

BMP-0713-1-113/2016/PS

Pan

Marek Kuchciński

Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację numer 5527 Posłów na Sejm RP Pani Agnieszki Pomaskiej, Pana Piotra Cieślińskiego, Pani Magdaleny Błęńskiej, Pana Jerzego Borowczaka, Pani Małgorzaty Chmiel, Pana Adama Korolą, Pani Ewy Lider, Pana Marka Biernackiego, Pana Grzegorza Furgo, Pana Zbigniewa Konwińskiego, Pani Henryki Krzywonos-Strycharskiej, Pana Stanisława Lamczyka, Pana Kazimierza Plocke, Pani Elżbiety Gelert, Pana Andrzeja Kobylarza, Pana Adama Ołdakowskiego, Pana Jacka Protasa, Pana Janusza Cichonia, Pana Pawła Papke oraz Pani Anny Wasilewskiej w sprawie *przywrócenia małego ruchu granicznego z Federacją Rosyjską* uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Decyzja Polskiego Rządu o zawieszeniu stosowania art. 5 ust. 1 polsko-rosyjskiej umowy o zasadach małego ruchu granicznego oraz art. 3 ust. 1 polsko-ukraińskiej umowy o zasadach małego ruchu granicznego została podjęta w okresie przygotowań do dwóch kluczowych wydarzeń o charakterze międzynarodowym – Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Światowych Dni Młodzieży oraz stanowiła wyraz starań o zapewnienie najwyższego poziomu bezpieczeństwa w trakcie ww. wydarzeń. Podjęte działania ograniczyły zagrożenia związane z ewentualnym przybyciem do Polski osób z kategorii objętych ryzykiem. Nastąpiło skuteczniejsze monitorowanie przepływu osób, co uniemożliwiło napływ osób niepożądanych, nie utrudniając jednocześnie przemieszczania się osobom podróżującym w dobrych intencjach na podstawie ruchu wizowego.

Źródłem podjętych decyzji o zawieszeniu umów dotyczących zasad małego ruchu granicznego były przede wszystkim względy bezpieczeństwa i obowiązek jaki spoczywa na organach polskiej administracji w tym zakresie. Bezpieczeństwo obywateli stanowi bowiem dla Rządu Rzeczypospolitej Polskiej (RP) najwyższy priorytet.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, iż informacje zgromadzone przez polskie służby wskazują na zagrożenia bezpieczeństwa oraz działania, których skutkiem może być destabilizacja w Polsce,

podobnie jak miało to miejsce w innych krajach regionu. Przykładem powyższego mogą być działania podejmowane przez Rosję na Ukrainie przed aneksją Krymu oraz próba destabilizacji sytuacji w państwach bałtyckich. Należy również zauważyć, że dostępne informacje wskazują na intensyfikowanie się takiego zagrożenia. Zjawiska te nie mogą zostać zbagatelizowane, w związku z czym jedyną decyzją, jaka mogła zostać podjęta, było podtrzymanie czasowego zawieszenia stosowania umowy o małym ruchu granicznym z Federacją Rosyjską.

Należy także zauważyć, że mając na uwadze stopień zmilitaryzowania Obwodu Kaliningradzkiego, Rząd RP będzie podejmował wszystkie niezbędne działania w obszarze zabezpieczenia granic państwowych uwzględniając wszelkie uwarunkowania w zakresie bezpieczeństwa. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że Prawo i Sprawiedliwość już w momencie ustanowienia małego ruchu granicznego z Federacją Rosyjską wyrażało obawy dotyczące aspektów szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa, co obecnie się zmaterializowało.

Decyzje o zawieszeniu stosowania umów o zasadach małego ruchu granicznego mają charakter czasowy. Mały ruch graniczny na granicy z Ukrainą został już przywrócony. W odniesieniu do granicy z Rosją, mały ruch graniczny zostanie przywrócony wówczas gdy ustaną przesłanki, które stały u podstaw decyzji o jego zawieszeniu.

Omawiając kwestię dotyczącą nieprzywracania małego ruchu granicznego z Federacją Rosyjską należy jednocześnie odnotować sposób i formę reakcji Rosji na zawieszenie stosowania umowy o zasadach małego ruchu granicznego. O ile administracja ukraińska, przyjęła z pełnym zrozumieniem działania podjęte przez polski rząd, administracja rosyjska w trybie natychmiastowym podjęła działania odwetowe. Zawiesiła stosowanie umowy o zasadach małego ruchu granicznego również w odniesieniu do polskich obywateli oraz komunikowała w mediach negatywne oceny podejmowanych przez Polskę działań. Taka aktywność Federacji Rosyjskiej wpisuje się w wielomiesięczny, a nawet wieloletni trend działań w odniesieniu do Polski nie tylko wymiarze politycznym, ale także dotyczy całokształtu relacji z naszym krajem.

Warto również podkreślić, że napotyka ją na znaczne trudności współpraca z partnerem rosyjskim znajduje odzwierciedlenie nie tylko w działaniach podejmowanych przez Polskę. Litwa, sąsiadująca podobnie jak Polska z Obwodem Kaliningradzkim, do dziś nie zdecydowała się na podpisanie umowy z Rosją o małym ruchu granicznym. O braku stabilizacji w zakresie bezpieczeństwa w regionie świadczą również decyzje podjęte na niedawno zakończonym szczycie NATO dotyczące zwiększenia obecności sił sojuszu w Polsce oraz innych państwach regionu, a także utrzymania sankcji wobec Rosji, spowodowane m.in. postępującym dozbrajaniem w Obwodzie Kaliningradzkim.

Odnosząc się z kolei do zastrzeżeń o charakterze ekonomicznym związanych z zawieszeniem umowy o małym ruchu granicznym pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską należy skonfrontować dane z Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), Służby Celnej oraz Straży Granicznej

z 2015 roku i z I kwartału 2016 roku z danymi dotyczącymi lipca 2016 roku, kiedy mały ruch graniczny z Federacją Rosyjską został zawieszony.

W 2015 roku ogółem granicę polsko-rosyjską przekroczyło 2,8 mln cudzoziemców, z czego 1,3 mln na zasadach małego ruchu granicznego, jednocześnie przekroczyło tę granicę 3,3 mln Polaków, w tym 3,1 mln w ramach małego ruchu granicznego.

Wydatki cudzoziemców, którzy przekroczyli granicę polsko-rosyjską w 2015 roku, wyniosły 582,3 mln zł, z czego 285,9 mln zł (tj. 49,1%) to była kwota wydana w Polsce przez obywateli Federacji Rosyjskiej w ramach małego ruchu granicznego. Polacy w analogicznym okresie wydali w Obwodzie Kaliningradzkim 443,1 mln zł, z tego zdecydowana większość tej kwoty (399,7 mln zł, tj. 90,2%) wydana została przez obywateli RP poruszających się w ramach małego ruchu granicznego. Oznacza to, że Polacy wydali w Obwodzie Kaliningradzkim w ramach małego ruchu granicznego w 2015 roku o 114 mln zł więcej niż Rosjanie w Polsce.

W 2015 roku kwota podatku VAT podlegająca zwrotowi z tytułu wywozu towarów przez obywateli Rosjan (zarówno w ramach ruchu wizowego, jak i małego ruchu granicznego) w ramach Tax Free wyniosła około 28 mln zł.

W I kwartale 2016 roku granicę polsko-rosyjską przekroczyło 533 tys. cudzoziemców, z czego 251,1 tys. na zasadach małego ruchu granicznego (tj. 47,1% ogółu przekraczających tę granicę cudzoziemców), jednocześnie przekroczyło granicę 728 tys. Polaków, w tym 651 tys. w ramach małego ruchu granicznego (tj. 89,4% ogółu przekraczających tę granicę Polaków).

Wydatki cudzoziemców, którzy przekroczyli granicę polsko-rosyjską w I kwartale 2016 roku, wyniosły 105,6 mln zł, z czego jedynie 47,7 mln zł to była kwota wydana w Polsce przez obywateli Federacji Rosyjskiej w ramach małego ruchu granicznego. To oznacza, że ponad połowa (54,8%) wydatków była w tym okresie poniesiona przez cudzoziemców przekraczających granicę polsko-rosyjską na podstawie wiz krajowych lub Schengen. Według danych GUS Rosjanie kupowali w Polsce przede wszystkim żywność i napoje bezalkoholowe, odzież i obuwie, sprzęt oraz pozostałe towary nieżywnościowe, co łącznie stanowi 81% wydatków Rosjan w Polsce.

Polacy w analogicznym okresie wydali w Obwodzie Kaliningradzkim 93,9 mln zł, z tego zdecydowana większość tej kwoty (82,1 mln zł, tj. 87%) wydana została przez obywateli RP poruszających się w ramach małego ruchu granicznego. Dane wskazują, że 91% kwoty 93,9 mln zł (tj. 85,4 mln zł), jaką wydali Polacy w Obwodzie Kaliningradzkim, to wyroby akcyzowe (paliwo, alkohol i tytoń). Charakter zakupów towarów i usług przez Rosjan na terenie Polski oraz Polaków w Obwodzie Kaliningradzkim jest zatem strukturalnie różny.

Należy zauważyć, że w I kwartale 2016 roku kwota podatku VAT podlegająca zwrotowi z tytułu wywozu towarów przez obywateli Rosjan (zarówno w ramach ruchu wizowego, jak i małego ruchu granicznego) w ramach Tax Free wynosi 5,3 mln zł.

Dla dokonania oceny finansowych skutków dla budżetu państwa ruchu osobowego między Polską a Obwodem Kaliningradzkim należy ponadto wskazać na kwotę podatku i akcyzy, które nie wpłynęły do budżetu państwa ze względu na zakup tych towarów w Federacji Rosyjskiej. Dokonane obliczenia wskazują, że zakup tych towarów w podobnej ilości w Polsce, a nie w Federacji Rosyjskiej, przyniósłby w I kwartale 2016 roku dla budżetu kwotę w wysokości około 74 mln zł.

Dane dotyczące ruchu granicznego między Polską a Obwodem Kaliningradzkim za lipiec 2016 roku wskazują, że spadek liczby Rosjan przekraczających granicę z RP wyniósł ponad 20%, z kolei liczba Polaków przekraczających granicę z Federacją Rosyjską spadła o ponad 80%. Wynika z tego, że przekraczanie granicy przez Rosjan na podstawie karty małego ruchu granicznego zostało w znacznej mierze zastąpione przez przekraczanie granicy na podstawie wizy Schengen i krajowej.

Liczba rachunków zarejestrowanych na przejściach granicznych z Obwodem Kaliningradzkim w ramach tzw. Systemu Tax Free w lipcu 2016 roku utrzymała się na poziomie z czerwca 2016 roku, czyli miesiąca, w którym obowiązywał jeszcze mały ruch graniczny (porównując lipiec do stycznia i lutego 2016 roku liczba dokumentów Tax Free wzrosła). Wartość tych rachunków kształtowała się na podobnym poziomie w maju, czerwcu i lipcu 2016 roku (ponad 12 mln zł). Powyższe wskazuje, że tymczasowe zawieszenie umowy o małym ruchu granicznym nie przełożyło się w ogóle na spadek wartości towarów zakupionych przez Rosjan, o czym świadczy poziom zwrotu VAT z tytułu zakupu towarów przez Rosjan w Polsce pozostający na zbliżonym poziomie do poprzednich miesięcy. Możliwy był jedynie ograniczony spadek wydatków Rosjan w sektorze usługowym, który stanowi około 18% w strukturze wydatków Rosjan w Polsce. Z kolei udział wydatków w sektorze usług Polaków w Obwodzie Kaliningradzkim był dwukrotnie mniejszy i wyniósł około 9%.

Niemożliwe jest mówienie o negatywnych skutkach zawieszenia małego ruchu granicznego na przychody przedsiębiorstw i punktów handlu detalicznego i hurtowego. Relatywne zmniejszenie przychodu z tytułu usług zostało bowiem całkowicie zrekompensowane popytem ze strony turystów krajowych oraz z innych państw przybywających do województw Pomorskiego i Warmińsko-Mazurskiego w obecnym, rekordowym pod tym względem sezonie turystycznym.

Przedmiotowe dane wskazują, że utrzymanie tymczasowego zawieszenia umowy o małym ruchu granicznym z Obwodem Kaliningradzkim nie stanowi poważniejszego utrudnienia dla obywateli Rosji chcących przyjechać do RP, ponieważ zaczęli oni częściej przekraczać granicę na podstawie wiz.

Dane wskazują, że przedsiębiorcy z rejonu objętego małym ruchem granicznym w większości nie odnotowują negatywnych skutków tymczasowego zawieszenia małego ruchu granicznego. Negatywne skutki mogą dotyczyć jedynie osób wykorzystujących mały ruch graniczny do zakupu w Rosji paliwa i używek po niskich cenach. Obniżenie ruchu zmniejszyło nabywanie towarów akcyzowych w Federacji Rosyjskiej, a w konsekwencji wzrosło nabywanie tych towarów w Polsce, co niewątpliwie

spowodowało wzrost wpływów z tytułu VAT i akcyzy, który będzie zauważalny w danych opublikowanych w bliskiej przyszłości.

Analizując dane dotyczące liczby wszczętych spraw karnych skarbowych i mandatów z okresu poprzedzającego zawieszenie umowy o małym ruchu granicznym, wynika jednocześnie, że ich liczba spadła blisko trzykrotnie (np. w maju 2016 roku było takich spraw 2190, w lipcu 2016 roku 885). Oznacza to, że po zawieszeniu umowy o małym ruchu granicznym nastąpił znaczny spadek zabronionej prawem działalności związanej z przemysłem paliwa, papierosów oraz alkoholu.

Z poważaniem,

MINISTER

SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

z up. Sebastian Chwałek

Podsekretarz Stanu

Otrzymuje:

Sekretariat Prezesa Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.