodów osobowych. Działania w zakresie bezpieczeństwa dotyczą również eliminowania zorganizowanego przemytu imigrantów, którzy starają się przedostać do państw członkowskich UE. Wyniki badań wskazują, że współpraca taka wspiera dostosowywanie się służb odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz pomaga w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa na zewnętrznej granicy UE (Solarz 2009a).

Jednym z obszarów prowadzonej polityki transgranicznej jest ujednolicanie i doskonalenie działań w zakresie ekologii i ochrony środowiska. Istnieje potrzeba ochrony krajobrazu oraz jego bogactwa, która ukierunkowana jest na wzajemną pomoc regionów granicznych. Istotnym problemem dla Obwodu Kaliningradzkiego są: wysoki poziom zanieczyszczenia wód i powietrza, brak infrastruktury środowiskowej, brak regulacji wymuszających dbałość o środowisko ze strony przedsiębiorstw oraz brak nawyków ekologicznych w społeczeństwie. Kwestia degradacji środowiska naturalnego ma szerszy wymiar i nie dotyczy wyłącznie regionu, w którym znajdują się źródła zanieczyszczeń. Jednym z kluczowych problemów dla Obwodu Kaliningradzkiego a także dla całego basenu Morza Bałtyckiego, jest brak oczyszczalni ścieków w większości miast obwodu. Ścieki komunalne, w dużej części odprowadzane są bezpośrednio do rzek Niemen i Pregoła i wraz z nimi dostają się do Bałtyku. W związku z tym podejmowane powinny być działania skupiające się na bieżącym monitoringu i natychmiastowej reakcji w sytuacji przemieszczania się zanieczyszczeń. W tym celu niezbędna jest ścisła kooperacja graniczących ze sobą regionów państw i uregulowania prawne określające zakres odpowiedzialności za skutki takich zdarzeń.

Istotnym problemem jest brak kanalizacji większości wsi Obwodu Kaliningradzkiego, co powoduje zanieczyszczenie wód gruntowych. Istniejąca infrastruktura środowiskowa jest przestarzała (w dużej części zbudowana była w obwodzie jeszcze przed wojną i wymaga

modernizacji) i pracuje na granicy swoich możliwości. Brak jest również wyspecjalizowanych miejsc składowania i utylizacji odpadów przemysłowych, które trafiają na otwarte wysypiska. System utylizacji i recyklingu odpadów z gospodarstw domowych jest we wstępnej fazie rozwoju. Na stan zagrożenia ekologicznego w regionie w znacznej mierze wpływają pozostałości po infrastrukturze militarnej. Liczne tereny powojenne wymagają rozbrojenia i rekultywacji, wytworzone przez wojsko odpady (żłom, pozostałości zabudowań wojskowych) powinny być jak najszybciej zutylizowane. Zaminowane pozostają m.in. atrakcyjne turystyczne obszary wzdłuż wybrzeża. Obwód Kaliningradzki podejmuje działania na rzecz ograniczenia zanieczyszczenia ekologicznego regionu (Rogoża i in. 2019).

Współpraca transgraniczna sprzyja skutecznemu rozwiązywaniu transgranicznych problemów ekologicznych. Ochrona środowiska jest jednym z głównych priorytetów wielu transgranicznych porozumień dwustronnych, które przewidują: ustalanie strategii i planów ochrony dóbr naturalnych, współdziałanie w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom dla środowiska oraz likwidowanie skutków katastrof ekologicznych, a także budowanie systemu transgranicznej informacji ekologicznej czy wspólne działania podmiotów i organizacji non-profit w obszarze inwestycji ekologicznych (Kołakowska 2004). Wsparciem dla starań Kaliningradu o zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń była pomoc finansowa przekazana przez Unię Europejską w ramach programów współpracy transgranicznej, dzięki której wybudowano oraz zmodernizowano kilka oczyszczalni ścieków.

Istotne znaczenie wśród przesłanek podejmowania współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-rosyjskim mają argumenty gospodarcze, a wśród nich konieczność aktywizacji ekonomicznej regionów przygranicznych oraz oczekiwane przez mieszkańców tych terenów korzyści ekonomiczne. Sprzyjają temu takie działania, jak: współpraca w dziedzinie infrastruktury technicznej (sieć transportowa, komunikacyjna, system przejść granicznych), rozwój przedsiębiorczości, powstanie drobnych wytwórców, handlu i usług, rozwój turystyki oraz przepływ siły roboczej (Ogrodowicz 1999). W Polsce rozwój poszczególnych regionów transgranicznych następował w nierównym tempie i zakresie. Zauważalne jest to w dysproporcjach między regionami położonymi w zachodniej i południowej części Polski, a regionami na wschodnim pograniczu. Odmienny poziom i tempo rozwoju gospodarczego powodowały powstawanie problemów i antagonizmów, a w szczególności uniemożliwiły osiągnięcie strategicznych celów rozwoju. Koncepcja wyrównania regionalnych nierówności ekonomicznych należy do głównych powodów podejmowania kooperacji transgranicznej. Najczęstsze trudności uwiadcniają się, gdy po obu stronach granicy funkcjonują identyczne formy aktywności oraz gdy poziom rozwoju tych terenów jest zróżnicowany i nie zmierza do jednolitości (Greta 2003). Istotnymi problemami utrudniającymi rozwój gospodarczy regionów przygranicznych oraz wymianę handlową i usługową są: zły stan infrastruktury transgranicznej i ograniczona dostępność komunikacyjna. Założeniem podejmowania działań w ramach współpracy transgranicznej jest likwidacja nierównowagi gospodarczej.

Położenie w strefach przygranicznych powinno ułatwiać działalność eksportową i importową poprzez wpływ na obniżenie kosztów transportu, zwiększenie możliwości bezpośredniego uzgadniania i zawierania umów handlowych przez przedsiębiorców (Błaszczuk 2006). Jedną z przesłanek współpracy transgranicznej jest likwidacji peryferyjności i izolacji

regionów granicznych, wynikających z niskiego rozwoju gospodarczego oraz poziomu życia mieszkańców. Współpraca transgraniczna ma na celu eliminowanie negatywnych skutków istnienia granicy. Każdy region posiada swój potencjał i zasoby, które można wykorzystać do tworzenia wspólnych inicjatyw transgranicznych. Potencjały te mogą się wzajemnie uzupełniać i tworzyć wartość innowacyjną wspólnych projektów. Realizacja działań mających na celu podniesienie konkurencyjności ekonomicznej regionów po obu stronach granicy oraz wzmocnienie ich sprawności funkcjonalnej, służy minimalizacji różnicowań gospodarczych oraz stworzeniu równorzędnych warunków życia mieszkańców regionów granicznych.

Obwód Kaliningradzki dla północno-wschodnich regionów Polski jest jednym z ważniejszych partnerów współpracy. Region ten jest strategicznym obszarem Rosji, nadbałtycką rosyjską eksklawą, której dynamiczny rozwój związany jest z przemianami geopolitycznymi w Europie Środkowowschodniej, mającymi miejsce pod koniec XX w. B. Kawałko (2007) wśród głównych przesłanek współpracy polsko-rosyjskiej wyróżnia:

- specyficzny charakter i położenie Obwodu Kaliningradzkiego,
- deficyt lokalnej produkcji rolnej, związany z pozostałościami kolektywnych form rolnictwa,
- utrwaloną pozycję polskich przedsiębiorstw, zwłaszcza na lokalnym rynku produktów spożywczych,
- status specjalnej strefy ekonomicznej, uzyskany przez Obwód Kaliningradzki w 1996 r., pobudzający inwestycje zagraniczne i stymulujący konkurencję na lokalnym rynku oraz dający firmom, które w ciągu 3 lat zainwestowały w Obwodzie co najmniej 5 mln euro, prawo do bezcłowego wwozu towarów na teren eksklawy,
- rozwiniętą współpracę sportową, kulturalną i związaną z wymianą młodzieży,
- aktywną współpracę naukową pomiędzy placówkami akademickimi i badawczymi z Olsztyna i Elbląga a uczelniami w Obwodzie Kaliningradzkim,
- aktywną działalność po obydwu stronach granicy organizacji pozarządowych,
- podstawy organizacyjne i informacyjne współpracy ekonomicznej, społecznej i instytucjonalnej (wystawy, fora dyskusyjne, targi),
- podobne po obu stronach granicy zasoby środowiska przyrodniczego (lasy, rzeki, kanały żeglowne, Zalew Wiślany), wymagające koordynacji polityki ochrony i eksploatacji środowiska.

Polsko-rosyjska współpraca transgraniczna wynika z potrzeby podnoszenia poziomu rozwoju gospodarczego, rozwoju turystyki, ochrony środowiska, przełamania barier ekonomicznych oraz społeczno-kulturowych. Sprzyja tworzeniu powiązań i zależności między społecznościami lokalnymi zamieszkującymi obszary przygraniczne oraz budowaniu i umacnianiu wzajemnych relacji sąsiedzkich. Współpraca transgraniczna może być czynnikiem integrującym społeczności przygraniczne, które łączy podobna tradycja kulturowa a dzieli przeszłość historyczna.

2.2. Uwarunkowania rozwoju polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej

Transgraniczne powiązania polsko-rosyjskich regionów przygranicznych, które implikują rozwój regionów mogą być kształtowane i rozwijane w różnych konfiguracjach:

- między regionami przygranicznymi obu krajów,
- między przygranicznymi a środkowymi regionami kraju,
- połączenia tranzytowe, przechodzące przez regiony przygraniczne,
- transgraniczne powiązania regionów przygranicznych z regionami kraju sąsiadującego,
- transgraniczne powiązania regionów przygranicznych z regionami krajów trzecich.

Największy wpływ na rozwój gospodarczy regionów przygranicznych mają powiązania między regionami przygranicznymi i środkowymi kraju oraz transgraniczne powiązania regionów przygranicznych obu krajów. Jednakże należy mieć na uwadze, że intensywność współpracy między regionami przygranicznymi uzależniona jest od rodzaju i funkcji granicy. Najczęściej najniższa intensywność relacji gospodarczych między regionami przygranicznymi jest charakterystyczna dla sąsiadujących krajów, które oddziela granica pełniąca funkcję bariery. W przypadku Polski i Rosji im silniejsza jest funkcja bariery granicy, tym mniejsza jest intensywność połączeń transgranicznych między regionami przygranicznymi.

Jednoznaczna ocena interakcji regionów transgranicznych różnych krajów jest obarczona bardzo dużym ryzykiem, ponieważ często regiony:

- znacząco różnią się charakterem ich relacji zewnętrznych, w zależności od stopnia peryferii w stosunku do centrum państwa (Dementieva 2000),
- działają jako konkurenci, ponieważ podobne zasoby determinują produkcję jednolitych towarów i usług na rynek zewnętrzny (Fatkhutdinov 2005),
- są zakładnikami politycznej nieprzewidywalności przyszłej funkcjonalności granicy i warunków współpracy transgranicznej (Porter 1990).

Polsko-rosyjskie regiony przygraniczne posiadają znaczny potencjał do rozwoju współpracy. Z jednej strony obejmuje on multiplikatywny efekt koncentracji produkcji towarów i usług na zwartym terytorium, zwłaszcza w kontekście funkcji kontaktowej granicy, natomiast z drugiej strony aktywnie wykorzystuje istniejące różnice kulturowe, historyczne i ekonomiczne w celu dywersyfikacji współpracy transgranicznej (Korneevets i in. 2017).

Problematyka systematyzacji uwarunkowań rozwoju polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej jest utrudniona ze względu na silne oddziaływanie procesów politycznych i gospodarczo-społecznych. Polsko-rosyjska współpraca transgraniczna jest determinowana czynnikami egzo- i endogennymi, do których zaliczyć należy przede wszystkim:

- konsekwencje wynikające z członkostwa Polski w strukturach Unii Europejskiej i NATO,
- współpraca Polski z organizacjami i organami międzynarodowymi i przyjmowana w jej zakresie legislacja,
- rozwijająca się polityczno-gospodarcza współpraca Polski ze Stanami Zjednoczonymi,
- stanowisko Polski w sprawie aneksji przez Rosję Półwyspu Krymskiego,

- sankcje gospodarcze nałożone przez Unię Europejską na Rosję,
- nieprzewidywalność systemu zarządzania gospodarką rosyjską.

Jednym z procesów o szerokim zasięgu oddziaływania na: politykę, finanse i rynki transgraniczne, a przede wszystkim na gospodarkę regionów przygranicznych i zachowania społeczne, jest globalizacja. Złożoność i wieloaspektowość zjawiska globalizacji, skutkuje wielością definicji obecnych w literaturze przedmiotu. Analiza zjawiska przebiega na różnych płaszczyznach, a jednym z ważnych obszarów wpływu globalizacji jest sfera społeczna życia ludzi.

W zachowaniach mieszkańców polsko-rosyjskich regionów przygranicznych zauważalne są tendencje przejmowania wzorców konsumpcyjnych, co jest wynikiem oddziaływania globalizacji konsumpcji oraz mass mediów. S. Smyczek (2012) wskazuje, że tendencje takie wynikają z charakterystycznych dla okresu poindustrialnego przemian społeczno-gospodarczych w Rosji. Kryzysy gospodarcze w Rosji zmuszały do ograniczenia wydatków oraz wpłynęły na zmiany w zachowaniach społeczeństwa. Na rynku rosyjskim brak było wielu dóbr i usług. Wraz z rozwojem globalizacji i konkurencji rynkowej sytuacja uległa zmianie. Dotychczas przedsiębiorcy rosyjscy przywykli dbać tylko o uzyskiwanie korzyści finansowych, nie zwracając należytej uwagi na oczekiwania i potrzeby klientów. Bierność przedsiębiorców doprowadziła do zwiększenia zainteresowania Rosjan zakupami za granicą. Najbliższym z rynków, na którym widoczne jest zjawisko globalizacji jest rynek polski, stwarzający możliwości poszukiwania nowych rozwiązań i kreowania odmiennych modeli konsumpcji wśród mieszkańców regionów przygranicznych. Globalizacja sprzyja upowszechnianiu się stylów życia oraz modeli konsumpcji w wymiarze globalnym. Rozwój polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej prowadzi do wzrostu dostępności do oferty towarów i usług na rynkach przygranicznych, co jednocześnie przyczynia się do upodobniania się wzorów konsumpcji.

Skutkiem globalizacji są zmiany nawyków zakupowych i konsumpcyjnych mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego, które dotyczą zarówno większej dostępności do towarów pochodzenia zagranicznego, wypierających tradycyjne produkty i marki krajowe, jak również akceptacji towarów zagranicznych. Oddziaływanie wielu czynników, np. ekonomicznych (niższe ceny polskich towarów w stosunku do krajowych) czy marketingowych (reklama i kreowanie marki), spowodowały zmianę zachowań Rosjan, której konsekwencją jest potrzeba zakupu towarów zagranicznych. Wśród Rosjan silnie rozwija się trend konsumpcji ostentacyjnej. W Obwodzie Kaliningradzkim obserwuje się ciągły wzrost konsumpcji i wydatków na nią, zwiększa się dostępność do towarów zagranicznych. Konsumpcja stała się nowym celem aktywności gospodarczej, a największe zmiany dotyczące struktury konsumpcji odnotowuje się w sektorze dóbr i usług luksusowych. Współpraca transgraniczna wpływa na zwiększenie dostępności do tego rodzaju towarów i usług oraz ułatwia zaspokajanie potrzeb „wyższego rzędu”. W społeczeństwie rosyjskim panuje opinia identyfikująca człowieka ze względu na jego zachowania nabywcze i stan posiadania. W kulturze rosyjskiej niezwykle ważne jest wskazanie na swoją zamożność oraz wywoływanie silnych wrażeń zmierzających do uzyskania prestiżu społecznego. Wzrasta potrzeba podkreślania prestiżu i zamożności poprzez zakup towarów luksusowych. Nieracjonalne często

zachowania społeczne wywołane silną potrzebą demonstracji posiadanych dóbr, wskazują na wzrost konsumpcjonizmu, któremu sprzyja globalizacja.

Kluczowe znaczenie dla realizowania polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej miał proces rozszerzania struktur europejskich w kierunku wschodnim, który spowodował znaczne ożywienie gospodarczo-społeczne na obszarach graniczących z Obwodem Kaliningradzkim. Po wstąpieniu Polski i Litwy do Unii Europejskiej region przygraniczny na styku Polski, Litwy i Rosji, ze względu na sytuację geopolityczną i unikalny charakter, stał się jednym z priorytetowych obszarów rozwoju powiązań transgranicznych. Region ten obejmuje Obwód Kaliningradzki będący małą eksklawą wciśniętą pomiędzy państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej, i ze względu na takie sąsiedztwo, w większym stopniu niż jakikolwiek inny region Rosji odczuwa działanie polityki Unii Europejskiej. Na rozwój Obwodu Kaliningradzkiego znaczący wpływ miało przyjęcie przez Polskę i Litwę polityki europejskiej oraz *acquis communautaire* z Schengen, poprzez wprowadzenie wymogu wiz, uregulowań dotyczących ruchu tranzytowego oraz przyjęcie przepisów handlu Unii Europejskiej.

Polsko-rosyjski region przygraniczny był i nadal jest uważany za jedno z największych wyzwań zewnętrznej polityki Unii Europejskiej. Pełni rolę ważnego węzła wymiany pomiędzy Wschodem a Zachodem, Unią Europejską a Federacją Rosyjską. Efektem realizacji wspólnych przedsięwzięć transgranicznych jest modernizacja istniejących oraz powstanie nowych przejść granicznych, nawiązywanie kontaktów gospodarczych, kulturalnych, sportowych, naukowych oraz zacieśnianie relacji pomiędzy mieszkańcami regionów przygranicznych. Realizacja działań w ramach współpracy transgranicznej przyczynia się do poprawy stanu środowiska przyrodniczego, modernizacji i zwiększenia wydajności infrastruktury publicznej, rozwoju przedsiębiorczości, wzrostu dynamiki ruchu turystycznego, zwiększenia obrotów handlowych, poprawy stosunków sąsiedzkich oraz wymiany kulturalnej. Polsko-rosyjska współpraca transgraniczna w istotnym stopniu sprzyja integracji gospodarczej i społecznej, co szczególnie objawia się w dynamicznym rozwoju przemysłu turystycznego.

Turystyka została uznana przez władze Rosji za jedną z priorytetowych dziedzin w rozwoju gospodarki Obwodu Kaliningradzkiego. Ekspansja turystyki międzynarodowej w Obwodzie Kaliningradzkim nastąpiła po 1990 r., od kiedy region został otwarty dla cudzoziemców. Obwód Kaliningradzki stał się celem turystyki sentymentalnej. W 1993 r., odnotowano przyjazd 44 tys. turystów niemieckich (Palmowski 2013), którzy po wielu latach z dużą ochotą odwiedzali miejsca swojego urodzenia lub życia przodków. Po rozszerzeniu Unii Europejskiej nie w pełni można było wykorzystywać potencjał Obwodu Kaliningradzkiego, jaki wynikał z jego unikalnego charakteru, historii czy położenia geograficznego. Liczne problemy, takie jak: brak międzynarodowych połączeń transportowych, niewystarczająca baza hotelowa czy wymagania wizowe związane ze strefą Schengen, wpłynęły na znaczne spowolnienie ruchu turystycznego (Pursiainen, Medvedev 2005). W 2008 r. odnotowano przyjazd do Obwodu Kaliningradzkiego 95 tys. turystów zagranicznych, natomiast w 2010 r. nastąpił spadek liczby cudzoziemców do 53 tys. Zdecydowana większość turystów zagranicznych pochodziła z Niemiec, 18% z Polski, a 12% z krajów nadbałtyckich (Anasiewicz, Palmowski 2014). Turystów zniechęcał brak szerokiej oferty usług, niska jakość usług w stosunku do ich ceny, a także ograniczona dostępność — konieczność posiada-

nia wizy (Wenger, Perovic 2001). W przypadku Obwodu Kaliningradzkiego wprowadzane dla turystów ułatwienia wizowe nie przyniosły zamierzonego efektu. Przykładem takich działań mogła być wprowadzona w 2009 r. możliwość 72-godzinnego pobytu bezwizowego w eksklawie dla turystów przybywających statkami pasażerskimi. Jednak skorzystanie z takiego ułatwienia wymagało przekazanie do portu z kilkudniowym wyprzedzeniem imiennych list pasażerów oraz planowanego programu pobytu. Zwiedzanie mogło odbywać się wcześniej uzgodnionymi trasami jedynie pod opieką przewodnika. Ponowne zainteresowanie wyjazdami turystycznymi do Obwodu Kaliningradzkiego nastąpiło w 2012 r., kiedy zaczął funkcjonować mały ruch graniczny między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską. Przyczynił się on do ogromnego zainteresowania wyjazdami zagranicznymi wśród mieszkańców Rosji i Polski.

Nowe warunki geopolityczne i uwarunkowania gospodarczo-społeczne, jakie zaczęły kształtować się po wprowadzeniu 27 lipca 2012 r. umowy o zasadach małego ruchu granicznego między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską, spowodowały istotne zmiany na pograniczu polsko-rosyjskim. Reorientacje widoczne były w decyzjach organów władzy rządowej i samorządowej, zachowaniu podmiotów gospodarczych, ale przede wszystkim spowodowały gwałtowny rozwój ruchu turystycznego.

Konieczność wprowadzenia przepisów regulujących mały ruch graniczny w celu skonsolidowania ram prawnych Unii Europejskiej w zakresie granic zewnętrznych Wspólnoty, została zawarta w komunikacie Komisji Parlamentu Europejskiego pt. „W kierunku zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami państw członkowskich Unii Europejskiej” (*Communication...* 2002). 13 czerwca 2002 r. Rada Europejska przyjęła „Plan zarządzania zewnętrznymi granicami państw członkowskich Unii Europejskiej”, który został zatwierdzony w Sewilli w dniach 21–22 czerwca 2002 r. Na mocy Rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen (zwanego dalej: Rozporządzeniem (WE) nr 1931/2006, „w interesie rozszerzonej Wspólnoty jest zapewnienie, aby granice z państwami sąsiadującymi nie stanowiły barier dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej czy współpracy regionalnej”. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej określiły, iż Wspólnota powinna ustanowić kryteria i warunki, które mają zostać spełnione przy wprowadzaniu ułatwień dla mieszkańców strefy przygranicznej przy przekraczaniu zewnętrznej granicy lądowej w ramach małego ruchu granicznego. Zostały określone zasady małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach państw członkowskich Unii Europejskiej oraz wprowadzone zezwolenia na przekraczanie granicy. Uznano, iż przyjęte warunki powinny przyczyniać się do zapewnienia bezpieczeństwa przy przekraczaniu granicy przez mieszkańców strefy przygranicznej działających w dobrej wierze, mających uzasadnione powody do częstego przekraczania zewnętrznej granicy lądowej. Artykuł 3 punkt 3 Rozporządzenia (WE) nr 1931/2006, ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniającego postanowienia konwencji z Schengen, definiuje mały ruch graniczny jako „regularne przekraczanie zewnętrznej granicy lądowej przez osoby zamieszkujące strefę przygraniczną w celu pobytu w strefie przygranicznej, na przykład ze względów społecznych, kulturalnych

lub uzasadnionych powodów ekonomicznych, lub ze względów rodzinnych, przez okres nieprzekraczający limitów czasu ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu”. Umowy dwustronne określają maksymalny dozwolony czas trwania każdego nieprzerwanego pobytu w ramach zasad małego ruchu granicznego, który nie może przekraczać trzech miesięcy.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego (zwana dalej Umową) została podpisana w dniu 14 grudnia 2011 r., a jej postanowienia zaczęły obowiązywać od 27 lipca 2012 r. Decyzja Rządów obu państw była zgodna z postanowieniami traktatu między Rzeczypospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, i wynikała z potrzeby umacniania relacji sąsiedzkich, współpracy gospodarczej, handlowej, technicznej, kulturalnej oraz wsparcia w innych dziedzinach. Motywem podpisania Umowy było także dążenie do rozwoju kontaktów między mieszkańcami strefy przygranicznej poprzez wprowadzenie ułatwień we wzajemnych podróżach. Artykuł 2 punkt 1a Umowy definiuje mały ruch graniczny jako „wielokrotne przekraczanie polsko-rosyjskiej granicy państwowej przez mieszkańców 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 według przepisów państwa drugiej strony nie są uznawane za zatrudnienie lub działalność zarobkową, przez okres nieprzekraczający limitów ustanowionych w umowie”.

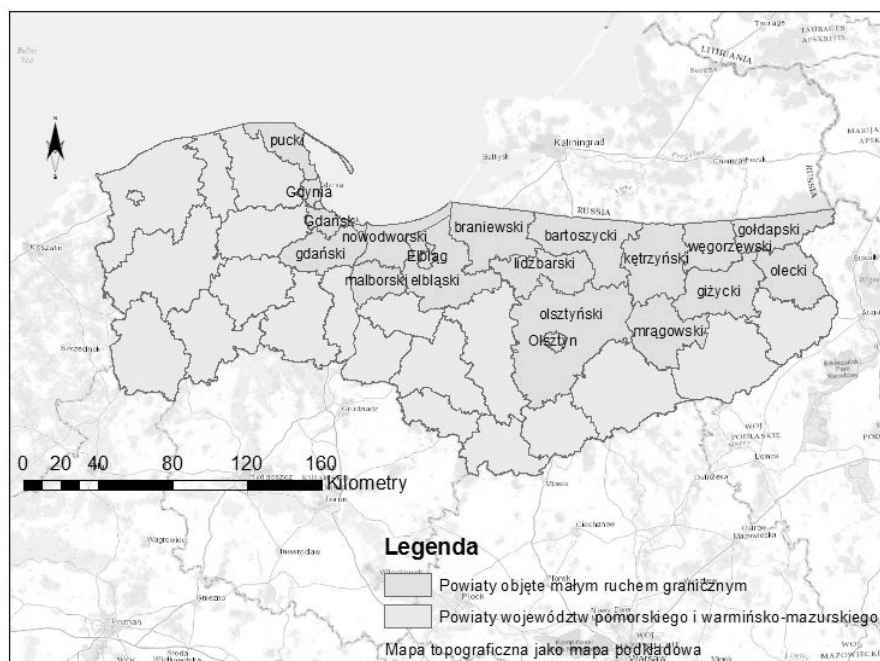
Założenia Umowy o małym ruchu granicznym między Rzeczypospolitą Polską a Federacją Rosyjską dotyczące obszaru objętego strefą przygraniczną, wychodzą poza standardowe ramy zawarte w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. W dokumencie tym za strefę przygraniczną uważa się obszar do 50 km od linii granicy, natomiast tereny objęte małym ruchem granicznym — zarówno po polskiej jak i rosyjskiej stronie — zdecydowanie wykraczają poza ten obszar. Po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej umowa o małym ruchu granicznym obejmuje nie tylko 50-kilometrowy pas przygraniczny, ale znacznie rozleglejsze terytorium (Żukowski 2013).

Załącznik 1 do Umowy o zasadach małego ruchu granicznego zawiera wykaz jednostek podziału administracyjnego Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej, które stanowią strefę przygraniczną. Na terytorium Federacji Rosyjskiej strefą tą objęty jest cały Obwód Kaliningradzki, natomiast w Polsce należą do niej (rysunek 1):

- w województwie pomorskim: miasta: Gdańsk, Gdynia i Sopot oraz powiaty: gdański, nowodworski, malborski i pucki,
- w województwie warmińsko-mazurskim: miasta: Olsztyn i Elbląg oraz powiaty: elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszycki, olsztyński, kętrzyński, mrągowski, węgorzewski, giżycki, gołdapski i olecki.

Rysunek 1.

Jednostki podziału administracyjnego Rzeczypospolitej Polskiej objęte małym ruchem granicznym



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Państwowego Rejestru Gruntów pozyskanego z Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, opracowane w programie ArcMap.

Zainteresowanie małym ruchem granicznym odzwierciedla się w liczbie wydanych zezwoleń na przekraczanie granicy oraz poziomie natężenia tego ruchu. Statystyki Komendy Głównej Straży Granicznej, wskazują, że w 2012 r. mieszkańcy Obwodu Kaliningradzkiego otrzymali 12 673 dokumentów uprawniających do przekraczania granicy w ramach małego ruchu granicznego, a w 2013 r. wydanych zostało 171 667 zezwoleń (*Statystyki Komendy Głównej...* 2017). Na zmniejszenie liczby wydanych dokumentów w 2014 r. (53 868) i 2015 r. (57 790), wpłynął fakt, iż pierwsze zezwolenie posiadało dwuletni okres ważności, a kolejne obowiązywały przez okres 5 lat.

W 2014 r., w związku z sytuacją polityczną i gospodarczą, przede wszystkim na rynku paliw, nastąpiła deprecjacja waluty rosyjskiej, gwałtowny wzrost cen towarów i usług oraz spadek zainteresowania Rosjan wyjazdami zagranicznymi (*Consumer Confidence...* 2014). Gwałtowny spadek wartości rosyjskiej waluty zanotowano pod koniec 2014 r., wartość rubla rosyjskiego w stosunku do dolara amerykańskiego zmniejszyła się o 38% (Błażej i in. 2015). W następstwie tego nastąpiło ograniczenie wyjazdów turystycznych, które w porównaniu do 2009 r. wyniosło 20–25%. W 2014 r. popyt na wyjazdy zagraniczne w rosyjskich biurach podróży w porównaniu do 2009 r. zmniejszył się o ok. 50–70% (*Analiza rynków za rok 2014...* 2015). Liczba Rosjan odwiedzających Polskę od stycznia do listopada 2014 r.,

w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego, zmniejszyła się o 12,9% (Błażej i in. 2015).

Uwarunkowania geopolityczne doprowadziły w 2014 r. do kryzysu we wzajemnych relacjach regionalnych. Kryzys był i nadal jest dotkliwy dla wszystkich obszarów współpracy transgranicznej, branż gospodarki, a zwłaszcza dla mieszkańców regionów przygranicznych. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej podjął decyzję o zawieszeniu od 4 lipca 2016 r. przepisów umowy o małym ruchu granicznym w części dotyczącej wjazdu i pobytu na terytorium Polski mieszkańców strefy przygranicznej Federacji Rosyjskiej. Mały ruch graniczny z Obwodem Kaliningradzkim nie został wznowiony do chwili obecnej.

Konsekwencją wstrzymania małego ruchu granicznego jest zmiana zasad przekraczania polsko-rosyjskiej granicy. Obowiązek posiadania wizy Schengen stał się czynnikiem ograniczającym mobilność transgraniczną wielu mieszkańców regionów przygranicznych. Dotyczy to przede wszystkim osób zamieszkujących na terenach wiejskich, których sytuacja materialna znacznie różni się od mieszkańców Kaliningradu czy Gdańska, Gdyni, Elbląga lub Olsztyna. Odpłatność za wizę wraz z uciążliwą i długotrwałą procedurą jej uzyskania, stanowią dla nich istotne utrudnienie, a niejednokrotnie barierę nie do pokonania. Z drugiej strony, Rosjanie posiadający wizę Schengen nie muszą ograniczać się do pobytu na terenach przygranicznych, i celem ich podróży są bardziej odległe regiony niż obszar przygraniczny. Brak decyzji w sprawie wznowienia małego ruchu granicznego powoduje, że granica jest największą barierą w rozwoju współpracy transgranicznej, co niewątpliwie wpływa na tempo i kierunki rozwoju gospodarczo-społecznego regionów przygranicznych (Batyk 2016).

Po wstrzymaniu małego ruchu granicznego nastąpiło znaczne zmniejszenie ruchu granicznego. W 2016 r. zanotowano spadek przyjazdów Rosjan do Polski o 15,2% w porównaniu do roku 2015. W 2017 r. nastąpił wzrost przyjazdów cudzoziemców o 9,6%, natomiast w 2018 r. ponownie odnotowano spadek przyjazdów Rosjan do Polski o 10,3% w porównaniu do roku poprzedniego (*Ruch graniczny na zewnętrznej granicy...* 2020). Powodów takiej sytuacji należy upatrywać przede wszystkim w niekorzystnych relacjach polsko-rosyjskich, a także w problemach związanych z uzyskiwaniem wiz do Polski. Centra wizowe wymagają wielu dodatkowych dokumentów, brak jest dostatecznej liczby terminów w rejestracji online, które pozwoliłyby na złożenie dokumentów wizowych. Niezmiennie, istotnym problemem jest brak tzw. akredytacji biur podróży uprawnionych do podawania dokumentów za swoich turystów. Z danych straży granicznej wynika, że w 2018 r. granice z Polską przekroczyło 1 143,4 tys. obywateli Federacji Rosyjskiej, co stanowi spadek o 10% w stosunku do roku poprzedniego. Liczba udzielonych odmów na wjazd obywateli Rosji do strefy Schengen przez granice z Polską zmniejszyła się o ponad 30%. Zmniejszyła się również wartość zakupów, jakich dokonywali Rosjanie w Polsce, na koniec 2018 r. wartość ta nie przekroczyła 150 mln zł, tj. o ok. 40 mln zł mniej niż w 2017 r. Podstawową przyczyną był spadek wartości rubla, zakupy w Polsce stały się droższe. Rosjanie nadal kupowali przede wszystkim produkty żywnościowe (mięso, nabiał, odżywki dziecięce) oraz odzież i sprzęt RTV i AGD (*Zagraniczny Ośrodek...* 2019).

W 2019 r. granice z Polską przekroczyło 1 149,7 tys. obywateli Federacji Rosyjskiej, co stanowi bardzo duży spadek przyjazdów Rosjan do Polski w odniesieniu do okresu funk-

cjonowania małego ruchu granicznego, i tak: o 30,3% w porównaniu do 2013 r., 31,2% do 2014 r. i 16,2% w stosunku do 2015 r. (*Turystyka w 2019 r.*, 2020). W I kw. 2020 r. na granicy polsko-rosyjskiej odnotowano, w porównaniu do analogicznym okresem ubiegłego roku, w styczniu i lutym wzrost odpraw cudzoziemców (odpowiednio o 14,2% i 16,8%) oraz spadek odpraw Polaków (o 9,6% i 10,2%), natomiast w marcu spadek odpraw zarówno cudzoziemców jak i Polaków odpowiednio o 64,9% i 66,8% (*Ruch graniczny na zewnętrznej granicy...* 2020).

Decyzje polityczne w istotnym stopniu determinowały polsko-rosyjskie relacje, co znalazło swoje odzwierciedlenie w warunkach prowadzenia współpracy transgranicznej. Uwarunkowania polityczne okazały się istotnym czynnikiem kształtowania wzajemnych relacji, a oddziaływanie czynników różnicujących regiony przygraniczne (poziom życia ludności, możliwości pracy i osiągania dochodów, ceny towarów i usług po obu stronach granicy) niewątpliwie przyczyniły się do zaspokojenia potrzeby wyrównywania istniejących dysproporcji. Bardzo często towarzyszył temu brak zgodności między wytwarzaniem a konsumowaniem dóbr i usług, który prowokował do aktywizacji handlu przygranicznego. Na pograniczach bardzo często uruchamiają się procesy pozwalające wykorzystać istniejące zróżnicowanie dla celów gospodarczych i podniesienia jakości życia ludzi (Werwicki 1994). Rozwój handlu przygranicznego uzależniony jest od takich czynników jak (Powęska 2016):

- czynniki ekonomiczne: różnice cen towarów, różnice dochodów ludności, wysokość podatków, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, jakość towarów oraz poziom zaopatrzenia rynku,
- czynniki formalno-prawne: możliwości przekraczania granicy, systemy kontroli, przepływ informacji oraz bezpieczeństwo,
- czynniki infrastrukturalno-techniczne: infrastruktura techniczna i dostępność przestrzenna,
- czynniki organizacyjno-behawioralne: zachowania ludności, poziom obsługi, relacje międzyludzkie, organizacja handlu, przedsiębiorczość, gotowość podjęcia podróży oraz formy handlu.

Rozwojowi handlu przygranicznego na polsko-rosyjskim pograniczu sprzyjają różnice społeczno-ekonomiczne między sąsiadującymi krajami, warunki formalno-prawne, środowiskowe i infrastrukturalne. Mieszkańcy regionów przygranicznych wyrażają wolę podróży transgranicznych w celu dokonania zakupów. Handel przygraniczny na polsko-rosyjskim pograniczu realizowany jest pomimo tego, że kraje oddziela granica Wspólnoty Europejskiej oraz strefy Schengen i obowiązują formalne zasady przekraczania granicy a kontrole graniczne ograniczają przepływ ludzi i towarów. Rozwój tego handlu determinują dysproporcje dochodów oraz poziomu życia ludności w krajach sąsiadujących. Istnieją duże różnice cenowe, które dotyczą przede wszystkim żywności, zaopatrzenie rynku oraz jakość towarów rolno-spożywczych są w Polsce na zdecydowanie wyższym poziomie. W Obwodzie Kaliningradzkim jakość produktów spożywczych, głównie mięsa i jego przetworów, jest na niższym poziomie niż w Polsce. Z drugiej strony, istnieją bardzo duże różnice cenowe dotyczące paliwa, którego cena w Rosji jest znacznie niższa niż w Polsce. Wskazane czynniki zachęcają mieszkańców regionów przygranicznych do rozwijania handlu przygranicznego.

Handel przygraniczny jest istotnym czynnikiem rozwoju pogranicza i osiąganego przez część mieszkańców w miarę satysfakcjonującego standardu życia (Kawczyńska-Butrym 2003). Niejednokrotnie jest to niezarejestrowana działalność, na której traci budżet państwa. Osiąganie nieewidencjonowanych dochodów z handlu przygranicznego odbywającego się na polsko-rosyjskim pograniczu nie spotyka się z ostracyzmem społecznym mieszkańców i władz lokalnych, wręcz zyskuje ich zrozumienie oraz ciche przyzwolenie. Zjawisko takie na wschodnim pograniczu zaobserwowała K. Staszyńska (2003), natomiast na pograniczu zachodnim J. Kurzępa (2007).

Współpraca transgraniczna stwarza możliwości do realizowania projektów oraz inicjatyw turystycznych. Rozwój działań turystycznych i promocja atrakcji turystycznych powoduje szereg wyzwań związanych z metodami zarządzania, systemami wartości i postrzegania kultury po obu stronach granicy (Brzosko-Sermak 2015). Dzięki inicjatywom turystycznym oraz rozwojowi usług turystycznych, następuje przekształcenie charakteru granic – z „barier” w „linie kontaktu” (Wachowiak 2006). Takie zjawisko miało miejsce na polsko-rosyjskim pograniczu, w obrębie którego najsilniej rozwinęła się turystyka zakupowa. W literaturze spotyka się opinie, świadczące o tym, że w świecie zachodnim zakupy za granicą związane są z wolnością podróżowania i przyjemnością handlu, podczas gdy zjawisko turystyki zakupowej dla osób mieszkających po wschodniej stronie żelaznej kurtyny ograniczało się do przemytu niedostępnych towarów przez ściśle kontrolowane granice (Tömöri 2010). Dla społeczeństw w Europie Środkowej i Wschodniej, turystyka zakupowa oraz swobodne przekraczanie granic jest stosunkowo nowym zjawiskiem.

Turystyka zakupowa jest zjawiskiem wielopłaszczyznowym. Jest ona ważnym predyktorem w konstruowaniu modeli ekonomii regionów przygranicznych (Di Matteo 1999), uznawana jest za element analiz opisujących różnice w opodatkowaniu i administracji publicznej (Lucas 2004), determinuje marketing (Christiansen, Snepenger 2002) oraz stanowi czynnik aktywujący sprzedaż detaliczną (Ilbery, Maye 2006). Turystyka zakupowa jest ważnym wyróżnikiem w badaniach turystycznych (Timothy, Butler 1995). Chęć dokonania zakupów i motywacja do podróży w dużym stopniu zależy od: destynacji oraz cen i jakości towarów (Timothy 2005). Turyści poszukują pamiątek i rękodzieła, oryginalnych przedmiotów charakterystycznych dla danego kraju bądź regionu, np. produktów regionalnych, przypraw lub strojów narodowych. Turyści, których głównym celem są zakupy na potrzeby bieżące, wybierają zazwyczaj niedrogie miejsca turystyczne, są łowcami przecen i promocji. Bardzo ważną motywacją do podróży jest destynacja turystyczna. Zachętą do odbycia podróży są miejsca występowania konkretnego produktu, renomowane i prestiżowe placówki handlowe. Bardzo istotną zachętą są również jarmarki czy imprezy targowe, np. popularny wśród Rosjan Jarmark Dominikański w Gdańsku, oraz wystawy kolekcjonerskie, skupiające turystów zainteresowanych zakupem wyjątkowych okazów.

Niestety, doświadczenia ostatnich lat polsko-rosyjskiej współpracy wskazują, iż perspektywa postrzegania Rosjan jako konsumentów i turystów nie wyparła trwale zakorzenionych w świadomości ogółu społeczeństwa polskiego opinii i emocji, ukształtowanych na podstawie doświadczeń historycznych oraz aktualnych wydarzeń geopolitycznych. Codzienny, masowy, ale jednak mało osobisty i pogłębiony kontakt z mieszkańcami Obwodu Kaliningradzkiego nie przerodził się w trwałą i wyraźną zmianę ich wizerunku w polskiej

świadomości. Zdawkowy kontakt wynikający z transakcji handlowych ma wśród polskich usługodawców zazwyczaj pozytywny wpływ na opinie o Rosjanach. Postrzegani są oni głównie przez pryzmat zasobności portfela. Wyniki badań przeprowadzonych w 2014 r. wskazują, iż co piąty Polak uważał, że stosunki między Polakami i Rosjanami uległy poprawie, jednak 44,9% badanych nie stwierdziło zmian we wzajemnych relacjach (Subocz, Sternicka-Kowalska 2015). Kontakty polsko-rosyjskie są dopiero na wstępnym etapie budowania bezpośrednich relacji i powinny w większym stopniu dążyć do pogłębiania więzi międzyludzkich (Batyk 2019), czemu sprzyjać mogą programy rozwoju współpracy transgranicznej.

2.3. Ograniczenia w rozwoju polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej

Polsko-rosyjska współpraca transgraniczna powinna stanowić istotny element aktywności międzynarodowej w szerszym kontekście europejskim, a także mogłaby sprzyjać integracji gospodarczej, nie tylko na poziomie regionów przygranicznych. Niestety polsko-rosyjskie relacje międzynarodowe obciążone bardzo wysokim poziomem ryzyka i niepewności, które doprowadziły do znacznego ograniczenia procesu integracji. Poziom ryzyka wynika nie tylko ze wzajemnych relacji między państwami sąsiadującymi, ale również jest konsekwencją stosunków politycznych i gospodarczych między Unią Europejską a Federacją Rosyjską. Współpracy transgranicznej na zewnętrznej granicy Wspólnoty Europejskiej nie sprzyja istnienie granic, które w znacznym stopniu ograniczają możliwości swobodnego przepływu towarów, kapitału oraz przemieszczania osób. Istotnymi determinantami w rozwoju jest peryferyjność polsko-rosyjskich obszarów przygranicznych, ich specyfika oraz polityka obu państw. W zdecydowanej większości są to tereny rolnicze o znacznie gorszych wskaźnikach ekonomicznych niż reszta kraju. W podobnym stopniu dotyczy to regionów po obu stronach granicy. Są one niedoinwestowane, z dużo wyższym od średnich krajowych poziomem bezrobocia, bez dużych ośrodków przemysłowych (Gruźewski i in. 2009).

Polsko-rosyjska współpraca transgraniczna koncentruje się na wspólnych problemach sąsiadujących ze sobą regionów, mając na celu wzrost konkurencyjności i atrakcyjności regionów przygranicznych. Jednocześnie peryferyjność obszarów przygranicznych i ich specyfika, system polityczny i gospodarczy sąsiadujących państw oraz odmienny poziom życia mieszkańców, implikują różnice w systemach gospodarczych i tempie transformacji systemowej, rozbieżności w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego obszarów przygranicznych (Latoszek 2001, Białobrzeska, Kisiel 2003). Dysproporcje mają także podłoże prawne, skutkujące brakiem jednoznacznego określenia kompetencji władz lokalnych w nawiązywaniu współpracy oraz brakiem równorzędności i możliwości podejmowania decyzji przez partnerów po obu stronach granicy. Źródłem ograniczeń jest zarówno strona rosyjska, jak i strona polska.

Fragmentaryzacja w Rosji ma charakter zarówno geograficzny, jak i społeczny. Społeczeństwo rosyjskie było bardzo heterogeniczne, przemysł był zintegrowany wertykalnie, ale podzielony horyzontalnie. Jak twierdzi B. Mazur (2002) „kolektywizm i kolektywność zostały narzucone narodowi rosyjskiemu na wiele lat przed rewolucją październikową, ale

miało to niewielki wpływ na procesy integracyjne tego narodu. Kolektywizm i kolektywność nie były i nadal nie są zjawiskiem powszechnym w rosyjskiej kulturze, dlatego też bardzo trudno jest obecnym decydomentom przestawić się na inny sposób myślenia i działania. Stąd też rodzą się problemy na styku współdziałania z partnerami z krajów Unii Europejskiej, którzy reprezentują odmienne systemy i wartości.

Istotnym ograniczeniem we współpracy transgranicznej jest duża niestabilność oraz bardzo duży stopień scentralizowania władzy. Brak stabilizacji politycznej, niespójny system decyzyjny oraz zależność wszelkich decyzji lokalnych od władz centralnych Rosji, powodują małą efektywność współpracy regionów przygranicznych. Karkołomnym wręcz zadaniem w ramach polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej jest ustalenie regionalnych priorytetów rozwoju strategicznego regionów sąsiadujących. Trudności te mają również podłoże polityczne i wynikają z dużego wpływu rządu centralnego w Moskwie na kształtowanie przyszłej współpracy. Wydaje się, że realizacja wspólnych projektów o kluczowym znaczeniu dla sąsiadujących regionów, rozwój współpracy regionalnej oraz powstanie projektów o charakterze sieciowym, jest w obecnej sytuacji mało prawdopodobne. Trafną opinię wyraża A. Żukowski (2002), wskazując, że „relacje Polski z Obwodem Kaliningradzkim postrzegane są przez pryzmat bieżących problemów, a nie poprzez długookresowe działania”.

Badania zrealizowane wśród przedstawicieli samorządów lokalnych na polsko-rosyjskim pograniczu, wskazują na bariery we współpracy transgranicznej, którymi po stronie polskiej są: biurokracja, przepisy wizowe i utrudnienia z nimi związane oraz kolejki na granicy. W mniejszym stopniu oddziałuje: brak wsparcia ze strony państwa, mała liczba przejść granicznych, słaby stan infrastruktury granicznej, niewystarczające informacje czy nieznanomość języka rosyjskiego. Za kluczowe bariery we współpracy transgranicznej po stronie rosyjskiej uznano: biurokrację, kolejki na granicach, małe możliwości finansowania współpracy oraz brak wsparcia ze strony władz centralnych (*Stan demokracji...* 2012).

Na rozwój polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej w istotny sposób wpływają ograniczenia natury społecznej, takie jak: niski poziom zarobków, bieda, brak kapitału na realizację wspólnych przedsięwzięć, brak zaufania do partnerów handlowych, negatywne stereotypy Polaka i Rosjanina oraz mała znajomość języka sąsiadów. Regiony północno-wschodniej i wschodniej Polski charakteryzują się niższym od poziomu średniego w kraju stanem rozwoju gospodarczego. Mniejsza intensywność rozwoju jest w dużym stopniu warunkowana peryferyjnym położeniem regionów. Ponadto, aktywność gospodarczą ograniczają niedostateczne nakłady inwestycyjne, wyższy od przeciętnego poziom bezrobocia i wykluczenie społeczne, głównie mieszkańców obszarów wiejskich. Są to jedynie niektóre z przeszkód wpływających na rozwój polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej. Nie bez znaczenia jest również asymetria poziomu rozwoju regionów przygranicznych, różnice w poziomie dobrobytu społecznego sąsiadujących regionów i postępy lub ich brak w procesie likwidacji istniejących dysproporcji (Opiola, Trzcielińska-Polus 2013). Problemem społecznym bezpośrednio związanym z kryzysem światowym, a mającym wpływ na intensywność współpracy transgranicznej jest spadek stopy życiowej ludności, a przede wszystkim niższych jej warstw (Barkowski 2009).

Znaczną barierą w rozwoju współpracy transgranicznej są infrastruktura graniczna, ograniczona liczba połączeń transportowych oraz ograniczenia w przekraczaniu granicy.

Granica jako bariera jest coraz bardziej odczuwalna. Skutek wynikający z istnienia granicy stał się jeszcze bardziej dotkliwy po 2004 r., kiedy granica polsko-rosyjska stała się zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Ograniczenia wizowe w znacznym stopniu utrudniają rozwój współpracy transgranicznej, swobodny ruch mieszkańców, a także tworzenie powiązań gospodarczych, kulturalnych czy społecznych. W 2013 r. zostały zawieszono połączenia kolejowe między Polską a Obwodem Kaliningradzkim, co wpływa na ograniczenie mobilności mieszkańców regionów przygranicznych. Jednocześnie, podróże samochodem związane są z długim czasem oczekiwania na odprawę graniczną i dla wielu osób nie są możliwe do realizacji.

Rzeczywisty rozwój współpracy transgranicznej zależy w od formalno-prawnych możliwości podejmowania inicjatyw przez regiony i społeczności lokalne. Brak kompetencji władz lokalnych w rozwiązaniu wskazanych problemów nie przyczynia się do rozwoju aktywności w nawiązywaniu ścisłych związków między miastami, gminami i regionami przygranicznymi. Możliwości rozwoju współpracy były zdecydowanie większe w okresie funkcjonowania małego ruchu granicznego. Dla województwa pomorskiego i warmińsko-mazurskiego współpraca transgraniczna z Obwodem Kaliningradzkim jest z punktu widzenia rozwoju ekonomicznego warunkiem niezbędnym (Majkut 2004).

Na wschodnim i północno-wschodnim pograniczu Polski występuje jedna z największych w Europie dysproporcja w rozwoju społeczno-ekonomicznym pomiędzy regionami przygranicznymi, gdzie wyższym poziomem rozwoju cechuje się strona polska (*Atlas. Mapping the structure...* 2006). Pomimo wielu różnic regionalnych, polsko-rosyjskie regiony przygraniczne mają cechy wspólne, do których zaliczyć należy: dysproporcje ekonomiczne wynikające ze struktury rynków, zatrudnienia czy wynagrodzeń (Furgał 2002), wysoką stopę bezrobocia, niski poziom rozwoju kapitału społecznego, peryferyzacja regionów i wiele innych. W badaniach przeprowadzonych w 2012 r. przez I. Batyk (2013) określono determinanty polsko-rosyjskich regionów przygranicznych. Na obniżenie atrakcyjności Obwodu Kaliningradzkiego wpływ miały: zły stan dróg (99,4% wskazań Rosjan), niski poziom świadczonych usług (97,5%), wysokie ceny produktów (96,4%), mała ilość atrakcji turystycznych (95,8%), wysokie ceny usług (95%), brak dostępności do atrakcji turystycznych (93,3%). Atrakcyjność woj. warmińsko-mazurskiego obniżały takie elementy jak: słabo rozwinięte połączenia komunikacyjne (59,5% wskazań Rosjan) oraz nieprzychylność miejscowej ludności (57,4%). Zdecydowana większość mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego uczestniczących w badaniach uznała, iż ceny polskich produktów czy poziom usług nie wpływają na obniżenie atrakcyjności polskich regionów. Wskazano także na braki w polskiej ofercie usług turystycznych, wśród których znalazły się: oferta usług medycznych (62% wskazań Rosjan) i oferta wypoczynku dzieci i młodzieży (40%). Czynnikiem ograniczającymi wzajemne relacje był niewystarczający poziom znajomości języka rosyjskiego wśród osób obsługujących turystów rosyjskich (34% wskazań Rosjan).

Istotnym ograniczeniem w działalności przedsiębiorstw turystycznych jest brak silnych powiązań regionalnych, który implikuje sprzeczność interesów polskich przedsiębiorstw turystycznych działających na rynku rosyjskim, rozproszenie efektów ich działania oraz problemy dotyczące działań promocyjnych. Analizując przyczyny takiego stanu, należy wskazać na brak lokalnego lidera, niewystarczające doświadczenia we współpracy transgra-

nicznej, brak wiedzy i umiejętności wśród kadr i otoczenia gospodarczego (np. bardzo mała znajomość języka rosyjskiego) oraz panujące stereotypy na temat Polaków i Rosjan. Rozwiązanie wskazanych problemów jest wyzwaniem w procesie kształtowania skutecznych i wzajemnie korzystnych form aktywności transgranicznych, np. prowadzenie wspólnych projektów i innych przedsięwzięć o znaczeniu transgranicznym. Przywołane problemy są niejednokrotnie powodem braku wystarczającego poziomu satysfakcji ze skuteczności działań podejmowanych w ramach realizowanych projektów transgranicznych. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego i nabywanie świadomości globalnej jest procesem dynamicznym, i wraz z upodabnianiem się wzorów rozwoju społeczno-ekonomicznego oraz otwartością na odmienność kulturą stanowi najważniejszy czynnik przemian społecznych (Jawłowska 2004).

Niestabilność stosunków geopolitycznych pogłębia problemy gospodarcze na polsko-rosyjskich obszarach przygranicznych, które bezpośrednio oddziałują na nastroje społeczne. Zwiększające się bezrobocie i utrata możliwości uzyskiwania dochodów z handlu przygranicznego, prowadzą do niezadowolenia społecznego. Reperkusje wywołane tym stanem mogą w dalszej perspektywie stanowić duży problem, zarówno dla polskich, jak i rosyjskich władz. Należy jednak mieć na uwadze, że rozwijający się handel przygraniczny realizowany na polsko-rosyjskim pograniczu zaczął stwarzać zagrożenie dla gospodarek sąsiadujących państw. Nadmierne skoncentrowanie przedsiębiorców na rynku krajów sąsiednich zwiększa ryzyko wystąpienia sytuacji kryzysowych. Wielu mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego korzystając z małego ruchu granicznego i dysproporcji cenowych, zajmowało się sprzedażą przywożonych z Polski towarów. Polacy korzystali z małego ruchu granicznego, głównie z powodu możliwości zakupu paliw i wyrobów tytoniowych po bardzo atrakcyjnej cenie. W związku z tym odnotowano znaczny spadek popytu na towary rodzimej produkcji, co doprowadziło do strat w gospodarkach krajowych. Jednym z narzędzi ograniczenia przywozu żywności z Polski było wprowadzenie przez rząd rosyjski embarga na towary rolno-spożywcze. Handel przygraniczny był często piętnowany przez rosyjskie sieci handlowe, które z dużym niezadowoleniem (czasami nawet brutalnością) odnosiły się do indywidualnych handlarzy, sprzedających towary przywiezione z Polski. Handel przygraniczny traktowany jest jako działanie, które nie przyczynia się do zrównoważonego rozwoju pogranicza (Timothy, Butler 1995, Timothy 2001). Według T. Komornickiego (2010) stanowi on nieuczciwą konkurencję dla lokalnych przedsiębiorców, a poprzez podejmowanie nielegalnych aktywności sprzyja wykluczeniu niektórych grup społecznych.

Zmiany w intensywności relacji transgranicznych w obszarze pogranicza spowodowane są różnicowanym tempem procesów społecznych i gospodarczych w krajach ościennych, a także rosnącym bezrobociem (Powęska 2013). Handel przygraniczny odbywający się na polsko-rosyjskim pograniczu stał się czynnikiem sprzyjającym rozwojowi szarej strefy. Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych w raporcie zatytułowanym Szara Strefa 2019 (*Szara Strefa* 2019) wyróżnił handel przygraniczny wśród najważniejszych działalności nieuwzględnianych w oficjalnych szacunkach. A. Buszko (2019) podkreśla, że „w Rosji ze względu na większą rolę indywidualizmu i oligarchów powstaje większa przestrzeń do szarej strefy”. B. Mróz (2015) wskazuje, że nieformalna działalność gospodarcza często wiąże się z naruszeniem prawa i znacznymi kosztami społecznymi i ekonomicznymi oraz przyczynia

się do zwiększenia produkcji i pobudzenia popytu konsumpcyjnego, a zatem obiektywna analiza szarej strefy musi uwzględniać konsekwencje na poziomie makro- i mikroekonomicznym i nie może ignorować jej społecznych i psychologicznych implikacji.

Bardzo istotnym problemem społecznym, pogłębiającym się na polsko-rosyjskim pograniczu jest zagrożenie wykluczeniem zawodowym. Dotyczy to zwłaszcza osób, które czerpały korzyści z handlu przygranicznego w czasach jego rozwoju (w okresie funkcjonowania małego ruchu granicznego), a obecnie nie są zainteresowane podjęciem pracy zarobkowej. Dotyczy to zazwyczaj grupy społecznej o najniższym wykształceniu i dotychczasowym doświadczeniu zawodowym. Osoby dotychczas utrzymujące się z handlu przygranicznego, są w pewnym stopniu wykluczone społecznie. Zjawisko wykluczenia będzie miało również poważne konsekwencje nie tylko dla objętych nim jednostek, ale także dla całego regionu. Traktowanie handlu przygranicznego jako źródła głównego dochodu okazało się w dalszej perspektywie bardzo ryzykownym sposobem na życie. W sytuacji polsko-rosyjskich regionów przygranicznych istnieje dodatkowa trudność, a mianowicie nie sposób przewidzieć decyzji politycznych oraz ich wpływu na funkcjonowanie regionów przygranicznych. Problem ten ujawnił się zaraz po zawieszeniu małego ruchu granicznego i w przyszłości może mieć coraz większe konsekwencje. Skutki podjętych decyzji będą się pogłębiać, ponieważ handlem przygranicznym zajmowali się głównie ludzie młodzi, którzy łatwo zaadoptowali mały ruch graniczny jako podstawową (często jedyną) i bardzo intratną formę zarobkowania. Obecnie nie są oni zainteresowani podjęciem pracy, ponieważ dochody osiągane z handlu przygranicznego są zdecydowanie większe od dochodów uzyskiwanych z pracy najemnej (zwłaszcza na obszarach wiejskich). Bardzo niepokojącym zjawiskiem w polsko-rosyjskich regionach przygranicznych jest wczesna dezaktywacja zawodowa. Zmniejsza ona zasoby osób aktywnych zawodowo i możliwości wytwórcze gospodarki (Grzywna 2014). W konsekwencji prowadzi to do obniżenia dobrobytu społecznego i konsumpcji, a w skrajnych przypadkach także do wzrostu poziomu wykluczenia społeczno-ekonomicznego.

Liczne problemy realizowania współpracy transgranicznej występują na styku samorządów i przedsiębiorstw po obu stronach polsko-rosyjskiej granicy. W opinii B. Mazur (2002) do najważniejszych z nich należą: problemy z transferem wiedzy menedżerskiej, centralizacja procesu decyzyjnego, brak koordynacji w działaniach, brak możliwości i umiejętności podejmowania decyzji na szczeblu regionalnym, brak poczucia odpowiedzialności za swoje decyzje, niedostatek zdolności i umiejętności lokalnych decydentów.

Analiza projektów dotyczących współpracy transgranicznej realizowanych przez euro-regiony pozwoliła na identyfikację najistotniejszych barier współpracy, do których należą przede wszystkim (*Euroregiony na granicach Polski* 2007):

- trudność w znalezieniu partnera zagranicznego (mniejsza liczba podmiotów uczestniczących we współpracy, mniejsze zainteresowanie),
- niedostateczna ilość środków na wspieranie współpracy,
- długi czas oczekiwania na zwrot poniesionych kosztów realizacji projektów,
- asymetria potencjałów gospodarczych i finansowych uczestników współpracy,
- obowiązek wizowy na granicy,
- procedury przekraczania granicy z Federacją Rosyjską,

- procedury przetargowe,
- opóźnienia rozpoczęcia realizacji projektu,
- zmiany w harmonogramach,
- różnice w zakresach kompetencji organów państwowych i samorządowych.

Zidentyfikowane powyżej problemy są nadal aktualne, a ich rozwiązanie wymaga wdrożenia rozwiązań administracyjnych i prawnych na poziomie Unii Europejskiej. Realizację programów współpracy transgranicznej utrudnia kwestia komunikacji między euroregionami i jednostkami odpowiedzialnymi za wdrażanie programów, opieszałość w podejmowaniu decyzji czy różnorodność interpretacji niektórych zapisów. Przedstawiciele jednostek realizujących programy współpracy zwracają również uwagę na duże rozbieżności między zasadami realizacji programów i prawodawstwem poszczególnych krajów uczestniczących w programie. Ich zdaniem ustalone procedury są tak sztywne, że znacząco utrudniają i opóźniają sprawną realizację programów. Istnieje także problem z określeniem roli Wspólnego Komitetu Monitorującego, czy też ustaleniem składu Komitetu Oceniającego. Wszystko to skutkuje opóźnieniami w realizacji programów.

Istotnym problemem w realizowaniu wspólnych projektów transgranicznych na polsko-rosyjskim pograniczu są ograniczenia wynikające z odmiennej kultury organizacyjnej powiązanej z niedostatecznie rozwiniętą strukturą rynku rosyjskiego oraz instytucjami działającymi na tym rynku. Źródła tych ograniczeń wynikają z pozostałości gospodarki socjalistycznej, centralnie planowanej i nadzorowanej. Centralizacja procesu decyzyjnego związana z wysoce hierarchicznymi strukturami organizacyjnymi w Rosji jest bardzo często doświadczana w relacjach polskich władz samorządowych i instytucji realizujących współpracę. W przedsiębiorstwach o scentralizowanym systemie podejmowania decyzji, praca zespołowa jest niechętnie polecanym i stosowanym narzędziem zarządzania menedżerskiego. Kierownictwo niechętnie dzieli się posiadaną wiedzą i nie zachęca do wykorzystywania jej w realizowanych zadaniach, ponieważ wszelkie informacje uznawane są jako narzędzie siły i przewagi. W efekcie takiego podejścia, występuje niechęć lub niemożność delegowania zadań i uprawnień na niższy szczebel zarządzania, co w przypadku współpracy transgranicznej jest niezbędnym czynnikiem determinującym jej rozwój. Olbrzymim problemem dla lokalnych samorządów i menedżerów w Polsce jest brak decyzyjności ze strony rosyjskich partnerów, którzy nie mają uprawnień do samodzielnego podejmowania decyzji. Uzgodnienia i rozstrzygnięcia są dokonywane centralnie i nie zawsze są one zgodne z oczekiwaniami i potrzebami jednostek samorządów czy przedsiębiorców. Jednokierunkowy przepływ informacji z góry na dół, jest istotną przeszkodą w realizowaniu polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej, a jego skutki są dotkliwe dla zaspokajania potrzeb i rozwiązywania realnych problemów występujących na poziomie operacyjnym jednostek funkcjonujących na terenie Obwodu Kaliningradzkiego.

Wertykalny przepływ informacji w dużej mierze ogranicza kontakty pomiędzy podmiotami zainteresowanymi współpracą transgraniczną. Brak jest koordynacji uzgodnień i działań, zarówno na etapie podejmowania decyzji, jak również w procesie delegowania zadań do ich realizacji. Opóźnia to lub wręcz uniemożliwia aplikowanie o środki finansowe na realizację projektów transgranicznych. Ponadto, występuje obawa przed podjęciem decyzji wymagającej zdefiniowania długoterminowej strategii realizacji projektu. Zdecydowana

większość przedsięwzięć finansowanych ze środków unijnych wymaga określenia efektów i trwałości projektu oraz jego wpływu na życie społeczno-gospodarcze w regionach przygranicznych. W dynamicznie zmieniających się warunkach geopolitycznych, zagwarantowanie wykonalności niektórych zadań staje się trudne do spełnienia.

Brak możliwości przewidzenia decyzji politycznych w dużej mierze wpływa na brak możliwości i umiejętności podejmowania decyzji na szczeblu regionalnym. Przedstawiciele władz regionalnych, samorządowych i jednostek pozarządowych nie mają uprawnień i nie są skłonni do podejmowania decyzji, które spowodowałyby zachwianie lub zmianę aktualnych warunków. Obawa przed rezultatami swoich decyzji sprawia, że realni decydenci pozostają bierni, a każdy swój pomysł muszą poddać konsultacjom na szczeblu centralnym. Jednocześnie występuje u nich brak poczucia odpowiedzialności za swoje decyzje. W wielu przypadkach lokalne władze nie są w stanie rozwiązać problemów zaistniałych podczas realizacji projektów, bez zgody przedstawicieli władzy centralnej. Czując się bardzo ograniczeni w podejmowaniu decyzji, czekają na formalne polecenia, które znacznie opóźniają proces decyzyjny.

Niedostatek zdolności i umiejętności lokalnych decydentów wpływa na ograniczenia w kontaktach z przedstawicielami regionów przygranicznych, na różnych szczeblach kompetencji i decyzyjności. Przedstawiciele władz federalnych Obwodu Kaliningradzkiego potrzebują szczególnej wiedzy i rozszerzenia zakresu ich kompetencji. Radykalna zmiana uprawnień władz federalnych przedstawia problem przywództwa w Federacji Rosyjskiej zupełnie w nowym świetle. Zamiana sposobu przekazywania informacji i zarządzania z wertykalnego na horyzontalny miałaby charakter rewolucyjny, i nie służyłaby w przyszłości umacnianiu władzy autorytarnej w Rosji. W obecnej sytuacji wydaje się to niemożliwe. Nie mniej istotne dla podtrzymywania takiego sposobu zarządzania krajem oraz prezentowania siły są stosunki państwowe pomiędzy Polską a Rosją.

Postępujący od 2015 r. regres we wzajemnych relacjach transgranicznych powinien bardzo niepokoić władze na wszystkich szczeblach zarządzania. Relacje polsko-rosyjskie, jak żadne inne dotyczące najbliższych sąsiadów, są podatne na wahania nastrojów społecznych wynikających z sytuacji geopolitycznej na świecie. Na polsko-rosyjskim pograniczu istnieje pilna konieczność przełamywania nacjonalistycznych barier. Mieszkańcy tych obszarów w największym stopniu zmuszeni są ponosić konsekwencje wynikające z zaistniałej sytuacji (Gryka 2005).

Medialne doniesienia na temat pogarszających się nastrojów społecznych Polaków w stosunku do Rosjan, w istotny sposób wpływały na kształtowanie się opinii Rosjan na temat możliwości i zasadności rozwoju współpracy transgranicznej. Jakkolwiek rezultaty społeczne zdominowane zostały przez pryzmat korzyści ekonomicznych, to stanowiły bardzo ważny kontekst w realizowaniu działań zmierzających do rozwoju współpracy transgranicznej. Z badań Polskiej Organizacji Turystycznej, przeprowadzonych w 2014 r. wśród mieszkańców Rosji wynika, iż głównym czynnikiem ograniczającym ich przyjazdy do Polski jest wyobrażona niechęć Polaków do Rosjan. W Rosji panuje powszechne przekonanie, że Polacy ze względu na zaszczości historyczne nie lubią Rosjan, którzy nie są mile widziani w Polsce (*Badania rynku rosyjskiego...* 2014). Niekorzystne relacje polsko-rosyjskie

skutkują budowaniem negatywnego wizerunku Polski w mediach rosyjskich, co przykłada się na kształtowanie wyobrażeń mieszkańców Rosji.

3. Instrumenty finansowego wsparcia i efekty polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej

Istotą współpracy transgranicznej jest współdziałanie dwóch lub więcej sąsiadujących regionów przygranicznych. Współpraca transgraniczna jest jednym z elementów polityki regionalnej Unii Europejskiej, której priorytetem jest podwyższenie poziomu spójności w trzech wymiarach: gospodarczym, społecznym i terytorialnym (Grynja 2013). Polityka spójności realizowana w ramach Wspólnoty Europejskiej ma kluczowe znaczenie dla rozwoju transgranicznej, międzyregionalnej oraz transnarodowej współpracy terytorialnej. Realizacja polityki spójności jest możliwa dzięki wsparciu finansowemu z programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Projekty finansowane z tych programów wpływają na umiędzynarodowienie polskich organizacji, w szczególności samorządów terytorialnych. Jednym z założeń Europejskiej Współpracy Terytorialnej jest pobudzanie aktywności samorządów we współpracy terytorialnej. Wysoki poziom aktywności samorządów wyraża się w tworzeniu lokalnych i regionalnych partnerstw oraz pośredniczeniu w przekazywaniu kontaktów i kompetencji. W partnerstwa tworzone przez samorzady na szczeblu lokalnym, zaangażowane są szkoły, domy kultury, służby ratownicze i bezpieczeństwa (straż pożarna, policja), inne instytucje kultury, urzędy pracy, organizacje turystyczne oraz organizacje pozarządowe. W partnerstwach na szczeblu regionalnym, poza samorządem regionalnym udział biorą samorzady miast oraz organizacje nauki i uczelnie wyższe, organizacje kultury, sportu i turystyki. Za pomocą środków Europejskiej Współpracy Terytorialnej, organizacje włączają się w działalności, których prawdopodobnie by nie podjęli, gdyby środki te nie były dostępne. Ponadto, realizacja programów przyczynia się do umiędzynarodowienia konkretnych działań merytorycznych wychodzących poza formy ceremonialne charakterystyczne dla wczesnych etapów rozwoju kontaktów zagranicznych różnych typów organizacji (*Wpływ polityki spójności...* 2016).

3.1. Finansowanie polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej w latach 1994–2003

Finansowanie rozwoju polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej w początkowej fazie napotykało na trudności, które w kolejnych latach udało się pokonać. W wyniku reformy funduszy strukturalnych w 1988 r. możliwe stało się finansowanie przedsięwzięć pilotażowych w obszarach przygranicznych oraz utworzenie w 1990 r. Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG. Pierwszy etap działania INTERREG przypadął na lata 1990–1993, II obejmował lata 1994–1999, III etap — 2000–2006, IV etap — 2007–2013. W latach 2014–2020 realizowany jest V etap programu INTERREG.

W celu wspierania współpracy pomiędzy władzami lokalnymi, organizacjami gospodarczymi i mieszkańcami oraz wspierania i wyrównywania poziomu jakości życia mieszkańców po obu stronach granicy, w 1994 r. ustanowiony został Program PHARE. W Polsce pierwotnie zawierał on dwie linie budżetowe: od 1994 r. PHARE Cross Border Cooperation (CBC) Polska–Niemcy i od 1995 r. PHARE CBC Polska–Region Morza Bałtyckiego (*Baltic Sea Region — BSR*). W latach 1994–1999 współpraca transgraniczna finansowana była za pomocą kilku różnych instrumentów, do których należały: Krajowe Programy CBC, PHARE Fundusze Małych Projektów (*Small Project Facility*), Program CREDO, ECOS–OUVERTURE, PHARE/TACIS oraz PHARE/INTERREG. W Polsce w latach 1994–1999 w ramach programu PHARE CBC sfinansowano wdrożenie 257 projektów na kwotę 311,15 mln euro, z czego 50 projektów na kwotę 22,15 mln euro wdrożono w ramach programu PHARE CBC w obszarze Regionu Morza Bałtyckiego. W 1996 r. został uruchomiony Program CREDO, którego celem była poprawa stosunków dobrosąsiedzkich oraz promowanie współpracy pomiędzy regionami przygranicznymi. W ramach tego programu w 1997 r. powołano Litewsko-Polsko-Rosyjski Regionalny Komitet Graniczny, składający się z 17 członków z regionów przygranicznych, którego zadaniem było stymulowanie współpracy (*Program Sąsiedztwa Litwa–Polska–Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej* 2004).

W 1999 r. Parlament Europejski uchwalił specjalną linię budżetową finansującą projekty współpracy transgranicznej w Obszarze Morza Bałtyckiego w ramach programu „Działanie specjalne na rzecz Regionu Morza Bałtyckiego”. Roczna alokacja wynosiła 3 mln euro dla Polski i 3 mln euro dla Litwy na lata 1999–2004. Integralną częścią programów współpracy transgranicznej były Fundusze Małych Projektów (*Small Project Fund*) oraz Schematy Wsparcia.

Fundusz Małych Projektów miał na celu współfinansowanie projektów tzw. „miękkich” realizowanych w pasie przygranicznym. Kwalifikowane do nich były projekty o charakterze nie inwestycyjnym, obejmujące m.in. takie przedsięwzięcia jak: rozwój gospodarczy, rozwój demokracji lokalnej, wymianę kulturalną i edukacyjną, szkolenia i doskonalenie zawodowe, współpracę partnerską oraz rozwój turystyki. Celem Funduszu było wspieranie współpracy przygranicznej realizowanej w formie działań o małej skali. W Polsce zarządzanie Funduszami odbywało się na zasadach zdecentralizowanych, a bezpośrednim zarządzaniem funduszami zajmowały się Euroregiony. Odbywało się to na podstawie umów zawartych pomiędzy Władzą Wdrażającą Programy Współpracy Przygranicznej PHARE a Euroregionami. Przykładowo dla Euroregionu Niemen alokacja Funduszu Małych Projektów w pro-

gramie Region Morza Bałtyckiego w 1999 r. wynosiła 300 tys. euro, w edycji 2000 — 330 tys. euro, w edycji 2001 — 333 tys. euro, w edycji 2002 — 308,33 tys. euro, natomiast w edycji 2003 Fundusz dysponował kwotą 333,33 tys. euro (Cieślukowski 2007).

W Polsce w ramach Funduszu Małych Projektów koordynowanego przez Euroregion Bałtyk oraz Niemen, spośród 109 projektów zatwierdzonych do edycji w 1999 r., 29 projektów było realizowanych z partnerami z Litwy, 10 z Kaliningradu oraz 3 z Litwy i Kaliningradu. W edycji 2000, spośród 42 projektów, w 15 uczestniczyli partnerzy z Litwy, a w jednym projekcie udział wzięli partnerzy z Litwy i Kaliningradu (*Program Sąsiedztwa Litwa–Polska–Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej* 2004).

Fundusz Małych Projektów utworzony także w Federacji Rosyjskiej w ramach Programu Współpracy Przygranicznej TACIS (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*) przewidywał alokacje dla Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii wynoszące od 4 mln do 5 mln euro rocznie. Fundusze Unii Europejskiej alokowano jako kwotę całkowitą obejmującą całą Rosję, bez rozróżnienia na konkretne alokacje dla obwodu kaliningradzkiego (*Program Sąsiedztwa Litwa–Polska–Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej* 2004). Komplementarny strumień finansowania, stwarzał możliwość współfinansowania projektów transgranicznych z dwóch źródeł: przedsięwzięcia realizowane na terytorium Polski finansowane były z Funduszu Małych Projektów w Polsce, natomiast działania podejmowane po stronie rosyjskiej — ze środków wspólnotowych programów pomocowych funkcjonujących w Rosji.

Kolejne edycje programów współpracy transgranicznej w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG w Regionie Morza Bałtyckiego obejmowały podobną strukturę działań i celów ogólnych. Priorytetowym celem realizowania działań transgranicznych było przezwyciężenie problemów wynikających z izolacji, peryferyjności i małej konkurencyjności obszarów przygranicznych. Duże znaczenie przypisywano aktywizacji lokalnych środowisk społecznych i gospodarczych oraz wzmocnieniu instytucji i organizacji realizujących działania transgraniczne. Cele programów współpracy transgranicznej nawiązywały do celów strategicznych polityki spójności i rozwoju regionów Unii Europejskiej i dotyczyły działań zmierzających do (*Programy Współpracy Region Morza Bałtyckiego, Fundusz Małych Projektów, Wytyczne dla Wnioskodawców, PHARE 1999, 2000, 2001, 2002, 2003*):

- wspierania rozwoju potencjału gospodarczego regionów nadbałtyckich poprzez wzmocnienie istniejących struktur,
- wspierania tworzenia i rozwoju efektywnych struktur realizacyjnych programy,
- zachęcania do tworzenia sieci współpracy transgranicznej jednostek lokalnych i regionalnych działających w regionach przygranicznych,
- wspierania rozwoju struktur odpowiedzialnych za efektywne wdrażanie i wykorzystanie środków pomocowych,
- zachęcanie do dalszego pogłębiania potencjału ekonomicznego regionów przygranicznych Morza Bałtyckiego poprzez zacieśnianie istniejących struktur,
- wspierania rozwoju i współpracy organizacji pozarządowych w regionie Morza Bałtyckiego,

- wspierania projektów o małej skali realizowanych przez lokalne organizacje w regionach przygranicznych,
- zmniejszanie peryferyjnego charakteru tych regionów i poprawa poziomu życia mieszkańców — stworzenie sieci współpracy w regionach.

Małe projekty realizowane były głównie w takich dziedzinach jak: przedsiębiorczość, rozwój gospodarczy, demokracja lokalna, integracja społeczna, szkolenia zawodowe, wymiana kulturalna, ochrona środowiska, turystyka. Fundusz Małych Projektów miał na celu wspierać działania realizowane na małą skalę, których beneficjentami byli mieszkańcy regionów przygranicznych. Najbardziej popularnymi obszarami współpracy były turystyka oraz rozwój gospodarczo-społeczny. Fundusz Małych Projektów w ramach Programów Współpracy Transgranicznej PHARE Region Morza Bałtyckiego przyczynił się do organizacji wielu szkoleń, spotkań i imprez integracyjnych. Partnerzy zagraniczni potwierdzili chęć i wolę rozwijania współpracy z sąsiadami w basenie Morza Bałtyckiego. Nawiązane przez nich kontakty i więzi przekładają się na rozwój współpracy na szczeblu instytucji, ale przede wszystkim kształtują przyjazne relacje między mieszkańcami regionów przygranicznych. Realizacja projektów miała bardzo istotny wpływ na kształtowanie pozytywnego wizerunku społeczności pogranicza. Podjęte zostały działania zmierzające do przyspieszenia rozwoju pogranicza, rozwoju wzajemnych kontaktów gospodarczych i handlowych, a także turystyki — sektora, który może mieć kluczowe znaczenie dla gospodarki całego regionu Morza Bałtyckiego.

Drugim instrumentem finansowania projektów nieinwestycyjnych w Programach Współpracy Transgranicznej PHARE Region Morza Bałtyckiego, był Schemat Wsparcia Instytucjonalnego. Realizowany był w Programach PHARE CBC Polska–Region Morza Bałtyckiego w edycji 2001 oraz połączonej 2002/2003 r., a zarządzanie nim powierzono euroregionom realizującym działania w obszarze Morza Bałtyckiego. Łączna alokacja na Schemat Wsparcia Instytucjonalnego w edycji 2002/2003 dla wszystkich Euroregionów (Niemen, Pomerania, Bałtyk) wyniosła 1,616 mln euro. Minimalna wysokość wsparcia w Schemacie Wsparcia Instytucjonalnego wynosiła 50 tys. euro, a maksymalna 300 tys. euro.

W ramach Schematu Wsparcia Instytucjonalnego określono dwa priorytety i działania zmierzające do ich realizacji, do których należały (*Programy Współpracy Region Morza Bałtyckiego 1999, 2000, 2001, 2002, 2003*):

1. Priorytet I — Promocja lokalnego rozwoju gospodarczego poprzez ułatwienia dla środowiska biznesowego, rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, lokalne inicjatywy w zakresie rozwoju i zatrudnienia. Działania zmierzające do realizacji:
 - 1 — Rozwój przygranicznych sieci stosunków gospodarczych między małymi i średnimi przedsiębiorstwami celem utworzenia lub rozwoju organizacji i struktur handlowych, zawodowych lub zajmujących się rozwojem przygranicznym celem poprawy współpracy, wymiany informacji, transferu umiejętności menedżerskich i technologii, studiów i badań rynkowych.
 - 2 — Promocja wartości przyrodniczych i kulturalnych jako potencjał rozwojowy trwałego ruchu turystycznego.

- 3 — Wspieranie wykorzystania technologii informacyjnych i łączności celem rozwijania tworzenia sieci i wspierania wspólnych strategii w zakresie działalności gospodarczej i marketingu.
- 2. Priorytet II — Promocja współpracy w zakresie edukacji, badań i rozwoju technologii. Działania zmierzające do realizacji:
 - 1 — Popieranie współpracy między ośrodkami edukacyjnymi, kulturalnymi, naukowo-badawczymi, technicznymi i rozwojowymi w dziedzinie edukacji (szkoły, uczelnie, uniwersytety oraz szkolenie zawodowe), kultury (łącznie ze środkami masowego przekazu i sportem), ochrona zdrowia i ochrona cywilnoprawna poprzez tworzenie i zarządzanie wspólnymi zasobami, instytucji i urzędów celem promowania zatrudnienia i podnoszenia konkurencyjności obszarów przygranicznych.
 - 2 — Ułatwienie wykorzystania i bezpieczeństwa transferu technologii informacyjnych i łącznościowych celem usprawnienia służb publicznych, wliczając w to transfer technologii know-how i technologii wśród lokalnych/ regionalnych administracji i rozwijanie zastosowań o znaczeniu publicznym (edukacja, szkolenie, opieka zdrowotna).

Zobowiązania Polski w ramach przyszłego uczestnictwa w strukturach Unii Europejskiej dotyczyły wdrożenia dorobku prawnego Wspólnoty Europejskiej do polskiego systemu prawnego. W celu usprawnienia procesów przystosowawczych, w 1996 r. Unia Europejska uruchomiła program PHARE JHA (Justice and Home Affairs) — PHARE Wymiar Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, który zawierał komponent wspierający przygotowanie polskiej granicy wschodniej jako przyszłej granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. Komponent ten funkcjonował jako Program Narodowy — Polska Granica Wschodnia i zawierał Fundusz Małych Projektów, uruchomiony po raz pierwszy w 1997 r.

Zarządzanie Funduszami Małych Projektów na granicy wschodniej odbywało się w sposób zdecentralizowany i zajmowały się nim euroregiony, upoważnione na podstawie umowy pomiędzy Władzą Wdrażającą Program Współpracy Przygranicznej PHARE a Stowarzyszeniami reprezentującymi euroregiony. Euroregiony Niemen i Bałtyk, funkcjonujące na polsko-rosyjskich obszarach przygranicznych brały udział w zarządzaniu funduszem we wszystkich edycjach programu, czyli od 2000 do 2003. Fundusz wspierał realizację projektów „miękkich”, obejmujących działania w zakresie rozwoju gospodarczego, turystyki, wymiany kulturalnej, ochrony zdrowia, informacji i komunikacji, edukacji i zatrudnienia. W ramach polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej zostały zrealizowane liczne działania i projekty na poziomie regionalnym i lokalnym.

W ramach Programu PHARE Polska Granica Wschodnia w edycji 2002/2003 został uruchomiony Fundusz Małych Projektów Infrastrukturalnych (*Small Infrastructure Projects Fund* — SIPF). Alokacja środków w Funduszu wzrastała w kolejnych edycjach Programu Polska Granica Wschodnia, od 1 mln euro w 2000 r. do 4 mln euro w edycji 2003. Przez cały okres realizacji programu maksymalny poziom wsparcia wynosił 50 tys. euro, natomiast w trakcie kolejnych edycji podniesiono minimalny poziom dofinansowania z 1 tys. do 5 tys. euro. Środkami pochodzącymi z Funduszu zarządzały euroregiony Bałtyk i Niemen. Głównymi beneficjentami Funduszu Małych Projektów w Programie Polska Granica Wschodnia 2000–2003 były organizacje pozarządowe, które zrealizowały 37% projektów dofinansowanych z Unii Europejskiej, samorządy wszystkich szczebli (gminy, powiaty i samorząd

województwa), które uczestniczyły w 31% projektów oraz instytucje kulturalne — 26% projektów (*Narodowy Program dla Polski...* 2003). Przyjęty model finansowania odzwierciedlał podejście przyjęte w INTERREG. Dla różnych obszarów priorytetowych przewidzianych do działań interwencyjnych, założono alokacje indykatywne — wykorzystane wyłącznie na rzecz ubiegającego się państwa członkowskiego. Projekty wybierane były przez komitety na poziomie lokalnym i regionalnym i miały wspierać rozwój małej infrastruktury przygranicznej.

Jednym z instrumentów programu zintegrowanego Polskiej Granicy Wschodniej PHARE 2003 był Fundusz Projektów Infrastrukturalnych o Znaczeniu Biznesowym (*Business-Related Infrastructure Projects Fund* — BRIPF). Program wspierał współpracę transgraniczną, która prowadziła do rozwoju działalności gospodarczej pomiędzy polskimi instytucjami mającymi siedzibę wzdłuż wschodniej granicy, a partnerami zagranicznymi. Fundusz ten został ujęty w zintegrowanym programie Polskiej Granicy Wschodniej PHARE 2003. Efektem realizacji programów były inwestycje mające za zadanie zmodernizowanie infrastruktury granicznej, transportowej i ochrony środowiska. Rozbudowano i zmodernizowano drogowe przejścia graniczne z Federacją Rosyjską w Gołdapi i Bezledach. Została zmodernizowana infrastruktura graniczna oraz unowocześniono wyposażenie, np. w zintegrowane systemy terminalowe, wyposażenie dla laboratoriów Służby Celnej. Wdrożono prawne i organizacyjne procedury zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej, zgodnie z normami Schengen. Efektem realizacji projektów były także szkolenia dla funkcjonariuszy Służby Celnej.

Dzięki wsparciu z Funduszu Małych Projektów w ramach Programów Polska Granica Wschodnia 2000–2003 osiągnięto efekty w postaci transgranicznych kontaktów i nowych więzi między partnerami z zagranicy, spotkań, wymiany doświadczeń oraz eliminowania uprzedzeń. Podjęto działania służące przyspieszeniu rozwoju pogranicza, stworzono warunki do wzajemnych kontaktów gospodarczych i handlowych oraz promowania idei integracji europejskiej i Unii Europejskiej wśród społeczności lokalnej.

Zarządzającymi funduszami unijnymi przeznaczonymi z różnych linii budżetowych na rozwój regionalny i współpracę transgraniczną były Euroregiony. Łączna wartość przyznanej pomocy finansowej w latach 1998–2005 przekroczyła 8,9 mln euro w przypadku Euroregionu Bałtyk i 13,2 mln euro w przypadku Euroregionu Niemen. Euroregion Bałtyk w ramach otrzymanych funduszy zrealizował 240 projektów, natomiast Euroregion Niemen — 279 projektów (*Cross-border Cooperation Programme Lithuania–Poland–Russia 2007–2013*).

Euroregion Bałtyk pełnił funkcję podmiotu zarządzającego Funduszem Małych Projektów Phare. W ramach Euroregionu Bałtyk realizowane były dwa rodzaje działań w zakresie: współpracy w regionie Morza Bałtyckiego oraz współpracy z obwodem kaliningradzkim. Wykonane projekty dotyczyły: wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw oraz organizacji edukacyjnych, a także ułatwienia wymiany młodzieży, organizacji i realizacji imprez kulturalnych i sportowych, zwiększenia integracji społecznej, organizacji konferencji, seminariów i szkoleń.

Od połowy lat 90. XX w. liczba inicjatyw, w których uczestniczyły polsko-rosyjskie regiony przygraniczne stale rosła. Brały one udział w wielu wspólnych projektach, np. do-

tyczących współpracy na obszarze Delt Wisły i Zalewu Wiślanego. Uczestniczyły także w kilku projektach transnarodowych mających na celu poprawę transportu morskiego, np. Projekt Baltic Gateway, czy rozwój transnarodowy. Rozwój sieci komunikacyjnej (projekty Via Baltica i Via Hanseatica) przynosi konkretne korzyści gospodarcze dla Obwodu Kaliningradzkiego i jest szansą na wzmocnienie powiązań z krajami bałtyckimi oraz państwami Unii Europejskiej. Dzięki wsparciu środków unijnych Obwód Kaliningradzki aktywnie uczestniczy w międzynarodowych projektach dotyczących planowania przestrzennego, układów komunikacyjnych wokół Bałtyku, planowania przestrzennego na morzu (Wojtasik 1998). Jednym z przykładów działań dostępnych w ramach programu INTERREG III B był projekt Sapphire Arc–Łuk Południowego Bałtyku, zintegrowanego rozwoju strefy brzożowej południowego Bałtyku (Zaucha 2001).

Współpraca odbywa się w ramach organizacji, instytucji i inicjatyw regionalnych, m.in. takich jak: Wizje i Strategie wokół Morza Bałtyckiego, Ars Baltica, Subregionalna Współpraca Państw Morza Bałtyckiego, Konferencja Peryferyjnych Regionów Morskich Europy — Komisja Bałtycka, Związek Miast Bałtyckich, Bałtycki Związek Instytucji Rozwoju Regionalnego (*Program współpracy transgranicznej Litwa–Polska–Rosja 2007–2013* 2007).

3.2. Finansowanie polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej w latach 2004–2006

Polityka strukturalna Unii Europejskiej, której celem jest reformowanie i unowocześnianie gospodarek państw unijnych była finansowana z funduszy strukturalnych. W latach 2000–2006 funkcjonowały cztery fundusze strukturalne:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego,
- Europejski Fundusz Społeczny,
- Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych,
- Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa.

Intensywność współpracy ze wschodnimi sąsiadami Polski znacząco wzrosła po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 r. Współpraca terytorialna wykraczająca poza granice Wspólnoty Europejskiej może być realizowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISiP), programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz innych programów operacyjnych. Programy operacyjne formułowane są na zasadach prawa wspólnotowego, co wpływa na wysoki poziom uogólnienia ich struktury. Jednocześnie państwa członkowskie korzystające z tych programów, opracowują dla każdego programu jego priorytety, które uwzględniają specyfikę danego kraju lub grupy krajów i wynikające z niej uwarunkowania realizacji celów programu (Rakowska 2016).

W ramach współpracy transgranicznej realizowanej na podstawie programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej można wyróżnić:

- programy transgraniczne — dotyczą działań realizowanych jedynie w ramach współpracy transgranicznej,

- programy transnarodowe, np. Region Morza Bałtyckiego, Europa Środkowa — mogą ale nie muszą dotyczyć działań realizowanych w ramach współpracy transgranicznej,
- programy międzyregionalne, np. INTERREG Europa — podobnie jak programy transnarodowe.

Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG III była finansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, której celem było wspieranie współpracy przygranicznej, międzynarodowej i międzyregionalnej na zewnętrznych i wewnętrznych granicach Unii (Perkmann 2007; Dołzbłasz, Raczyk 2007; Dołzbłasz, Raczyk 2008; Ekstowicz, Malinowski 2010).

Po wstąpieniu w 2004 r. Polski do Unii Europejskiej polsko-rosyjska współpraca transgraniczna finansowana była z Programu Sąsiedztwa Litwa–Polska–Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej INTERREG III/TACIS (zwany dalej Program INTRREG III/TACIS). Celem jego było wspieranie współpracy transgranicznej na północno-wschodniej granicy Polski stanowiącej jednocześnie zewnętrzną granicę Unii Europejskiej. Program zawierał trzy komponenty:

- Komponent A — obejmował współpracę przygraniczną obszarów ościennych Unii Europejskiej w celu rozwoju przygranicznych ośrodków gospodarczych pośrednio przez wdrażanie projektów infrastrukturalnych, m.in.: pobudzanie przedsiębiorczości i rozwój niewielkich firm (włączając w to usługi turystyczne), rozwój transgranicznego systemu ochrony środowiska, unowocześnienie i rozwój już istniejącej sieci transportowej, pobudzanie przedsięwzięć społeczności lokalnych (fundusz mikroprojektów), rozwój zasobów ludzkich i instytucjonalnych form kooperacji transgranicznej, wykorzystanie kapitału ludzkiego i zasobów materialnych w obszarze badań naukowych, rozwoju technologicznego, edukacji, kultury.
- Komponent B — obejmował współpracę transnarodową prowadzoną przez regiony paneuropejskie, skierowaną na zrównoważony, zharmonizowany rozwój przestrzenny. Finansowane były działania przyczyniające się do rozwoju infrastruktury i prowadzące do opracowania strategii rozwoju przestrzennego w skali międzynarodowej, a także projekty z zakresu ochrony środowiska.
- Komponent C — obejmował współpracę międzyregionalną na płaszczyźnie europejskiej, a jego celem było rozwijanie szerokich powiązań sieciowych w ramach polityki regionalnej.

Polska była beneficjentem wszystkich komponentów. Najwięcej środków przyznano dla komponentu A — 80% całości, co stanowiło 177,09 mln euro, na finansowanie działań w ramach komponentu B przydzielono 14% — 30,90 mln euro, a komponent C otrzymał 6% środków finansowych — 13,28 mln euro. W zakresie komponentu A największe fundusze przypadły na programy realizowane na granicy zachodniej (86,60 mln euro). Na finansowanie programów na granicy wschodniej przeznaczonych zostało 61,98 mln euro (*Fundusze Strukturalne — dofinansowania z Unii Europejskiej*). Program INTRREG III/TACIS otrzymał wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w wysokości 33,79 mln euro oraz z TACIS w kwocie 7,13 mln euro. Finansowanie dotyczyło 162 projektów (*Program Sąsiedztwa Litwa–Polska–Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej 2004–2006... 2005*).

Obszary wsparcia w Programie INTERREG III/TACIS zostały wydzielone na poziomie NUTS III (*Nomenclature Units for Territorial of Statistics*). Nomenklatura ta obowiązuje w krajach Unii Europejskiej i oznacza Klasyfikację Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych. Została ustanowiona w celu zbierania, opracowania i rozpowszechniania na obszarze Unii Europejskiej porównywalnych danych dla określonych statystyk regionalnych. Podstawowym kryterium klasyfikacji jednostek NUTS jest stan ludności. Dla NUTS III dolna granica stanu ludności wynosi 150 tys., natomiast górna — 800 tys. (*Główny Urząd Statystyczny. Portal Informacyjny*). Na poziomie NUTS III po stronie polskiej zakwalifikowano 8 podregionów: ślubiński, gdański, Gdańsk–Gdynia–Sopot, elbląski, olsztyński, elcki, białostocko-suwalski i łomżyński. Po stronie litewskiej były 4 regiony: Klaipėda, Taurage, Alytus i Marijampole, natomiast Federację Rosyjską reprezentował cały obszar Obwodu Kaliningradzkiego.

Program INTERREG III/TACIS był skierowany do jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, partnerów społeczno-ekonomicznych, instytucji edukacyjnych i kulturalnych, organizacji pozarządowych itp. Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki zrealizowały 56% projektów (*Badanie ewaluacyjne ex-post... 2016*).

Komponent A w Programie Litwa–Polska–Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej INTERREG III/TACIS realizowanym w latach 2004–2006 obejmował trzy priorytety trójstronnej współpracy (*Program Sąsiedztwa Litwa–Polska–Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej 2004*). Priorytet 1 to Rozwój konkurencyjności i produktywności w obszarze współpracy poprzez modernizację i rozbudowę infrastruktury transgranicznej, wzmocnienie bezpieczeństwa na granicy, współpracę gospodarczą i naukowo-technologiczną. W ramach Priorytetu 1 wyróżniono następujące działania:

- Działanie 1.1. Stymulowanie współpracy gospodarczej oraz naukowo-technologicznej.
- Działanie 1.2. Modernizacja infrastruktury fizycznej oraz infrastruktury bezpieczeństwa granicy w celu stymulowania rozwoju obszaru przygranicznego.
- Działanie 1.3. Ochrona środowiska, wzrost rozwiązań energooszczędnych oraz promowanie odnawialnych źródeł energii.
- Działanie 1.4. Rozwój turystyki i infrastruktury turystycznej w celu rozwoju turystyki i rekreacji transgranicznej oraz modernizacja obiektów dziedzictwa kulturowego o znaczeniu transgranicznym.

Priorytet 2 — Wkład we współpracę pomiędzy społecznościami, integrację społeczno-kulturalną oraz rynek pracy, obejmował:

- Działanie 2.1: Wsparcie inicjatyw społeczności lokalnych,
- Działanie 2.2 Regionalna tożsamość kulturowa oraz dziedzictwo kulturowe.

W ramach Priorytetu 3. Pomoc techniczna kwalifikowane były działania związane z zapewnieniem właściwej realizacji przyjętych priorytetów oraz odpowiedniej administracji technicznej programu. Wykonanie inicjatyw w Programie Litwa–Polska–Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej INTERREG IIIA/TACIS w latach 2004–2006 kształtuje się na poziomie: dla Priorytetu 1 — 108,5%, dla Priorytetu 2 — 71,8%, a dla Priorytetu 3 — 75%. Kwoty alokowane w Programie zostały wykorzystane w 97,4%, a zatem z punktu widzenia

zdolności absorpcyjnej program odniósł sukces. Widoczne było również zainteresowanie beneficjentów (*Badanie ewaluacyjne ex-post...* 2016).

W Programie INTERREG IIIA/TACIS, w latach 2004–2006 zrealizowanych zostało 112 projektów, na łączną kwotę 23,49 mln euro. Struktura rodzajowa projektów wykazywała duże zróżnicowanie, które było najbardziej widoczne na najniższym poziomie podziału według kategorii interwencji. Wskazuje to na duże znaczenie uwarunkowań specjalistycznych, które w programie Litwa–Polska–Rosja wynikały w znacznej mierze z przyjętych rozwiązań formalnych, np. z przyjęcia zasady partnera wiodącego, co przekładało się na przywiązywanie większej wagi do efektu transgranicznego i nastawienia programu na projekty „miękkie”. Większość projektów była skierowana na zaspokajanie najbardziej pilnych potrzeb lokalnych. Najczęściej były to projekty dotyczące zasobów ludzkich lub obszaru naukowo-badawczego. Znaczący udział miały także projekty z zakresu infrastruktury edukacyjnej oraz turystyki. Wskazać należy również istotną liczbę projektów infrastruktury drogowej, co może być skutkiem dużych potrzeb w tym zakresie wynikających z niskiej gęstości oraz jakości sieci drogowej. Wśród efektów osiągniętych podczas realizacji projektów wymienić należy (*Badanie ewaluacyjne ex-post...* 2016):

- wydarzenia (socjalne, kulturalne, turystyczne, edukacyjne), kampanie promocyjne i informacyjne, konkursy, wystawy — 495,
- koncepcje, strategie, dokumenty planistyczne — 31,
- sieci, partnerstwa współpracy, platformy wymiany — 181,
- liczba partnerów (instytucji), uczestniczących w porozumieniach — 113,
- nowe i zmienione trasy transportowe drogi, koleje, rzeki, kanały, szlaki rowerowe i piesze — 3,
- długość nowych i zmienionych tras transportowych dróg, kolei, rzek, kanałów, tras rowerowych i pieszych, szlaków turystycznych — 28,7 km,
- nowo wybudowane lub zmodernizowane obiekty infrastruktury transportowej — 6,
- obiekty infrastruktury ochrony środowiska — 19,
- długość zbudowanych lub zmodernizowanych wodociągów — 27,1 km,
- długość zbudowanej lub zmodernizowanej kanalizacji — 30,4 km,
- obiekty, miejsca lub trasy turystyczne ustanowione, wsparte lub zmodernizowane — 317,
- liczba osób uczestniczących w zorganizowanych imprezach i wydarzeniach — 106 817,
- liczba osób spoza granicy uczestniczących w zorganizowanych imprezach i wydarzeniach — 3 426.

W strukturze beneficjentów Programu INTERREG IIIA/TACIS zdecydowanie największy udział miały jednostki samorządu terytorialnego ze stosunkowo niskim udziałem gmin, co mogło wynikać ze słabszego przygotowania gmin na tych obszarach do uczestnictwa w programie oraz mniejszej intensywności w kontaktach z partnerami po drugiej stronie granicy. Istotny był udział projektów zgłaszanych przez szkoły z obszaru objętego programem, szczególnie w zakresie wymiany młodzieży. Odnotowano także dużą aktywność organizacji pozarządowych, szczególnie instytucji kultury. Znaczenie działań zrealizowanych w ramach

Programu INTRREG III/TACIS odzwierciedla się w wielu obszarach (*Badanie ewaluacyjne ex-post...* 2016):

- działania wykazały istotny wpływ w obszarze budowania i utrwalania partnerstw pomiędzy instytucjami, a ze względu na dominujące znaczenie beneficjentów z jednostek samorządu terytorialnego program stał się bardzo ważną platformą współpracy pomiędzy samorządami po obu stronach granicy,
- program odegrał istotną rolę w procesie przełamywania negatywnych stereotypów narodowościowych,
- zrealizowane projekty zmniejszyły peryferyjność obszarów przygranicznych, w wyniku czego miało miejsce zwiększenie dostępu do usług publicznych, podniesienie jakości usług publicznych, zwiększenie bezpieczeństwa, integracja społeczna, wzrost stopnia czystości środowiska, rozszerzenie oferty spędzania wolnego czasu, zwiększenie możliwości zarobkowania itd.,
- zwiększyła się przepustowość regionów, co wpłynęło na zwiększenie ruchu transgranicznego, osobowego i towarowego oraz poprawę przepływu informacji (systemy monitorowania, wspólne systemy rezerwacji turystycznej).

Pomimo odnotowanego zmniejszenia różnic rozwojowych pomiędzy regionami przygranicznymi po obu stronach granicy, projekty realizowane na polsko-rosyjskiej granicy nie koncentrowały się na wybranych obszarach priorytetowych współpracy transgranicznej, lecz stosowały szeroką strategię interwencji. Skutkiem takiego podejścia, przeważająca większość działań zaspokajała lokalne potrzeby, ale nie koncentrowała się na uzyskaniu silnego efektu transgranicznego, który służyłby w przyszłości społecznościom przygranicznym. W dużej mierze wynikało to z tego, że skala finansowa programu INTERREG IIIA była nieporównywalnie mała w stosunku do innych programów działających w tym samym czasie w Polsce. Wysokość tych nakładów była zbyt mała, aby mówić o realnym wpływie tego programu na ogólne wskaźniki rozwoju obszarów przygranicznych. Podobnie oceniany jest wpływ programów współpracy transgranicznej w całej Unii Europejskiej (*Ex-Post Evaluation of INTRREG 2000–2006* 2009).

Badanie ewaluacyjne efektów transgranicznej współpracy polskich regionów w okresie 2004–2006 przeprowadzone przez Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego (*Badanie ewaluacyjne ex-post...* 2016), obejmuje wpływ zrealizowanych projektów na inne obszary oddziaływania współpracy transgranicznej (skala oceny: 0 – brak wpływu, 1 – mały wpływ, 2 – duży wpływ, 3 – bardzo duży wpływ). Średnie oceny oddziaływania na rozwój regionalny projektów inwestycyjnych zrealizowanych w Programie Litwa–Polska–Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej INTERREG IIIA/TACIS w latach 2004–2006, kształtują się w poszczególnych obszarach na poziomie: peryferyjność (2,15), partnerstwo instytucjonalne (1,75), ekosystemy (1,0), wspólny rynek (0,8), przepustowość i integracja (po 0,65), partnerstwo obywateli (0,5). Z badania wynika, że projekty inwestycyjne podnoszące potencjał rozwojowy terenów objętych Programem Litwa–Polska–Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej INTERREG IIIA/TACIS oddziałują głównie na peryferyjność, a więc podniesienie jakości życia mieszkańców i dostępności regionu. W pozostałych obszarach projekty takie nie dają znaczącego efektu transgranicznego. Działania ukierunkowane na zmniejszenie peryferyjności są tożsame z działaniami ukierunkowanymi na ogólny

rozwoj społeczno-gospodarczy obszarów przygranicznych. Efekty tych przedsięwzięć widoczne są w postaci: zwiększenia dostępu do usług publicznych, podniesienia jakości usług publicznych, zwiększenia bezpieczeństwa (lokalnie), integracji społecznej (lokalnie), podniesienia czystości środowiska (lokalnie), zwiększenia oferty spędzania wolnego czasu (lokalnie), zwiększenia możliwości zarobkowania (lokalnie), poprawy estetyki otoczenia, itp.

Ocena partnerstwa instytucjonalnego programów zrealizowanych na granicy litewsko-polsko-rosyjskiej może zaskakiwać w kontekście niesprzyjających warunków współpracy, problemów z finansowaniem wspólnych projektów z dwóch źródeł (INTERREG I TACIS) oraz braku możliwości finansowania działań realizowanych po stronie partnerów wschodnich ze środków INTERREG. Najwyższe oceny otrzymywały projekty, które mogły wykazać się trwałością współpracy (strony deklarowały dalszą współpracę). Partnerstwo instytucjonalne dotyczyło głównie partnerstwa projektowego. Projektodawcy wchodziłi przede wszystkim w partnerstwa z instytucjami do siebie podobnymi – samorządy przede wszystkim z władzami lokalnymi, organizacje pozarządowe z organizacjami pozarządowymi, Euroregiony z Euroregionami. Po stronie rosyjskiej istniała silniejsza motywacja do kontynuowania partnerstwa w przyszłych projektach o większej skali, finansowanych ze wspólnego programu sąsiedztwa w perspektywie 2007–2013.

Wśród projektów inwestycyjnych realizowanych w ramach Programu Litwa–Polska–Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej INTERREG IIIA/TACIS najniższe oceny (1,7) otrzymały projekty należące do grupy „Promocja obszarów, wiejskich, miejskich i przybrzeżnych”, których działania mają raczej charakter lokalny, bez potencjału do uzyskiwania efektów transgranicznych. W związku z ograniczonym zakresem oddziaływania tych projektów, nie przynoszą one znaczącego efektu transgranicznego, a zatem można uznać, że nieefektywne jest inwestowanie zbyt dużej części alokacji w tego rodzaju inicjatywy. Najwyższe oceny (ponad 3) otrzymał typ interwencji w obszarze „Podstawowa infrastruktura o znaczeniu transgranicznym”, obejmujący głównie projekty o znaczeniu komunikacyjnym.

W badaniu określono także średnie oceny oddziaływania na rozwój regionalny projektów miękkich zrealizowanych w Programie Litwa–Polska–Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej INTERREG IIIA/TACIS w latach 2004–2006 (skala oceny: 0 – brak wpływu, 1 – mały wpływ, 2 – duży wpływ, 3 – bardzo duży wpływ). W poszczególnych obszarach, kształtują się one na poziomie: partnerstwo instytucjonalne (1,49), integracja (1,47), partnerstwo obywateli (1,31), wspólny rynek (0,79), peryferyjność (0,67), przepustowość (0,58), ekosystemy (0,33). W przypadku partnerstwa instytucjonalnego, uzyskana ocena oznacza, że współpraca transgraniczna miała miejsce, ale nie ma deklaracji jej kontynuowania, natomiast w przypadku partnerstwa obywateli, ocena wskazuje jedynie na bezpośredni udział grup docelowych z drugiej strony granicy w projekcie. Projekty miękkie oddziałujące na wzrost kapitału ludzkiego nie wykazują znaczących efektów w innych obszarach oddziaływania INTERREG IIIA, co nie jest zaskakujące, ponieważ ich udział finansowy w projektach oddziałujących na rozwój regionalny jest znikomy.

Reasumując efekty Programu Litwa–Polska–Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej INTERREG IIIA/TACIS, można stwierdzić, że skala oddziaływania Programu na rozwój społeczno-gospodarczy jest znikoma. Wskazane zatem wydaje się skierowanie priorytetów i działań programu na inne obszary oddziaływania na rozwój regionalny.

Doświadczenia z realizacji programu pozwoliły na sformułowanie następujących wniosków z wdrażania Programu INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004–2006:

- stwierdzono większe zapotrzebowanie na projekty bezpośrednio związane z rozwojem społeczno-gospodarczym, niż na projekty dotyczące spraw społecznych: kultura, kontakty międzyludzkie, sport, itp.,
- większość projektów infrastrukturalnych koncentrowała się na ochronie środowiska i rozwoju turystyki,
- brak było projektów w sektorze badawczym i technologicznym, co wynikało z faktu, że niewiele instytucji jest aktywnych w tym sektorze,
- najlepsze jakościowo wnioski aplikacyjne złożono w ramach Działania 1.4 (Rozwój turystyki i infrastruktury turystycznej),
- projekty złożone w ramach Działania 1.1 (Stymulowanie współpracy gospodarczej oraz naukowo-technologicznej) charakteryzowały się relatywnie wysoką jakością, ale ich ilość była mniejsza od spodziewanej,
- beneficjenci projektów „miękkich” mieli duże problemy z ich terminową realizacją.

Współpraca Polski, Litwy oraz Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej finansowana była także z programu INTERREG III B, który wspierał działania dotyczące współpracy ponadnarodowej i rozwoju przestrzennego w regionie Morza Bałtyckiego. Dostępny był także program INTERREG III C, którego celem była poprawa skuteczności polityki i instrumentów rozwoju regionalnego i spójności poprzez działanie w sieciach, wymianę informacji na dużą skalę oraz wymianę doświadczeń. Zakres geograficzny oraz skala działań w ramach programów III B i III C były znacznie szersze niż w przypadku III A, a ryzyko dublowania się działań finansowanych przez wskazane programy minimalne.

Realizację programów współpracy transgranicznej należałoby oceniać w szerszym kontekście całego obszaru Morza Bałtyckiego. W międzynarodowych i międzyregionalnych projektach i działaniach uczestniczyła duża liczba instytucji lokalnych. Regiony w dużym stopniu wykazywały zaangażowanie w realizację projektu Region Morza Bałtyckiego INTERREG III B. Władze lokalne i regionalne wraz z innymi instytucjami aktywnie uczestniczyły w projektach i inicjatywach, takich jak: INTERREG III C, Baltic Agenda 21 oraz Baltic Local Agenda 21 Forums, Związek Miast Bałtyckich, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Program VASAB 2010, Ponadregionalna Współpraca Państw Morza Bałtyckiego, itp. Projekty finansowane ze środków Unii Europejskiej i obejmujące Region Morza Bałtyckiego w sposób szczególny uwzględniają Obwód Kaliningradzki. W ramach Projektu POWER.6 przeprowadzono badania zmierzające do uzyskania narzędzi planistycznych oraz niezbędnych informacji, w celu przygotowania planowania przestrzennego oraz stworzenia warunków do efektywnego rozwoju energetyki wiatrowej na obszarze morskim u wybrzeży Morza Bałtyckiego, należącym do Litwy, Polski i Rosji. Badania obejmowały także ocenę zasobów energii wiatru, analizę korzyści i ewentualnego ryzyka ekonomicznego, a ich wyniki posłużyły do wskazania obszarów dla lokalizacji farm wiatrowych na morzu (Palmowski 2018).

Oprócz wyżej wymienionych inicjatyw Polska, Litwa i Obwód Kaliningradzki uczestniczyły w licznych programach tematycznych wspomagających finansowanie rozwoju konkretnych dziedzin. Na pograniczu polsko-litewsko-rosyjskim realizowane były rów-

niez następujące programy pomocowe: Program Ramowy Badań i Rozwoju Technicznego, Kultura 2000, Młodzież dla Europy, Sokrates, Leonardo, Tempus III, itp. Wspólne działania finansowano również ze źródeł dwustronnych.

Poszczególne odcinki wschodniej granicy Polski borykają się z odmiennymi problemami, ale najważniejsze z nich dotyczą tzw. „miękkiego bezpieczeństwa”, które związane jest z przemytem, nielegalną migracją, przestępczością zorganizowaną itp. (Wojarska, Zabielska 2007). Przykładem współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa był wspólny projekt sąsiedztwa Polski, Litwy i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej, którego celem było utworzenie sieci współpracy transgranicznej pomiędzy służbami odpowiedzialnymi za ochronę bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego na tych terenach. Projekt zakładał pogłębienie kontaktów pomiędzy Komendami Wojewódzkimi Policji w Olsztynie i Białymstoku, Urzędem Spraw Wewnętrznych obwodu kaliningradzkiego oraz policją litewską z regionu Mariampol i Alytus. W ramach projektu w 2006 r. odbyła się konferencja w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie oraz dwa spotkania robocze w Olsztynie. Założenia przyjęte w projekcie miały za zadanie: promowanie działań związanych z bezpieczeństwem w regionach przygranicznych, wzajemną wymianę doświadczeń i dobrych praktyk, wzrost bezpieczeństwa obszaru transgranicznego oraz podniesienie kwalifikacji kadr policji.

W latach 2004–2006 kontynuowany był Program PHARE CBC Polska–Region Morza Bałtyckiego, z którego można było uzyskać finansowanie dużych projektów mających związek z rozwojem przejść granicznych. Ponadto w tym samym okresie, Narodowy Program Rosji obejmował wsparcie Specjalnego Programu Obwodu Kaliningradzkiego oraz finansowanie kilku dużych i małych projektów w Rosji Północno-Zachodniej w sektorach lub na obszarach, które objęte zostały wsparciem z Programu Sąsiedztwa Unii Europejskiej.

Instrumentem finansowania współpracy transgranicznej przez Unię Europejską w latach 2004–2006 był program Schengen Facility. Obejmował on finansowanie działań wzdłuż nowych granic zewnętrznych, w celu wdrożenia ustawodawstwa Układu z Schengen oraz zapewnienia kontroli wzdłuż granicy zewnętrznej. W ramach Schengen Facility finansowane były następujące działania:

- budowa, odnowienie oraz modernizacja infrastruktury przejść granicznych i związanych z nimi budynków,
- inwestycje w różnego rodzaju sprzęt operacyjny, np. wyposażenie laboratoriów, instrumenty detekcyjne, hardware i software, środki transportu,
- szkolenia straży granicznej,
- wsparcie kosztów działań logistycznych i operacyjnych.

Artykuł 4 Decyzji Komisji C(2004)248 z 4 lutego 2004 r. w sprawie zarządzania i monitoringu Schengen Facility określa, że wydatki, które obejmuje i finansuje Schengen Facility, nie mogą być realizowane z żadnego innego instrumentu finansowego Wspólnoty Europejskiej. Jednym z działań, które może ubiegać się o dofinansowanie z Schengen Facility, zgodnie z Artykułem 35 Traktatu Akcesyjnego jest szkolenie straży granicznej po wewnętrznej stronie granicy Unii Europejskiej. Program INTERREG może przyczynić się do szerszej realizacji takich działań w wymiarze transgranicznym. W celu uniknięcia ewentualnego

dublowania finansowania z programu INTERREG, Schengen Facility oraz specjalnego Programu Przejściowego Kaliningradu, zostały powołane odpowiednie rozwiązania. Mają one na celu zapewnienie bliskiej współpracy pomiędzy władzami krajowymi realizującymi Interreg, Schengen Facility oraz specjalny Program Przejściowy Kaliningradu.

3.3. Finansowanie polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej w latach 2007–2013

Kolejny okres programowy polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej obejmował lata 2007–2013. Instrumentem finansowym Unii Europejskiej był Fundusz Spójności, który nie należał do funduszy strukturalnych. Wdrażany był na szczeblu państwowym, a nie regionalnym. Głównym celem Funduszu Spójności było wspieranie integracji słabiej rozwiniętych państw przez budowę sieci transportowych, a także obiektów ochrony środowiska o charakterze ponadregionalnym. W latach 2007–2013 po reformie polityki spójności pozostały dwa fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny. W latach 2007–2013 Fundusz Spójności funkcjonował na analogicznych zasadach jak fundusze strukturalne. Fundusze wspomagające inwestycje w obszarze rolnictwa i rybołówstwa zostały implikowane do Wspólnej Polityki Rolnej oraz do Wspólnej Polityki Rybackiej. Szczególnym instrumentem wspierającym współpracę transgraniczną jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (fundusz strukturalny). Od 2007 do 2013 r. współpraca finansowana była także z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa.

Nowy okres finansowania współpracy transgranicznej na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej wywołał potrzebę wypracowania nowej koncepcji politycznej dla państw sąsiadujących z państwami Wspólnoty, mającej na celu doskonalenie zasad prowadzenia współpracy. Współpraca odbywała się w ramach programu Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, a wsparcie finansowe zapewniał Program Współpracy Transgranicznej Litwa–Polska–Rosja 2007–2013. Programy operacyjne współpracy transgranicznej w latach 2007–2013 były realizowane przede wszystkim w ramach trzeciego celu polityki spójności Unii Europejskiej, czyli w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Stanowiły także kontynuację programów współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej, które były realizowane w latach 2004–2006 w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III. Program współpracy transgranicznej Litwa–Polska–Rosja 2007–2013 był integralną częścią partnerstwa Unii Europejskiej i Rosji. Zostały w nim uwzględnione trzy z czterech przestrzeni: wspólna przestrzeń ekonomiczna, wspólna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także wspólna przestrzeń badań i kształcenia obejmująca również kwestie kulturowe. Wybrane przestrzenie stanowią najbardziej odpowiednie dziedziny dla współpracy na poziomach regionalnym i lokalnym.

Obszary wsparcia w Programie zostały wydzielone na poziomie NUTS III, tak jak w poprzednim okresie finansowania, natomiast rozszerzeniu uległ obszar objęty możliwością finansowania działań. Po stronie polskiej finansowaniem zostały objęte podregiony: Gdańsk–Gdynia–Sopot, gdański, elbląski, olsztyński, ełcki, białostocko-suwalski, a także tzw. podregiony przyległe: słupski, bydgoski, toruńsko-włocławski, łomżyński, ciechanowsko-płocki, ostrołęcko-siedlecki, należące do pięciu województw: pomorskiego, pod-

laskiego, warmińsko-mazurskiego, kujawsko-pomorskiego i mazowieckiego. Po stronie litewskiej zakwalifikowano: okręgi Kłajpedy, Mariampola i Taurogów i jako przyległe: okręgi Olity, Kowna, Telszy i Szawli. Federację Rosyjską reprezentował cały Obwód Kaliningradzki.

W Programie Współpracy Transgranicznej Litwa–Polska–Rosja 2007–2013 wyróżniono trzy priorytety trójstronnej współpracy, w ramach których wyszczególniono następujące działania (*Program współpracy transgranicznej Litwa–Polska–Rosja 2007–2013*):

- Priorytet 1 — Przyczynianie się do rozwiązywania wspólnych problemów i wyzwań, realizowany poprzez następujące działania: Działanie 1.1. Zrównoważone wykorzystanie środowiska; Działanie 1.2. Poprawa dostępności.
- Priorytet 2 — Wspieranie rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego, realizowany poprzez następujące działania: Działanie 2.1. Rozwój turystyki; Działanie 2.2. Rozwój potencjału ludzkiego poprzez poprawę warunków społecznych, rządzenia i szans edukacyjnych; Działanie 2.3. Zwiększenie konkurencyjności MŚP i rozwój rynku pracy; Działanie 2.4. Wspólne planowanie przestrzenne i społeczno-ekonomiczne.
- Priorytet 3 — Priorytet horyzontalny dotyczący kontaktów międzyludzkich.

Budżet Programu na lata 2007–2013 ze środków Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa wynosił 132,13 mln euro. Strona rosyjska przeznaczyła na realizację Programu 21,6 mln euro z własnych środków. Beneficjentami Programu były instytucje prowadzące działania o charakterze non-profit przyczyniające się do realizacji priorytetów Programu, w tym np. władze lokalne i regionalne, organizacje pozarządowe, instytucje edukacyjne, instytucje kultury (*Portal Funduszy Europejskich. Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej*).

W latach 2007–2013 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podpisało 60 umów o dofinansowanie projektów. Były one wspólnie realizowane na północno-wschodniej granicy Unii Europejskiej, głównie na terenie trzech polskich województw: podlaskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego, Obwodu Kaliningradzkiego oraz sąsiadujących z nim terenach Litwy: Kłajpeda, Taurogi i Mariampol. Efektem współpracy były liczne inwestycje w różnych sferach życia, do których zaliczyć należy m.in.:

- powstanie 111 km sieci wodociągowych i kanalizacyjnych,
- budowa lub remont 13 oczyszczalni ścieków,
- budowa 44 km dróg i mostów,
- zakup 2 mobilnych systemów do prześwietlania pojazdów na przejściach granicznych,
- odnowienie 15 obiektów dziedzictwa kulturowego, m.in. murów miejskich Malborka, zespołu pałacowego w Dowspudzie, pomników w Taurogach i Sowiecku, historycznego parku w Jurbarkas,
- przeprowadzenie badań profilaktycznych dla ok. 13 tys. pacjentów,
- zakup 20 karet, m.in. dla pogotowia ratunkowego w Elblągu i Kaliningradzie.

W ramach Programu Współpracy Transgranicznej Litwa–Polska–Rosja 2007–2013 zrealizowano wiele wspólnych projektów dedykowanych dla mieszkańców obszarów przygranicznych, wśród których należy wskazać (*The Programme and its Achievements...* 2016):

- „Środowisko chronione – zdrowe młode pokolenie”. Przeprowadzono termomodernizację budynków publicznych: szkół, przedszkoli, ośrodków szkolno-wychowawczych oraz powstały nowoczesne kotłownie.
- „Obywatele z eko-inicjatywą”. Dokonano renowacji centrum społecznego „Zaulek Bemowo” (Polska), powstała polsko-rosyjska „Akademia z eko-inicjatywą”, przeprowadzono liczne szkolenia oraz warsztaty i imprezy edukacyjne, mające na celu zaangażowanie mieszkańców terenów wiejskich w działalność społeczno-środowiskową.
- „Ochrona wód przybrzeżnych Bałtyku – Nefa Balt II”. Działanie miało na celu poprawę stanu naturalnego środowiska wodnego w obszarze przygranicznym, obejmującym wody Zatoki Gdańskiej i Zalewu Wiślanego/Zalewu Kaliningradzkiego. Realizowane było na terenie miast położonych w trzech przygranicznych regionach: Sopotu (Polska), Tolkmicka (Polska) oraz Mamonowa (Rosja).
- „Wysoka jakość chirurgii ponad granicami”. Głównym celem projektu było stworzenie transgranicznego systemu podwyższania kwalifikacji zawodowych oraz zaawansowanego szkolenia dla chirurgów w obszarze Programu. Jednym z osiągnięć projektu jest powołanie i wyposażenie transgranicznych Centrów Edukacyjnych dla chirurgów w celu ograniczenia ilości pomyłek lekarskich (w tym o skutkach śmiertelnych) oraz statystycznego ryzyka dzięki zaawansowanej technicznie chirurgii.
- „Rozwój nowoczesnej stacji pogotowia ratunkowego poprzez budowę infrastruktury, zwiększenie pomocy medycznej i doświadczenia w regionie współpracy transgranicznej”. Celem Projektu była poprawa jakości usług pogotowia ratunkowego, szybkości, profesjonalizmu oraz efektywności działania. Zmodernizowano Miejską Stację Pogotowia Ratunkowego w Kaliningradzkie oraz zakupiono karetki wraz z wyposażeniem dla pogotowia ratunkowego w Elblągu i Kaliningradzie.
- „Program zapobiegania wadom postawy i skoliozie u dzieci z małych miast i obszarów wiejskich”, które mają ograniczony dostęp do dobrej jakości opieki zdrowotnej. Obejmował kompleksowe zapobieganie i leczenie zaburzeń postawy we wczesnych stadiach rozwoju u dzieci w dwóch regionach: Obwodzie Kaliningradzkim i województwie warmińsko-mazurskim.
- „Skuteczne zarządzanie dla ludzi”. Celem projektu było promowanie interakcji społecznych na obszarach przygranicznych Litwy i Rosji poprzez efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi i informacyjnymi. W urzędach stanu cywilnego w Obwodzie Kaliningradzkim zostały wdrożone elektroniczne systemy zarządzania dokumentami, natomiast w Kłajpedzie wyremontowano budynek Urzędu Stanu Cywilnego.
- „Rozwój infrastruktury i współpracy w edukacji zdrowotnej”. Partnerzy z Litwy, Polski i Rosji realizowali działania promujące aktywność fizyczną wśród dzieci, które zamieszkują obszar objęty projektem. Największa część budżetu projektu przeznaczona została na wybudowanie stadionu sportowego oraz infrastruktury pomocniczej stadionu w Rejonie Miejskim Jurbarkas, a także na zrekonstruowanie obozu wraz z obiektami sportowymi w Rejonie Miejskim Niemen.
- „Budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Węgorzewie”. Celem projektu była poprawa warunków nauczania

w szkołach w Węgorzewie i Oziersku. W ramach projektu wybudowano Kompleks Sportowo-Rekreacyjny w Węgorzewie, zorganizowano wydarzenia sportowe oraz turnusy rehabilitacyjne dla dzieci z Polski i Rosji.

- „Utworzenie Szlaku Turystycznego: od Traktatu Pokojowego w Tylży z 1807 do Konwencji z 1812 w Taurogach”. W ramach projektu powstał nowy most ze ścieżką rowerową przez rzekę Jura oraz parking przy pomniku Konwencji w Taurogach. Odnowione zostało również otoczenie placu wokół pomnika.
- „Budowa obwodnicy miejscowości Panemune-Sovetsk i połączenia z mostem na rzece Niemen”. Wybudowana została obwodnica wraz z mostem i nowym punktem granicznym, a także wyremontowana istniejąca droga łącząca oba kraje.
- „Poprawa dostępności do granic państwowych pomiędzy Republiką Litwy i Federacją Rosyjską poprzez zwiększenie przepustowości w punktach kontroli granicznej (PKG) w Panemunė i Kybartai”. Projekt wpływa bezpośrednio na rozwój infrastruktury i procedur na granicy litewsko-rosyjskiej. Główne jego rezultaty to bardziej efektywne funkcjonowanie punktów kontroli granicznej i obsługi pasażerów, znacząca poprawa procedur kontroli, skrócenie czasu oczekiwania na granicy, poprawa jakości analiz zagrożeń oraz zbieranych danych.

Udział środków finansowych z Programu Współpracy Transgranicznej Litwa–Polska–Rosja 2007–2013 pozwolił na realizację projektu „Szlakiem wybitnych postaci historycznych Mikołaj Kopernik i Immanuel Kant”. Wspólnym działaniem był także projekt VILA (*Opportunities and Benefits of Joint Use of the Vistula Lagoon*). Określono możliwości i korzyści wykorzystania potencjału Zalewu Wiślanego. Podstawowym celem projektu było wskazanie możliwości i działań służących wzmocnieniu współpracy społeczno-gospodarczej pomiędzy obiema częściami Zalewu Wiślanego (Szwankowska, Fiedorow 2015)

Program Współpracy Transgranicznej Litwa–Polska–Rosja 2007–2013 obejmował zasięgiem szeroki zakres tematyczny wspieranych działań, począwszy od dialogu politycznego i współpracy legislacyjnej, przez handel i usługi, stosunki biznesowe, inwestycje, współpracę w zakresie energii (także nuklearnej), ochrony środowiska i transportu, po kulturę, turystykę, poprawę stosunków społecznych i przeciwdziałanie przestępczości.

Źródłem wsparcia finansowego dla inicjatyw współpracy transgranicznej realizowanych m.in. przez Euroregion Bałtyk była perspektywa grantowa Norwegian Financial Mechanism Facility, zwana Small Cross-Border and Inter-Regional Grant Fund. Był to projekt partnerski realizowany z samorządami regionalnymi województw Warmińsko-Mazurskiego oraz Pomorskiego. Celem mikroprojektów była poprawa działania administracji samorządowej i pobudzenie inicjatyw społecznych, transfer wiedzy, promowanie rozwoju regionalnego i lokalnego oraz zapewnienie rozwoju komunikacji i systemów wymiany informacji (*Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Bałtyk*).

3.4. Finansowanie polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej w latach 2014–2020

Na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa, w perspektywie finansowej na lata 2014–2020 przewidziano Europejski Instrument Sąsiedztwa. Rozporządzenie określa szczegółowe cele wsparcia, do których należą:

- propagowanie praw człowieka i idei państwa prawa, ustanawianie zrównoważonej demokracji oraz rozwijanie dobrze funkcjonującego społeczeństwa obywatelskiego,
- integracja z unijnym rynkiem wewnętrznym oraz zacieśniona współpraca sektorowa i międzysektorowa, poprzez zbliżenie przepisów i konwergencji regulacyjnej z unijnymi normami oraz innymi stosownymi normami międzynarodowymi,
- dostęp do rynku przez strefy wolnego handlu, powiązany rozwój instytucjonalny i inwestycje, głównie w obszarze wzajemnych połączeń,
- tworzenie warunków sprzyjających lepszej organizacji legalnej migracji i wspieranie dobrze zarządzanej mobilności ludzi, a także propagowanie kontaktów międzyludzkich, w szczególności w odniesieniu do działalności kulturalnej, edukacyjnej, zawodowej i sportowej,
- ograniczanie ubóstwa, w tym poprzez rozwój sektora prywatnego i ograniczanie wykluczenia społecznego,
- wspieranie współpracy w dziedzinie nauki, kształcenia, w szczególności szkolnictwa wyższego, technologii, badań naukowych i innowacji,
- propagowanie wewnętrznej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej,
- wspieranie rozwoju obszarów wiejskich,
- propagowanie zdrowia publicznego,
- wspieranie ochrony środowiska, działań w dziedzinie klimatu oraz odporności na katastrofy,
- promowanie budowy zaufania, dobrosąsiedzkich stosunków i innych działań przyczyniających się do zapewnienia bezpieczeństwa pod każdą postacią oraz zapobiegania konfliktom,
- wzmacnianie współpracy subregionalnej, regionalnej oraz obejmującej całe europejskie sąsiedztwo, jak również współpracy transgranicznej.

Art. 1 ust. 3 Rozporządzenia określa, że unijne wsparcie można wykorzystać w celu umożliwienia Federacji Rosyjskiej uczestnictwa w programach współpracy transgranicznej, współpracy regionalnej z udziałem Unii, a także w stosownych programach wielonarodowych, w tym współpracy w dziedzinie edukacji, w szczególności wymian studenckich. W Rozporządzeniu określono rodzaje programów objętych unijnym wsparciem, do których należą:

- programy dwustronne obejmujące unijne wsparcie dla jednego kraju partnerskiego,
- programy wielonarodowe dotyczące wyzwań wspólnych dla wszystkich lub kilku krajów partnerskich, w oparciu o priorytety Partnerstwa Wschodniego i południowego

wymiaru EPS oraz z uwzględnieniem prac prowadzonych w kontekście Unii dla Śródziemnomorza, a także współpracy regionalnej i subregionalnej, przede wszystkim między co najmniej dwoma krajami partnerskimi, również w ramach wymiaru północnego i synergii czarnomorskiej. Zgodnie z art. 1 ust. 3 mogą obejmować Federację Rosyjską,

- programy współpracy transgranicznej dotyczące współpracy między co najmniej jednym państwem członkowskim, z jednej strony, a co najmniej jednym krajem partnerskim lub z Federacją Rosyjską („inne kraje uczestniczące we współpracy transgranicznej”), z drugiej strony, realizowanej przy ich wspólnej części zewnętrznej granicy Unii.

W latach 2014–2020 wsparcie finansowe dla polsko-rosyjskich inicjatyw transgranicznych zapewnia Program Współpracy Transgranicznej Polska–Rosja 2014–2020, którego nadrzędnym celem jest wspieranie transgranicznej współpracy w sferze społecznej, środowiskowej, gospodarczej i instytucjonalnej. Program obejmuje swoim zasięgiem cztery regiony, z których trzy znajdują się w Polsce: region pomorski, warmińsko-mazurski i podlaski, a jeden w Federacji Rosyjskiej — Obwód Kaliningradzki. Potencjalnymi beneficjentami Programu są: władze krajowe, regionalne i lokalne lub ich stowarzyszenia, podmioty prawa publicznego lub prywatnego, organizacje pozarządowe posiadające osobowość prawną.

Działania podejmowane w ramach Programu skupiają się przede wszystkim na sposobach wzmocnienia i wykorzystania mocnych stron regionu oraz stworzenia warunków, w których możliwe będzie wykorzystanie szans rozwoju. Należy jednak mieć na uwadze, że jest to program transgraniczny, a nie wyłącznie rozwojowy, dlatego też działania wspierające rozwój powinny zawsze obejmować aspekt budowania i wzmacniania współpracy pomiędzy instytucjami i mieszkańcami po obu stronach granicy.

Strategia Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Rosja 2014–2020 uwzględnia osiągnięcie trzech nadrzędnych celów strategicznych, do których należą:

- wspieranie rozwoju gospodarczego i społecznego w regionach po obu stronach wspólnej granicy,
- rozwiązywanie wspólnych wyzwań dotyczących środowiska, zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i ochrony,
- wspieranie lepszych warunków i zasad zapewniających mobilność osób, towarów i kapitału.

Całkowita kwota dofinansowania Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Rosja 2014–2020 wynosi 62,30 mln euro. Alokacja pochodzi ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (20,65 mln euro), Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (20,99 mln euro) oraz wkładu finansowego Federacji Rosyjskiej (20,65 mln euro). Wnioskodawcy mogą uzyskać dofinansowanie m.in. na działania w obszarze promocji kultury lokalnej i zachowania dziedzictwa historycznego, ochronę środowiska oraz poprawę komunikacji i zwiększenie bezpieczeństwa na terenie przygranicznym.

W Programie Współpracy Transgranicznej Polska–Rosja 2014–2020 ustanowiono 4 priorytety (*Program Współpracy Transgranicznej Polska–Rosja 2014–2020*):

- Priorytet 1 — „Współpraca w zakresie zachowania i transgranicznego rozwoju dziedzictwa historycznego, przyrodniczego i kulturowego”, realizowany m.in. poprzez promocję

i ochronę kultury lokalnej, historii i dziedzictwa przyrodniczego, promocję i zachowanie tradycyjnego rzemiosła, rękodzieła i umiejętności, inwestycje w infrastrukturę turystyczną i usługi zwiększające zrównoważone użytkowanie dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego w turystyce, tworzenie produktów turystycznych, projekty stymulujące współpracę międzyinstytucjonalną, szkolenia i wymianę personelu mające na celu poprawę umiejętności w zakresie zarządzania dziedzictwem, zachowanie i odbudowę obiektów dziedzictwa i ich otoczenia, tworzenie systemów informacji kulturowej, ochronę dziedzictwa przyrodniczego wspólnej ekologicznej i kulturowej wartości, np. rezerwaty, parki narodowe itp.

- Priorytet 2 — „Współpraca na rzecz czystego środowiska naturalnego na obszarze transgranicznym”, uwzględniający następujące działania: ochronę i zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych, cennych ekosystemów i zagrożonych gatunków, rozwój infrastruktury w zakresie uzdatniania wody, gospodarki odpadami, zapobiegania i ograniczania zanieczyszczenia, gospodarkę zasobami wodnymi w związku ze zmianami klimatu, monitorowanie warunków środowiskowych (powietrze, woda) na rzecz lepszej ochrony środowiska, rewitalizację zanieczyszczonych terenów oraz obszarów stanowiących zagrożenie dla środowiska, wspierania energooszczędności i zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii (słonecznej, wodnej, wiatrowej, biomasy), opracowanie strategii i umiejętności oraz współpracę pomiędzy lokalnymi i regionalnymi władzami w zakresie zarządzania zasobami naturalnymi, szkolenia, spotkania i wymiana dobrych praktyk pomiędzy lokalnymi i regionalnymi władzami w zakresie ochrony środowiska, zapobieganie i łagodzenie skutków zmian klimatu w rolnictwie, rybołówstwie i leśnictwie; opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego, wspólnych strategii, systemów zarządzania kryzysowego, systemów monitoringu i ostrzegania dla transgranicznego obszaru w związku z wyzwaniem dotyczącymi klimatu i adaptacją do zmian klimatycznych, przygotowanie analiz, badań środowiskowych i strategii.
- Priorytet 3 — „Dostępne regiony oraz trwałe transgraniczny transport i komunikacja”, realizowany poprzez następujące działania: inwestycje w poprawę jakości i dostępności infrastruktury społecznej i gospodarczej, rozwój systemów transportu multimodalnego, rozwój oraz poprawa jakości i bezpieczeństwa istniejących połączeń komunikacyjnych, promocję zrównoważonego transportu pasażerskiego i ładunków, poprawę mobilności osób i dóbr, rozwój i poprawę przyjaznych dla środowiska niskoemisyjnych systemów transportu, rozwój i poprawa jakości istniejącej infrastruktury ICT, tworzenie sieci szerokopasmowych.
- Priorytet 4 — „Wspólne działania na rzecz efektywności i bezpieczeństwa na granicach”, uwzględniający następujące działania: poprawę infrastruktury przejść granicznych, rozbudowę istniejących przejść granicznych dla ruchu pieszego i rowerowego, tworzenie spójnego systemu znaków i identyfikacji wizualnej przejść granicznych, modernizację i infrastruktury wspierającej przejścia graniczne, ułatwienie procedur przekraczania granicy oraz szkolenia personelu służb celnych i granicznych, zapobieganie i zwalczanie nielegalnej migracji i handlu oraz walki z przestępczością zorganizowaną.

Głównymi obszarami Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Rosja 2014–2020 są ze strony polskiej są podregiony: starogardzki, gdański i trójmiejski (województwo pomorskie), elbląski, olsztyński i ełcki (województwo warmińsko-mazurskie), suwalski (województwo podlaskie). Ze strony rosyjskiej Programem objęty jest cały Obwód Kaliniński. Program swoim zasięgiem obejmuje także obszary przyległe, którymi są dwa polskie podregiony: słupski (województwo pomorskie) i białostocki (województwo podlaskie).

W Programie Współpracy Transgranicznej Polska–Rosja 2014–2020 realizowane są następujące rodzaje projektów: duże projekty infrastrukturalne, projekty regularne. Wszystkie projekty w ramach Programu muszą być realizowane we współpracy co najmniej dwóch instytucji, z których jedna pochodzi z Polski, a druga z Rosji. Minimalna wartość dofinansowania projektów regularnych wynosi 100 tys. euro, natomiast maksymalna kwota dofinansowania wynosi 2,5 mln euro. Maksymalny poziom dofinansowania wynosi do 90% kosztów kwalifikowanych projektu.

Wśród dużych projektów infrastrukturalnych zatwierdzonych do realizacji należą:

- Rozwój potencjału turystyczno-rekreacyjnego oraz turystyki wodnej w miastach Swietłyj i Malbork (faza II) — projekt stanowi kontynuację współpracy rozpoczętej podczas realizacji Programu Współpracy Transgranicznej Litwa–Polska–Rosja 2007–2013. Jego głównym celem jest wspieranie kultury lokalnej i ochrona dziedzictwa historycznego miast Swietłyj i Malborka oraz rozwój turystyki wodnej pomiędzy obwodem kalinińskim a województwem pomorskim poprzez wykorzystanie międzynarodowej drogi wodnej E-70. Beneficjentem wiodącym jest Administracja „Miejskiego Dystryktu Swietłyj”, a pozostałym beneficjentem Gmina Miejska Malbork. Całkowity budżet projektu: 5,1 mln euro, wnioskowana kwota dofinansowania: 4,6 mln euro.
- Transgraniczne trasy rowerowe w celu wspierania i zrównoważonego wykorzystania dziedzictwa kulturowego — Projekt ma na celu poprawę atrakcyjności oraz konkurencyjności obwodu kalinińskiego oraz północno-wschodniej Polski poprzez stworzenie wspólnej trasy rowerowej, zintegrowanej i połączonej z trasami rowerowymi EuroVelo. Beneficjentem wiodącym jest Ministerstwo Turystyki Rządu Obwodu Kalinińskiego, a pozostałymi beneficjentami: Administracja Gminy Miejskiej Swietłogorsk, Administracja Gminy Miejskiej Pionierskiej, Administracja Gminy Miejskiej Zielonogradsk, Departament Turystyki w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie oraz Europejska Fundacja Ochrony Zabytków. Całkowity budżet projektu: 4,5 mln euro, wnioskowana kwota dofinansowania: 4 mln euro.
- Budowa nowego przebiegu drogi wojewódzkiej nr 512 wraz z budową przeprawy mostowej na rzece Łynie w miejscowości Bartoszyce — W ramach projektu planowana jest budowa mostu wraz z budową nowego odcinka drogi po polskiej stronie granicy oraz remont ulic i chodników w miejscowości Gusiew po stronie rosyjskiej. Realizacja projektu przyczyni się do poprawy dostępności do przejścia granicznego Bezledy–Bagra-tionowsk oraz rozwoju sieci transportowej w obszarze przygranicznym. Beneficjentem wiodącym jest Województwo Warmińsko-Mazurskie (Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie), a pozostałymi beneficjentami Administracja Gminy Miejskiej „Miejski

Dystrykt Gusiew”. Całkowity budżet projektu: 8 mln euro, wnioskowana kwota dofinansowania: 7,2 mln euro.

W Programie Współpracy Transgranicznej Polska–Rosja 2014–2020 najwięcej projektów tzw. „miękkich” zakwalifikowano do realizacji w obszarze Dziedzictwo (tabela 1).

Tabela 1.

Projekty zakwalifikowane do realizacji w obszarze Dziedzictwo

Nazwa Projektu	Beneficjenci
2 statki — Wspólne Morze	Muzeum Światowego Oceanu w Kaliningradzie; Narodowe Muzeum Morskie w Gdańsku; Bałtycki Uniwersytet Federalny im. Emmanuela Kanta w Kaliningradzie
Odnowienie kulturalnego i historycznego krajobrazu małych miast Ładuszkin (Rosja) i Młynary (Polska) w interesie skoordynowanego rozwoju lokalnego	Miasto Ładuszkin; Gmina Młynary; Ministerstwo Rozwoju Miasta i Polityki Wewnętrznej Obwodu Kaliningradzkiego; Ministerstwo Kultury i Turystyki Obwodu Kaliningradzkiego
Połączeni Bursztynem	Muzeum Historyczne Miasta Gdańska; Muzeum Światowego Oceanu w Kaliningradzie
Olsztynek–Kaliningrad — od wspólnej historii do przyszłego partnerstwa	Zoopark w Kaliningradzie, Muzeum Budownictwa Ludowego — Park Etnograficzny w Olsztyнку
Turystyka ponad granicami — trasy turystyczne regionów transgranicznych Rosji i północno-wschodniej Polski	Stowarzyszenie Gmin „Polskie Zamki Gotyckie”; Ministerstwo Kultury i Turystyki Regionu Kaliningrad/Pomorska Regionalna Organizacja Turystyczna/Warmińsko-Mazurska Regionalna Organizacja Turystyczna/Muzeum „Styl Miejski” w Kaliningradzie
Muzea ponad granicami. Etap II	Muzeum „Brama Friedlanda” Muzeum Archeologiczno-Historyczne w Elblągu; Fundacja Victoria w Kaliningradzie; Centrum Spotkań Europejskich Światowid w Elblągu
Bałtycka odyseja — powstanie wspólnego obszaru historyczno-kulturalnego	Administracja gminy Zielenogradsk; Bałtycki Uniwersytet Federalny im. Emmanuela Kanta w Kaliningradzie; Towarzystwo Naukowe „Pruthenia” w Olszynie; Kaliningradzka organizacja publiczna „Centrum rekonstrukcji historycznej”; Gmina Olsztyn; Muzeum Archeologiczno-Historyczne w Elblągu
Razem — współpraca kulturalna w polsko-rosyjskim obszarze granicznym	Elckie Centrum Kultury; Państwowa instytucja kultury „Kaliningradzki Obwodowy Teatr Młodzieżowy”; Centrum inicjatyw młodzieżowych w Kaliningradzie
Magia północy — wspólny rozwój festiwali turystycznych w Olecku i Gusiewie	Regionalne Centrum Kulturalne w Olecku „Mazury Garbate”; Administracja Miasta Gusiew
15 sekund historii oczami młodych ludzi. Zamki, koszary, legendy	Powiat Olecki; Szkoła Techniczna Inżynierii Środowiskowej w Oziersku
Rozwój turystyki transgranicznej w powiecie szczycieńskim i rejonie swietlogorskim	Powiat Szczytno; Rejon Swietlogorski

Nazwa Projektu	Beneficjenci
Giżycko i Sowieck – współpraca przy rozwoju ochrony dziedzictwa historycznego, kulturowego i naturalnego obszaru transgranicznego	Gmina Miasto Giżycko; Administracja Rejonu Miasta Sowieck

Źródło: opracowanie na podstawie Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Rosja 2014–2020.

W obszarze Środowisko zatwierdzono do realizacji 10 projektów (tabela 2).

Tabela 2.

Projekty zakwalifikowane do realizacji w obszarze Środowisko

Nazwa Projektu	Beneficjent wiodący
Wspólna odpowiedź instytucji ochrony zdrowia na choroby związane z klimatem i zagrożenia zdrowotne	Szpital Wojewódzki im. dr. Ludwika Rydygiera w Suwałkach
Ochrona dziedzictwa przyrodniczego na obszarze transgranicznym poprzez poprawę i rozwój infrastruktury wodno-ściekowej w Sowiecku (Obwód Kaliningradzki) i Gminie Nowe Miasto Lubawskie	Gmina Nowe Miasto Lubawskie
Współpraca gmin Miłakowo i Gusiew na rzecz ochrony Zalewu Wiślanego poprzez uregulowanie gospodarki wodno-ściekowej kluczowych obszarów rolniczo-turystycznych w zlewni Pregoły i Pasłęki	Gmina Miłakowo
Zapobieganie oraz usuwanie skutków zmian klimatu poprzez zakup pojazdów i sprzętu pożarniczego do walki z pożarami lasów	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Olsztynie
Transgraniczna inicjatywa gmina Rybno i Gusiew na rzecz ochrony Bałtyku przez ograniczenie zanieczyszczeń z terenów wrażliwych i cennych przyrodniczo oraz promowanie gospodarki zamkniętego obiegu	Gmina Rybno
Modernizacja gospodarki wodno-kanalizacyjnej w Młynarach i Gurjewsku	Gmina Młynary
Ochrona i zrównoważone wykorzystywanie wodnych obiektów rekreacyjnych w miastach przygranicznych w Kętrzynie i Kaliningradzie	Gmina Miejska Kętrzyn
Czyste środowisko – zadowoleni mieszkańcy	Gmina Miejsko-Wiejska Zalewo
Rozwój infrastruktury na rzecz czystego środowiska naturalnego na obszarze transgranicznym	Gmina Ostaszewo
Dostępna wysokiej jakości woda w Gminie Stare Juchy i w Obwodzie Oziersk, z korzyścią dla obszaru transgranicznego Polska–Rosja i Morza Bałtyckiego	Gmina Stare Juchy

Źródło: opracowanie na podstawie Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Rosja 2014–2020.

Do projektów w obszarze Dostępność zakwalifikowanych zostało 4 projekty, a jeden wpisany został na listę rezerwową (tabela 3).

Tabela 3.

Projekty zakwalifikowane do realizacji w obszarze Dostępność

Nazwa Projektu	Beneficjent wiodący
Poprawa infrastruktury drogowej samorządów Puńsk–Bakalarzewo–Filipów–Svietlogorsk	Gmina Puńsk
Transuramic droga do przyszłości — inicjatywa Gminy Ruciane Nidy i obszaru miejskiego Guriewska w celu poprawy jakości i bezpieczeństwa istniejących sieci transportowych	Gmina Ruciane–Nida
Wspólne inicjatywy w zakresie rozwoju i poprawy jakości oraz dostępności infrastruktury społecznej poprzez modernizację dróg rejonu Guriewski i Gminy Sępole	Gmina Sępole
Transgraniczne Trakty	Województwo Pomorskie
Lista rezerwowa	
Partnerstwo na rzecz rozwoju ogólnodostępnej lokalnej infrastruktury drogowej oraz kontaktów transgranicznych w obszarach o spójnych perspektywach rozwojowych — Powiat Bartoszycki–Gusiew	Powiat Bartoszycki (Zarząd Dróg Powiatowych w Dąbrowie k/Bartoszyce)

Źródło: opracowanie na podstawie Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Rosja 2014–2020.

3.5. Problemy w realizacji programów finansowania polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej

Doświadczenia ostatnich dwóch dekad wskazują, iż polsko-rosyjska współpraca odbywająca się w ramach polityki spójności Unii Europejskiej przebiegała dosyć sprawnie. Nie należy jednak pominąć problemów, które towarzyszyły podczas realizowania wspólnych projektów, zwłaszcza w początkowym okresie jej finansowania. Wdrażanie projektów z udziałem Obwodu Kaliningradzkiego było głównie utrudnione z następujących powodów:

- różnych zasad i procedur dotyczących realizacji programów PHARE i TACIS,
- znacznych różnic w dostępie do źródeł finansowania,
- rozbieżności priorytetów w programach PHARE CBC oraz TACIS CBC,
- zakazu wydatkowania środków PHARE poza krajami Unii Europejskiej,
- odmiennych poziomów decentralizacji programu,
- braku harmonizacji procedur składania i oceny projektów.

W odniesieniu do Programu Sąsiedztwa Litwa–Polska–Rosja wystąpiły dodatkowe trudności wynikające z faktu, że w okresie 2004–2006 programy te były finansowane z dwóch nieskoordynowanych źródeł finansowania: INTERREG IIIA i TACIS CBC, przy czym nie było możliwości finansowania działań realizowanych po stronie partnerów wschodnich ze środków INTERREG. Stanowiło to poważną barierę w budowaniu prawdziwego partnerstwa i wręcz uniemożliwiało wspólne finansowanie projektów. Sytuacja ta uległa pewnej poprawie w obecnie realizowanych programach, które są finansowane z jednego wspólnego źródła finansowania, tj.: Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa

(EISP). Niestety w kolejnych programach problemem pozostają niedopracowane i skomplikowane procedury przekazywania środków dla partnerów rosyjskich i sposobu ich rozliczania. W badaniu ewaluacyjnym wykazano, iż największym problemem dla beneficjentów programów był brak możliwości zaliczkowego rozliczania projektów (70% wskazywało jako główne utrudnienie), skomplikowane procedury rozliczania i realizacji (69% beneficjentów) oraz różnice w przepisach krajowych państw uczestniczących w realizacji programów (59%) (*Badanie ewaluacyjne ex-post...* 2016).

Istotnym problemem w realizacji polsko-rosyjskich programów współpracy transgranicznej jest odmienny status administracyjny regionów przygranicznych i różne kompetencje władz lokalnych. Obwód Kaliningradzki jest regionem samorządowym z dużym zakresem wpływu władz federalnych i specjalnymi bodźcami dla przedsiębiorców zachęcającymi ich do angażowania się w wymianę międzynarodową (specjalna strefa ekonomiczna). W Polsce, wojewodowie reprezentujący władze krajowe w regionie, pełnią głównie funkcje kontrolne. Władze lokalne mają duży zakres autonomii decyzyjnej w zakresie posiadanych kompetencji. W Rosji są one finansowo zależne od władz regionalnych i krajowych, aczkolwiek administracja federalna w Rosji sprzyja udziałowi Obwodu Kaliningradzkiego i podejmowaniu decyzji na szczeblu regionalnym w zakresie uczestnictwa w programach współpracy transgranicznej.

Różnice w systemach sprawowania władzy oraz kompetencji władzy w podejmowaniu decyzji, znajdują odzwierciedlenie w zaangażowaniu społeczności lokalnych do tworzenia organizacji pozarządowych oraz włączania się w prace tych organizacji. W polskich regionach liczba takich organizacji na 10 tys. mieszkańców kształtuje się na poziomie 23–30, podczas gdy w Kaliningradzie jest ich o połowę mniej.

Finansowanie współpracy transgranicznej ze środków pochodzących z programów europejskich, nie powinno być celem nadrzędnym działań podejmowanych przez samorządy. Jednakże brak tego finansowania skutkuje bardzo poważnym ograniczeniem aktywności transgranicznej. Budżety jednostek samorządu terytorialnego są często bardzo nadwyżone przez konieczność regulowania zobowiązań wynikających z ponoszenia wkładów własnych do realizowanych projektów infrastrukturalnych. Dla rozwoju współpracy transgranicznej konieczne jest zapewnienie trwałych źródeł jej finansowania. Bardzo korzystną decyzją jest obecność w kolejnych perspektywach finansowych, instrumentów w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Zasadniczą cechą odróżniającą te programy od innych instrumentów Unii Europejskiej jest ich międzynarodowy charakter, co skutkuje koniecznością współdziałania projektodawców reprezentujących co najmniej dwa państwa (Kościuch, Poźniak 2012).

Według opinii wielu autorów (Fedorov, Korneevets 2008; Oding, Fedorov 2009; Verkholantseva 2009) udział Obwodu Kaliningradzkiego w programach współpracy Unii Europejskiej z Rosją doprowadził do zmiany wzajemnej roli regionów przygranicznych ze współistniejących do współzależnych regionów przygranicznych i przyczynił się do dywersyfikacji działalności gospodarczej, która ma znaczenie dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców regionów przygranicznych. Impulsem do dynamicznego wzrostu gospodarek w regionach przygranicznych był rozwój lokalnych form integracji transgranicznej, takich

jak: transgranicznych okręgów przemysłowych i transgranicznych klastrów (Larionova i in. 2015), których działalność finansowana była z udziałem funduszy unijnych.

Wszystkie programy polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej miały istotny wpływ na współpracę w obszarze budowania i utrwalania partnerstw pomiędzy instytucjami i mieszkańcami regionów przygranicznych, w zakresie eliminowania negatywnych stereotypów narodowościowych, zmniejszania peryferyjności i zwiększania dostępności obszarów przygranicznych. Jakkolwiek powstało wiele programów finansowania współpracy transgranicznej, to nie stworzono skutecznego wzorca określającego i weryfikującego efekty tej współpracy, który można byłoby zaadaptować zarówno w innych instrumentach finansowych, jak i na innych pograniczach. Faktem jest jednak, iż relacje między aktorami na różnych pograniczach kształtują się w odmiennych kontekstach, więc trudno byłoby je ze sobą porównywać (Leibenath, Knippschild 2011). Wielu autorów (Church, Reid 1999; Perkmann 1999; Ciok 2004; Gorzelak i in. 2004) jednoznacznie stwierdziło, że wzrosła intensywność prowadzenia współpracy transgranicznej w Europie, kiedy wsparto ją środkami Unii Europejskiej. Analogiczna sytuacja wystąpiła także w przypadku Polski. Jednocześnie konieczna wydaje się szczegółowa ocena jej efektywności, gdyż beneficjenci funduszy często dbają przede wszystkim o własne interesy, które nie zawsze mają związek z zamierzonymi celami (Church, Reid 1999; Perkmann 1999; Hall 2008). Tworzy to duże zagrożenie i powoduje, że współpraca transgraniczna nie będzie trwała, a kiedy zabraknie zewnętrznych źródeł jej finansowania, może znacznie osłabnąć lub nawet być wstrzymana. Dlatego kluczowe znaczenie dla tworzenia polityki współpracy ma właściwa identyfikacja jej realnie występujących przesłanek (Dolzbasz, Raczyk 2011).

4. Wymiar gospodarczy współpracy transgranicznej

4.1. Ekonomiczne aspekty współpracy regionalnej

Współpraca regionalna na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej ma wymiar transgraniczny o podłożu przede wszystkim ekonomicznym, ale implikuje także skutki społeczne i polityczne. W licznych pozycjach bibliograficznych na temat regionalizmu (Viner 2014; Baldwin 1997; Schiff, Winters 2003), podkreśla się znaczenie ekonomii, stosunków międzynarodowych i polityki gospodarczej dla realizacji współpracy regionalnej i funkcjonowania regionów. W debatach na temat regionalizmu rozpatruje się wiele zagadnień, do których należą m.in.:

- Motywacja — dlaczego regiony dążą do realizowania współpracy?
- Struktura — jaka forma organizacyjna jest preferowana we współpracy?
- Projektowanie — w jaki sposób regiony powinny funkcjonować, aby zapewnić skuteczną współpracę?
- Skutki — czy skuteczne jest promowanie szybszego wzrostu gospodarczego w poszczególnych regionach i jakie są tego konsekwencje dla krajów trzecich?
- Konwergencja — czy regiony pomagają w konwergencji wyników gospodarczych i poziomu życia między krajami uczestniczącymi?
- Zrównoważony rozwój — co przyczynia się do sukcesu i zrównoważonego rozwoju regionów?
- Sieci — czy regiony formują struktury i sieci, a może tworzą przeszkody dla skutecznego realizowania współpracy?

Za najważniejszą przesłankę współpracy regionalnej uznaje się kwestie ekonomiczne. Istotnym jej celem jest rozwój gospodarczy oraz wszelkie inicjatywy zmierzające do osiągnięcia rozwoju. W ramach państw Unii Europejskiej współpraca regionalna wpływa w głównej mierze na rozwój gospodarczy poszczególnych regionów. Zdecydowanie więcej wyzwani i trudniejszych zadań dotyczy regionów w krajach Unii Europejskiej współpracu-

jących z regionami granicznymi z państw trzecich. Poza rozwojem gospodarczym istotnym zadaniem jest rozwiązywanie problemów związanych z lokalną demokracją, administracją publiczną, zwiększeniem bezpieczeństwa i zwalczaniem przestępczości oraz edukacją i kulturą (Solarz 2009b). Na przestrzeni lat, priorytety i działania oraz instrumenty wsparcia uległy znacznemu rozszerzeniu. Coraz częściej współpraca obejmuje integrację sektora przemysłu, rolnictwa, usług, inwestycji, a także procedury handlowe oraz systemy zabezpieczeń finansowych.

Współpraca regionalna nie jest równoznaczna z integracją gospodarczą, jednak istnieją między nimi pewne powiązania. Kraje mogą zgodzić się na współpracę w wielu kwestiach, jednakże niekoniecznie muszą łączyć je z kooperacją handlową. W ramach integracji regionalnej wyróżnia się integrację gospodarczą i współpracę regionalną. W pierwszej z nich należy wskazać na współpracę handlową oraz koordynację polityki handlowej. Koordynacja polityki handlowej może być realizowana zarówno w ramach porozumień handlowych, jak również porozumień o współpracy regionalnej.

W typologii inicjatyw w zakresie współpracy regionalnej należy wyróżnić regionalną integrację gospodarczą (zalicza się do niej: rynek i integrację rynkową oraz koordynację polityki) od współpracą regionalnej. Jednakże pomimo tej formalnej niezależności między współpracą regionalną a integracją gospodarczą, wzajemne ich współdziałanie na poziomie regionów jest niezwykle ważnym argumentem wspomagającym rozwój (Schiff, Winters 2002). Profilując rozwój współpracy regionalnej szczególną uwagę należy skupić na możliwych do osiągnięcia efektach. Po pierwsze, współdziałanie na poziomie regionów przyczynia się do podejmowania działań i realizacji porozumień w szerszym zakresie przedmiotowym, co może obniżyć koszty transferowe. Po drugie, doświadczenia ze współpracy regionalnej i interakcje na poziomie uczestników takiej kooperacji mogą podnieść poziom zaufania między stronami, który jest niezwykle istotny dla zawierania porozumień o współpracy na szczeblach rządowych. Po trzecie, regionalne umowy o współpracy często wymagają określenia narzędzi i procedur, takich jak, np. zasady rozstrzygania sporów, które w konsekwencji można zastosować do innych porozumień i wykorzystać w funkcjonowaniu struktur instytucjonalnych.

Pomimo iż przeważa pogląd, że współpraca gospodarcza jest jedną z głównych korzyści, o które zabiegają kraje wchodzące w porozumienia o współpracy regionalnej, S. Page (2000) zwraca uwagę, że trudno jest wytłumaczyć wzrost zainteresowania współpracą regionalną wyłącznie w oparciu o motywy gospodarcze. Stwierdza on, że wszystkie regiony, które odniosły sukces, mają poza celami gospodarczymi inne cele związane z realizowaniem inicjatyw służących rozwojowi społecznemu, rozbudowie infrastruktury, a także wymianie informacji i doświadczeń.

Współpraca regionalna jest częścią szerszej strategii wspierania wzrostu gospodarczego i nie jest celem samym w sobie. Z Oświadczenia Rady UE w sprawie współpracy na rzecz rozwoju wynika, że skuteczna współpraca regionalna zwiększy konkurencję, obniży koszty transakcji prywatnych, umożliwi przedsiębiorstwom wykorzystanie korzyści skali, zachęci do wewnętrznych inwestycji zagranicznych i ułatwi koordynację polityki makroekonomicznej. Ugrupowania regionalne powinny być otwarte na rynek światowy w sensie utrzymania taryf na poziomie, który nie zachęca do przekierowania handlu. Współpraca regionalna

stanowi mocny filar wsparcia dla polityki makroekonomicznej. Bez spójności regionalnej polityka makroekonomiczna może być trudna do realizacji. Spójne regionalnie strategie mogą powodować obniżenie kosztów dostosowania gospodarek krajów partnerskich w obliczu globalizacji, zarówno dla sektora prywatnego, jak i publicznego. Liczne porozumienia zawierają instrumenty polityki konkurencji w handlu między stronami (Crawford, Laird 2000). Coraz większe znaczenie przypisuje się również integracji polityki gospodarczej, w ramach której kraje partnerskie zgadzają się ograniczyć skutki różnic w systemach regulacyjnych obowiązujących na rynkach tych krajów. Intensyfikacja wymiany handlowej, osiągnięta poprzez wzrost wolumenu wzajemnej wymiany handlowej pomiędzy krajami partnerskimi, prowadzi do osiągnięcia pożądanego efektów w handlu (Marks-Bielska i in. 2014).

Koncepcja gospodarczej współpracy regionalnej była na początku lat 90. XX w. przedmiotem intensywnej debaty w Banku Światowym. Ze sprawozdania Banku wynika, że udziela on poparcia dla tego rodzaju współpracy (*Trade Blocs* 2000). M. Schiff i A. Winters (2003) uważają, że najlepszą strategią rozwoju regionalnego jest zmniejszenie barier w handlu i inwestycjach ze wszystkimi partnerami handlowymi poprzez liberalizację handlu.

Obwód Kaliningradzki zaczął korzystać z ulg celnych w 1996 r., kiedy to eksklawa została uznana za Specjalną Strefę Ekonomiczną. Celem utworzenia Specjalnej Strefy Ekonomicznej było osłabienie kryzysu gospodarczego spowodowanego rozpadem ZSRR i pojawieniem się granic państwowych w regionie. Istotnym problemem dla przedsiębiorstw działających na terenie Obwodu Kaliningradzkiego, których produkcja bazowała na surowcach importowanych, było nastawienie produkcji na krajową podaż. Implikowało to wiele trudności natury technicznej, technologicznej, organizacyjnej, a zwłaszcza finansowej. Ogromne znaczenie dla gospodarki Obwodu Kaliningradzkiego miało funkcjonowanie Specjalnej Strefy Ekonomicznej, celem której było zapewnienie warunków do rozwoju rosyjskiej produkcji przemysłowej, stymulowanie rozwoju przemysłu przetwórczego w regionie, zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia i jakości życia mieszkańcom regionu, a także stworzenie korzystnego klimatu dla inwestycji z udziałem kapitału zagranicznego. Głównym mechanizmem realizacji założonych celów było zniesienie ceł na import części zamiennych i eksport wyrobów gotowych do pozostałych regionów Federacji Rosyjskiej (Бородавкина 2014). Zwolnienia z ceł i podatków pośrednich (VAT i akcyzy) dotyczyły wszystkich towarów importowanych do regionu. W wyniku zwolnień celnych nastąpiła obniżka cen towarów konsumpcyjnych w regionie oraz powstała strefa bezcłowa, która stanowiła swoisty korytarz importowy dla towarów sprowadzanych z zagranicy do pozostałych regionów Rosji. Towary zwolnione z ceł wwożone do eksklawy mogły być z niej wywożone również z zachowaniem ulgi celnej, jeśli wartość dodana podczas przekształcenia i modyfikacji wynikającej z przetwórstwa w Obwodzie Kaliningradzkim wynosiła nie mniej niż 30% początkowej wartości towaru (15% w przypadku elektroniki i AGD). Dzięki produkcji odbywającej się na zasadach preferencji celnych, zmniejszających ostateczny koszt produktów, towary wytwarzane w Specjalnej Strefie Ekonomicznej były konkurencyjne na rynku w całej Federacji Rosyjskiej. Osiągane korzyści pozwalały zrekompensować koszty transportu, które ze względu na duże rozproszenie terytorialne Rosji znacząco wpływają na ceny towarów. W rezultacie wprowadzonych uregulowań i preferencji, w regionie powstały przedsiębiorstwa, które z podzespołów importowanych z zagranicy składały produkty sprzedawane następnie

na pozostałym terytorium Rosji. Niestety działalność Specjalnej Strefy Ekonomicznej wraz z bardzo dużą korupcją w Rosji, doprowadziły do wielu nadużyć bardzo kosztownych dla rosyjskiego budżetu.

Wobec powyższego, koniecznością stało się wprowadzenia zmian w ustawie o Specjalnej Strefie Ekonomicznej, co nastąpiło w 2006 r. Istotą nowej ustawy jest zmiana dotychczasowego charakteru kaliningradzkiej gospodarki z przeladunkowo-montażowego na produkcyjno-eksportowy. Ustawa utrzymała przywileje dla podmiotów zarejestrowanych Specjalnej Strefie Ekonomicznej (tj. rezydentów) wynikające ze zwolnienia z podatku dochodowego i majątkowego. Przez pierwsze sześć lat działalności w strefie rezydenci są zwolnieni z podatku od zysku osób prawnych i podatku majątkowego, a przez następne sześć lat obciążani są podatkiem w wysokości 50%. Warunkiem skorzystania z tych przywilejów była konieczność zainwestowania w ciągu pierwszych trzech lat od rozpoczęcia działalności nie mniej niż 150 mln rubli (ok. 5 mln USD). Ograniczono również sfery tej działalności, i tak nie mogła ona dotyczyć sektora naftowo-gazowego i finansowego, produkcji towarów akcyzowych (z wyjątkiem samochodów osobowych) oraz handlu hurtowego i detalicznego. Nowe zasady w znaczny sposób zredukowały możliwości ubiegania się o ulgi celne i podatkowe, dając możliwość ubiegania się o nie jedynie dużym inwestorom. W konsekwencji skorzystało z tego zaledwie kilkudziesięciu rezydentów, a ich dotychczasowe inwestycje wyniosły zaledwie ok. 120 mln USD. Rezydenci zadeklarowali łącznie inwestycje w wysokości 32 mld rubli, tj. 1 mld USD (Rogoża i in. 2012). Dla inwestorów nowe zasady są mało atrakcyjne. Krytycznie oceniają oni m.in. brak możliwości wliczenia opłat leasingowych do wartości inwestycji czy krótkiego okresu zwolnień podatkowych. Najdotkliwszą konsekwencją zmiany zasad było ograniczenie wsparcia dla dotychczas najbardziej dynamicznych podmiotów w regionie, a mianowicie dla małych i średnich przedsiębiorstw (w tym zagranicznych) oraz sektora usług — sektory pominięte w nowej ustawie o Specjalnej Strefie Ekonomicznej (*В зоне особых проблем* 2011). W konsekwencji liczba spółek z udziałem kapitału zagranicznego w regionie zmniejszyła się prawie czterokrotnie. W 2005 r. w regionie było zarejestrowanych ponad 2 tys. spółek z udziałem kapitału zagranicznego, w tym ponad 500 z udziałem kapitału polskiego, a w 2010 r. działało jedynie 500 takich podmiotów, w tym 106 z kapitałem polskim (Rogoża i in. 2012).

W 2016 r. wprowadzono kolejne zmiany zasad funkcjonowania Specjalnej Strefy Ekonomicznej, która obowiązuje do 31 marca 2031 r. Zmiany te znacząco odczuła branża produkcyjna w Obwodzie Kaliningradzkim. Lokalne firmy pozbawiono zwolnień celnych na import części zamiennych i eksport wyrobów gotowych. W konsekwencji przestały być one atrakcyjne zarówno dla inwestorów krajowych, jak i zagranicznych. Według zapowiedzi rosyjskich ekspertów (Василькова, Герасимов 2014) zniesienie wolnego obszaru celnego oraz sankcje dotyczące niektórych grup towarów w znaczącym stopniu wpływają na gospodarkę regionu kaliningradzkiego i ocenę jego atrakcyjności inwestycyjnej. Stanowi to niezwykle istotny problem, ponieważ prawie 80% towarów wyprodukowanych w Obwodzie Kaliningradzkim i wywiezionych do pozostałej części Federacji Rosyjskiej składa się z elementu zagranicznego, importowanego w ramach dotychczas obowiązujących przywilejów celnych (Парамонова 2014). Ponadto, w związku ze spadkiem wartości rosyjskiej waluty, nastąpił wzrost cen importowanych surowców i komponentów, który spowodował

obniżenie konkurencyjności rodzimych produktów. W następstwie tych działań na terenie Obwodu Kaliningradzkiego ograniczona została produkcja a wiele przedsiębiorstw nie przetrwało. W wyjaśnieniu tego zjawiska należy przyjąć założenie, na które zwrócił uwagę R. Barczyk (2014), iż popyt na każdym rynku lokalnym, w każdym okresie będzie pośrednio kształtowany przez zachowania konsumentów i producentów z innych rynków.

Działania podejmowane w ramach integracji polityki gospodarczej obejmują m.in.: zmniejszanie barier we współpracy międzynarodowej, demokratyzację światowej polityki, wzrost znaczenia struktur regionalnych, np. Unii Europejskiej oraz organizacji międzynarodowych, redukcję barier celnych i powstanie wspólnych przestrzeni celnych, np. Euroazjatyckiej Unii Celnej, obejmującej: Rosję, Białoruś, Kazachstan, Armenię i Kirgistan. Funkcjonująca w Unii Celnej koncepcja bezcłowego handlu towarami, została poszerzona o utworzenie jednolitego obszaru celnego, przeniesienie polityki handlowej na szczebel ponadnarodowy i prowadzenie jednolitej polityki w stosunku do państw trzecich, której wyrazem jest przede wszystkim wspólna taryfa celna, stosowana do produktów importowanych z krajów spoza strefy wolnego handlu Wspólnoty Niepodległych Państw (od stycznia 2016 r. wyjątek stanowi Ukraina, ponieważ pochodzące z niej towary przy wwozie do Rosji podlegają opłatom celnym). Dla państw należących do Unii Celnej, zliberalizowane zostały standardowe warunki dopuszczenia towarów do swobodnego obrotu oraz zniesiona regulacja pozataryfowa — wymóg posiadania licencji i przestrzegania kontyngentów (Kozłowski i in. 2014). W zakresie ulg celnych przysługujących w ramach Euroazjatyckiej Unii Celnej, w początkowej fazie działania Unii pominięto podmioty gospodarcze funkcjonujące w Obwodzie Kaliningradzkim. Dopiero po interwencji lokalnych elit polityczno-biznesowych, władze federalne wprowadziły stosowny przepis pozwalający na korzystanie z przywilejów dla podmiotów z eksklawy. Przykładów nie przyznania dla Obwodu Kaliningradzkiego preferencyjnych warunków we współpracy gospodarczej jest wiele. Nadmienić należy chociażby reformę rosyjskiego systemu podatkowego, jaka miała miejsce w 2001 r., w efekcie której na towary pochodzące z Kaliningradu a przywożone do pozostałych regionów Rosji naliczane były VAT i akcyza. Doprowadziło to do wstrzymania dystrybucji towarów z obwodu do Rosji.

Tradycyjne podejście gospodarcze do współpracy regionalnej zakłada doskonałą konkurencję na sąsiadujących rynkach i dużą alokację zasobów. W niektórych przypadkach barierami w handlu nie jest polityka celna, ale wymagania, które zwiększają rzeczywiste koszty współpracy gospodarczej. Współpraca gospodarcza mogłaby być realizowana w zdecydowanie szerszym zakresie, gdyby strona rosyjska była skłonna zaakceptować normy i wymagania stosowane w krajach Wspólnoty Europejskiej. Likwidacja barier zwiększających koszty współpracy gospodarczej lub wręcz uniemożliwiających taką współpracę, wpłynęłaby na zwiększenie korzyści z wymiany handlowej.

Należy rozważyć konsekwencje, w przypadku gdy jeden z partnerów regionalnych we współpracy gospodarczej eliminuje bariery handlowe, ale utrzymuje je w handlu z krajami trzecimi. Sytuacja taka może doprowadzić do zmiany źródła dostaw importu. Jeśli import towarów z kraju partnerskiego jest konkurencyjny cenowo, może on doprowadzić w kraju partnerskim do wyeliminowania innych dostawców, braku dywersyfikacji importu, a także, i co jest najbardziej niebezpieczne w skutkach — wyeliminowania niekonkurencyjnych

przedsiębiorstw krajowych. Sytuacja taka miała miejsce w przypadku polsko-rosyjskiej współpracy handlowej. Towary importowane z Polski, takie jak: mięso i produkty mięsne, mleko i produkty mleczne oraz owoce i warzywa, były konkurencyjne cenowo w porównaniu z towarami rosyjskimi, co wpłynęło na zmniejszenie zapotrzebowania na produkty rodzime. Ponadto, jakość żywności wytwarzanej w Rosji była znacznie niższa od produktów importowanych, zaś cena była kilkukrotnie wyższa od towarów importowanych z Polski. Dla przykładu w maju 2013 r., ceny polskich produktów mięsnych dostępnych w sklepach na terenie Obwodu Kaliningradzkiego były następujące: szynka konserwowa Morliny ok. 24 zł za kg, salceson królewski JBB — 19,5 zł za kg, parówki jedynki z Indykpolu — 7,3 zł za kg (Batyk 2019). Ceny tych towarów w analogicznym czasie były dwukrotnie wyższe niż w Polsce. W kolejnych latach dysproporcje cenowe były jeszcze większe. Powodem takiego stanu był import surowców do produkcji mięsnej i produktów mięsnych z odległych krajów, takich jak Argentyna, Nowa Zelandia. Koszty transportu generowały wysokie ceny towarów.

Preferencyjna liberalizacja warunków wymiany handlowej na poziomie współpracy regionalnej, przy utrzymaniu polityki celnej i ograniczeń w stosunku do reszty świata, może spowodować, że przedsiębiorstwa w krajach partnerskich uzależnią się od dostaw surowców i towarów. Uzależnienie takie w perspektywie decyzji politycznych może mieć dla gospodarki nieobliczalne konsekwencje. Jedną z nich jest przekierowanie handlu. Dyskryminujące obniżki ceł prowadzą zarówno do intensyfikacji wymiany handlowej, jak i do przekierowania handlu. Podczas gdy rozwój handlu pozytywnie przyczynia się do wzrostu dobrobytu, to przekierowanie handlu prowadzi do jego spadku.

Według B. Hoekmana (2002) analiza ekonomiczna wykazała korzyści wynikające ze współpracy regionalnej, które w dużej mierze wpływają na wzrost dobrobytu i poziom życia mieszkańców regionów. Autor twierdzi, że ważnym aspektem są niższe koszty dystrybucyjne lub transferowe, które często mają kluczowe znaczenie przy podejmowaniu decyzji politycznych w zakresie współpracy gospodarczej. Transfery występują między członkami bloku handlowego, ponieważ zniesienie taryf między nimi oznacza, że wywóz uzyskuje lepsze ceny na rynkach partnerów (transfer pozytywny), podczas gdy koszty przywozu bez ceł wzrastają (transfer ujemny).

Należy zwrócić uwagę na inne korzyści wynikające ze współpracy regionalnej, do których zaliczają się (Matthews 2003):

- Efekty akumulacji lub wzrostu. Jeżeli integracja regionalna poprawia efektywność, to może również spowodować wzrost inwestycji. Jeżeli inwestycje związane są z szybszym postępem technicznym lub akumulacją kapitału ludzkiego, jak określono w nowych endogennych modelach wzrostu, mogą one również zwiększać długoterminowe tempo wzrostu.
- Efekty inwestycyjne. Obecnie większe znaczenie dla gospodarczej współpracy regionalnej przypisuje się produkcji, która ma wpływ na bezpośrednie inwestycje zagraniczne oraz tworzenie i przekierowanie inwestycji.
- Koszty transakcji i bariery regulacyjne. Teoria unii celnych uwzględnia obniżki ceł ale, jeśli usunięte zostaną bariery zwiększające koszty to skutki gospodarczej integracji regionalnej mogą być zdecydowanie większe. W następstwie doświadczeń UE związanych

- z wdrażaniem programu wspólnego rynku, zwiększa się obecnie świadomość znaczenia barier, które zwiększają koszty transakcji i powodują zahamowanie wymiany handlowej.
- Znaczenie wiarygodności. Wiele aspektów podejmowanych we współczesnych teoriach ekonomicznych, zwłaszcza tych związanych z inwestycjami lub wymagających inwestycji, świadczy o tym, że wysiłki na rzecz integracji są wiarygodne i nie ulegną zmianie. Jeśli brakuje wiarygodności, a wśród inwestorów jest niepewność, ich zachowanie raczej nie będzie sprzyjało osiągnięciu korzyści. Nacisk na wiarygodność zakłada istnienie mechanizmów egzekwowania prawa, które zapewnią realizację zobowiązań podjętych w momencie przystąpienia danego kraju do regionalnego systemu integracji. Sposób, w jaki dostęp do rynku kraju może być wykorzystywany do egzekwowania zobowiązań politycznych, w wielu przypadkach doprowadził do wypracowania zasad funkcjonowania współpracy transgranicznej.

Współpraca regionalna postrzegana jest dla jej uczestników jako narzędzie rozwoju, a w szczególności jako narzędzie polityki gospodarczej. Jednakże można dostrzec problemy z jej realizacją w przypadku małych rynków. Regionalna współpraca gospodarcza może przyczynić się do rozwoju określonych gałęzi przemysłu czy handlu na bardziej konkurencyjnych zasadach. S. Page (2000) wskazuje, że współpraca realizowana na szczeblu regionalnym jest bardziej skuteczna niż współpraca odbywająca się na poziomie ogólnokrajowym. Kraje partnerskie chętnie adoptują wzorce wypracowane na poziomie regionalnym do określania zasad współpracy. Jednakże w niektórych przypadkach, perspektywa ogólnych korzyści wynikających z regionalnej współpracy gospodarczej nie ułatwia negocjacji w zakresie umów handlowych. M. Schiff i A. Winters (2002) podkreślają, że kraje mogą nie chcieć współpracować z powodu dumy narodowej, napięć politycznych, braku zaufania, wysokich kosztów kooperacji lub asymetrycznego podziału kosztów i korzyści. Kraje partnerskie wskazują na zachęty do współdziałania w ramach określonych dziedzin i obszarów. Podczas negocjacji wypracowywana jest zgoda i warunki współpracy, jednak przeważa dążenie do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej, kosztem pogorszenia stosunków i utrudnienia lub uniemożliwienia przyszłej współpracy. Rozwiązania oparte na w miarę równomiernych korzyściach ze współpracy dla każdej ze stron są bardziej prawdopodobne tam, gdzie istnieje zaufanie między partnerami. Jednak ze względu na fakt, że egzekwowanie na szczeblu międzynarodowym wypracowanych zasad polsko-rosyjskiej współpracy nie jest zawsze akceptowane, porozumienia o wzajemnej sąsiedzkiej współpracy gospodarczej są trudne do osiągnięcia.

Nawet jeśli motywy polityczne nie są najważniejsze, to wola polityczna jest kluczowym elementem procesu integracji gospodarczej regionów transgranicznych. W przypadku jej braku, współpraca staje się bardzo trudna do realizacji lub wręcz niemożliwa. Jednocześnie integracja gospodarcza może mieć konsekwencje polityczne — przyczynia się ona do stabilizacji reżimu politycznego lub do wzmocnienia bezpieczeństwa w regionie. Z drugiej strony, doświadczenie nieudanej integracji może spowodować niezgodę, a nawet rozpad relacji między uczestnikami.

4.2. Korzyści wynikające z polsko-rosyjskiej współpracy gospodarczej

W kontekście uwarunkowań ekonomicznych, w opinii A. Żukowskiego i M. Chełmińskiego (2008), najważniejszym partnerem gospodarczym i handlowym dla Rosji są państwa członkowskie Unii Europejskiej. W 2011 r. Polska zajmowała drugie miejsce (po pseudo-inwestycjach wspieranych przez kapitał z Cypru) w strukturze inwestycji obcego kapitału w Obwodzie Kaliningradzkim, natomiast pod względem wielkości międzynarodowej wymiany handlowej Polska znajdowała się na piątej pozycji (Fedorov 2013). Obwód Kaliningradzki uzależniony jest zarówno od surowców i półproduktów z importu, jak również inwestorów zagranicznych, europejskich technologii i doświadczeń menedżerskich. Region ten powinien rozwijać stosunki gospodarcze z krajami Unii Europejskiej, poszukując jednocześnie potencjalnych rynków zbytu dla wytwarzanych w nim towarów. Determinantą synergii w polsko-rosyjskich gospodarczych relacjach transgranicznych jest asymetria występująca w takich obszarach jak: prawo, instytucje i normy, bezpieczeństwo: bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo żywnościowe, stabilizacja działalności gospodarczej, przestrzeganie prawa, ryzyko ekonomiczne, bezpieczeństwo informacyjne, a także potencjały gospodarczo-ekonomiczne, poziomy technologiczne oraz kapitał ludzki i społeczny. Synergia we współpracy transgranicznej może osiągać wymiar pozytywny, polegający na wykorzystaniu komplementarnych zasobów i efektu kosztów komparatywnych, a także wymiar negatywny — wynikający z asymetrii procedur instytucjonalnych, które blokują ekonomiczne procesy transgraniczne (Oleński 2018).

Regionalna współpraca gospodarcza może stanowić ważne ogniwo dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, a ponadto przyczynić się do osiągnięcia wzrostu gospodarczego w regionach partnerskich. Jednym z kluczowych elementów bezpieczeństwa gospodarczego Obwodu Kaliningradzkiego jest bezpieczeństwo żywnościowe. Zapewnienie tego bezpieczeństwa jest dla regionu olbrzymim problemem. Powodem takiego stanu jest przede wszystkim gwałtowny spadek produkcji rolnej, który nastąpił w latach 1990–2006. Nasilenie problemów nastąpiło na skutek izolacji terytorialnej Obwodu Kaliningradzkiego od pozostałej części Rosji oraz uzależnienia się od importu. Bezpieczeństwo żywnościowe w istotny sposób determinowane jest przez poziom zróżnicowania międzyregionalnego oraz dostępność do towarów przywożonych z zagranicy. Ekonomści Rosyjskiej Akademii Gospodarki Narodowej i Administracji Publicznej formułują zalecenia dotyczące przede wszystkim: zapewnienia większego dostępu do żywności, rozwoju rynku surowców i sieci sprzedaży, doskonalenia narzędzi kontroli jakości surowców i produktów żywnościowych, stworzenia certyfikacji systemów zarządzania jakością oraz wydajnością pracy (Никифорова 2008). Problem bezpieczeństwa żywnościowego Obwodu Kaliningradzkiego jest skutkiem przekształceń zachodzących w gospodarce rosyjskiej, uwarunkowań środowiskowych i technicznych, ograniczonych zasobów, a także wynika z braku kompleksowej pomocy państwa dla rolnictwa. Wartość progowa importu zapewniającego bezpieczeństwo żywnościowe w Obwodzie Kaliningradzkim, nie powinna przekraczać 25%. W 2012 r. import żywności do eksklawy kształtował się na poziomie ponad 40% (Лукиянова 2015). W 2013 r. import produktów żywnościowych utrzymał się na tym samym poziomie, zapewniając w 25% bezpieczeństwo żywnościowe regionu (Никифорова 2015). Pomimo, że od 2010 r. wzra-

sta produkcja rolna w Obwodzie Kaliningradzkim w dużym stopniu uzależniony jest on od importu żywności i surowców rolnych z innych rosyjskich regionów oraz z zagranicy. Po wprowadzeniu sankcji zwiększył się problem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w regionie. Obwód Kaliningradzki jest liderem w eksporcie mięsa w puszkach, w 2012 r. produkcja mięsa i drobiu wyniosła 46 300 ton, z czego 1 227 ton pochodziło z importu. Przetwórstwo mięsa jest prawie całkowicie uzależnione od surowców pochodzących z importu. Roczna konsumpcja mięsa i produktów mięsnych w Obwodzie Kaliningradzkim w 2013 r. wyniosła 95 kg na osobę, co oznacza, że znacznie przekracza średnie spożycie tych produktów w całym kraju (74 kg na osobę). Zakaz importu produktów rolno-spożywczych z krajów europejskich, zwiększył problemy przemysłu przetwórczego dotyczące zaopatrzenia w surowce. Wskutek ograniczonej dostępności do mięsa i przetworów mięsnych nastąpił spadek spożycia tych produktów. W 2018 r. wynosiło 87 kg, co oznacza spadek o 8,4% w stosunku do 2013 r. Podobna tendencja dotyczy spożycia mleka i jego przetworów, w 2012 r. wynosiło ono 268 kg, a w 2018 r. — 225 kg, co oznacza spadek o 16% (Регионы России... 2019). Duży udział mięsa i przetworów mięsnych oraz mleka i produktów mlecznych nabywanych w Polsce przez mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego, może utrudniać określenie zapotrzebowania na te produkty oraz obiektywną ocenę stanu bezpieczeństwa żywnościowego w tym zakresie. Pomimo tego, że rząd rosyjski w 2018 r. przeznaczył na wsparcie rolnictwa 3,57 mld euro, to problem dostaw surowców dla przemysłu spożywczego nadal pozostaje nierozwiązany.

Strategia rozwoju społeczno-ekonomicznego Obwodu Kaliningradzkiego do 2020 r., obejmuje przyciąganie inwestycji i wprowadzenie nowych technologii w celu zapewnienia konkurencyjności produkcji. Stworzenie korzystnych warunków dla przedsiębiorstw, które ułatwiłyby inwestycje, rozwój produkcji zorientowanej na eksport i wzrost konkurencyjności Obwodu Kaliningradzkiego w makroregionie Morza Bałtyckiego są postrzegane jako rezultat końcowy społeczno-ekonomicznego rozwoju regionu do 2020 r. (Zverev 2014). Kluczowe miejsce Obwodu Kaliningradzkiego zapisane jest w „Strategii transportowej Federacji Rosyjskiej do 2030 roku”. W dokumencie zwraca się szczególną uwagę na znaczenie regionu dla rozwoju portów morskich oraz śródlądowych szlaków komunikacyjnych. Planuje się intensyfikację transportu morskiego oraz rozwój pasażerskiego i towarowego systemu transportowego, co przyczynić się ma do wzrostu dostępności transportowej peryferyjnych regionów Rosji (Транспортная стратегия Российской Федерации 2014). Obwód Kaliningradzki dąży do wzmocnienia swojego znaczenia w połączeniach z państwami Europy Zachodniej, co będzie przyczyniać się do rozwoju ekonomicznego całego kraju.

Rozwijająca się współpraca regionalna sprzyja integracji gospodarczej i powstawaniu więzi międzypaństwowych, które w istotny sposób kształtują bezpieczeństwo narodowe (Balawajder 2014). Regionalna współpraca gospodarcza może być warunkiem wstępnym, a nie przeszkodą dla integracji krajów należących do Unii Europejskiej z krajami nie należącymi do struktur Wspólnoty. Zminimalizowanie kosztów fragmentacji rynku, jest istotną zachętą do podejmowania współpracy. Dzięki eksportowi produktów na rynki państw sąsiednich, obsługę ruchu tranzytowego oraz handel przygraniczny, wymiana z krajami sąsiednimi może mieć duże znaczenie zarówno dla gospodarek lokalnych, jak i krajowych.

Regionalna współpraca gospodarcza prowadzi do kształtowania się struktur handlu przygranicznego, tworzenia handlu netto.

Podobnie jak funkcjonujący od lipca 2009 r. mały ruch graniczny na granicy polsko-ukraińskiej pozytywnie wpłynął na aktywizację strefy przygranicznej, tak i mały ruch graniczny na granicy polsko-rosyjskiej spowodował ożywienie w polsko-rosyjskiej strefie przygranicznej. Świadczy o tym m.in. wyższe tempo wzrostu liczby spółek handlowych z udziałem kapitału zagranicznego (Ruch graniczny oraz przepływ... 2013). W związku z wejściem w życie umowy o małym ruchu granicznym między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską nastąpił gwałtowny wzrost liczby Rosjan przyjeżdżających do Polski. W okresie od 27 lipca 2012 do 4 lipca 2016 r., czyli przez niespełna cztery lata funkcjonowania tego ruchu, do Polski wjechało 2 386 739 cudzoziemców posiadających stosowne zezwolenie.

Zmiany przepisów dotyczących przekraczania granicy znajdują odbicie w zmianach poziomu natężenia ruchu granicznego oraz handlu przygranicznego. W latach 2012–2016 na granicy polsko-rosyjskiej odnotowano bardzo duży wzrost ruchu osobowego oraz wydatków ponoszonych przez cudzoziemców za granicą. W okresie obowiązywania przepisów umowy o małym ruchu granicznym miała miejsce bardzo duża intensywność handlu przygranicznego w regionach objętych tym ruchem. W latach 2012–2014 handel przygraniczny miał charakter hurtowy. Mimo dużego natężenia ruchu granicznego brało w nim udział relatywnie mało osób. Byli to głównie klienci indywidualni lub mikro przedsiębiorcy, którzy wielokrotnie przekraczali granicę w ciągu tygodnia. Motywem przyjazdów do Polski mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego był głównie cel handlowy.

Handel przygraniczny odbywający się na polsko-rosyjskich obszarach przygranicznych korzystnie wpływał na gospodarkę lokalną oraz rynek pracy. W szczególności wywierał on ogromny wpływ na branżę turystyczną, często wspomagał również branżę hotelarską i usługi (Wachowiak 2006). Jak wynika z badań przeprowadzonych przez D. Studzińską i S. Rzyckiego (2015), wprowadzenie małego ruchu granicznego okazało się dużym potencjałem dla rozwoju aktywności transgranicznej. W 2013 r. w miastach zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie polsko-rosyjskiej granicy wzrosła sprzedaż gruntów pod budowę sklepów oraz punktów usługowych. W rozwoju handlu przygranicznego po obu stronach granicy występują pewne zbieżności. Zarówno mieszkańcy polskich, jak i rosyjskich obszarów przygranicznych wykorzystują możliwości uzyskiwania dodatkowych dochodów. W ostatnich latach, po polskiej stronie granicy, w niedalekiej odległości od niej powstały liczne obiekty handlowe i usługowe. Dotyczyło to uruchomienia zarówno małych, rodzinnych biznesów, jak również sklepów wielkopowierzchniowych, np. 5 września 2014 r. otwarta została Galeria Warmińska w Olsztynie. Mieszkańcy regionów po obu stronach granicy dzięki zwiększeniu przenikalności granicy oraz dostępności do obiektów handlowo-usługowych mieli możliwość szybkiego wzrostu dochodów zarówno z handlu, jak i turystyki. W opinii A. Wichowskiej i T. Wierzejskiego (2019) świadome pobudzenie przedsiębiorczości może przyczynić się do poprawy sytuacji gospodarczej całego regionu.

Najważniejszym czynnikiem motywującym do podróży w celach zakupowych, są konkurencyjne ceny. Takim argumentem w latach 80. i 90. XX w. kierowali się mieszkańcy zachodnich i południowych regionów transgranicznych, i takim samym motywem kierują się

obecnie mieszkańcy północnych i wschodnich regionów. Na skutek wyrównywania się cen oraz zmian w polityce celnej zmalało znaczenie handlu przygranicznego na granicy zachodniej i południowej. Handel na tych granicach posiada z reguły charakter detaliczny, tym samym nie przyczynia się do powstawania silnych powiązań ekonomicznych. Odmierna sytuacja ma miejsce na granicy północnej i wschodniej, gdzie w ostatnich latach znacząco wzrosło zainteresowanie handlem przygranicznym. Na rozwój handlu wpływ mają różnice w poziomie cen towarów i wysokości dochodów mieszkańców miejscowości przygranicznych (Powęska 2011). Z badań Fundacji im. Stefana Batorego przeprowadzonych w 2007 r., wynika, że jednym z głównych celów przekraczania granicy polsko-rosyjskiej było dokonywanie zakupów w sąsiednich krajach. Początkowo Polacy interesowali się kupnem tańszych wyrobów alkoholowych i tytoniowych w Rosji, jednak ze względu na wzrost kosztów towarów w Rosji, to Rosjanie byli bardziej zainteresowani zakupami w Polsce, a nie odwrotnie (*Monitoring przejść granicznych...* 2008). Z analizy przeprowadzonej przez H. Powęską (2014) wynika, że w latach 2010–2012 struktura nierejestrowanych zakupów obywateli rosyjskich w Polsce wskazywała na charakter konsumpcyjny, a największe zainteresowanie dotyczyło zakupu odzieży.

Przedsiębiorczość transgraniczna traktowana była jako atrybut obszarów przygranicznych i wynikała z możliwości zakupu w Polsce towarów po niższych cenach i ich odsprzedaży na terenie Obwodu Kaliningradzkiego. Jak wynika z badań zrealizowanych przez I. Batyk (2019) nastąpiła zmiana asortymentu produktów spożywczych wwożonych do Rosji. W latach 2012–2013 mieszkańcy Obwodu Kaliningradzkiego nabywali w Polsce głównie mięso i przetwory mięsne oraz produkty mleczne. Obowiązujący od 2014 r. zakaz wwozu do Federacji Rosyjskiej towarów rolno-spożywczych pochodzących z krajów Unii Europejskiej, m.in. mięsa i przetworów mięsnych, mleka i produktów mlecznych oraz owoców i warzyw, spowodował znaczny wzrost cen towarów w Obwodzie Kaliningradzkim. Skutkiem wzrostu cen było zwiększone zainteresowanie Rosjan zakupem w Polsce towarów objętych embargiem. Na rynku rosyjskim dostępny był bardzo duży wybór żywności importowanej, pochodzącej głównie z: Białorusi, Kazachstanu i Argentyny (mięso). Niestety towary, które zastąpiły żywność importowaną z krajów Unii Europejskiej (głównie Polski i Litwy), były dużo droższe. Mieszkańcy Obwodu Kaliningradzkiego decydowali się na zakup żywności w Polsce, i pomimo niekorzystnego dla nich kursu rubla, preferowali zakupy w naszym kraju, gdzie mogli nabyć wiele towarów po bardziej atrakcyjnych cenach. Paradoksalnie, ani wprowadzenie przez Rosję embargo m.in. na produkty rolno-spożywcze z Polski, ani spadek wartości waluty rosyjskiej, nie wpłynęły na zainteresowanie zakupem na rynkach przygranicznych towarów i usług w atrakcyjnych cenach.

Badania przeprowadzone przez H. Лукьянова (2015) wskazują, iż 2014 r. ponad połowa mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego dokonywała zakupów żywności za granicą, a ich wydatki były o 477,15 rubli miesięcznie niższe od wydatków Rosjan zakupujących te towary w Obwodzie Kaliningradzkim. Z danych statystycznych Federacji Rosyjskiej wynika, że w 2014 r. odnotowano wzrost cen o 15% w porównaniu do 2013 r., natomiast w 2015 r. ceny produktów wzrosły średnio o 9,7% w stosunku do roku poprzedniego. Ceny żywności w Rosji w pierwszym kwartale 2016 r. wzrosły o 2,1% w porównaniu do analogicznego okresu w 2015 r. (Anczakowska 2016). Rosjanie częściej nabywali w Polsce towary

nie objęte zakazem, takie jak: wyroby cukiernicze, przetwory owocowo-warzywne i używki (zwłaszcza wysokoprocentowe napoje alkoholowe). Odnotowano także dynamiczny wzrost zainteresowania Rosjan zakupem towarów luksusowych, który był skutkiem m.in. dewaluacji rosyjskiej waluty. W obawie przed dalszym spadkiem wartości rubla Rosjanie masowo nabywali w Polsce towary luksusowe, takie jak: samochody wysokiej klasy, jachty, biżuteria, wyroby skórzane, drogie towary elektroniczne. Zwiększone zainteresowanie wynikało również z innych powodów, do których zaliczyć należy: atrakcyjną cenę tych towarów oraz ich wysoką jakość, bogatą ofertę, a także potrzebę prezentowania swojej zamożności i kreowania prestiżu poprzez posiadanie towarów zagranicznych.

Masowa obecność konsumentów rosyjskich w znaczny sposób wpłynęła na handel detaliczny w polskich miastach i miasteczkach znajdujących się w strefie małego ruchu granicznego. W 2014 r. w gminach należących do strefy przygranicznej z Rosją na 1000 mieszkańców przypadało 122,3 podmiotów gospodarczych (średnia krajowa — 107,1 podmiotów), a 83,9 osób fizycznych prowadziło działalność gospodarczą (średnia krajowa 77,0 osób). W 2015 r. liczba podmiotów gospodarczych działających w strefie przygranicznej z Rosją zwiększyła się do 124,7 (średnia krajowa — 108,8 podmiotów). Zwiększyła się również liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą do 84,7 osób (średnia krajowa 77,3) (*Charakterystyka obszarów przygranicznych...* 2015). Bliskość granicy stała się przyczynkiem do rozwoju nowych miejsc pracy, zwłaszcza w branżach usługowych. Placówki handlowo-usługowe i obiekty turystyczne powstały w celu obsługi mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego, niektóre wręcz zmieniły profil działalności i zakres usług. Reklamy polskich produktów i usług w języku rosyjskim były powszechne w rosyjskich środkach masowego przekazu, na ulicach rosyjskich miast i miasteczek. Rosyjskie biura podróży organizowały wycieczki do galerii handlowych w Polsce. Pierwsze oferty wycieczek do Galerii Warmińskiej w Olsztynie pojawiły się w biurach podróży w Kaliningradzie już w kwietniu 2013 r., podczas gdy centrum handlowe zostało otwarte we wrześniu 2014 r.

Ukształtował się nowy profil mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego — postrzeganych jako konsumentów i turystów, jako źródło dochodów dla polskich przedsiębiorców. Znajomość języka rosyjskiego zaczęła być cenioną kompetencją na polskim rynku pracy. Napisy, informacje i plany obiektów w języku rosyjskim były powszechne w wielu sklepach, hotelach i punktach usługowych. Nastąpiła konsolidacja ofert różnych sieci handlowych i wytwórców usług oraz przedstawicieli samorządów, mająca na celu zachęcenie Rosjan do korzystania z usług obiektów i atrakcji położonych po polskiej stronie granicy. Pojawiły się działania z pogranicza psychologii marketingu, obejmujące przygotowanie specjalnego systemu korzyści dedykowanych mieszkańcom Obwodu Kaliningradzkiego, np. promocje handlowe i programy lojalnościowe. Kreowane były oferty zawierające bogaty zestaw usług, które nie były osiągalne na terenie eksklawy, np. przeloty widokowe samolotami, oferta SPA & Wellness. W celu przyciągnięcia konsumentów rosyjskich realizowano wiele kampanii produktowo-wizerunkowych emitowanych w środkach masowego przekazu w Obwodzie Kaliningradzkim, akcji happeningowych związanych z promocją regionu Pomorza oraz targów turystycznych (Wenerski, Kaźmierkiewicz 2013). Rosjanie zainteresowani byli zakupami w galeriach handlowych oraz koncertami i imprezami sportowymi odbywającymi się w obiektach widowiskowo-sportowych Gdańska (Studzińska 2014).

Z badań Ogólnorosyjskiego Centrum Badania Opinii Publicznej, wynika, że Rosjanie do najważniejszych korzyści osiągniętych ze współpracy transgranicznej oraz funkcjonowania małego ruchu granicznego na polsko-rosyjskim pograniczu zaliczyli: możliwość zakupu tańszych towarów (65% wskazań) oraz ułatwione procedury wyjazdów turystycznych do Polski (36%). Jedynie 9% wskazań dotyczyło ożywienia kontaktów społecznych (*Mały ruch w dobrym kierunku...* 2014).

Analizując motywy wzajemnych relacji między Rosją i Polską, należy uwzględnić pragmatyczny interes ekonomiczny, jakim powinna kierować się Polska w stosunkach gospodarczych z Rosją, eksponując zwłaszcza rezultaty współpracy na poziomie regionalnym. Wiele przedsiębiorstw i samorządów w Polsce wyszło naprzeciw oczekiwaniom Rosjan i zadbało o swój pozytywny wizerunek w mediach. Informowali klientów rosyjskich o możliwości wyrażania swoich opinii na temat ich działalności. Pomimo zmieniających się uwarunkowań politycznych, gospodarczych i społecznych, polskie firmy handlowe i usługowe, które utrzymywały stały kontakt z klientami rosyjskimi, obdarzone są ich zaufaniem i osiągają sukces w biznesie. Skuteczną działalność prowadził Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego oraz Pomorska Regionalna Organizacja Turystyczna, zachęcając jednostki samorządowe i przedsiębiorstwa przygraniczne do udziału w projekcie „Russian Friendly”. Program miał na celu przygotowanie oferty dostosowanej do wymogów klientów rosyjskich. Oferta musiała składać się z następujących modułów: możliwości porozumienia się w języku rosyjskim, materiały informacyjno-promocyjne w języku rosyjskim, stronę internetową w języku rosyjskim oraz system Tax Free umożliwiający odzyskanie podatku VAT. W wyniku realizacji powyższych warunków polskie przedsiębiorstwa otrzymywały certyfikat „Russian Friendly” oraz pomoc w promocji na terenie Federacji Rosyjskiej (*Pomorsze Russian Friendly* 2014). Częstym zjawiskiem występującym w Polsce było przemieszczanie przedsiębiorstw handlowych i usługowych do strefy przylegającej do granicy, w efekcie powstało wiele obiektów handlowych i turystycznych, np. w 2014 r. rozpoczął działalność dyskont Biedronka oddalony o 500 m od granicy polsko-rosyjskiej. Mała odległość obiektów handlowych od granicy oraz łatwy do nich dojazd były argumentem aktywności transgranicznych i zachętą do zakupu towarów za granicą. Z badań P.J. Gruenewalda i in. (2002) wynika, że bliskość miejsc, w których można nabyć określone towary, sprzyja zwiększeniu zainteresowania ich zakupem. W raporcie pt. *Consumer Behaviour in Russia* (Pesu 2013) wskazano, że najważniejszymi motywami wyboru obiektu handlowego są: szeroki wybór towarów, łatwa dostępność do obiektu oraz korzystny stosunek jakości do ceny (Pesu 2013). Wraz z wprowadzeniem przez Federację Rosyjską embargo na produkty rolno-spożywcze wielu przedsiębiorców zawiesiło lub całkowicie zrezygnowało z działalności.

Zmiany w polsko-rosyjskich relacjach międzynarodowych wpłynęły w sposób bardzo dotkliwy na rozwój wszelkich aktywności gospodarczych, takich jak przede wszystkim działalność w obszarze usługowym (hotelarstwo, gastronomia, mechanika pojazdów, usługi zdrowotne i SPA) oraz handel w obszarze pogranicza. Analizując czynniki tych zmian nie można pominąć znaczenia handlu detalicznego, ale ze względu na brak wystarczających danych trudno określić jego wielkość i specyfikę. Można natomiast handel przygraniczny uznać jako przejaw transgranicznej współpracy gospodarczej. Jednakże w kontekście działalności polskich i rosyjskich przedsiębiorstw działających na rynkach przygranicznych nie

można pomijać znaczenia handlu przygranicznego. Związany jest on m.in. z możliwością przekraczania granic państwowych, intensywnością ruchu granicznego, atrakcyjnością oferty handlowej oraz cenami towarów i usług. Każde ułatwienia graniczne sprzyjają wzrostowi obrotów w obiektach handlowych i usługowych działających na obszarach przygranicznych. Nawet w warunkach niesprzyjających, czyli w okresie obowiązywania rosyjskiego embarga, wydatki Rosjan poniesione w Polsce kształtowały się w 2014 r. na poziomie o 842,4 mln zł (w ramach małego ruchu granicznego 409,6 mln zł), a w 2015 r. — 581,9 mln zł, w tym w małym ruchu granicznym 285,9 mln zł (*Ruch graniczny oraz wydatki...* 2015). Wydatki Rosjan w Polsce w 2016 r. wyniosły 484,3 mln zł. Wartość wydatków poniesionych w Polsce przez cudzoziemców przekraczających granicę polsko-rosyjską w ramach małego ruchu granicznego w okresie dwóch pierwszych kwartałów 2016 r. (do zawieszenia ruchu) wyniosły 112,7 mln zł i były o 21,5% mniejsze niż w analogicznym okresie 2015 r. (*Ruch graniczny oraz wydatki...* 2016).

Ponowna intensyfikacja rozwoju współpracy gospodarczej na poziomie regionów przygranicznych może nastąpić wówczas, kiedy zostaną zliberalizowane zasady handlu oraz ograniczone bariery przewozowe towarów za granicę. Nawet w przypadku braku porozumienia na szczeblu rządowym, regionalna współpraca gospodarcza może stanowić wsparcie dla wielu instytucji i przedsiębiorstw, które realizują zadania zmierzające m.in. do propagowania wewnętrznej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, wspierania ochrony środowiska, działań w dziedzinie klimatu czy budowy zaufania i dobrosąsiedzkich stosunków. Inne działania we współpracy regionalnej z Obwodem Kaliningradzkim, dotychczas nie realizowane, przy dobrej woli i porozumieniu rządów obu państw mogłyby obejmować:

- Zmniejszanie barier handlowych w handlu wewnątrz-regionalnym. Wiele inicjatyw transgranicznych np. Afrykańska inicjatywa transgraniczna, pokazało, że regionalna liberalizacja handlu może odbywać się w sposób skoordynowany i korzystny dla regionów przygranicznych bez konieczności rozszerzania jej na obszar całego kraju oraz posiadania dużej infrastruktury instytucjonalnej. W ten sposób mogłyby być rozwiązane bariery handlowe dotyczące niektórych towarów rolno-spożywczych, chociaż utrzymująca się znacząca interwencja polityczna na rynkach obu krajów oznacza, że postęp w tej dziedzinie będzie wymagał szerszej integracji politycznej niż zwykłej współpracy.
- Opracowanie skoordynowanych ram międzynarodowej polityki handlowej. Polsko-rosyjska współpraca gospodarcza będzie ułatwiona wówczas, kiedy kraje partnerskie będą bardziej zabiegały w negocjacjach z Unią Europejską czy Światową Organizacją Handlu o odstępstwa dla regionów przygranicznych, a przedstawiciele regionów będą koordynować swoje stanowiska w negocjacjach o rozszerzeniu zakresu programów finansowanych z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa.
- Ułatwienia w handlu i rozwój. Wymagane jest ustanowienie wspólnych rozporządzeń fitosanitarnych i wspólnych norm obowiązujących w krajach partnerskich, jak również harmonizacja nomenklatury taryfowej i procedur celnych.
- Koordynacja zachęt fiskalnych w celu wspierania przetwórstwa rolno-spożywczego. Jest to konieczne, aby nie doprowadzić do braku bezpieczeństwa żywnościowego oraz braku zapewnienia surowców dla przetwórstwa rolno-spożywczego (dotyczy Obwodu Kaliningradzkiego).

- Regionalne rezerwy bezpieczeństwa żywnościowego. Mechanizmy ubezpieczania się przed zagrożeniami, jakie stwarza zmienność cen żywności lub dostaw żywności, są ważną częścią strategii bezpieczeństwa żywnościowego. Opcja importu jest zwykle bardziej opłacalna niż utrzymywanie rezerw. Ze względu na położenie geograficzne i niskie koszty transportu, rynek polski może stanowić konkurencyjną alternatywę do importu do Obwodu Kaliningradzkiego towarów rolno-spożywczych z innych krajów, a nawet z centralnej Rosji. W tych okolicznościach opcja zarządzania rezerwami na szczeblu regionalnym może być rozwiązaniem zdecydowanie bardziej opłacalnym dla Obwodu Kaliningradzkiego.

W kontekście współpracy gospodarczej w obszarze turystyki, regiony przygraniczne działały jako konkurenci. Wynikało to z porównywalnych zasobów, jakie determinowały produkcję podobnych produktów i usług turystycznych (UNWTO 2017). Jednakże, pomimo zbliżonych warunków geograficznych i walorów środowiska naturalnego, niewspółmiernie większa dynamika rozwoju usług turystycznych miała miejsce po polskiej stronie granicy. Oferta polska była bardzo różnorodna. Na obszarach przygranicznych powstało wiele nowych przedsiębiorstw turystycznych, których oferta dedykowana była przede wszystkim dla klientów rosyjskich. Wiele istniejących obiektów zmieniło swój profil działalności, dopasowując ofertę do potrzeb turystów zza wschodniej granicy. Uwaga Rosjan skierowana była nie tylko na obiekty typowo hotelowe, czy rekreacyjne. Bardzo dużym zainteresowaniem Rosjan cieszyły się ośrodki uzdrowiskowe oraz SPA & Wellness, świadczące bogatą ofertę usług medycznych. Z raportu WTTC (2015) wynika, że dla 14% Rosjan przekraczających polsko-rosyjską granicę głównym celem podróży była turystyka, podczas gdy jedynie 1% Polaków wyjeżdżał do Obwodu Kaliningradzkiego w celach turystycznych. D. Studzińska (2014) w swoich badaniach wykazała, że w 2013 r. w wielu polskich obiektach turystycznych, Rosjanie stanowili około 20–30% klientów. Wzajemna wymiana turystów zależy od różnorodności i unikalności usług, a także od optymalnego stosunku ceny do jakości. Dużą rolę w rozwoju turystyki transgranicznej odgrywa poziom rozwoju gospodarczego i społecznego po obu stronach granicy.

Rozwojowi turystyki sprzyjały ułatwienia w przekraczaniu granicy związane z funkcjonowaniem małego ruchu granicznego. Badania zrealizowane w 2012 r. wśród mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego korzystających z usług turystycznych w Polsce wskazały, iż wzrost cen usług turystycznych nie wpłynął na obniżenie zainteresowania tymi usługami (Batyk 2013 b). Bardzo duża aktywność Rosjan w transgranicznym ruchu turystycznym wynikała z unikatowości i różnorodności tych usług, za które byli skłonni zapłacić znacznie wyższą cenę. Z badań przeprowadzonych w 2014 r. przez firmę Nielsen wynika, że ponad 54% Rosjan uważała, że usługi turystyczne świadczone w ich kraju nie spełniają wysokich standardów, rosyjskie marki usługowe powinny inwestować w projektowanie usług i szkolenia obsługi klienta w celu zaspokojenia zmieniających się potrzeb turystów (Beckmann 2014). Powyższe wnioski korespondują ze wskazaniami determinantów decyzji nabywczych mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego na polskim rynku usług. Zainteresowanie usługami turystycznymi świadczonymi na polskim rynku przygranicznym warunkowane było głównie ich jakością określoną jako profesjonalność, ceną oraz atrakcyjną ofertą tych usług (Batyk 2019).

Szczególną formę powiązań transgranicznych zintensyfikowanych po wprowadzeniu małego ruchu granicznego, stanowiły indywidualne wyjazdy turystyczne. Wyjazdy Rosjan do Polski miały kontekst turystyczny i ekonomiczny, a najbardziej popularną ich formą było połączenie wycieczki z zakupami.

4.3. Bariery w polsko-rosyjskich relacjach gospodarczych

Dwustronne relacje gospodarcze inicjowane i nadzorowane są przez Polsko-Rosyjską Międzyrządową Komisję ds. Współpracy Gospodarczej. W stosunkach tych ważną rolę pełni Stały Komitet ds. Transportu, Komisja Mieszana ds. Gospodarki Rybnej, Komisja Dwustronna ds. Współpracy Międzyregionalnej oraz Polsko-Rosyjska Rada Biznesu i Polsko-Rosyjska Izba Handlowa. W ramach Polsko-Rosyjskiej Międzyrządowej Komisji ds. Współpracy Gospodarczej powołane zostały grupy robocze ds. celnych, ds. współpracy transgranicznej, ds. współpracy weterynaryjnej. Napięte relacje polityczne pomiędzy Polską a Rosją w znaczący sposób ograniczyły dwustronną współpracę gospodarczą, która obecnie ma znikomą i wybiórczy charakter. Główną przyczyną barier w kontaktach handlowych z Rosją był i nadal jest duży wpływ polityki na działalność gospodarczą (Lizińska 2009).

Polsko-rosyjskie relacje gospodarcze zależne są przede wszystkim od czynników i decyzji politycznych, czego przykładem jest trwający od początku 2014 r. kryzys ukraiński, który znacząco wpłynął na pogorszenie polsko-rosyjskich stosunków gospodarczych. W pierwszej połowie 2014 r. rosyjskie służby sanitarne wprowadziły zakaz dostaw polskiej wieprzowiny i produktów mleczarskich, nie wyraziły zgody na dostawę na rynek rosyjski polskich jabłek oraz zgłaszały zastrzeżenia do jakości polskich jaj wylęgowych. Powodem podjęcia tych decyzji były wykryte w Polsce przypadki afrykańskiego pomoru świń oraz rzekome naruszanie rosyjskich norm fitosanitarnych przez polskich producentów.

Wprowadzenie sankcji gospodarczych przez Stany Zjednoczone Ameryki oraz Unię Europejską na Federację Rosyjską oraz odpowiedź Rosji w postaci ograniczeń importu wielu towarów, rozpoczęły wojnę gospodarczą między strefą euroatlantycką a Rosją (Księżpolski 2014). W odpowiedzi na sankcje Unii Europejskiej, 7 sierpnia 2014 r. Rząd Federacji Rosyjskiej wprowadził zakaz importu do Rosji wielu produktów rolnych, surowców i żywności pochodzącej z Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych Ameryki, Kanady, Australii i Królestwa Norwegii. Zakaz ten dotyczył następujących towarów:

- mięsa z bydła — świeżego, schłodzonego i zamrożonego,
- mięsa ze świń — świeżego, schłodzonego i zamrożonego,
- mięsa i podrobów jadalnych z drobiu — świeżego, schłodzonego i zamrożonego,
- mięsa solonego, w solance, suszonego i wędzonego,
- ryb żywych (z wyjątkiem wylęgu łososia atlantyckiego, pstrąga),
- ryb i skorupiaków, mięczaków i pozostałych bezkręgowców wodnych (z wyjątkiem narzynki ostrzyg i małż),
- mleka i produktów mlecznych, z wyjątkiem specjalnego mleka bezlaktozowego i specjalnych bezlaktozowych produktów mlecznych,

- warzyw, jadalnych korzeni i bulw,
- owoców i orzechów — bananów, daktyli, fig, ananasów i in., owoców cytrusowych, winogron, melonów, papai, jabłek, gruszek i pigwy — świeżych, moreli, wiśni i czereśni, brzoskwiń, śliwek i owoców tarniny — świeżych, pozostałych owoców — świeżych, owoców i orzechów, bez obróbki cieplnej lub ugotowanych na parze czy w wodzie, zamrożonych, zawierających dodatek cukru lub innego środka słodzącego, owoców suszonych, mieszanki orzechów lub owoców suszonych,
- kielbas i podobnych wyrobów z mięsa, podrobów lub krwi oraz przetworów żywnościowych,
- spożywczych lub gotowych produktów (z wyjątkiem biologicznie aktywnych dodatków, witaminowo-mineralnych, smakowo-aromatycznych, koncentratów białkowych i ich mieszanek, włókien spożywczych, dodatków spożywczych),
- spożywczych lub gotowych produktów wytworzonych według technologii produkcji sera i zawierających 1,5% lub więcej tłuszczu mlecznego.

Prezydent Rosji kilkakrotnie podpisywał dekryty o przedłużeniu obowiązywania tzw. „specjalnych środków gospodarczych” w celu zapewnienia bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. Na ich podstawie zostały przedłużane zakazy importu do Rosji wyrobów produkcji rolniczej, surowców i żywności. Zakaz obejmuje w szczególności mięso wołowe i wieprzowe, mięso i podroby drobiowe, ryby, mleko i przetwory mleczne, warzywa i owoce oraz wyroby z mięsa. W dniu 25 czerwca 2019 r. został podpisany kolejny dekret dotyczący przedłużenia obowiązywania tzw. „specjalnych środków gospodarczych”, na podstawie którego zakaz importu do Rosji obowiązuje do 31 grudnia 2020 r.

Ze strony rosyjskiej kontrolę weterynaryjną i fitosanitarną sprawuje Federalna Służba ds. Nadzoru Weterynaryjnego i Fitosanitarnego (Rosselhoznadzor). Dodatkowo w stosunku do Polski służba ta wprowadziła ograniczenia fitosanitarne, obejmujące (*Ograniczenia importu... 2017*):

- nieuznawanie polskich świadectw fitosanitarnych,
- zakaz importu serów i produktów seropodobnych,
- zakaz importu konserw rybnych (szprotek),
- zakaz importu produktów rybnych z polskich zakładów należących do branży przetwórstwa rybnego, w tym ryb świeżych, mrożonych i konserw rybnych,
- brak zasady pre-listingu w stosunku do polskich zakładów mięsnych — zasada pre-listingu dotyczy zatwierdzania zakładów do eksportu na rynek rosyjski na podstawie gwarancji Głównego Lekarza Weterynarii,
- ograniczenia w eksporcie materiału szkółkarskiego i sadzeniaków ziemniaka,
- zakaz importu bydła, świń żywych i małych przeżuwaczy z UE (wirus Schmallerberg),
- zakaz importu mięsa wieprzowego, formalnie w związku z Afrykańskim Pomorem Świń (African Swine Fever — ASF); restrykcje te są niezgodne z międzynarodowymi przepisami określonymi przez Światową Organizację Zdrowia Zwierząt (OIE) oraz Światową Organizację Handlu (WTO), gdyż nie uwzględniają regionalizacji obszarów dotkniętych tą chorobą, a dotyczą całego terytorium Polski, pomimo wprowadzenia

przez Polskę i UE rygorystycznych środków kontroli oraz ścisłego zdefiniowania obszaru zagrożonego,

- zakaz importu drobiu żywego, jaj inkubacyjnych i produktów drobiowych z wybranych województw,
- ograniczenia w eksporcie mięsa i produktów drobiowych oraz używanych urządzeń i sprzętu do hodowli, uboju i obróbki drobiu,
- wwóz mięsa i produktów mięsnych z drobiu z ww. krajów jest dozwolony pod warunkiem, że produkty zostały poddane obróbce cieplnej gwarantującej zniszczenie wirusa ptasiej grypy,
- zakaz importu obejmujący: jabłka, gruszki, morele, wiśnie i czereśnie, brzoskwinie, nektaryny, śliwki, kapusty, kalafior, kalarepa, jarmuż i podobne jadalne kapusty, pozostałe warzywa.

Sankcje ekonomiczne nałożone na Federację Rosyjską i embargo wprowadzone przez Rosję w największym stopniu dotyczą Obwodu Kaliningradzkiego. Ze względu na położenie geograficzne udział importu żywności i pasz w tym regionie był zawsze wyższy od średniej krajowej. Analizując wartość bezwzględną importu, w 2013 r. Obwód zajął piąte miejsce (2 740,4 mld USD) wśród rosyjskich regionów. W 2013 r. produkcja rolnicza wzrosła tam o 8,6% w stosunku do roku poprzedniego, natomiast w 2014 r. odnotowano spadek produkcji o 6% w porównaniu do roku 2013. Przed wprowadzeniem embargo, udział owoców i warzyw importowanych na rynek kaliningradzki z Polski, Niemiec i Litwy wynosił 80%. Importowane mięso, ryby, warzywa i owoce stanowiły w zdecydowanej większości surowce dla przemysłu przetwórczego. Według ekspertów rosyjskich, po wprowadzeniu zakazu importu z krajów Europy towarów rolno-spożywczych wartość produkcji żywności wytwarzanej w Obwodzie Kaliningradzkim zmniejszyła się o wiele milionów euro. Na skutek braku surowców do produkcji, wiele zakładów przetwórstwa żywności ogłosiło upadłość. Dotyczy to m.in. największej w regionie przetwórni łososia norweskiego — przedsiębiorstwa Tehnolat i Łosoś Bałtycki, w którym pracę straciło 1 200 pracowników (Айзинова 2014). W konsekwencji wstrzymania dostaw surowców z rynku europejskiego, konieczne stało się poszukiwanie dostawców z innych krajów, zwłaszcza z Ameryki Łacińskiej. W sytuacji kryzysu gospodarczego w Rosji i niskiej wartości rubla rosyjskiego stało się to bardzo trudne, a czasami wręcz niemożliwe. W opinii Г. Федорова i in. 1997 utrzymanie cen na stałym poziomie w warunkach ograniczonego importu nie prowadzi do zapewnienia stabilności rynku.

Rosyjskie embargo na polskie produkty rolno-spożywcze jest jedną z decyzji o kluczowym znaczeniu dla polsko-rosyjskiej współpracy gospodarczej. Decyzje polityczne doprowadziły do zawieszenia współpracy gospodarczej i znacznego zahamowania rozwoju polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej. Ich skutkiem było wykluczenie polskich produktów z rynku rosyjskiego, a zwłaszcza z rynku transgranicznego. W konsekwencji tych decyzji znacząco zwiększyło się zainteresowanie mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego przyjazdami do Polski umożliwiającymi zakup produktów polskich. Niepewność rozwoju sytuacji geopolitycznej znalazła odzwierciedlenie nie tylko w relacjach gospodarczych, ale również w zachowaniach konsumentów rosyjskich. Znaczny spadek wydatków na zakup dóbr konsumpcyjnych ma wpływ na spowolnienie gospodarcze w Rosji, w której coraz

bardziej nasila się kryzys konsumpcji (Anczakowska 2016). Problem ten jest odczuwalny zarówno z perspektywy podmiotów gospodarczych, jak i gospodarki globalnej. Kryzys konsumpcji jest w dużej zależności ze wzrastającą inflacją. Wzrost płac poniżej poziomu inflacji, odnotowany w 2014 r., oraz obniżenie zaufania rosyjskich konsumentów miały negatywny wpływ na rozwój rolnictwa i sektora rolno-spożywczego w dłuższej perspektywie (*Сельское хозяйство...* 2014). Niezmiernie problematyczne stało się zastąpienie europejskiego importu produkcją krajową lub importem z innych regionów świata — Ameryki Południowej, Turcji, Azji Centralnej czy Chin. Ograniczona konkurencja na rynku rosyjskim doprowadziła do skrajnie niekorzystnych sytuacji — nowe podmioty na rynku (producenci i pośrednicy) podnosili ceny swoich towarów, powodując nową presję inflacyjną (Ćwiek-Karpowicz, Secieru 2015).

Wskutek wprowadzenia rosyjskich sankcji na produkty rolno-spożywcze z krajów Unii Europejskiej oraz dewaluacji rosyjskiego rubla nastąpił znaczący spadek obrotów handlowych. Pomimo że od 2018 r. Obwód Kaliningradzki zaczął odbudowywać międzynarodowe relacje gospodarcze, to w stosunkach gospodarczych z Polską nie widać tendencji wzrostowej. Eksklawa intensywnie rozwija współpracę gospodarczą z partnerami zagranicznymi, o czym świadczy lokata w pierwszej dekadzie rosyjskich regionów pod względem intensywności relacji handlowych z zagranicą. W 2018 r. eksport Kaliningradu wzrósł do 2 mld USD, tj. o ponad 50%, a import do 8,3 mld USD (wzrost o 15%). Nadal jednak utrzymuje się duże ujemne saldo handlowe. Głównym towarem eksportowym Obwodu Kaliningradzkiego są produkty rolno-spożywcze, które stanowią ok. 65% całości eksportu. Monopol na eksport posiada jeden podmiot — Holding Sodruzestwo, na który przypada 90% całości eksportowanych z regionu produktów rolno-spożywczych. Udział Obwodu Kaliningradzkiego w eksporcie produktów rolno-spożywczych z całej Rosji wynosi ok. 5%. Jednocześnie towary rolno-spożywcze stanowią 25% importu Obwodu Kaliningradzkiego. Największy udział w imporcie mają zboża, stanowiące surowiec przetwarzany w zakładach Sodruzestwa. Tak duży odsetek importu świadczy o dużym uzależnieniu Obwodu Kaliningradzkiego od dostaw zagranicznych, co jest sprzeczne z założeniami władz centralnych i regionalnych, które dążą do zapewnienia rolno-spożywczej samowystarczalności regionu. W 2018 r. głównymi dostawcami towarów rolno-spożywczych do Obwodu Kaliningradzkiego były Korea Południowa, Chiny i Niemcy. Polska znalazła się w pierwszej dekadzie, a poziom eksportu wyniósł ok. 390 mln USD (*Twierdza Kaliningrad coraz bliżej Moskwy* 2019).

W ujęciu globalnym, sankcje wprowadzone przez Federację Rosyjską spowodowały, mniejsze straty, niż początkowo zakładano. Są one jednak dotkliwe dla konkretnych sektorów stanowiących duży udział w eksporcie danego państwa do Rosji (Rosińska-Bukowska 2015). Dla wielu polskich eksporterów i przedsiębiorstw sektora spożywczego, zwłaszcza branży mleczarskiej i mięsnej, rosyjskie embargo spowodowało ogromne straty finansowe. Efekt domino wystąpił w branży transportowej, gdzie ograniczenia eksportu do Rosji wpłynęły na sytuację ekonomiczną wielu firm transportowych, realizujących głównie przewozy towarów z Polski do Rosji. Poza zakazem importu z Polski do Rosji wielu towarów rolno-spożywczych, Polska gospodarka pośrednio odczuła także gospodarcze osłabienie Federacji Rosyjskiej i spadek wartości rosyjskiej waluty. Skutkiem deprecjacji rubla było znaczące

ograniczenie rosyjskiego importu w innych grupach towarowych. Zagraniczne towary stały się dla mieszkańców Rosji znacząco droższe. Po wprowadzeniu embarga na import produktów z krajów Europy Zachodniej, w Obwodzie Kaliningradzkim wzrosły ceny serów, warzyw, owoców, ryb i mięsa. Rosyjski Federalny Urząd Antymonopolowy wprowadził kontrolę cen podstawowych grup towarów żywnościowych, co pomogło uniknąć niekontrolowanych podwyżek cen. Pomimo to, ceny żywności w Obwodzie Kaliningradzkim znacząco wzrosły, a konsumenci zareagowali na zaistniałą sytuację w sposób prosty i przewidywalny — zmniejszyli aktywność zakupową (Batyk 2019).

Na podstawie informacji ministra rolnictwa Obwodu Kaliningradzkiego, w 2013 r. import jabłek i gruszek z Polski był na poziomie 13 000 ton, co stanowiło 90% całego importu tych owoców (Зарудный 2015). Według szacunków władz regionalnych, w 2014 r. import produktów objętych embargiem w Obwodzie Kaliningradzkim stanowił 15,8% importu ogółem. Ekspertcy rosyjscy twierdzą, że rok 2013 był w Obwodzie Kaliningradzkim okresem największych inwestycji zagranicznych, gospodarkę regionu wzmocniło 302,4 mln USD. W 2014 r. znaczący wpływ na rozwój gospodarki regionu wywarły sankcje rosyjskie (Василькова, Герасимов 2014). Prawie połowa (49,5%) inwestycji zagranicznych w Obwodzie Kaliningradzkim była realizowana przez Holandię, która zbudowała w regionie sieć sklepów „Spar” (Коптева, Тукач 2015). Władze centralne i federalne dążą do rozbudowania własnego potencjału produkcyjnego i konkurowania z producentami z krajów Unii Europejskiej. Działania podejmowane w kierunku rozwoju lokalnej produkcji rolnej, budowa magazynów do przechowywania warzyw i owoców, nie są wystarczające i nie zapewniają bezpieczeństwa żywnościowego regionu. Według opinii władz rosyjskich, embargo żywności może pozytywnie wpłynąć na rozwój przemysłu rolnego i zastąpienie zagranicznych dostawców przez lokalne firmy (Cohen 2014).

Ograniczenia importu Federacji Rosyjskiej dotyczące polskich towarów rolno-spożywczych nie są ostatnią ze strony wschodniego sąsiada konsekwencją konfliktu politycznego. Rząd Federacji Rosyjskiej sukcesywnie przedłuża obowiązujące embargo na żywność (obecnie do 31 grudnia 2020 r.) oraz wprowadza wobec państw Unii Europejskiej nowe ograniczenia i zakazy, rozszerzając embargo na inne gałęzie gospodarki. Dla Polski może mieć to jeszcze większe znaczenie i okazać się bardziej dotkliwie, gdyż najważniejszymi pozycjami w naszym eksporcie do Rosji są maszyny i urządzenia (mechaniczne i elektryczne), pojazdy nieszynowe oraz tworzywa sztuczne i wytworzone z nich artykuły.

Polsko-rosyjska współpraca gospodarcza obarczona jest wieloma problemami wynikającymi z ograniczonego dostępu do rynku rosyjskiego, co spowodowane jest występowaniem barier taryfowych i pozataryfowych. Do najbardziej dotkliwych ograniczeń należą (*Polska w Rosji...* 2020):

- kontyngenty ilościowe,
- wysokie cła na wybrane towary,
- kontyngenty wynikające z postępowań ochronnych,
- długotrwałe biurokratyczne procedury dostępu do rynku usług budowlanych i zatrudnienia specjalistów oraz towarzyszące podejmowaniu i realizacji projektów inwestycyjnych w Federacji Rosyjskiej,

- problemy w uzyskaniu prawa własności do ziemi, w tym szczególne utrudnienia dla inwestorów zagranicznych,
- stosowanie cen orientacyjnych (maksymalnych) przy odprawie celnej towarów wwozonych do Rosji,
- ograniczenia w tranzycie przez Rosję i ograniczenia liczby przewozów w transporcie drogowym.

Dostęp polskich przedsiębiorców do rosyjskiego rynku ogranicza obecnie wiele regulacji, obowiązujących zarówno grupy krajów i podmioty prawa międzynarodowego (np. Unii Europejskiej), jak również stosowanych wyłącznie wobec Polski, a nawet konkretnych polskich eksporterów. W celu ograniczenia wielkości przywozu na obszar Euroazjatyckiej Unii Celnej wprowadzone zostały kontyngenty ilościowe na import wybranych produktów rolnych, w szczególności mięsa wołowego, wieprzowego, drobiowego oraz wybranych rodzajów serwatki mlecznej. Wprowadzone zasady mają za zadanie wsparcie rosyjskich przedsiębiorstw. Od 2015 r. obowiązują środki ochrony pozataryfowej w postaci licencjonowania importu żwiru i tłucznia z państw spoza Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, które mają na celu monitoring charakterystyk jakościowych materiałów wykorzystywanych przy budowie budynków mieszkalnych, dróg i innych obiektów infrastruktury. Od 2016 r. Rosja określiła w stosunku do Polski nowe standardy dotyczące cementu. Pomimo braku zastrzeżeń do jakości polskiego cementu, rosyjskie akredytowane laboratoria odmawiają wydania certyfikatów. Instrument ograniczający ma charakter dyskryminacyjny, gdyż wyłącza się go w odniesieniu do pozostałych krajów Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej.

Podstawę ograniczeń w polsko-rosyjskich stosunkach gospodarczych stanowią postępowania ochronne. Rosja jest członkiem-założycielem Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej oraz Euroazjatyckiej Unii Celnej. Organizacje te stosują wiele instrumentów ograniczających relacje handlowe z Polską, do których zaliczyć należy:

- duże problemy na przejściach granicznych — przedsiębiorcy zwracają uwagę na wnikliwe i bezpodstawne kontrole na stanowiskach celnych, wydłużone kolejki oraz zły system informowania, przez co nie są dotrzymywane terminy dostaw,
- brak jasno określonych zasad podatkowych — problemy z naliczaniem VAT, powodowane różnicami w stawkach podatku i z jego zwrotem,
- różne wymogi w urzędach celnych — każde państwo może wprowadzać swoje dodatkowe zasady;
- skomplikowany system prawny składający się z dużej ilości dokumentów regulacyjnych.

Większość towarów sprzedawanych na terenie Rosji musi być zgodna z rosyjskimi standardami, nawet jeśli nie jest wymagana obowiązkowa certyfikacja. Towar podlegający certyfikacji dobrowolnej można wwieźć do Rosji, ale nie można go sprzedać. W praktyce oznacza to, że w celu sprzedaży towarów na rynku rosyjskim należy przedstawić potencjalnemu kontrahentowi certyfikat zgodności z rosyjskimi standardami. W przypadku produktów, dla których certyfikacja jest obowiązkowa, bez przedstawienia rosyjskim służbom celnym certyfikatu zgodności, towar nie zostanie wpuszczony na teren Rosji. Podstawą do wydania certyfikatu zgodności jest protokół badania, wydany przez akredytowane laboratorium. Certyfikat zgodności (jakości) potwierdza zgodność produkcji z wymogami ja-

kości i bezpieczeństwa regulowanymi ustawodawstwem rosyjskim (normy GOST, GOST R, MKE, Warunki techniczne i inne). W przypadku produktów wymagających certyfikatu GOST R oraz certyfikatu bezpieczeństwa przeciwpożarowego, konieczne jest otrzymanie dodatkowo certyfikatu higienicznego (certyfikatu sanitarno-epidemiologicznego). Dopiero po uzyskaniu tego dokumentu wydawany jest certyfikat zgodności. Jest to proces bardzo długi i skomplikowany, w praktyce wręcz niemożliwy do zrealizowania przez przedsiębiorców zagranicznych.

W systemie certyfikacji zarówno samej Rosji, jak i Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej ważną rolę odgrywają regulaminy techniczne. Są one zdecydowanie bardziej liberalne w porównaniu do standardów GOST. Certyfikacja zgodnie z regulaminem technicznym przebiega w sposób bardziej uporządkowany i mniej skomplikowany, ponieważ regulaminy techniczne określają tylko minimum wymogów stawianych produkcji wyrobów, samym wyrobom i usługom.

Istotną barierę w realizowaniu współpracy gospodarczej stanowi obowiązujący system licencji na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Rosji. Wiele rodzajów działalności gospodarczej wymaga uzyskania licencji w stosownym organie administracji państwowej, z czego firmom zagranicznym nie udziela się licencji na prowadzenie w Rosji następujących rodzajów działalności:

- związanej z wykorzystywaniem informacji stanowiących tajemnicę państwową,
- związanej z operacjami międzynarodowymi z udziałem towarów i technologii podlegających kontroli państwowej,
- importu i eksportu produkcji o przeznaczeniu wojskowym.

W Rosji obowiązują ograniczenia ilościowe wydawanych pozwoleń na pracę — zaproszeń na wjazd do FR obywateli innych państw w celu wykonywania pracy. Poza koniecznością posiadania tzw. zwykłej w wizie roboczej, wydawanej na okres kontraktu, lecz nie dłużej niż na 1 rok, obcokrajowiec ubiegający się o zezwolenie na pracę powinien wykazać się znajomością języka rosyjskiego, historii Rosji oraz podstawową wiedzą w zakresie prawa Federacji Rosyjskiej, potwierdzając to stosownymi dokumentami. W 2016 r. zostały wprowadzone ograniczenia w zatrudnianiu pracowników zagranicznych w niektórych sektorach gospodarki rosyjskiej i określony został ich maksymalny dopuszczalny udział w wielkości zatrudnienia w poszczególnych firmach.

Kolejnym poważnym problemem w polsko-rosyjskich relacjach gospodarczych są ograniczanie liczby przewozów w transporcie drogowym. W 2015 r. wprowadzony został obowiązek wnoszenia opłat przez przewoźników za przejazd po drogach federalnych pojazdów o masie całkowitej przekraczającej 12 ton (system opłat drogowych „Platon”). Ponadto, od 2004 r. Rosja znacznie zmniejszyła liczbę wydanych zezwoleń uprawniających do przewozów towarów do lub z krajów trzecich. Wprowadzone restrykcje dążą do wyeliminowania polskich przewoźników drogowych z rynku przewozów w relacjach kraje trzecie — Rosja. Interpretacja przez stronę rosyjską zapisów Protokołu z dnia 11 września 2003 r. o wprowadzeniu zmian i uzupełnień do Umowy o międzynarodowych przewozach drogowych (zgodnie z którym liczba zezwoleń na kraje trzecie powinna być określana w zależności od ogólnej liczby kontyngentu zezwoleń) jest zupełnie odmienna od interpretacji strony pol-

skiej. Dodatkowo, strona rosyjska za podstawę w interpretacji pojęcia przewóz z kraju trzeciego, uznaje pochodzenie towaru a nie miejsce jego załadunku.

Na podstawie uchwalonej w 2012 r. Ustawy Federalnej o wprowadzeniu zmian do Kodeksu Federacji Rosyjskiej o naruszeniach przepisów administracyjnych i do Ustawy Federalnej o państwowej kontroli wykonywania międzynarodowych przewozów drogowych i o odpowiedzialności za naruszenia zasad ich wykonywania, zostały zwiększone kary za wykonywanie przewozów bez ważnego zezwolenia. W przypadku braku zezwolenia na przewozy z krajów trzecich kary wynoszą: od 4 tys. do 5 tys. rubli dla kierowcy pojazdu, od 40 tys. do 50 tys. rubli dla osób urzędowych oraz od 400 tys. do 500 tys. rubli dla osób prawnych.

Zapisy znowelizowanej w 2014 r. Ustawy o kontroli przewozów drogowych nie są zgodne z zapisami Umowy dwustronnej o przewozach drogowych i skutkują znaczącym ograniczeniem przewozów towarów do Federacji Rosyjskiej, wykonywanych przez przewoźników polskich. Największym problemem pozostają przewozy dwustronne, gdy przewożony ładunek pochodzi z kraju trzeciego. Według strony polskiej, na podstawie umowy międzyrządowej o przewozach drogowych, przewozy te powinny być traktowane jako dwustronne. Niestety rosyjskie służby kontrolne wymagają w takich przypadkach zezwolenia specjalnego na przewozy do lub z krajów trzecich. Postępowanie strony rosyjskiej w zakresie dostępu do rynku rosyjskiego stanowi jaskrawy przykład działań protekcyjnych, mających na celu ochronę rodzimych przewoźników przed obcą konkurencją.

Jedną z największych barier dla polskich przedsiębiorców są ograniczenia w transzycie przez Rosję, która ogranicza tranzyt towarów objętych embargiem do krajów trzecich przez swoje terytorium. Początkowo transporty jadące tranzytem przez Rosję np. do Kazachstanu, były przez Rosję zatrzymywane. Pod wpływem oskarżeń stawianych przez Światową Organizację Handlu o łamanie zasad, Rosja umożliwiła tranzyt, ograniczając go jednocześnie do wybranych punktów kontroli zlokalizowanych na granicy państwowej Rosji, głównie na północno-zachodnim odcinku (Finlandia, Łotwa, Estonia). Działanie Rosji jest ewidentnie wymierzone w interesy polskiego sektora transportowego, który dotychczas realizował przewozy towarów przez terytorium Białorusi.

Dodatkowe ryzyko w transzycie stanowią wzajemnie wykluczające się przepisy Federalnej Służby Celnej FR (FTS) i Federalnej Służby ds. Kontroli Weterynaryjnej i Fitosanitarnej (Rossielchoznadzor). Federalna Służba Celna FR (FTS) traktuje przekroczenie granicy, w tym tranzyt towarów jako wwoz. Taka interpretacja, w kontekście uchwały rządu rosyjskiego, wprowadzającej zakaz wwozu towarów rolno-spożywczych, uznaje tranzyt za zabroniony. Federalna Służba ds. Kontroli Weterynaryjnej i Fitosanitarnej dopuszcza możliwość tranzytu, wskazując jednocześnie, że może się on odbywać tylko przez określone przejścia graniczne na zewnętrznych granicach Rosji, będących jednocześnie zewnętrznymi granicami Unii Celnej. W 2012 r. wprowadzono obowiązek wyprzedzającego informowania o towarach wwożonych na obszar Unii Celnej transportem samochodowym. Wymóg ten związany jest z koniecznością przekazania szerszego (niż standardowo wymagane na karnecie TIR) zakresu danych do systemu informatycznego organów celnych właściwego państwa Unii Celnej na 2 godziny przed faktycznym przywozem towarów na obszar Unii Celnej.

Powszechnie stosowaną praktyką jest zawyżanie przez Rosję wartości celnej towarów. Przy odprawie celnej towarów wwożonych do Rosji, strona rosyjska ustala ceny według własnego uznania. Nie uznaje ona cen wynikających z kontraktów, a stosuje ceny maksymalne, zawyżając w ten sposób wartość celną importowanych towarów, co skutkuje pobieraniem wyższego cła. Od 2013 r. obowiązują dodatkowe środki kontrolne, zgodnie z którymi do każdego transportu z wykorzystaniem karnetu TIR, gwarantowanego kwotą do 60.000 EUR, będzie wymagana dodatkowa wewnętrzna gwarancja celna na obszarze Unii Euroazjatyckiej, którą przewoźnik będzie zmuszony wykupić przy wjeździe na obszar tej Unii. Praktyka ta stanowi złamanie zasad Konwencji celnej dotyczącej międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem karnetów TIR, zgodnie z którymi dla towarów przewożonych pod osłoną karnetu TIR nie będą wymagane żadne dodatkowe depozyty czy gwarancje. Decyzje podjęte przez rosyjskie władze celne nie były konsultowane na poziomie międzynarodowym z Radą Wykonawczą TIR czy Sekretariatem TIR Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych. Ponadto, Międzynarodowa Unia Transportu Drogowego (IRU) zarządzająca systemem TIR na świecie nie została powiadomiona o zarządzeniach stosowanych przez Rosję.

Barierą w rozwoju polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej jest brak instytucji otoczenia biznesu, częste zmiany przepisów prawa oraz ograniczony podmiotowo zasięg pomocy finansowej. Wśród przeszkód organizacyjnych należy wymienić m.in.: trudności ze znalezieniem partnerów do współpracy, skomplikowane procedury wizowe czy długie kolejki na granicach. Kryzys w relacjach polsko-rosyjskich negatywnie oddziałuje na przedsiębiorstwa handlowo-usługowe funkcjonujące na obszarach przygranicznych. W 2016 r. liczba podmiotów gospodarczych działających w strefie przygranicznej z Rosją (na 1000 ludności) zmniejszyła się do 85,1 (średnia krajowa — 110,3), jest to spadek o 31,8% w porównaniu z 2015 r. Zmniejszyła się również liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (na 1000 ludności) do 59,6 osób (średnia krajowa 77,3), co stanowi spadek o 29,6% w porównaniu z 2015 r. (*Charakterystyka obszarów przygranicznych...* 2016). Uszczelnienie granicy oraz kryzys gospodarczy przyczyniły się do zmniejszenia liczby przedsiębiorstw realizujących współpracę z podmiotami rosyjskimi. Obecna sytuacja przedsiębiorstw działających na terenach przygranicznych generuje pewne wątpliwości dotyczące dalszego ich funkcjonowania.

Osłabienie siły nabywczej rubla wpłynęło na obniżenie aktywności transgranicznej mieszkańców regionów przygranicznych. Po zawieszeniu małego ruchu granicznego nastąpił gwałtowny spadek aktywności przekraczania granicy między Polską a Obwodem Kaliningradzkim, który doprowadził do bezpośrednich strat gospodarczych. Straty te oszacowane zostały na 20 mln euro w przypadku przygranicznych regionów Polski oraz 50 mln euro dla Obwodu Kaliningradzkiego (Korneevets i in. 2017). Wysokość strat nie uwzględnia efektu mnożnikowego, który w istotnym stopniu wpływa na inne wskaźniki gospodarcze i poziom życia mieszkańców regionów przygranicznych. Obroty handlowe w polskich placówkach handlowych zmniejszyły się o 60% (Sokół 2017).

Niepokój dotyczący dalszej współpracy gospodarczej towarzyszy wielu polskim i rosyjskim przedsiębiorcom, którzy rozpoczęli lub rozwinęli swoją działalność, inwestując w powstanie nowych obiektów handlowych i turystycznych lub modernizację już istniejących.

Polsko-rosyjska gospodarka na poziomie regionalnym uzależniona jest przede wszystkim od dobrych relacji między partnerami na obu rynkach oraz decyzji politycznych określających funkcjonowanie transgranicznych rynków turystycznych, w szczególności związanych z ułatwieniami w przekraczaniu granicy państwowej.

Ekspertki ekonomiczni z Economic Expert Group specjalizujący się w usługach konsultingowych w zakresie rosyjskiej polityki gospodarczej i finansowej na szczeblu federalnym i regionalnym, zwracają uwagę na niewystarczającą efektywność zarządzania gospodarką przez władze Rosji. Nieefektywność ta przejawia się w chęci rozwiązywania jedynie bieżących problemów, i to w sposób oznaczający straty w perspektywie długookresowej. Dotychczasowy model zarządzania państwem skutkuje wyczerpaniem się wewnętrznych źródeł długofalowego wzrostu (Николаев 2015). Likwidacja barier ograniczających współpracę gospodarczą pozostaje przede wszystkim w gestii władz centralnych. Warunki prawne i fiskalne, polityka celna, polityka finansowa, ustanawiane są przez rządy danego kraju i wynikają z przyjętych norm i ustaleń. W tym zakresie, realizowanie polsko-rosyjskiej współpracy gospodarczej, jest w wielu aspektach niemożliwe. Współpraca obciążona jest bardzo dużym stopniem niepewności, wynikającym z decyzji politycznych.

W konsekwencji postępującego konfliktu politycznego oraz kryzysu gospodarczego, pogłębia się świadomość europejskich elit politycznych o braku wiarygodności Rosji zarówno w obszarze bezpieczeństwa, jak również jako partnera gospodarczego. Znacząco oddziałuje to na brak porozumienia we wzajemnej współpracy na szczeblu międzynarodowym, krajowym, jak i regionalnym. Niebezpieczeństwem jest pogłębiający się brak zaufania do partnerów z Obwodu Kaliningradzkiego, którzy są całkowicie zdominowani i uzależnieni w swoich decyzjach od decyzji rządu centralnego. Naciski polityczne mogą skłonić do braku akceptacji warunków i rozwiązań dotyczących współpracy gospodarczej, co istotnie wpływa na współpracę regionalną i możliwości jej realizowania.

Przesłankami świadczącymi o braku możliwości znaczących zmian w systemie gospodarczym Rosji jest jakość instytucji i modelu zarządzania gospodarką. Model ten charakteryzują następujące cechy (Domańska 2017):

- dysfunkcyjność zarządzania sferą ekonomiczną,
- podporządkowanie wszystkich obszarów gospodarki partykularnym interesom władzy,
- maskowanie problemów strukturalnych dzięki stałemu wzrostowi wydatków budżetowych oraz odchodzenie od racjonalnego rachunku ekonomicznego,
- brak woli politycznej, by zmienić model zarządzania i wesprzeć realnymi kompetencjami decyzyjnymi zwolenników reform,
- brak dialogu między władzami a środowiskiem ekspertów i przedsiębiorców w kwestii poszukiwania skutecznych sposobów modernizacji gospodarki.

Sytuacja w Rosji zmusza do odpowiedzi na pytanie o perspektywy zmian w systemie zarządzania tym krajem oraz jego systemie gospodarczym. M. Fiedorczuk (2019) dostrzega przesłanki, które mogą świadczyć o możliwościach zmian, które wynikają z naturalnej logiki ewolucji systemów gospodarczych krajów, znajdujących się w procesie transformacji gospodarczej lub będących w trakcie kryzysu czy stagnacji. Jednocześnie autorka zakłada nietrwałość modelu wzrostu gospodarczego opartego o czynniki ekstensywne, jakie funkcjonują

w Rosji. Kluczowe jest pytanie, jak, kiedy i czy w ogóle Rosja będzie w stanie przewyciężyć ograniczenia natury instytucjonalnej, jak niski poziom ochrony praw inwestorów, korupcja, monopolizacja gospodarki, nieefektywność struktur państwowych. Główne zadania na przyszłość dla Rosji to reformy strukturalne, w tym m.in.: zmiana struktury i systemu zarządzania państwem, zmiana zasad polityki budżetowej, obniżenie kosztów w gospodarce, nowe zasady wsparcia dla przedsiębiorstw, poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej, poprawa efektywności wsparcia dla eksportu, nowe zasady współpracy z zagranicznymi inwestorami (Улюкаев, May 2015). Czynnikiem, który może wpłynąć na zmianę systemu gospodarczego w Rosji jest aktualnie wdrażana nowa polityka prywatyzacyjna, zmierzająca do poszukiwania nowych źródeł dochodów budżetowych.

Podsumowanie

Stosunki polsko-rosyjskie obciążone są w sposób szczególny względami historycznymi, przechodziły różne fazy rozwoju i do chwili obecnej nie osiągnęły stanu normalizacji. Wydawać by się mogło, że dobrosąsiedzkie stosunki z największym sąsiadem po stronie wschodniej powinny być priorytetem polskiej polityki zagranicznej, jednak ich złożoność i przeszłość historyczna sprawia, że pozostają nadal bardzo skomplikowane.

Powiązania transgraniczne między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską rozwinęły się na początku lat 90. XX w. Dotyczyły one przede wszystkim współpracy w zakresie kultury, oświaty i sportu. W kolejnym etapie współpracy transgranicznej, trwającym od połowy lat 90. XX w., ukształtowane dotąd relacje ułatwiły rozwój bezpośrednich więzi gospodarczych, w tym rozwój handlu transgranicznego i turystyki międzynarodowej. W tym okresie została nawiązana współpraca podmiotów gospodarczych z sąsiadujących regionów w zakresie przetwórstwa produktów rolnych. Realizacja wspólnych przedsięwzięć gospodarczych i rozwój relacji sąsiedzkich stanowiły fundament do dalszego rozwoju polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej, która została zintensyfikowana po wstąpieniu Polski do Wspólnoty Europejskiej. W ramach programów unijnych finansujących rozwój powiązań transgranicznych zrealizowano liczne działania zmierzające do: podniesienia rozwoju życia mieszkańców regionów przygranicznych, likwidacji wzajemnych antypatii i budowania zaufania w wielu obszarach życia gospodarczego i społecznego. Dążenie do osiągnięcia jak największego stopnia funkcji kontaktowej granicy, zostało osiągnięte dzięki wprowadzeniu małego ruchu granicznego między Rzeczpospolitą Polską a Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej. Wszystko wskazywało na to, że dalszy rozwój polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej jest na ugruntowanej drodze do osiągnięcia wzajemnych korzyści gospodarczych i społecznych. Niestety w wyniku decyzji politycznych, takich jak: sankcje Unii Europejskiej na Rosję i rosyjskie kontr-sankcje na produkty rolno-spożywcze pochodzące z krajów Wspólnoty, zawieszenie małego ruchu granicznego oraz skutków ekonomicznych (dewaluacja waluty rosyjskiej, zmiana funkcjonowania specjalnej strefy ekonomicznej w Obwodzie Kaliningradzkim), dalszy rozwój współpracy, zwłaszcza w sferze gospodarczej, jest dużo trudniejszy (w niektórych obszarach wręcz niemożliwy).

Ostatnia dekada w polsko-rosyjskich relacjach była bardzo różnorodna i dynamiczna, ale jednocześnie skomplikowana i nieprzewidywalna. Wzajemne stosunki i dobrosąsiedzka współpraca, są zarówno przez Rosję jak i przez Polskę, postrzegane na zupełnie innych płaszczyznach. Dominuje przede wszystkim subiektywne postrzeganie rzeczywistości minionych lat. W konfrontacji z otaczającym i dynamicznie zmieniającym się otoczeniem politycznym, gospodarczym i społecznym, budowanie relacji polsko-rosyjskich będzie wciąż obciążone trudnościami. Ważnym katalizatorem prowadzącym do zmiany tego stanu rzeczy może stać się rozwijanie polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej między sąsiadującymi regionami i społecznościami. Współpraca ta może przyczynić się do rozwijania racjonalnej i długofalowej polityki rządów państw, a na pewno stanowi ważny atrybut wzmacniającej cierpliwość i konsekwencję w prowadzeniu dialogu.

Warunkiem powodzenia wszelkich działań związanych ze współpracą ponad granicami jest znajomość i zrozumienie specyfiki sąsiada. Pomaga to w zdobyciu wzajemnego zaufania oraz traktowaniu sąsiada jako partnera we współpracy. Współpraca transgraniczna przyczynia się do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej, kulturalnej i terytorialnej wzdłuż wewnętrznych i zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Polska ma w tym zakresie bogate doświadczenia płynące ze współpracy z zachodnim i południowymi sąsiadami. Zasadne jest stwierdzenie, że realizowanie współpracy transgranicznej oraz stopień sprawności i skuteczności zadań prowadzących do rozwoju regionów przygranicznych, stanowi nierozłączny element efektywności wszelkich działań w danym państwie i świadczy o poziomie jego rozwoju.

Niestety jak wskazują doświadczenia ostatnich lat, polsko-rosyjska współpraca transgraniczna poddana została bolesnej próbie. Określona jest ona przez nieprzewidywalność decyzji politycznych i konsekwencje wynikające z tych decyzji. Rozwój polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej zależy od przyszłej funkcji jaką będzie pełniła granica — czy będzie ona stanowiła barierę, jak jest obecnie — czy przywrócona zostanie jest funkcja kontaktowa, jaka dominowała w okresie funkcjonowania małego ruchu granicznego. Dyskurs podjęty w opracowaniu skłania do potwierdzenia przyjętego założenia, że polsko-rosyjska współpraca transgraniczna uzależniona jest przede wszystkim od przesłanek politycznych, które implikują zmiany warunków prowadzenia współpracy we wszystkich obszarach życia gospodarczego i społecznego.

Rozwój współpracy nie powinien być traktowany w kategoriach konkurencji, lecz wzmocnienia ekonomicznych podstaw funkcjonowania regionów przygranicznych. Wymiernych korzyści z rozwoju polsko-rosyjskiej współpracy jest wiele, ale mogłoby być jeszcze więcej gdyby decydenci chcieli wziąć od uwagę korzyści dla regionów przygranicznych. Dotychczasowa współpraca upoważnia do wskazania korzyści płynących dla regionów, wśród których wymienić należy przede wszystkim: budowę i modernizację infrastruktury publicznej, poprawę stanu środowiska naturalnego, intensyfikację przedsiębiorczości i zwiększenie obrotów handlowych, rozwój turystyki, aktywizację wymiany naukowej i kulturalnej oraz kształtowanie się dobrosąsiedzkich stosunków.

Najtrudniejszym wyzwaniem dla przyszłości polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej jest stabilizacja relacji politycznych oraz uporządkowanie na poziomie makroekonomicznym zagranicznej polityki gospodarczej, obejmującej zarówno dwustronne relacje

traktatowe, współpracę na forum międzynarodowym, jak i wewnętrzny system wspierania eksportu (Batyk 2013a). Założenie paradygmatu ekonomicznego w stosunkach z Federacją Rosyjską wskazuje, że Polska w relacjach z sąsiadem powinna przyjąć optykę biznesową. Oznacza ona traktowanie współpracy transgranicznej bez kontekstu politycznego, choć z uwzględnieniem specyfiki partnera. Ekonomizacja czy depolityzacja współpracy transgranicznej zakłada podejmowanie decyzji zarówno przez rząd, jak i samorządy terenowe w oparciu o kryteria rachunku ekonomicznego i rozwijania dobrosąsiedzkich relacji.

Nadrzędnym celem współpracy transgranicznej jest umacnianie stosunków gospodarczych i społecznych pomiędzy sąsiadującymi społecznościami. Wspólne działania ukierunkowane powinny być na rozwijanie kontaktów międzysąsiedzkich oraz wzmacnianie regionalnych relacji o charakterze gospodarczym, a zatem kluczowym przesłaniem jest dbałość o teraźniejszość i troska o przyszłość. Zaszłości historyczne i spory polityczne powinny być przekierowane na dalszy plan i nie mogą stanowić przeszkody w rozwijaniu dobrosąsiedzkich stosunków między regionami.

Dobre kontakty i wypracowane relacje samorządów po obu stronach polsko-rosyjskiej granicy są najlepszym przykładem oddolnej obywatelskiej samoorganizacji. Są on fundamentem współpracy i muszą dominować nad wszelkimi wpływami zewnętrznymi. Władze rządowe i administracje centralne państw uczestniczących w stosunkach bilateralnych powinny stanowić jedynie platformę do realizacji inicjatyw, wspierać i dopingować w działaniach podległe im szczeble władzy samorządowej. Najcenniejsze inicjatywy zwykle rodzą się na poziomie kontaktów międzyludzkich, a nie na poziomie polityki zagranicznej. Zaproponowany model współpracy, w naturalny sposób kształtuje i rozwija działania transgraniczne, redukując tym samym udział państwa w procesie wymiany negatywnych emocji i wrogich informacji. Taki powinien być prawidłowy przebieg współpracy transgranicznej, a jaki jest obecnie — wskazują doniesienia medialne i wzajemne animozje.

W działaniach integrujących społeczność zamieszkałą na polsko-rosyjskim pograniczu istotne znaczenie odgrywają jednostki samorządu lokalnego oraz podmioty turystyczne działające na rynkach lokalnych. Istnieje pilna potrzeba analizy charakteru współpracy w zakresie rozwoju turystyki oraz dążenia do wprowadzenia rozwiązań ułatwiających mieszkańcom polsko-rosyjskiego pogranicza realizowanie podróży turystycznych do regionów przygranicznych. Fundamentalne znaczenie dla rozwoju turystyki w regionach przygranicznych ma wznowienie małego ruchu granicznego. Jedną z propozycji jest również przejmowanie funkcji samorządów lokalnych przez klastry turystyczne lub konsorcja produktowe. Samorządy lokalne były dotychczas inicjatorem i organizatorem wielu inicjatyw, takich jak: transgraniczne spływy kajakowe, imprezy integracyjne czy targi turystyczne. Klastry lub konsorcja mogą działać jako organizacje publiczne (stowarzyszenia), których działalność finansowana jest z budżetu samorządów lokalnych oraz ze środków unijnych wspierających rozwój współpracy transgranicznej. W praktyce zasadność i skuteczność takiego rozwiązania zależna jest od stopnia koordynacji działań poszczególnych podmiotów rynku turystycznego, ustalenia wspólnej strategii działania, wypracowania atrakcyjnej oferty produktowej, a także konsolidacji działań promocyjnych. Dotychczas efekty wspólnych działań nie były zadowalające, bardzo często dochodziło do sprzeczności interesów przedsiębiorców turystycznych działających na polskim i rosyjskim rynku oraz rozprosze-

nia efektów działań samorządów. Odczuwalny był także brak lokalnego lidera, niewystarczające doświadczenia w realizowaniu przedsięwzięć transgranicznych, niedobory wiedzy wśród kadr, a także panujące stereotypy na temat Polaków i Rosjan. Dążenie do rozstrzygnięcia wskazanych problemów, stanowi wyzwanie w procesie planowania i realizowania przyszłych programów współpracy transgranicznej.

Należy podjąć działania mające na celu zwiększenie efektu transgranicznego realizowanych projektów tak, aby służyły one społecznościom lokalnym nie tylko w czasie ich finansowania, ale tworzyły podstawę do dalszego rozwoju wszelkich inicjatyw, nawet w przypadku braku ich finansowania z zewnętrznych źródeł. Istnieje potrzeba koncentracji środków w ramach realizowanych programów transgranicznych na takich typach interwencji, które w sposób istotny przyczyniałyby się do uzyskania efektu transgranicznego. Jest to jedyny sposób na osiągnięcie większych korzyści dla wszystkich stron zaangażowanych we współpracę. Perspektywa finansowa Unii Europejskiej obejmuje lata 2021–2027, natomiast przyszła perspektywa finansowania polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej dotyczy okresu 2021–2024. Trwające prace nad przyszłą perspektywą finansowania polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej wzmacniają znaczenie obszarów transgranicznych dla całego rozwoju Unii Europejskiej. Planując kolejną edycję programów na wschodniej granicy Polski należy dążyć do osiągnięcia jak największego stopnia skoordynowania instrumentów finansowych po obu stronach granicy i uproszczenia procedur wdrażania i rozliczania projektów.

W kontekście polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej, instytucje pełniące nadzór nad realizacją programów współpracy, powinny odgrywać rolę katalityczną. Mogą one także być wykonawcą zadań administracyjnych. Podział ról będzie zależał od stopnia integracji obu regionów oraz od obszaru funkcjonalnego współpracy. W celu zwiększenia dynamiki polsko-rosyjskiej transgranicznej współpracy gospodarczej oraz sprawniejszego koordynowania jej efektów, instytucje pełniące nadzór nad realizacją programów powinny uwzględnić w swoich działaniach wiele inicjatyw pośrednich, do których zaliczyć należy m.in.: działania w zakresie łagodzenia skutków sankcji gospodarczych oraz dyskryminujących przepisów transportowych, celnych, skarbowych, fitosanitarnych, finansowych, a także wsparcie w tworzeniu sieci kontaktów. Instytucje pełniące nadzór nad realizacją programów powinny udostępniać analizy porównawcze dotyczące współpracy innych regionów przygranicznych oraz innych form koordynacji, przeprowadzać szkolenia dla przedsiębiorców oraz aktywnie włączyć się w promocję przedsiębiorstw działających na rynkach przygranicznych. Choć w większości przypadków współpraca gospodarcza nie jest uwzględniana w założeniach programowych i nie jest warunkiem koniecznym dla realizowania współpracy transgranicznej, skuteczne może okazać się wykorzystanie instytucji regionalnych do koordynowania działań związanych ze współpracą gospodarczą.

Istnieje wiele różnych opinii na temat celowości i skutecznego projektowania regionalnej współpracy gospodarczej, zwłaszcza z udziałem krajów nie należących do Wspólnoty Europejskiej. Jednym z punktów wyjścia do zastanowienia się nad rolą regionów transgranicznych w promowaniu i wspieraniu wspólnych działań gospodarczych i relacji dobrosąsiedzkich, jest uwzględnienie zasady wzajemnej pomocy. W przyszłym programowaniu polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej, zasada subsydiarności powinna stanowić

priorytet w ustalaniu warunków tej współpracy. Ponadto, zasada ta powinna towarzyszyć dyskusji na temat ustalania właściwej roli i kompetencji władz regionalnych w stosunku do władz krajowych. Stabilizacja bezpieczeństwa regionów przygranicznych wspierana redystrybucją dobrych praktyk i zachowań w przestrzeni regionalnej, wnosi wartość dodaną do wysiłków obu krajów w rozwijaniu wzajemnej współpracy. Silne argumenty poparte doświadczeniami wielu niegdyś zwaśnionych państw, które prowadzą obecnie dynamicznie rozwijającą się współpracę transgraniczną, świadczą o konieczności rozwijania regionalizmu i interpretowania tego zjawiska, jako celu we wszelkich działaniach. Działaniach, które należy wspierać na każdym szczeblu, i pomimo licznych barier.

Niestety, sposób myślenia charakterystyczny dla państw znajdujących się w procesie transformacji, opierający się na rozwiązaniach krótkoterminowych, a nie na myśleniu strategicznym, niesie niezwykle dotkliwe konsekwencje dla realizowania polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej. W warunkach powszechnej globalizacji i procesów integracyjnych w Europie, fundamentalnym czynnikiem gwarantującym rozwój obszarów przygranicznych jest transgraniczna współpraca gospodarcza. Korzyści wynikające z tego rodzaju współpracy obejmują nie tylko wymianę towarów i usług, ekspansję rynków zbytu, możliwość pozyskania nowych partnerów i zasobów kapitałowych. Dotyczą one przede wszystkim zacieśniania więzi społecznych, likwidacji panujących stereotypów i pokonywania barier mentalnych szeroko zakorzenionych w historii. W przypadku rozwijania stosunków polsko-rosyjskich dylematy społeczne stają się priorytetowe, aczkolwiek ich kształtowanie obarczone jest dużym stopniem wpływów politycznych.

Dynamika relacji między dwoma państwami wskazuje na zdecydowanie negatywny kierunek zmian. Autorami tych zmian nie są jedynie politycy. Ogromna rola spoczywa na mediach, które w tendencyjny i wrogi sposób informują o wszelkich przejawach postępowania i aktywności sąsiadów, powodując nasilenie antagonizmów wśród mieszkańców regionów przygranicznych. Ponadto, media akcentują pragmatyczny interes ekonomiczny, jakim kierują się sąsiadujące państwa, a dodatkowo w przypadku mediów rosyjskich jest wskazanie na proamerykańską politykę Polski, a priori niezyciową dla Rosji. Zarówno polskie, jak i rosyjskie media nie są sprzymierzeńcami w łagodzeniu już i tak napiętych stosunków.

Należy uznać, że rosnące zainteresowanie rozszerzeniem współpracy na kraje nie należące do Unii Europejskiej — w czasie kiedy warunki geopolityczne stają się coraz bardziej istotne, a decyzje polityczne określają funkcjonowanie przedsiębiorstw, rynków i całych społeczeństw — jest paradoksem. Pomimo wielu inicjatyw ze strony władz regionalnych, zarówno polskich jak i rosyjskich, impas w relacjach na szczeblu rządowym wydaje się stanowić poziom krytyczny dla rozwoju współpracy transgranicznej, zwłaszcza w sferze gospodarczej. W tym kontekście należy zadać fundamentalne pytanie: Dlaczego polsko-rosyjskie regiony przygraniczne muszą być tarczą dla decyzji politycznych, podczas gdy analizy empiryczne sugerują, że korzyści wynikające ze współpracy transgranicznej są znaczące? Istnieje wiele odpowiedzi na to pytanie. Jedną z nich jest fakt, że motywy współpracy transgranicznej ograniczone są względami bezpieczeństwa, za którymi kryją się decyzje polityczne. Inną ripostę stanowi przynależność Polski do Unii Europejskiej, a także wzrost poziomu demokracji oraz znacznie korzystniejsze niż w Federacji Rosyjskiej wskaźniki ekonomiczne. Powoduje to frustrację władz rosyjskich, w konsekwencji której podejmowane są

niezrozumiałe i niekorzystne decyzje. Nie przynoszą one żadnych benefitów zarówno dla przedsiębiorców, jak i mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego. Do decyzji takich należy wprowadzone embargo na towary rolno-spożywcze m.in. z Polski, którego konsekwencją były znacznie wyższe ceny żywności w eksklawie i trudności z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego regionu. Współpraca transgraniczna jest swoistą przeszkodą dla państw sfrustrowanych dobrobytem w kraju sąsiedzkim. Paradoksalnie dążenie do osiągnięcia wyższego poziomu życia, takiego jaki reprezentują sąsiedzi, może okazać się przyczynkiem do wzrostu niezadowolenia społecznego, co w konsekwencji może powodować eskalację żądań i skutkować zmianą rządu. Trzeci argument wskazuje na czynniki społeczno-kulturowe, które mogą stanowić barierę dla rozwoju współpracy. Polsko-rosyjska współpraca transgraniczna obciążona jest zaszłością historycznymi, co przyczynia się po obu stronach granicy do stereotypowego postrzegania sąsiadów i znacznie zmniejsza zaufanie społeczne.

Niewątpliwie Rosja nigdy nie była łatwym partnerem do współpracy. Nieprzewidywalność zachowań w relacjach z Polską stwarza uzasadnioną potrzebę realizowania dalszej współpracy opartej na solidnych instrumentach traktatowych. Konieczne jest uszczegółowienie zobowiązań traktatowych i ich znacznie większa intensywność normatywna. Spełnienie takich warunków może przyczynić się do ukształtowania trwałych reguł dobrego sąsiedztwa, a w efekcie do zminimalizowania napięć i nieporozumień we wzajemnych stosunkach. Względna normalizacja polsko-rosyjskich relacji pozostanie jednym z najważniejszych wyzwań dla polskiej dyplomacji.

Z perspektywy obecnej sytuacji geopolitycznej, szczególnie istotne wydaje się wzmocnienie relacji między sąsiadującymi regionami i inicjowanie wzajemnego dialogu. Każda pozytywna zmiana w polityce sąsiadujących państw będzie z pewnością rezultatem politycznego kompromisu. Dlatego też propozycje wyjścia z impasu w relacjach polsko-rosyjskich muszą zawierać taką skalę elastyczności, aby regiony przygraniczne mogły znaleźć optymalne dla siebie rozwiązanie i kontynuować współpracę we wszystkich dziedzinach życia.

Bibliografia

- Analiza rynków za rok 2014 objętych działaniami zagranicznych ośrodków Polskiej Organizacji Turystycznej.* 2015. Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa, s. 134–152.
- Anasiewicz R., Palmowski T. 2014. *Small border traffic and cross-border tourism between Poland and the Kaliningrad Oblast of the Russian Federation.* *Quaestiones Geographicae*, 33(2): 79–86.
- Anczakowska L. 2016. *Rosyjska gospodarka — informacje sygnałne.* *РОССИЯ, Twój Rynek*, 3–4: 3–14.
- Anisiewicz R. 2012. *Polska–Obwód Kaliningradzki. Powiązania transgraniczne przed 1990 rokiem.* *Regiony Nadmorskie 20*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk–Pelplin, s. 32.
- Atlas. Mapping the structure of the European territory.* 2006. European Spatial Planning Observation Network ESPON, Bonn.
- Badania rynku rosyjskiego. Raport z badania dla Polskiej Organizacji Turystycznej.* Warszawa, 25 sierpnia 2014, <https://www.pot.gov.pl/component/rubberdoc/doc/4715/raw>, dostęp 10 czerwca 2017.
- Badanie ewaluacyjne ex-post efektów transgranicznej współpracy polskich regionów w okresie 2004–2006. Raport końcowy.* 2016. PSDB na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. https://www.ewaluacja.gov.pl/media/23133/rrit_086.pdf, dostęp 12.04.2020.
- Balawajder G. 2014. *Wpływ członkostwa w Strefie Schengen na bezpieczeństwo Polski w wymiarze narodowym i ponadnarodowym.* W: K. Czornik, M. Łakomy (red.) *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku.* Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej Katowicach, Katowice, s. 294–318.
- Baldwin R. 1997. *The Causes of Regionalism.* *World Economy*, 20 (7): 865–888.
- Barczyk R. 2014. *Pieniądz w modelach cykli koniunkturalnych.* W: *Polityka gospodarcza jako gra w wyzwania i odpowiedzi rozwojowe.* *Prace i materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego*, 94: 103–128.

- Barkowski A.N. 2009. *Wyzwania światowego kryzysu finansowego dla Rosji*. W: P. Bożyk (red.) *Polska–Rosja. Stosunki gospodarcze 2000–2020*. Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Informatyczna, Warszawa, s. 47–51.
- Batyk I.M. 2013a. *Impact of local border traffic with the Kaliningrad District of the Russian Federation in scope and level marketing of goods and services*. *Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia*, 12(4): 5–15.
- Batyk I.M. 2013b. *Need to modify travel services offers in response to the demand of the Russian market*. *Journal of Health Sciences*, 3 (8): 145–152.
- Batyk I.M. 2016. *Determinants and barriers to the tourism development in Kaliningrad Oblast of the Russian Federation and Warmia and Mazury region*. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Ekonomiczne Problemy Turystyki*, 4: 165–172.
- Batyk I.M. 2019. *Determinanty zachowań rynkowych mieszkańców regionów przygranicznych (na przykładzie Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej)*. Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.
- Beckmann E. 2014. *Landor's Russian Consumer Report*. Landor, Moscow. <http://landor.com/thinking/landors-russian-consumer-report-an-introduction>, dostęp 3.06.2017.
- Białobrzaska R., Kisiel R. 2003. *Współpraca transgraniczna wschodnich regionów Polski*. Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.
- Biuletyn Euroregionu Bałtyk* 33(53), 2003. Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Bałtyk, <http://www.eurobalt.org.pl>, dostęp 11.03.2020.
- Blandinieres J.P. 2004. *Changing the fundamental productive and social paradigms. The transformation of the public sector in Europe. (EU experience)*, http://www.recep.ru/files/documents/04_10_10_Blandinieres_paradigms_Ru.pdf, dostęp 15.06.2020.
- Błaszczuk M. 2006. *Wymiana towarowa i przepływ kapitału w relacjach wschodnich regionów granicznych Polski z zagranicą*. W: E. Reichmann (red.) *Wschodnie pogranicze w rozszerzonej Unii Europejskiej. Czynniki konkurencyjności*. Wyd. SGH, Warszawa, s. 61–76.
- Błaś A. 2005. *Prawne formy działania administracji publicznej*. W: Boć J. (red.) *Prawo administracyjne*. Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Błażej M., Banaś M., Golik K., Jędrzych J., Kotlewski D., Kulczycka J., Ulrichs M. 2015. *Powiązania gospodarki polskiej z Rosją, Ukrainą i Białorusią — wybrane aspekty*. GUS, Warszawa.
- Borys T., Panasiewicz Z. 1997. *Panorama Euroregionów*. Urząd Statystyczny w Jeleniej Górze, Jelenia Góra, s. 33–34.
- Brzosko-Sermak A. 2015. *Turystyka i handel przygraniczny — przykład wschodniego pogranicza Polski*. *Prace Geograficzne*, 141: 43–55.
- Buszko A. 2019. *Kulturowe uwarunkowania powstawania i funkcjonowania szarej strefy*. Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.
- Charakterystyka obszarów przygranicznych na terenie Polski. Podmioty gospodarki narodowej w 2016 r.* 2016. GUS, Warszawa.
- Charakterystyka obszarów przygranicznych przy zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski. Podmioty gospodarki narodowej w 2015 r.* GUS, Warszawa 2015.

- Christiansen T., Snepenger D.J. 2002. *Is it the mood or the mall that encourages tourists to shop?* Journal of Shopping Center Research, 9 (1): 7–26.
- Church A., Reid P. 1999. *Cross-border co-operation, institutionalization and political space across the English Channel*. Regional Studies, 33 (7): 643–655.
- Cieślukowski C. 2007a. *Czynniki sukcesów i niepowodzeń projektów współpracy przygranicznej realizowanych na obszarze „Euroregionu Niemen”*. Wyd. Stowarzyszenie „Euroregion Niemen”, Suwałki.
- Cieślukowski C. 2007b. *Sukces projektu: Czynniki sukcesów i niepowodzeń projektów współpracy transgranicznej realizowanych na obszarze Euroregionu Niemen*. Wyd. Stowarzyszenie „Euroregion Niemen”, Suwałki.
- Ciok S. 1990a. *Problematyka obszarów przygranicznych Polski południowo-zachodniej. Studium społeczno-ekonomiczne*. Warszawa–Wrocław. Państwowe Wydawnictwo Naukowe (*Acta Universitatis Wratislaviensis. Studia Geograficzne*), nr 48.
- Ciok S. 1990b. *Problems of border areas of South-West Poland: socio-economic study*. Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Ciok S. 2002. *Pogranicze zachodnie Polski w perspektywie integracji europejskiej*. Studia Regionalne i Lokalne, 1: 91–104.
- Ciok S. 2004. *Pogranicze polsko-niemieckie. Problemy współpracy transgranicznej*. Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Ciok S., Raczyk A. 2008. *Implementation of the EU Community Initiative Interreg III A at the Polish-German border: An attempt at evaluation*. W: M. Leibenath, E. Korcelli-Olejniczak, R. Knippschild (red.) *Cross-border Governance and Sustainable Spatial Development*. Mind the Gaps, Berlin, s. 33–50.
- Cohen V. 2014. *Development of Kaliningrad region — modification scenario*. Baltic Rim Economies, 2: 294.
- Communication from the Commission to the Council and the Parliament of 7.05.2002: Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union*. COM (2002) 233 final. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52002DC0233>, dostęp: 1.02.2016.
- Consumer Confidence-Concerns and Spending Intentions Around The World*. Nielsen 2014. <http://www.nielsen.com/us/en/insights/reports/2014/consumer-confidence-concerns-and-spendingintentions-around-the-world-q3-2014.html>, dostęp 5.11.2016.
- Crawford J.A., Laird S. 2000. *Regional trade agreements and the WTO*. CREDIT Research Paper, 00/3, University of Nottingham.
- Cretu C. 2018. *Polityka spójności: droga ku bardziej inteligentnej przyszłości*. Panorama, 65. Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag65/mag65_pl.pdf, dostęp 3.06.2020.
- Cross-border Cooperation Programme Lithuania–Poland–Russia 2007–2013*, <http://www.lt-pl-ru.eu/pl,1,9>, dostęp 11.10.2019.
- Czapliński W. 1998. *Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodowo-prawne (1990–1992)*. Warszawa, s. 113–114.

- Czapliński W., Wyrozumska A. 2014. *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*. Wyd. C.H. Beck, Warszawa.
- Czekaj M. 2007. *Euroregiony na granicach Polski*. Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław.
- Ćwiek-Karpowicz J., Secrieru S. 2015. *Sankcje i Rosja*. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa.
- de Lombarderde P., van Langenhove L. 2006. *Indicators of regional integration: conceptual and methodological aspects*. W: P. de Lombarderde (red.) *Assessment and measurement of regional integration*, New York, s. 26–28.
- Decoville A., Durand F., Sohn Ch., Walther O. 2013. *Comparing Cross-border Metropolitan Integration in Europe: Towards a Functional Typology*. *Journal of Borderlands Studies*, 28 (2): 221–237.
- Dementieva A.V. 2000. *Competitiveness of international companies*. *Marketing*, 3, 45–51.
- Di Mateo L. 1999. *Using alternative methods to estimate the determinants of cross-border trips*. *Applied Economics*, 31 (1): 77–88.
- Dołzbłasz S., Raczyk A. 2007. *New versus old cross-border cooperation programmes in the example of Polish-Czech and Polish-German border areas*. *Europa XXI*, 16: 153–165.
- Dołzbłasz S., Raczyk A. 2008. *Cross-border cooperation in the eastern border region of Poland*. *Geography. Economics. Ecology. Tourism: Regional Studies*, 2: 181–193.
- Dołzbłasz S., Raczyk A. 2010. *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*. Oficyna a Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa.
- Dołzbłasz S., Raczyk A. 2011. *Projekty współpracy transgranicznej na zewnętrznych i wewnętrznych granicach UE — przykład Polski*. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3 (45), s. 59–80.
- Domańska M. 2017. *Kryzys w Rosji. Degradacja modelu zarządzania gospodarką*. *Prace OSW*, 61: 5–20.
- Dudo J. 1995. *Gospodarcze aspekty środowiska naturalnego w Obwodzie Kaliningradzkim, Olsztyn*, s. 5–9.
- Eberhardt P. 2004. *Polska i jej granice. Z historii polskiej geografii politycznej*. Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Efekty działań Stowarzyszenia „Euroregion Niemen”*, <http://niemen.org.pl/wp-content/uploads/2019/01/EFEKTY-DZIA%C5%81A%C5%83-Euroregionu1.pdf>, dostęp: 13.03.2020.
- Ekstowicz B., Malinowski M.J. 2010. *Polityka strukturalna Unii Europejskiej*. Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
- Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych uchwalona przez Radę Europy w dniu 20 listopada 1981 r. i przyjęta przez Polskę w 1995 r.* <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1981.html>, dostęp 15.02.2020.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, uchwalona w Strasburgu 15 października 1985 r.* Dz.U. 1994 nr 124, poz. 607 z późn.zm.

- Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi*, zawartej w Madrycie w dniu 21 maja 1980 r. Dz.U. 1993 nr 61, poz. 287.
- Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między wspólnotami i władzami Terytorialnymi, przyjęta w Madrycie dnia 21 maja 1980 r.* Dz.U. 1993 nr 61, poz. 287.
- Ex-Post Evaluation of INTRREG 2000–2006. 2009. Initiative financed by the Regional Development Fund (ERDF). 1st-Interim Report to the European Commission.* https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/expo_interreg_interim1.pdf, dostęp 15.03.2020.
- Fatkhutdinov R. A. 2005. *Management of the competitiveness of the organization.* Exmo, Moscow.
- Fedorov G. 2013. *New opportunities for Kaliningrad in The development of Russia–EU relations.* *Baltic Rim Economies*, 3: 74.
- Fedorov G.M., Korneevets V.S. 2008. *Euroregions — a new format of interaction.* *Cosmopolis*, 2 (21): 78–85.
- Fiedorczyk M. 2019. *Ewolucja systemu gospodarczego Rosji: uwarunkowania, etapy i perspektywy zmian.* *Annales. Ethics in Economic Life*, 22 (2): 101–116.
- Frankowska M. 2009. *Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z perspektywy 40-lecia.* W: Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszora-Kostrzewa (red.) *40 lat minęło — praktyka i perspektywy Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów*, Wyd. SAWPIAUW, Warszawa, s. 38.
- Fundowicz J., Łapiński K., Wyżnikiewicz B., Wyżnikiewicz D. (red). 2019. *Szara Strefa 2019.* Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa, Warszawa, s. 36.
- Fundusze Strukturalne — dofinansowania z Unii Europejskiej.* <http://www.fundusze-strukturalne.pl/interreg-iii.html>, dostęp 25.06.2020.
- Furgał M.H. 2002. *Mala i średnia przedsiębiorczość w integracyjnych procesach przygranicznych.* W: T. Cz. Malec (red.) *Strategia rozwoju współpracy przygranicznej województwa warmińsko-mazurskiego w kontekście integracji z Unią Europejską.* Wyższa Szkoła Informatyki i Ekonomii TWP w Olsztynie, Olsztyn 2002, s. 56–61.
- Gajda A. 2005. *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych.* Wyd. Prawo i Polityka Gospodarcza, Warszawa.
- Gielda M. 2015. *Współpraca transgraniczna prowadzona w Unii Europejskiej na podstawie programów operacyjnych realizowanych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej.* W: R. Kusiak-Winter (red.) *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej.* Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, E-Wyd. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wrocław, s. 121–139.
- Gierłowski W. 1993. *Zza między. Współpraca transgraniczna*, Polish–Europe, 6: 36.
- Główny Urząd Statystyczny. Portal Informacyjny.* http://www.stat.gov.pl/gus/5840_7551_PLK_HTML.htm, dostęp 3.03.2020.

- Gorzela G., Bachtler J., Kasprzyk M. 2004. *Współpraca transgraniczna Unii Europejskiej: Doświadczenia polsko-niemieckie*. Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Gorzela G., Krok K. 2006. *Nowe granice Unii Europejskiej – współpraca czy wykluczenie?* Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Greta M. 2003. *Euroregiony a integracja europejska. Wnioski dla Polski*. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Greta M., Kostrzewa-Zielińska T. 2011. *Wykorzystanie funduszy unijnych do tworzenia nowej jakości rozwoju lokalnego (przykład nowych euroregionów: Puszcza Białowieska, Łyna-ława, Szeszupa)*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Ekonomiczne Problemy Usług, 79: 439–474.
- Gruchman B., Nowińska-Łazniewska E., Parowicz I., Kötze A., Huskoba G., Osiecka A. 2002. *Współpraca transgraniczna przedsiębiorstw na pograniczu polsko-niemieckim na przykładzie województw zachodniopomorskiego i lubuskiego oraz landu Brandenburgii*. Studia Regionalne i Lokalne, 4 (10): 23–48.
- Gruenewald P.J., Johnson F.W., Treno A. 2002. *Outlets, drinking and driving: a multilevel analysis of availability*. Journal of Student Alcohol, 63: 460–467.
- Grużewski B., Grynia A., Wołkonowski J. 2009. *Determinants of free labour force movement in the Euroregion Niemen*. W: R.Cz. Horodeński, C. Sadowska-Snarska (red.) *Gospodarowanie zasobami pracy na początku XXI w. Aspekty makroekonomiczne i regionalne*, Białystok–Warszawa, s. 190–210.
- Gryka B. 2005. *Obszary przygraniczne w aspekcie konkurencyjności regionu*. W: J. Sikorski (red.) *Regiony przygraniczne w warunkach zewnętrznych granic Unii Europejskiej*. Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok, s. 70–77.
- Grynia A. 2013. *Współpraca transgraniczna Litwa–Polska–Rosja: rozwój oraz perspektywy*. W: R. Łoś, J. Reginia-Zacharski (red.) *Sąsiedztwo i pogranicze – między konfliktem a współpracą*, tom 2. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 303–317.
- Grzyb E. 2010. *Formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Chełm*. Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Warszawa.
- Grzywna P. 2014. *Demograficzne aspekty bezpieczeństwa społecznego Polski na początku XXI wieku*. W: K. Czornik, M. Łakomy (red.) *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*. Wyd. Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodowej w Katowicach, Katowice, s. 334–355.
- Hall P. 2008. *Opportunities for democracy in cross-border regions? Lessons from the Oresund Region*. Regional Studies, 42 (3): 423–435.
- Hoekman B. 2002. *Benefiting from regional integration*. W: P. English, B. Hoekman, A. Mattoo (red.) *Development, Trade and the WTO: A Handbook*. The World Bank, Washington, s. 61–74.

- Ilbery B., Maye D. 2006. *Retailing local food in the Scottish-English borders: A supply chain perspective*. Geoforum, 37: 352–367.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W. 1956. *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*. PWN, Warszawa.
- Jastrzębska W. 2008. *Rola euroregionów i współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej*. W: M.G Woźniak (red.) *Spójność ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych*. Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, s. 95–100.
- Jawłowska A. 2004. *Globalizacja i świadomość globalna*. W: Amsterdamski S., red. *Globalizacja i co dalej?* IFiS PAN, Warszawa, s. 130.
- Jaworska-Dębska B. 2019. *Działalność społeczno-organizatorska*. W: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.) *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa, s. 589–592.
- Kaczmarczyk K. 2002. *Rozwój lokalnych form współpracy transgranicznej w Polsce południowo-wschodniej*. W: M. Grzybowski, M. Berdel-Dudzińska (red.) *Prawo i ustroj Rzeczypospolitej Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską*, Wyd. WSIZ, Rzeszów, s. 94.
- Kawalko B. 2007. *Granica wschodnia jako czynnik ożywienia i rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów przygranicznych. Synteza*. W: *Ekspertyzy do Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 620–653.
- Kawczyńska-Butrym Z. 2003. *Handel na pograniczu z Obwodem Kaliningradzkim. Wartość czy zagrożenie — opinie młodzieży*. W: M. Zielińska (red.) *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Teorie, studia, interpretacje*. Lubuskie Towarzystwo Naukowe, Zielona Góra, s. 341–355.
- Kołodzka A. 2004. *Europejska Polityka Sąsiedztwa — państwa basenu Morza Śródziemnego*. Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, 50: 12–41.
- Kołodziejski M., Szmigiel K. 2004. *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007–2013*. Centrum Rozwoju Lokalnego, Warszawa.
- Komornicki T. 2004. *Przemiany przenikalności polskich granic w latach 1990–2002*. W: T. Markowski (red.) *Przestrzeń w zarządzaniu rozwojem regionalnym i lokalnym*. Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 211: 391–406.
- Komornicki T. 2005. *Transport transgraniczny jako pojęcie geograficzne*. Prace Komisji Geografii Komunikacji, 11: 55–64.
- Komornicki T. 2008a. *Polska granica wschodnia — zmiany w natężeniu, strukturze i kierunkach interakcji w latach 1990–2007*. W: S. Dołbłasz, A. Raczyk (red.) *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Europa bez granic — nowa jakość przestrzeni*. Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 109–120.

- Komornicki T. 2008b. *Granica polsko-białoruska jako bariera przestrzenna*. W: D. Świątek, M. Bednarek, P. Siłka (red.) *Współczesne problemy badawcze geografii polskiej — geografia człowieka*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN, Warszawa, s. 55–61.
- Komornicki T. 2010. *Rola wymiany towarowej ze wschodnimi sąsiadami Polski w gospodarce lokalnej*. Prace Komisji Geografii Przemysłu PTG, 15: 105–116.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Konwencja konsularna między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską, sporządzona w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.* Dz.U. 1995 nr 140, poz. 687.
- Konwencja między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie zapobiegania powstawania przypadków podwójnego obywatelstwa, podpisana w Warszawie dnia 31 marca 1965 r.* Dz.U. 1966 nr 4, poz. 19.
- Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r.* Dz.U. 1990 nr 74, poz. 439.
- Korneevets V.S., Zaitseva N.A., Dragileva I.I., Shabliauskene E.V. 2017. *Assessment of the Prospects for Cross-Border Cooperation in the Conditions of the Changing Function of the Border*. Euroasian Journal of Analytical Chemistry, 12 (7b): 1375–1382.
- Korop B., Miszczuk A. 2018. *Czynniki peryferyzacji i aktywizacji regionów transgranicznych z udziałem Ukrainy — próba ujęcia typologicznego*. Wiadomości Statystyczne, 10 (689): 5–20.
- Kosiedowski W., Słowińska B. 2009. *Podstawowe zagadnienia współpracy transgranicznej w warunkach integracji Europy środkowo-wschodniej z Unią Europejską*. W: W. Kosiedowski (red.) *Pogranicze w trakcie przemian*. Wyd. Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń, s. 27–49.
- Kozzyk-Białobrzeska R., Kisiel R. 2008. *Euroregionalna współpraca i integracja na przykładzie euroregionu Bałtyk*. UNESCO. Wyd. UWM, Olsztyn.
- Kościuch B., Poźniak A. 2012. *Euroregiony a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego*. Białostockie Studia Prawnicze, 12: 57–66.
- Kozłowski W., Kerimova U., Yessengaziyeva S., Rakhimzhanova G. 2014. *Some issues concerning the formation of the common economic space of Kazakhstan, Russia and Belarus*. Olsztyn Economic Journal, 9 (3): 225–235.
- Krok K., Smętkowski M. 2006. *Cross-border Co-operation of Poland after EU Enlargement: Focus on Eastern Border*. Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Książkowski K.M. 2014. *Wyzwania dla bezpieczeństwa ekonomicznego Polski w XXI wieku*. W: K. Czornik, M. Ląkomy (red.) *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*. Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej w Katowicach, Katowice 2014, s. 319–333.
- Kukułka J. 2000. *Teoria stosunków międzynarodowych*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.

- Kulgachev I.P., Zaitseva N.A., Larionova A.A., Yumatov K.V., & Kiriyanova L.G. 2017. *Methodical approaches to analysis and evaluation of domestic tourism development in Russia*. Modern Journal of Language Teaching Methods, 7 (3): 419–428.
- Kulgachev I.P., Zaitseva N.A., Ryabova T.F., Minaeva E.V., & Gusev V.V. 2017. *Assessment of the Economic Consequences of the Outbound Tourism Development in Russia within the Concept of National Security*. International Journal of Advanced Biotechnology and Research, 8 (S2): 29–36.
- Kurzępa J. 2007. *Socjopatologia pogranicza. Zmiany w życiu społeczności zachodniego pogranicza, studium socjologiczne*. Wyd. Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra.
- Kusiak-Winter R. 2011. *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec, Studium administracyjno-prawne*. Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, e-Monografie, 11: 19–21.
- Kuta T. 1984. *Formy działania administracji*. W: J. Boć, T. Kuta (red.) *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*. PWN, Warszawa, s. 152.
- Kuźmiar R. 1994. *Euroregion Karpacki — przesłanki powstania, uwarunkowania współpracy*. Sprawy Międzynarodowe, 3: 13.
- Larionova A.A., Suslova I.A., Povorina E.V., Vinogradova M.V. 2015. *Formation of Tourist Image of the Region*. Mediterranean Journal of Social Sciences, 6 (3): 261–266.
- Latoszek E. 2001. *Współpraca euroregionalna na zachodniej granicy Polski*. Zeszyty Naukowe SGH, 6: 85–113.
- Leibenath M., Knippschild R. 2011. *Systemic evaluation of cross-border networks of actors: Experience with a German-Polish-Czech cooperation project*. Journal of Borderlands Studies, 20 (1): 73–90.
- Leoński Z. 2001. *Samorząd terytorialny w RP*. Wyd. C.H. Beck, Warszawa.
- Lizińska W. 2009. *Integracja z Unią Europejską a handel artykułami rolno-żywnościowymi polskich przedsiębiorstw z krajami trzecimi*. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, 75: 91–104.
- Lucas V. 2004. *Cross-border shopping in a federal economy*. Regional Science and Urban Economics, 34: 365–385.
- Majkut Z. 2004. *Problemy współpracy transgranicznej województwa warmińsko-mazurskiego na tle procesów integracyjnych*. Wyd. Edycja, Olsztyn.
- Malendowski W., Ratajczak M. *Euroregiony. 2000. Euroregiony — mosty do Europy bez granic*. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Mały ruch w dobrym kierunku. Współpraca rosyjsko-polska według mieszkańców Obwodu Kaliningradzkiego objętych programem małego ruchu granicznego*. 2014. Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia, Warszawa.
- Marks-Bielska R., Lizińska W., Serocka I. 2014. *The United States as the Trade Partner of Poland in the Context of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*. Olsztyn Economic Journal, 9 (3): 201–213.
- Martinez O. 1994. *The dynamics of border interaction: new approaches to border analysis*. W: C. Schofield (red.) *World Boundaries, Vol. 1 Global Boundaries*. Routledge, London, s. 1–15.

- Matthews A. 2003. *Regional Integration and Food Security in Developing Countries*. Training Materials for Agricultural Planning 45. Agricultural Policy Support Service Policy Assistance Division, Roma.
- Mazur B. 2002. *Specyfika zarządzania w gospodarce rosyjskiej*. W: W. Bienkowski, J. Grabowiecki, H. Wnorowski (red.) *Współpraca transgraniczna Polski z krajami bałtyckimi, Białorusią, Rosją — Obwód Kaliningradzki. Uwarunkowania i perspektywy rozwoju*. Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok, s. 478–482.
- Meadé J.E. 1955. *The Theory of Customs Unions*. NorthHolland, Amsterdam.
- Medeiros E. 2018. *Should EU cross-border cooperation programmes focus mainly on reducing border obstacles?* Documents d'Anàlisi Geogràfica, 1–25, <https://doi.org/10.5565/rev/dag.517>, dostęp 15.06.2020.
- Mezhevich N.M. 2002. *Regional economic policy of the Russian Federation: the impact of cross-border cooperation on traditional and new implementation mechanisms*. Publishing house of St. Petersburg State University, St. Petersburg.
- Misiak W., Rejzner A. 2002. *Pogranicze polsko-litewskie: aktywizacja współpracy*. Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Miszcuk A. 1996. *Idea euroregionów i przykłady jej realizacji w Europie Zachodniej i w Polsce*. W: M. Bałtowski (red.) *Regiony, euroregiony, rozwój regionalny. Euroregion Bug*, t. 4, Wyd. Politechniki Lubelskiej, Lublin, s. 138.
- Miszcuk A. 2008. *Zewnętrzna granica Unii Europejskiej — Ukraina. Możliwości wykorzystania dla dynamizacji procesów rozwojowych*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Miszcuk A., Kawalko B. 2005. *Pogranicze polsko-ukraińskie. Środowisko, społeczeństwo, gospodarka*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji. Centrum Badawczo-Szkoleniowe i Urząd Statystyczny, Zamość–Lublin.
- Modzelewski W.T. 2006. *Polska–Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej: polityczne uwarunkowania współpracy transgranicznej*. Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.
- Monitoring przejść granicznych Unii Europejskiej. Raport z badań*. 2008. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa. http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/monitoring_przejsc_granicznych_ue.pdf, dostęp: 25.02.2016.
- Moraczewska A. 2008. *Transformacja funkcji granic Polski*. Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Mróz B. 2015. *Beauty and the beast: is shadow economy a shock absorber under economic slowdown? Evidence from Poland*. International Journal of Trade and Global Markets, 8 (2):79–96.
- Narodowy Program dla Polski. Fundusz Małych Projektów Polska Granica Wschodnia, Wytyczne dla Wnioskodawców, PHARE 2003*. Warszawa.
- Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie ogłoszenia przejść granicznych, rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia oraz czasu ich otwarcia*. M.P. 2012 poz. 898.

- Oding N. Yu., Fedorov G.M. 2009. *Activation of Russian participation in cross-border cooperation in the Baltic*. Vestnik of the Baltic Federal University Im. Kant, 3: 63–69.
- Ogneva N.F. 2014. *Organizational aspects of the development of cross-border cooperation*. Abstract of dissertation for the degree of candidate of economic sciences. Kaliningrad.
- O Euroregionie — historia, struktura, cele współpracy. Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Bałtyk. <http://eurobalt.org.pl/aktualnosci/5/o-euroregionie>, dostęp 20.07.2020.
- Ograniczenia importu Federacji Rosyjskiej. <https://russia.trade.gov.pl/pl/rosja/analizy-rynko-we/144081,ograniczenia-importu-federacji-rosyjskiej.html>, dostęp 8.08.2016.
- Ogrodowicz S. 1999. *Ruch i handel graniczny oraz ich skutki społeczne i ekonomiczne*. Wiadomości Statystyczne, 11: 43–44.
- Oleński J. 2016. *Typology of transborder economies and the need of transborder statistics in globalized world*. Transborder Economics, 1 (1): 9–32.
- Oleński J. 2018. *Ekonomia transgraniczna i statystyka transgraniczna. Naukowe i informacyjne podstawy synergetycznego rozwoju gospodarek narodowych w Europie*. Uniwersytet Rzeszowski, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, https://rzeszow.stat.gov.pl/files/gfx/rzeszow/pl/defaultstronaopisowa/1625/1/1/j.olenski_ekonomia_transgraniczna_2.pdf, dostęp: 1.06.2020.
- Opiola W., Trzcielińska-Polus A. 2013. *Fenomen pograniczy, Pogranicze*. Polish Borderlands Studiem, 1: 6–11.
- Osmolovskay L.G. 2016. *Functions of the border as a factor in the development of border regions and the formation of transboundary regions*. Vestnik of the Baltic Federal University. Im. Kant, 1: 45–54.
- Page S. 2000. *Regionalism among Developing Countries*. Macmillan for the Overseas Development Institute, London.
- Palmowski T. 2000. *Rola regionów transgranicznych w procesie integracji Europy Bałtyckiej*. Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Palmowski T. 2007a. *Pogranicze polsko-rosyjskie. Problemy współpracy transgranicznej z obwodem kaliningradzkim*. Wyd. Bernardinum, Gdynia–Pelplin.
- Palmowski T. 2007b. *Współpraca z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej jako czynnik rozwoju regionalnego*. Ekspertyzy do Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 71–107.
- Palmowski T. 2013. *Kaliningrad — szansa czy zagrożenie dla Europy Bałtyckiej? Monografia społeczno-gospodarcza*. Wyd. Bernardinum, Gdańsk.
- Palmowski T. 2018. *Obwód kaliningradzki i jego współczesne dylematy*. Studia KPZK, 183: 355–368.
- Perkmann M. 1999. *Building governance institutions across European borders*. Regional Studies, 33 (7): 657–667.
- Perkmann M. 2003. *Cross-border regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border co-operation*. European Urban and Regional Studies, 10 (2): 153–71.

- Perkmann M. 2007. *Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region*. *Regional Studies*, 41 (2): 253–266.
- Perkowski M. 2013. *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*. Wyd. Temida 2, Białystok.
- Pesu S. 2013. *Consumer Behaviour in Russia*. <https://www.awaragroup.com/upload/pdf/Awara-Group-Consumer-Behaviour-in-Russia.pdf>, dostęp 31.01.2017.
- Pietraś Z.J. 1996. *Miejsce wschodniego pogranicza Polski w nowym porządku politycznym Europy*. W: M. Bałtowski (red.) *Regiony, euroregiony, rozwój regionalny. Euroregion Bug*. Wyd. Norbertinum, Lublin, s. 17–31.
- Pietrzyk I. 2000. *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. PWN, Warszawa, s. 294.
- Polska w Rosji. Informator ekonomiczny*. Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/rosja/informator-ekonomiczny>, dostęp 27.05.2020.
- Pomorze Russian Friendly*. <http://nf.pl/po-pracy/pomorze-russian-friendly,44407,295>, dostęp 13.01.2017.
- Porozumienie między Ministrem Edukacji Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Edukacji i Nauki Federacji Rosyjskiej o współpracy w dziedzinie edukacji, podpisane w dniu 28 października 2005 r.* M.P. 2006 nr 10, poz. 132.
- Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych republik Radzieckich o wzajemnej ochronie praw autorskich, podpisane w Warszawie dnia 4 października 1974 r.* Dz.U. 1975 nr 4, poz. 16.
- Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o równoważności dokumentów o wykształceniu, stopniach i tytułach naukowych wydawanych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, podpisane w Warszawie dnia 10 maja 1974 r.* Dz.U. 2006 nr 14, poz.94.
- Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o wzajemnym przekazaniu działek gruntu dla budowy ośrodków technicznych współdziałających w obsłudze maszyn, urządzeń, aparatury, dostarczanych we wzajemnej wymianie handlowej i o warunkach budowy tych ośrodków, podpisanego w Warszawie dnia 3 października 1978 r.* M.P. 2008 nr 70, poz. 632.
- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o rozszerzeniu zakresu ruchu w drogowym przejściu granicznym Gołdap–Gusiew o ruch autobusów zarejestrowanych w państwach trzecich, w formie wymiany not* M.P. 2009 nr 37, poz. 573.
- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, Rządem Federacji Rosyjskiej i Rządem Republiki Litewskiej w sprawie określenia punktu styku granic państwowych, podpisane w Wilnie dnia 27 października 2005 r.* M.P. 2007 nr 80, poz. 851.
- Porozumienie z dnia 20 grudnia 2012 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zmianie zakresu ruchu towarowego w drogowym przejściu granicznym Gronowo–Mamonowo na międzynarodowy ruch pojazdów ciężarowych o masie całkowitej do 6 ton.* M.P. 2014 poz. 1056.

- Portal Fundusze Strukturalne*. <http://www.funduszeStrukturalne.gov.pl>, dostęp: 3.03.2020.
- Portal Funduszy Europejskich. Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej*, <https://www.ewt.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/PolskaLitwaRosja.aspx>, dostęp 15.03.2020.
- Porter M.E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. Harvard Business Review, March–April: 73–91.
- Potocki J. 2010. *Funkcje turystyki w kształtowaniu transgranicznego regionu górskiego Sudetów*. Wrocławskie Towarzystwo Naukowe, Wrocław.
- Powęska H. 2011. *Functions of retail trade in the borderlands of Poland — a theoretical perspective*. Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia, 10 (2): 65–74.
- Powęska H. 2013. *The development of retail trade in the border areas in Poland in the light of selected theoretical approaches*. Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia, 12 (2): 77–84.
- Powęska H. 2014. *Udział nierejestrowanych zakupów artykułów nieżywnościowych w obrotach handlowych Polski z Ukrainą, Białorusią Rosją*. Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, 16 (3): 236–241.
- Powęska H. 2016. *Handel przygraniczny w warunkach zmian przenikalności granicy*. Wyd. SGGW, Warszawa.
- Program Sąsiedztwa Litwa–Polska–Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej*. 2004. https://www.funduszeEuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Documents/INTERREG_III_A_LPR.pdf, dostęp 21.06.2020.
- Program Sąsiedztwa Litwa–Polska–Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej 2004–2006. Uzupełnienie Programu*. 2005. https://www.funduszeEuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Documents/INTERREG_III_A_LPR_uzupelnienie.pdf, dostęp 25.06.2020.
- Program Współpracy Transgranicznej Litwa–Polska–Rosja 2007–2013*. <http://2007-2013.mojregion.eu/europejska-wspolpraca-terytorialna/wazne-dokumenty/litwa-polska-rosja.html>, dostęp 15.03.2020.
- Program współpracy transgranicznej Litwa–Polska–Rosja 2007–2013. Dokument programowy*, https://www.ewt.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/93/POWT_Polska_Litwa_2007_13.pdf, dostęp 5.12.2012.
- Program Współpracy Transgranicznej Polska–Rosja 2014–2020*. <http://www.ewt.gov.pl/stroiny/o-programach/przeczytaj-o-programach/programy-europejskiego-instrumentu-sasiedztwa/program-polska-rosja>, dostęp 6.03.2020.
- Programy Współpracy Region Morza Bałtyckiego, Fundusz Małych Projektów, Wytyczne dla Wnioskodawców, PHARE 1999, 2000, 2001, 2002, 2003*. Warszawa.
- Protokół o wniesieniu zmian do Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP, z 25 sierpnia 1993 r., podpisany w Warszawie dnia 29 października 2010 r.* M.P. 2011 nr 46, poz. 519.

- Protokół o wniesieniu zmian do Protokołu Dodatkowego do Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP z dnia 25 sierpnia 1993 r., podpisany w Warszawie dnia 29 października 2010 r.* M.P. 2011 nr 46, poz. 518.
- Protokół o wprowadzeniu zmian i uzupełnień do Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o międzynarodowych przewozach drogowych oraz do Protokołu o jej stosowaniu, podpisane w dniu 28 kwietnia 2011 r.* M.P. 2005 nr 61, poz. 806.
- Protokół o wygaśnięciu konwencji sporządzony w Warszawie dnia 27 lipca 1999 r.* Dz.U. 2002 nr 91, poz. 807.
- Przyborowska-Klimczak A., Staszewski W. 1998. *Stosunki traktatowe Polski z państwami sąsiednimi — wybór dokumentów.* Wyd. KUL, Lublin, s. 19.
- Pursiainen Ch., Medvedev S. 2005. *Towards the Kaliningrad Partnership in EU–Russia Relations: A Road Map into the Future.* Russian-European Centre for Economic Policy, Moskwa.
- Radek R. 2011a. *Znaczenie współpracy transgranicznej w rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych.* Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Radek R. 2011b. *Wpływ euroregionalnej współpracy Polski z sąsiadami na początku XXI wieku na rozwój obszarów transgranicznych.* W: M. Stolarczyk (red.) *Stosunki Polski z sąsiadami w pierwszej dekadzie XXI wieku.* Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, s. 329–343.
- Radosevic S., Ciampi Stancowa K. 2015. *JRC Technical Reports, External dimensions of smart specialisation: Opportunities and challenges for trans-regional and transnational collaboration in the EU–13.* S3 Working Paper Series, 9: 1–42.
- Rakowska J. 2016. *Samorządy gmin jako beneficjenci polityki spójności UE w latach 2007–2013 2015.* Wyd. SGGW, Warszawa.
- Rogoża J., Wierzbowska-Miazga A., Wiśniewska I. (red.) 2012. *Wyspa na uwieży. Kaliningrad między Moskwą a UE.* Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa.
- Romanowska E., Samojułowicz B. 2004. *Organizacje pozarządowe w Obwodzie Kaliningradzkim i województwie warmińsko-mazurskim.* W: E. Romanowska, B. Samojułowicz (red.) *Forum Przyjaznego Sąsiedztwa, Polsko-rosyjska współpraca transgraniczna. Raport,* Olsztyn, s. 62–63.
- Rosińska-Bukowska M. 2015. *Wpływ sankcji ekonomicznych na handel międzynarodowy — Analiza zmian w wymianie handlowej Unia Europejska–Rosja.* Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, 41 (1): 183–196.
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r.* Dz.U. WE.L. 77/27.
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.* Dz.Ur. WE L 210/1 z 31 lipca 2006 r. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1080&from=EN>.

- Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady 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. WE.L. 29/3.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”. Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa. Dz.U. UE L 77/27 z 15.03.2014.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2137/85 z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie powołania Europejskiego zgrupowania interesów gospodarczych (EZIG). Dz.U. WE.L. 199 z 31 lipca 1985.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Dz.Urz. WE L 210/25 z 31 lipca 2006 r.
- Rozporządzenie Rady Europejskiej nr 99/2000 z dnia 29 grudnia 1999 r. dotyczące świadczenia pomocy dla państw partnerskich w Europie Wschodniej i Azji Środkowej. Dz.U. L 12 z 18.1.2000, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000R0099:20051228:PL:PDF>.
- Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2012 r. 2013. GUS i Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Warszawa–Rzeszów.
- Ruch graniczny na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w I kwartale 2020 r. 2020. Urząd Statystyczny w Rzeszowie, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/turystyka/ruch-graniczny-na-zewnetrznej-granicy-unii-europejskiej-na-terenie-polski-w-i-kwartale-2020-r-,14,1.html>, dostęp 12.07.2020.
- Rykiel Z. 1990. *Border region as a subject of geographical research*. Geographical Review, 62 (3–4): 263–273.
- Rykiel Z. 1991. *Rozwój regionów stykowych w teorii i w badaniach empirycznych*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
- Rykiel Z. 2006. *Podstawy geografii politycznej*. PWE, Warszawa.
- Savosina A.A. 2014. *The use of instruments of regional marketing in cross-border cooperation. W: Innovative technologies in textile and light industry: International scientific and technical conference*, Vitebsk State Technological University, Vitebsk, s. 397–398.
- Schiff M., Winters A. 2002. *Regional Cooperation and the Role of International Organizations and Regional Integration*. Policy Research Working Paper 2872. The World Bank Development Research Group, Washington.
- Schiff M., Winters A. 2003. *Regional Integration and Development*. World Bank and Oxford, Oxford University Press, Washington.
- Smyczek S. 2012. *Nowe trendy w zachowaniach konsumentów na rynkach finansowych*. Wyd. Placet, Warszawa.

- Sobczyński M. 2006. *Państwa i terytoria zależne. Ujęcie geograficzno-polityczne*. Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
- Sokół W. 2017. *Polska–Rosja: wybrane gospodarcze aspekty współpracy transgranicznej*. *Polityka Wschodnia*, 2 (13): 82–92.
- Solarz P. 2009a. *Euroregiony pogranicza niemiecko-francuskiego i niemiecko-polskiego w procesie integracji*. Wyd. VizjaPress & IT, Warszawa.
- Solarz P. 2009b. *Współpraca transgraniczna jako czynnik procesu integracji europejskiej*. Wyd. Vizja Press & IT, Warszawa.
- Stan demokracji lokalnej na pograniczu polsko-rosyjskim i jego implikacje dla współpracy transgranicznej*, Sprawozdanie z projektu badawczego N N116369937, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2012, s. 38.
- Starościak J., Iserzon E. 1963. *Prawo administracyjne*. Wyd. Prawnicze, Warszawa.
- Stasiak A. 1991. *Wybrane problemy zagospodarowania przestrzennego obszarów pogranicza zachodniego i wschodniego Polski*. PAN, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Warszawa.
- Staszyńska K. 2003. *Wpływ szarej strefy na terenach pogranicznych na zachowania konsumenckie Polaków*. W: M. Zielińska (red.) *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Teorie, studia, interpretacje*. Lubuskie Towarzystwo Naukowe, Zielona Góra, s. 357–365.
- Statut Polsko-Rosyjskiej Rady do spraw Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej*. <https://www.gov.pl/attachment/b82b0a-63-9ef1-4663-bc0e-07ab1641375a>, dostęp 18.02.2020.
- Statut Stowarzyszenia „Euroregion Niemen”*, <https://niemen.org.pl/statutstowarzyszenie>, dostęp 11.03.2020.
- Statut Związku Transgranicznego „Euroregion Niemen–Nemunas–Hemah”*, <https://niemen.org.pl/statut>, dostęp: 11.03.2020.
- Statystyki Komendy Głównej Straży Granicznej*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystykisg/2206,Statystyki-SG.html>, dostęp 10.01.2017.
- Stryjakiewicz T. 1996. *Uwarunkowania polsko-niemieckiej współpracy przygranicznej na tle polityki regionalnej*. W: Z. Chojnicki, T. Stryjakiewicz (red.) *Problemy współpracy regionalnej w polsko-niemieckim obszarze przygranicznym*. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
- Stryjakiewicz T. 1998. *The changing role of border zones in the transforming economies of East-Central Europe: The case of Poland*. *GeoJournal*, 44 (3): 203–213.
- Studzieniecki T., Palmowski T., Korneevets V. 2016. *The system of cross-border tourism in the polish-russian borderland*. *Procedia Economics and Finance*, 39: 545–604.
- Studzińska D. 2014. *Ruch bezwizowy a rozwój turystyki na pograniczu polsko-rosyjskim*. *Przełęcz Geograficzny*, 86 (4): 525–540.
- Studzińska D., Nowicka K. 2014. *Mały ruch graniczny z perspektywy władz lokalnych i mieszkańców. Przykład granicy polsko-rosyjskiej*. *Prace i Studia Geograficzne*, 54: 275–288.

- Studzińska D.B., Rzyski S. 2015. *Transformacja granicy i jej oddziaływanie na region. Pogranicze polsko-rosyjskie po wejściu życie małego ruchu granicznego*. Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin–Polonia, LXX (2): 179–190.
- Subocz E., Sternicka-Kowalska M. 2015. *Korzyści i koszty funkcjonowania umowy o małym ruchu granicznym z Rosją w opiniach mieszkańców terenu przygranicznego*. Opuscula Sociologica, 2 (12): 53–65.
- Szadkowska E. 2010. *Pojęcie współpracy transgranicznej*. W: M. Perkowski (red.) *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok, s. 14–19.
- Szul R. 2005. *Borders, languages and European integration*. W: M. Koter, M. Sobczyński (red.) *The role of borderlands in united Europe. Historical, ethnic and geopolitical problems of borderlands*. Państwowy Instytut Naukowy, Instytut Śląski, Łódź–Opole, s. 7–22.
- Szul R. 2008. *Europa bez granic językowych?* W: D. Ilnicki, K. Janc (red.) *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Europa bez granic — nowe wyzwania*. Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 19–25.
- Szwankowska B., Fiedorowa G.M. (red.) 2015. *Planowanie przestrzenne w procesie kształtowania subregionu Zalewu Wiślanego*. Instytut Morski w Gdańsku, Gdańsk, s. 15–75.
- Szymański J. 2011. *Relacje traktatowe z Rosją po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*. Białostockie Studia Prawnicze, 9: 41–73.
- The Programme and its Achievements. Lithuania Poland Russia Cross-Border Cooperation Programme 2007–2013*. 2016. Centrum Projektów Europejskich, Warszawa.
- Timothy D.J. 2001. *Tourism and Political Boundaries*. Routledge, London & New York.
- Timothy D.J. 2005. *Shopping Tourism, Retailing and Leisure*. Channel View Publications, Clevedon.
- Timothy D.J., Butler R.W. 1995. *Cross-Border Shopping a North American Perspective*. Annals of Tourism Research, 22 (1): 16–34.
- Tomaszewski K. 2007. *Regiony w procesie integracji europejskiej*. Wyd. Wolters Kluwer Polska, Kraków.
- Tömöri M. 2010. *Investigating Shopping Tourism along The Borders of Hungary: A Theoretical Perspective*. Geo Journal of Tourism and Geosites, 6 (2): 202–210.
- Trade Blocs*. 2000. World Bank. Oxford University Press, Oxford.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o handlu i współpracy gospodarczej, sporządzony w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r.* Dz.U. 1995 nr 50, poz. 266.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie w dniu 22 maja 1992 r.* Dz.U. 1993 nr 61, poz. 291.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.* Dz.U. 1993 nr 61 poz. 291.
- Traktat o handlu i współpracy gospodarczej, sporządzony w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r.* Dz.U. 1995 nr 50, poz. 266.

- Traktat podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r.* Dz.U. 2004 nr 90, poz. 864.
- Turystyka w 2019 r.* 2020. GUS, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, <https://rzeszow.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/sport-turystyka/turystyka-w-2019-roku,6,1.html>, dostęp: 12.07.2020.
- Twierdza Kaliningrad coraz bliżej Moskwy. Raport OSW.* 2019. Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa.
- Umowa między Polską Rzeczypospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o rozgraniczeniu morza terytorialnego (wód terytorialnych), strefy ekonomicznej, strefy rybołówstwa morskiego i szelfu kontynentalnego na Morzu Bałtyckim, podpisana w Moskwie dnia 17 lipca 1985 r.* Dz.U. 1986 nr 16, poz. 85.
- Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o współpracy nad dalszym polepszeniem obsługi technicznej maszyn, urządzeń, aparatury, dostarczanych we wzajemnej wymianie handlowej, podpisanej w Moskwie dnia 18 lipca 1974 r.* M.P. 2008 nr 70, poz. 631.
- Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznym Radzieckich o stosunkach prawnych na polsko-radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych, podpisana w Moskwie dnia 15 lutego 1961 r.* Dz.U. 1961 nr 47, poz. 253.
- Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o granicznej komunikacji kolejowej, podpisana w Warszawie dnia 7 kwietnia 1972 r.* Dz.U. 1973 nr 16, poz. 103.
- Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o wzajemnych podróżach bezwizowych obywateli obu państw, podpisana w Warszawie dnia 13 grudnia 1979 r.* Dz.U. 1980 nr 13, poz. 410.
- Umowa między Rządem RP a Rządem FR w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku z 22 maja 1992 r.* Dz.U. 1993 nr 125, poz. 569.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o warunkach podróży obywateli Rzeczypospolitej Polskiej i obywateli Federacji Rosyjskiej, podpisana w Warszawie dnia 18 września 2003 r.* M.P. nr 51, poz. 800.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o warunkach podróży obywateli Rzeczypospolitej Polskiej i obywateli Federacji Rosyjskiej, podpisana w Warszawie dnia 18 września 2003 r.* M.P. 2003 nr 51, poz. 800.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy gospodarczej, podpisana w dniu 2 listopada 2004 r.* M.P. 2005 nr 9, poz. 178.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o wzajemnej ochronie informacji niejawnych, podpisana 8 lutego 2008 r.* M.P. 2008 nr 217, poz. 1384.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o żegludze po Zalewie Wiślanym (Kaliningradzkij Zaliw), podpisana dnia 1 września 2009 r.* M.P. 2009 nr 78, poz. 975.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o transporcie morskim, podpisana w dniu 6 grudnia 2010 r.* M.P. 2011 nr 81, poz. 824.

- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o transporcie morskim, podpisana w Warszawie dnia 6 grudnia 2010 r.* M.P. 2011 nr 81, poz. 824.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Moskwie dnia 14 grudnia 2011 r.* Dz.U. 2012 poz. 814.
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej, podpisana w dniu 16 sierpnia 1945 r.* Dz.U. 1946 nr 2, poz. 5 i Dz.U. 1947 nr 35, poz. 167.
- Umowa o partnerstwie i współpracy ustanawiająca partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi a Federacją Rosyjską z dnia 24 czerwca 1994 r.* Dz.U. WE.L. 1997 nr 327, poz. 3.
- Umowa o współpracy kulturalnej, naukowej i oświatowej, sporządzoną w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r.* Dz.U. 1994 nr 36, poz. 133.
- Umowa o współpracy transgranicznej sporządzona w Warszawie dnia 2 października 1992 r.* Zbiór Dokumentów 1992, nr 4. <http://digit.pism.pl/dlibra/docmetadata?id=577&from=publication>, dostęp 18.02.2020.
- Umowa o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, sporządzona w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r.* Zbiór Dokumentów 1993, nr 4. <http://digit.pism.pl/dlibra/docmetadata?id=581&from=publication>, dostęp 18.02.2020.
- Umowa pomiędzy Rządami Królestwa Danii, Republiki Estońskiej, Republiki Finlandii, Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Lotewskiej, Republiki Litewskiej, Rzeczypospolitej Polskiej, Federacji Rosyjskiej i Królestwa Szwecji dotycząca przywilejów i immunitetów Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku.* Dz.U. 2010 nr 90, poz. 585.
- Umowa w sprawie przejść granicznych, sporządzoną w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.* M.P. 2003 nr 37, poz. 528.
- Umowa w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku, sporządzoną w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.* Dz.U. 1993 nr 125, poz. 569.
- UNWTO launches a travellers' competition to promote sustainability.* 2017. Retrieved from <http://media.unwto.org/press-release/2017-09-26/unwto-launches-travellers-competition-promote-sustainability>, dostęp 13.02.2018.
- Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej.* Dz.U. 1996 nr 106, poz. 498.
- Ustawa z dnia 16 marca 2012 r. o ratyfikacji Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisanej w Moskwie dnia 14 grudnia 2011 r.* Dz.U. 2012 poz. 498.
- Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej.* Dz.U. 2000 nr 12, poz. 136.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.* Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.* Dz.U. 1998 nr 91, poz. 576.
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej.* Dz.U. 2008 nr 218, poz. 1390.

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95.
- Van der Velde M., Van Houtum H. 2002. *Borders, Region and People*. Current Issues and Debates on Borders and Border Regions in European Regional Science: 1–11.
- Vardomsky L.B. 2009. *Russian borderline areas under globalization*. M. Book House, Librokom.
- Verkholantseva K.V. 2009. *The development of modern cross-border cooperation of Russia and European countries: a comparative analysis*. PhD Abstract, Moscow, s. 24.
- Viner J. 2014. *The Customs Union Issue*. Oxford University Press, New York.
- Wachowiak H. 2006. *Tourism and Borders: Contemporary Issues*. Policies and International Research. Ashgate, Bonn.
- Wenerski Ł., Kaźmierkiewicz P. 2013. *Krajobraz pogranicza. Perspektywy i doświadczenia funkcjonowania małego ruchu granicznego z Obwodem Kaliningradzkim*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Wenger A., Perovic J. 2001. *Russland zwischen Zerfall und Grossmachtanspruch. Herausforderung der Regionalisierung*. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 47: 31.
- Werwicki A. 1994. *Transformacja sieci handlu i usług na obszarach przygranicznych Polski (w latach 1989–1992)*. W: P. Eberhardt, K. Miros (red.) *Węzłowe problemy współpracy przygranicznej. Podstawy rozwoju zachodnich i wschodnich obszarów przygranicznych Polski*. Biuletyn IGiPZ PAN, 5: 151–161.
- Węclawowicz G., Degórski M., Komornicki T., Korzeń J., Bański J., Korzeń J., Soja R., Śleszyński P., Więckowski M. 2006. *Studia nad przestrzennym zagospodarowaniem obszaru wzdłuż granicy polsko-niemieckiej*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN im. Stanisława Leszczyńskiego, Warszawa.
- Wichowska A., Wierzejski T. 2019. *Revenue autonomy and entrepreneurship in the municipalities of the Warmian-Masurian Voivodeship*. Olsztyn Economic Journal, 14 (1): 75–86.
- Wieczorek I., Głęb A. 2016. *Zadania administracji samorządowej w zakresie współpracy transgranicznej*. W: I. Wieczorek (red.) *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej*. Wyd. Naukowe Doctrina, Łódź, s. 9–36.
- Więckowski M. 2004. *Przyrodnicze uwarunkowania kształtowania się polsko-słowackich więzi transgranicznych*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Wojarska M., Marks-Bielska R. 2018. *Absorption of The EU funds in The context of institutional efficiency of local government in Poland*. European Journal of Service Management, 27/2: 531–537.
- Wojarska M., Zabielska I. 2007. *Współpraca Polski z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej na przełomie XX i XXI wieku*. W: J. Misala (red.) *Rozwój współpracy gospodarczej Polski z nowymi krajami członkowskimi UE oraz z Rosją, Ukrainą i Białorusią*, Radom, s. 251–252.
- Wojtasik S. 1998. *Powstał Euroregion Bałtyk*, Czas Morza, 1 (10): 24.

- Wpływ polityki spójności na rozwój przygranicznej i ponadnarodowej współpracy terytorialnej polskich regionów w perspektywie 2007–2013. Raport końcowy z badania.* 2016. Wyd. PSDB Sp. z o.o., Warszawa.
- Wróblewski Ł. 2015. *Ocena stopnia integracji regionów przygranicznych na przykładzie miast Frankfurt nad Odrą–Ślubice, Guben–Gubin, Górlitz–Zgorzelec.* Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań.
- Współpraca międzynarodowa samorządów a priorytety polskiej polityki zagranicznej. Materiały pokonferencyjne.* 2013. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego Poznaniu, Poznań, s. 57.
- WTTC: *Report. Travel & Tourism. Economic impact.* 2015, <https://www.wttc.org/-/media/files/reports>, dostęp 27.02.2018.
- Zabielska I. 2013. *Współpraca transgraniczna i euroregiony.* W: R. Kisiel, R. Marks-Bielska (red.) *Polityka gospodarcza (zagadnienia wybrane).* Wyd. UWM, Olsztyn, s. 221–239.
- Zagraniczny Ośrodek Polskiej Organizacji Turystycznej w Moskwie, Sprawozdanie rok 2018, 2019,* <https://www.pot.gov.pl/attachments/article/1804/ZOPOT%20Moskwa.pdf>, dostęp 2.02.2020.
- Zaucha J. 2001. *Zaproszenie do współpracy, VASAB 2010 i Interreg III B, Pomorski Przegląd Gospodarczy*, 3(15): 13
- Zielińska-Szczepkowska J., Zabielska I. 2013. *Koszty–korzyści wejścia w życie umowy o małym ruchu granicznym z Obwodem Kaliningradzkim FR.* <http://eurobalt.org.pl/aktualno229sci/207/koszty-korzysci-wejscia-w-zycie-umowy-o-malym-ruchu-granicznym-z-obwodem-kaliningradzkim-fr>, dostęp 13.01.2017.
- Zverev Y. 2014. *The Kaliningrad region — a search for a new model of economic development.* *Baltic Rim Economies*, 2: 100.
- Żukowski A. 2002. *Pogranicze północno-wschodnie Polski a Polska polityka zagraniczna. Refleksje nad perspektywą stosunków z obwodem kaliningradzkim.* W: R. Stemplowski, A. Żelazo (red.) *Polskie pogranicze a polityka zagraniczna u progu XXI wieku — Raporty.* Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, s. 334.
- Żukowski A. 2013. *Mały ruch graniczny między Polską a Rosją — wstępne konkluzje.* W: W. Kotowicz, W.T. Modzelewski, A. Żukowski (red.) *Polska polityka wschodnia a współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego.* Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, s. 55–63.
- Żukowski A., Chełmianiak M. 2008. *Polska polityka zagraniczna a perspektywy rozwoju kontaktów Polski z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej.* W: A. Żukowski (red.) *Polska a Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej.* Wyd. Adam Marszałek, Toruń, s. 246–265.
- Айзинова И.М. 2014. *Некоторые аспекты продовольственной безопасности российских регионов.* *Социальные Проблемы*, 07: 71–84.
- Бородавкина Н.Ю. 2014. *Оценка прямых эффектов функционирования Особой экономической зоны в Калининградской области.* *Молодой ученый*, 19 (1): 12–16.

- В зоне особых проблем.* 2011. <https://www.tks.ru/reviews/2011/03/05/02>, доступ 26.05.2020.
- Василькова Д.Б., Герасимов И.А. 2014. *Инвестиционная привлекательность Калининградской области.* Молодой ученый, 19 (1): 16–18.
- Зарудный В.А. 2015. *На пути к продовольственному самообеспечению.* <http://mcsx39.ru/press-centr/novosti/na-puti-k-prodovolstvennomu-samoobespecheniyu>, доступ: 16.08.2016.
- Коптева Е.В., Тукач В.С. 2015. *Иностранные инвестиции в экономике Калининградской области.* Молодой ученый, 10.2: 121–124.
- Лукьянова Н.Ю. 2015. *Моделирование потребительского спроса на продукты питания в Калининградской области.* Вестник Балтийского Федерального Университета им. И. Канта, 3: 77–83.
- Никифорова И.В. 2008. *Методические подходы к оценке продовольственной безопасности Калининградской Области.* Альманах современной науки и образования, 3 (10): 134–137.
- Никифорова И.В. 2015. *Импортная продовольственная зависимость как угроза продовольственной безопасности калининградской области.* Вестник Балтийского Федерального Университета им. И. Канта, 3: 84–90.
- Николаев И. А. 2015. *Структурный экономический кризис — проявление политических ограничителей модернизации.* Журнал новой экономической ассоциации, 4 (28): 176–182.
- Парамонова Ю. 2014. *В кольцах враждебности.* <http://www.rosbalt.ru/kaliningrad/2014/11/11/1336568.html>, доступ: 12.08.2016.
- Регионы России. Социально-экономические показатели 2015. Статистический Сборник.* Росстат Федеральная Служба Государственной Статистики. http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/region/reg-pok15.pdf, доступ: 1.03.2017.
- Регионы России. Социально-экономические показатели 2019. Статистический Сборник.* Росстат Федеральная Служба Государственной Статистики. <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204>, доступ: 15.05.2020.
- Сельское хозяйство в России: итоги 2014 г.* 2014. Национальное Рейтинговое Агентство. Moskwa. http://www.ra-national.ru/sites/default/files/sel_hoz_2014.pdf, доступ: 25.03.2017.
- Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. N 1734-р в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 11 июня 2014 г. N 1032-р,* <http://www.scrf.gov.ru/security/economic/document123>, доступ 13.10.2020.
- Улюкаев А., Май В. 2015. *От экономического кризиса к экономическому росту, или Как не дать кризису превратиться в стагнацию.* Вопросы экономики, 4: 5–19.

Федоров Г.М., фон Браун Й., Корнеев В.С. 1997. *Опыт социально-экономического исследования сельского хозяйства и пищевой промышленности Калининградской области.* Монография. Калининградский государственный университет, Калининград.

Spis rysunków

Rysunek 1. Jednostki podziału administracyjnego Rzeczypospolitej Polskiej objęte małym ruchem granicznym

54

Spis tabel

Tabela 1. Projekty zakwalifikowane do realizacji w obszarze Dziedzictwo	89
Tabela 2. Projekty zakwalifikowane do realizacji w obszarze Środowisko	90
Tabela 3. Projekty zakwalifikowane do realizacji w obszarze Dostępność	91



Zainteresowania naukowo-badawcze **dr hab. inż. Iwony M. Batyk** koncentrują się na problematyce rozwoju regionalnego ze szczególnym uwzględnieniem rynku produktów regionalnych i tradycyjnych oraz rozwoju turystyki. Problematyka badawcza dotyczy także zachowań konsumentów na rynkach przygranicznych. Autorka w działalności naukowej wykorzystuje wiedzę oraz doświadczenia

zdołane podczas wieloletniej pracy zawodowej w branży turystycznej. Jest ekspertem w kampaniach informacyjno-edukacyjnych na temat żywności wysokiej jakości oraz konkursach kulinarnych organizowanych przez samorządy regionalne i lokalne. Prywatnie: miłośniczka podróży i pasjonatka przygód, zwłaszcza tych kulinarnych. Pasjami smakuje życie!

IBG
INSTYTUT BADAŃ
GOSPODARCZYCH

