

KALININGRAD – PILOT ROSYJSKIEJ POLITYKI WOBEC UE?

*Bartosz
Musiałowicz*

W CZERWCU 2006 R. GUBERNATOR OBWODU KALININGRADZKIEGO GEORGIJ BOOS POWIEDZIAŁ, ŻE KALININGRAD JEST MIEJSCEM, KTÓRE MOŻE STAĆ SIĘ CZYNNIKIEM UMACNIAJĄCYM I PILOTUJĄCYM WSPÓŁPRACĘ POMIĘDZY UNIĄ EUROPEJSKĄ A ROSJĄ. WŚRÓD ANALITYKÓW I OBSERWATORÓW ZAJMUJĄCYCH SIĘ OBWODEM KALININGRADZKIM PONOWNIE POJAWIŁY SIĘ GŁOSY, ŻE W ROSYJSKIEJ POLITYCE ZAGRANICZNEJ KALININGRAD MA SPEŁNIAĆ ROLĘ „PROJEKTU PILOTAŻOWEGO”, DOŚWIADCZALNEGO, W OPARCIU O KTÓRY KREML BĘDZIE PROJEKTOWAŁ PRZYSZŁY MODEL WSPÓŁPRACY FR I REGIONÓW ROSJI Z UE.

Po rozpadzie ZSRR, w ciągu lat 90., Kaliningrad był najczęściej określanym jako terytorium o statusie „podwójnego peryferium”. Z jednej strony miał peryferyjny status w polityce Kremla, który nie był w stanie przez cały ten okres wypracować jasnej i konsekwentnej polityki wobec regionu. Władze w Moskwie unikały dyskusji na temat Kaliningradu na forum organizacji międzynarodowych (w tym UE i NATO), obawiając się umiędzynarodowienia problemu, uznawanego za wewnętrzną sprawę Rosji. Ponadto, w porównaniu z innymi podmiotami FR, władze w Moskwie regulowały stosunki z Obwodem Kaliningradzkim (OK) głównie poprzez jednostronne decyzje władz centralnych, a nie dwustronne porozumienia z lokalnymi władzami w Kaliningradzie¹. Z drugiej strony podobne podejście prezentowała Unia Europejska, która również nie wypracowała własnej spójnej wizji stosunków z Kaliningradem.

DYLEMATY KREMLA

Zdaniem A. Moszesa, stosunek Kremla do problemu Kaliningradu w latach 90. cechowały dwa dylematy². Po pierwsze, czy OK ma być rosyjskim silnym posterunkiem wojskowym, czy też bramą do Europy. Po drugie, jak zapobiec ewentualnemu oderwaniu się OK od Rosji: poprzez zapewnienie warunków dla dynamicznego rozwoju gospodarczego regionu, czy też poprzez uzależnienie go od subsydiów z budżetu FR.

A. Moszes słusznie zauważa, że pierwszy dylemat został rozwiązany na rzecz demilitaryzacji regionu, o czym świadczy stała redukcja rosyjskiego kontyngentu wojskowego stacjonującego w Obwodzie³. Drugi dylemat wciąż pozostał aktualny po roku 2000, choć późniejsze wydarzenia (w tym ostatnie, o czym niżej) zdawały się świadczyć o podjęciu decyzji o powierzeniu OK większej samodzielności gospodarczej, w celu umożliwienia rozwoju gospodarczego regionu. Samodzielność ta, podobnie jak pozostałych regionów kraju, ma mieć jednak ściśle ograniczony i nadzorowany przez Kreml charakter. Sytuacja Kaliningradu wpisuje się bowiem w nurt reform administracyjnych w FR w ostatnich latach, które zmierzają do zapewnienia władzy centralnej większego stopnia kontroli nad administracją poszczególnych regionów. Sytuacja OK ma ponadto własną specyfikę, wynikającą z odseparowanego od Rosji położenia i otoczenia przez państwa UE. Ze specyfiki tej wynika szczególna wrażliwość Kremla na wszelkie sygnały o tendencjach kaliningradzkiego establishmentu do uzyskania większej samodzielności i niezależności od centrum.

Pod koniec lat 90. stawało się stopniowo oczywiste, że rozszerzenie UE oraz NATO na wschód jest jedynie kwestią czasu. Świadomość nieuchron-

1) Status Obwodu był regulowany głównie przez akty prawne wydawane przez prezydenta i rząd FR. W latach 1991-1998 władze federalne przyjęły ponad 15 aktów normatywnych dotyczących OK. Żaden z podmiotów składowych FR „nie zyskał” takiej uwagi Kremla: P. Wolffsen, A. Sergounin, Kaliningrad, „A Russian Exclave or ‘Pilot Region’?”, Niżnyj Nowogrod 2004; A. Sergounin, „Kaliningrad: a Russian Outpost or Window on Europe?”, Niżnyj Nowogrod 2003.

2) A. Moszes, „Kaliningrad: Challenges Between Russia and Europe”, 2004.

3) W latach 1994-2005 liczba żołnierzy stacjonujących w regionie zmniejszyła się z 38 tys. do 11,6 tys. Liczba jednostek we Flocie Bałtyckiej spadła z ok. 450 do poniżej 200.

ności tych procesów prawdopodobnie legła u podstaw decyzji władz rosyjskich odnośnie Kaliningradu. Obawiano się, że przy braku konkretnych działań wobec OK rozszerzenie UE i NATO może doprowadzić do powstania nowej ekonomicznej żelaznej kurtyny w regionie, oddzielającej kraje członkowskie UE i Kaliningrad, a być może także do stopniowej utraty kontroli nad OK przez Kreml. Ponadto wydaje się, że dostrzeżono niewystarczającą wielkość środków finansowych przeznaczanych na rozwój regionu z budżetu federalnego (sytuację dodatkowo skomplikował kryzys finansowy roku 1998). Czynniki te miały leć u podstaw zmiany stosunku Rosji do OK, a właściwie początku tworzenia polityki FR wobec tego regionu, polegającej m.in. na rozwoju kontaktów międzynarodowych Kaliningradu oraz podjęciu szeregu nowych przedsięwzięć gospodarczych w OK⁴.

Decyzja o rozpoczęciu dialogu politycznego z UE na temat Kaliningradu miała zostać podjęta w połowie 1999 r., po czym jesienią tego roku Władimir Putin (jeszcze jako premier) przedstawił podczas wizyty w Helsinkach Średnioterminową Strategię Rozwoju Stosunków z Unią Europejską. W dokumencie tym znalazła się koncepcja OK jako „regionu pilotażowego” w stosunkach Rosja UE⁵. W marcu 2001 r. rosyjski rząd przyjął Koncepcję Federalnej Polityki Społeczno-Ekonomicznej wobec Kaliningradu, której celem było stworzenie warunków dla rozwoju gospodarczego regionu. Ponadto, wśród oficjalnie deklarowanych celów polityki rosyjskiej znalazło się m.in. zniesienie ograniczeń OK w kontaktach gospodarczych z UE i krajami bałtyckimi. W grudniu 2001 r. został ostatecznie przyjęty Federalny Program Celowy Rozwoju Kaliningradu do roku 2010, przewidujący zainwestowanie w OK w ciągu 9 lat ok. 93 mld rubli (3 mld euro⁶). Realizacja tego programu napotyka jednak prawdopodobnie na trudności. Zwrócono uwagę na prawdopodobne problemy z zapewnieniem finansowania przewidzianych przedsięwzięć⁷. Niezadowolenie z przebiegu realizacji programu wyraził m.in. urzędujący od jesieni ubiegłego roku gubernator Obwodu Georgij Boos⁸.

NOWA SIŁA – GEORGIJ BOOS

Symbolem i oznaką nowej polityki Kremla wobec Kaliningradu po rozszerzeniu Unii Europejskiej ma być objęcie urzędu Gubernatora OK przez Gerogija Boosa⁹, 28 września 2005 r.

-
- 4) Niektórzy obserwatorzy rosyjskiej sceny politycznej sądzą, że jednym z powodów takiej zmiany w polityce FR była chęć zdobycia należytej uwagi międzynarodowej i uznania przez W. Putina, przejmującego władzę po Borysie Jelcynie. Stąd pomysł „regionu pilotażowego”, dzięki któremu W. Putin miałby zyskać międzynarodową „legitymację” dla swoich rządów: L. Karabeszkin, „Kaliningrad as a Test Case for Russian-European Relations: Overcoming Identity Othering and Asymmetric Conflict”, Instituut voor Internationaal en Europees Beleid, 2002.
- 5) Reakcja UE przyszła stosunkowo późno, bo w początkach 2001 r. Dzięki wysiłkom szwedzkiej prezydencji w UE, Bruksela zgodziła się podjąć współpracę z Moskwą w celu uniknięcia przekształcenia Kaliningradu w obszar niestabilności po rozszerzeniu UE na kraje bałtyckie i Polskę.
- 6) Program przewidywał, że PKB regionu per capita wzrośnie 2,4 raza, do 7200 USD (Purchasing Power Parity), a dochody budżetu regionalnego 2,7 raza. Przewidziano realizację 60 projektów inwestycyjnych i 93 innych. Programowi zarzucono jednak, że jest nierealistyczny. 31 projektów ma na celu m.in. „zabezpieczenie geostrategicznych interesów Rosji na obszarze bałtyckim” (rozwój infrastruktury transportowej, bezpieczeństwo energetyczne, ekologia, poprawa systemu prawa w regionie). 49 projektów ma realizować cele „ogólnofederalne” (rozwój społeczno-ekonomiczny, reorganizacja gospodarki regionu w kierunku eksportowym, usprawnienie funkcjonowania Specjalnej Strefy Ekonomicznej, rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej, rozwój bazy turystyczno-rekreacyjnej). Cele „regionalne” ma realizować 47 projektów (rozwój rolnictwa, rybołówstwa i sfery socjalnej).
- 7) W programie m.in. założono, że 14 proc. środków będzie pochodzić z budżetu federalnego, 4,7 proc. – z budżetu regionalnego, 20 proc. – ze środków uczestników realizowanych projektów, 22 proc. – z kredytów, a 39,3 proc. – z „innych” źródeł: A. Moszes, *op.cit.*
- 8) W czerwcu br. w rozmowie z dziennikarzami G. Boos stwierdził m.in., że program ten wymaga korekty. Określił go jako zbiór oderwanych przedsięwzięć, często nie powiązanych ze sobą. Powiedział również, że pomoc federalna dla Obwodu jest niezbędna (w br. wyniosła ona blisko 4 mld rubli): RIA Novosti z 20 czerwca 2006 r.
- 9) G. Boos, ur. w 1963 r. Od 2003 r. sprawował funkcję wiceprzewodniczącego Dumy Państwowej FR, a także członka prezydium frakcji „Jedna Rosja” i członka Wysokiej Rady partii „Jedna Rosja”. Karierę polityczną rozpoczął w 1995 r., kiedy to został wybrany deputowanym do Dumy Państwowej drugiej kadencji. Z wykształcenia inżynier-elektryk, w parlamencie zasiadał w komisjach ds. budżetu, podatków, banków i finansów. Od września 1998 r. do maja 1999 r. zajmował stanowisko szefa Państwowej Służby Podatkowej (odszedł wraz ze zdymisjonowanym rządem Jewgienija Primakowa).

G. Boos rozpoczął swoje urzędowanie od reformy administracji Obwodu. Już dzień po objęciu przez niego stanowiska gubernatora, 29 września 2005 r., Duma Obwodu Kaliningradzkiego zebrała się w celu zatwierdzenia szeregu zmian w lokalnym ustawodawstwie¹⁰. Pakiet ekspresowo przyjętych zmian obejmował m.in. wzmocnienie władzy gubernatora Obwodu oraz powołanie regionalnego rządu, w miejsce administracji obwodowej. Jednocześnie ograniczono rolę Dumy (wicepremierów i ministrów rządu będzie mianował gubernator, a nie parlament). Nowy rząd, sformowany w ciągu kolejnych tygodni, składa się z 12 ministerstw i szeregu wyspecjalizowanych agencji. Na jego czele stoi premier, którym został gubernator Obwodu. Jednocześnie istotnie zredukowano obsadę urzędniczą administracji. Liczba departamentów zmniejszyła się z 34 do 24. W ciągu 2 miesięcy od objęcia urzędu gubernatora przez G. Boosa, liczba pracowników aparatu administracyjnego w OK zmniejszyła się z 1377 osób do 686¹¹.

Mianowanie G. Boosa, „wysłannika” Kremla, na gubernatora Obwodu Kaliningradzkiego, jest wyrazem dążenia Moskwy do utrzymania/wzmocnienia kontroli centrum nad Obwodem, co jest zgodne z ogólną tendencją przemian administracyjnych w Rosji. Przykładem „centralizacyjnych” przemian jest m.in. reforma administracyjna, w ramach której utworzono 7 okręgów federalnych (Kaliningrad znalazł się w ramach Okręgu Północno-Zachodniego), na których czele postawiono wysłanników prezydenta FR, którym zostali podporządkowani gubernatorzy regionów. Włączenie Kaliningradu do Okręgu Północno-Zachodniego bywa interpretowane jako dążenie do spowodowania zbliżenia OK do innych rosyjskich regionów, co miałyby być panaceum na „oddalenie” się tego regionu od centrum (Rosji¹²).

Od momentu objęcia urzędu gubernatora OK przez G. Bossa przystąpiono do wzmacniania pozycji nowopowołanego rządu obwodowego¹³. G. Boos poparł też kremlowski projekt przekazania uprawnień merów miast będących stolicami regionów gubernatorom, a także mianowania merów przez gubernatorów (na wniosek rad miejskich stolic regionów¹⁴).

Gubernator G. Boos ma zapewnione dogodne warunki polityczne swobodnego realizowania własnej (lub kremlowskiej) wizji OK. Wraz z nim, z Moskwy przybyła do Kaliningradu grupa zaufanych urzędników i polityków, którzy stanowią obecnie zaplecze przeprowadzanych reform i gwarantują nadzór nad nimi. Stanowią oni około połowy składu nowego rządu.

Jednym z nich jest były szef administracji dzielnicowej w Moskwie Siergiej Bułycziov, który sprawuje obecnie funkcję przewodniczącego Dumy OK. W obwodowej Dumie większość stanowią deputowani z „Jednej Rosji”, którzy sprawnie akceptują projekty przedłożone do rozpatrzenia przez władzę wykonawczą¹⁵. Większość przewodniczących komitetów w Dumie Obwodu to również politycy „Jednej Rosji”. Ponadto, w kwietniu 2006 r. przyjęto poprawkę do regulaminu Dumy, w myśl której frakcję mogą utworzyć jedynie partie, które w wyborach uzyskały co najmniej 4 mandaty. W rezultacie w Dumie obecnej kadencji mogą istnieć jedynie 2 frakcje: „Jednej Rosji” i Komunistycznej Partii FR. Z „Jednej Rosji” pochodzi również m.in. przewodniczący Miejskiej Rady Deputowanych w Kaliningradzie, Aleksandr Jaroszuk. Warunki działania opozycji politycznej w Obwodzie stają się również coraz trudniejsze.

Jednym z najistotniejszych celów, które postawił sobie G. Boos jako gubernator, jest walka z korupcją i nielegalnymi grupami biznesowymi, które w poprzednich latach stały się prawdziwą plagą regionu. Niektórzy obserwatorzy zauważają, że G. Boos ma sporą orientację w sposobach omijania prawa przez nieuczciwych przedsiębiorców i urzędników, i że dzięki temu będzie mógł zrealizować zapowiadane cele walki z korupcją.

-
- 10) R. Lopata, „Kaliningrad anniversary: the first steps of Georgy Boos”, w: „Anatomy of Hostage: Kaliningrad Anniversary Case”, marzec 2006 r.
 - 11) A. I. Riabuszew, Большой Боос маленькой территории, „Niezawisimaja Gazieta”, 8 listopada 2005 r.
 - 12) P. Wolffsen, A. Sergounin, Kaliningrad: „A Russian Exclave or ‘Pilot Region’?”, Niznyj Nowograd 2004 r.
 - 13) Chodzi o ustawę „O trybie zarządzania i rozporządzania własnością państwową Obwodu Kaliningradzkiego”, która w praktyce przekazuje kompetencje decyzyjne w tym zakresie rządowi.
 - 14) Chodzi o poprawki do ustawy federalnej „O ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej”: Biuletyn Obwód Kaliningradzki, Ośrodek Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego w Olsztynie, nr 7 (143), lipiec 2006 r.
 - 15) A. I. Riabuszew, Большой Боос маленькой территории, „Niezawisimaja Gazieta”, 8 listopada 2005 r.

Według niektórych opinii, G. Boos miał dać lokalnym przedsiębiorcom do wyboru: albo będziecie przestrzegać nowych reguł gry, albo zostaniecie wyeliminowani z rynku przez rywali z Moskwy, popieranych m.in. przez mera tego miasta Jurija Łuzkowa (ojca chrzestnego córki G. Boosa¹⁶). Istnieją sygnały mówiące o tym, że działania gubernatora już przyniosły pierwsze rezultaty¹⁷. G. Boos zapowiedział też, że przyjrzy się procesom prywatyzacyjnym, przeprowadzonym w Obwodzie w ostatnich latach, pod kątem ich zgodności z prawem. Groźba wszczęcia postępowań renacjonalizacyjnych jest podobno również jednym z argumentów mających skłonić lokalne kaliningradzkie elity do posłuszeństwa wobec nowego gubernatora.

G. Boos postawił sobie także za cel doprowadzenie do rozwoju demograficznego OK. W ramach ogłoszonych planów znajduje się m.in. zachęcenie do osiedlania się w regionie osób pochodzenia rosyjskiego zamieszkałych m.in. w krajach bałtyckich. W ten sposób G. Boos chciałby doprowadzić do podwojenia się liczby ludności regionu (z ok. 1 mln do 2 mln) i zlikwidowania problemu niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej (szacuje się, że potrzeba ok. 15-20 tys. takich osób). W tym celu opracowano też obwodowy program przesiedleńczy, mający stymulować napływ do OK. głównie specjalistów z różnych branż. Z kolei państwowy program „O środkach wspierających dobrowolny powrót do FR rodaków mieszkających za granicą” (przyjęty w czerwcu 2006 r.), przewiduje powiększenie liczby ludności Obwodu o ok. 450 tys. do 2015 r. Istnieją jednak poważne wątpliwości, czy powyższe działania przyniosą rezultaty. Jest mało prawdopodobne, aby Rosjanie np. z krajów bałtyckich, w których stopa życiowa przeciętnego obywatela jest na wyższym poziomie niż w OK, chcieli przeprowadzić się do Obwodu¹⁸. Ponadto nie wiadomo, jaka w rezultacie będzie reakcja dotychczasowych mieszkańców Obwodu, dla których ewentualni nowi przybysze będą stanowić konkurencję w rywalizacji o pracę.

SPECJALNA STREFA EKONOMICZNA

Władze i mieszkańcy Kaliningradu wiążą duże nadzieje z nową ustawą „O specjalnej strefie ekonomicznej w Obwodzie Kaliningradzkim i wniesieniu zmian do niektórych aktów ustawodawczych FR”, która weszła w życie 1 kwietnia 2006 r. Ustawa przedłużyła obowiązujące dotychczas uregulowania podatkowe o 10 lat, a ponadto wprowadziła szereg nowych regulacji¹⁹.

Ustawa o SSE spotkała się jednak z głosami krytyki. Zauważono, że jej zapisy w pewnym stopniu mogą powielać błędy poprzednich ustaw tego typu odnoszących się do OK²⁰. Regulacjom tym zarzucano, że wywołały tak poważne uboczne efekty ekonomiczne, że postawiły pod znakiem zapytania ich pozytywne aspekty, których i tak – zdaniem niektórych – nie było zbyt wiele²¹. Część ekonomistów ocenia, że zamiast otwarcia regionu dla wolnego handlu i integracji z europejską przestrzenią ekonomiczną, ustawy o SSE w praktyce uniemożliwiły Obwodowi normalne funkcjonowanie w warunkach gospodarki rynkowej, co w praktyce prowadzi do

16) R. Lopata, *op.cit.*

17) Wg danych organów podatkowych, dochody podatkowe budżetów wszystkich szczebli w pierwszym kwartale 2006 r. wyniosły ponad 6,7 mld rubli, co oznacza wzrost o ponad 47 proc. w porównaniu z analogicznym okresem w roku ubiegłym. M.in. dzięki temu w tym samym kwartale udało się uzyskać nadwyżkę w obwodowym budżecie, w wysokości 321 mln rubli (za: Biuletyn Obwód Kaliningradzki, Ośrodek Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego w Olsztynie, nr 6 (142), czerwiec 2006 r. oraz nr 4(140), kwiecień 2006 r.).

18) Przykładowo, liczba osób wyjeżdżających z Łotwy do Rosji systematycznie spada: w 2003 r. było ich 938, w 2004 – 778, w 2005 – 587 osób (źródło: Biuletyn Obwód Kaliningradzki, Ośrodek Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego w Olsztynie, nr 7 (143), lipiec 2006 r.).

19) Zgodnie z nimi przedsiębiorcy, którzy w ciągu 3 lat działalności w Obwodzie zainwestują 150 mln rubli (ok. 5 mln USD), zostaną całkowicie zwolnieni z podatków na 6 lat, a na kolejne 6 będą zwolnieni z 50 proc. zobowiązań podatkowych. Inwestorzy są zobowiązani wytwarzać na terytorium OK co najmniej 70 proc. produkcji. Połowa zatrudnianych pracowników musi być mieszkańcami Obwodu.

20) Pierwszą strefę (Wolną Strefę Ekonomiczną) w Obwodzie utworzono w 1991 r. Kolejna ustawa (Specjalna Strefa Ekonomiczna) weszła w życie w 1996 r.

21) Chodzi m.in. o doprowadzenie do sytuacji, w której wartość importu przekroczyła 3-4 krotnie wartość regionalnego PKB, wywołując znaczny deficyt w handlu zagranicznym OK. Ponadto, nie udało się przyciągnąć istotnych inwestycji, dających znaczne perspektywy rozwojowe. W latach 1994-1998 zagraniczne inwestycje w OK wyniosły jedynie ok. 66 mln USD (P. Wolffsen, A. Sergounin, „Kaliningrad: A Russian Exclave or ‘Pilot Region’?”, Niżnyj Nowogrod 2004).

upośledzenia gospodarczego regionu²². Pojawiły się opinie, że nowa ustawa tworzy dogodny warunki jedynie dla wielkich inwestycji (próg 150 mln rubli), dla których w rzeczywistości nie ma w Obwodzie miejsca²³. Ponadto twierdzi się, że w rzeczywistości dla zagranicznych inwestorów największe znaczenie mają problemy związane z ryzykiem inwestycyjnym w OK oraz administracyjnymi barierami dla działalności gospodarczej, którym w nowej ustawie poświęcono niewiele miejsca²⁴. Również Konsul Generalny Niemiec w Kaliningradzie Guido Herz zauważył, że nowa ustawa o SSE może okazać się mało atrakcyjna dla małych i średnich inwestorów niemieckich, z uwagi na wprowadzony wymóg zainwestowania 150 mln rubli (Regnum.ru z 27 kwietnia 2006 r.).

Do innych „wielkich” przedsięwzięć, których realizację zapowiada G. Boos należy zaliczyć m.in. modernizację infrastruktury drogowej OK (budowa ponad 700 km dróg szybkiego ruchu), modernizację lotnisk, rozwój mieszkalnictwa i budownictwa miejskiego. Interesującym pomysłem jest plan odbudowy byłych zamków krzyżackich, w celu przyciągnięcia turystów.

BIAŁORUSKI PROJEKT

Jednym z pomysłów G. Boosa, które mają stymulować szybki rozwój Kaliningradu, jest zacieśnianie stosunków z Białorusią. Docelowo Kaliningrad miałby się stać korytarzem transportowym, „oknem na świat”, dla białoruskiej gospodarki. Rozmowy na ten temat, z różnymi rezultatami toczą się od ponad roku. W grudniu 2005 r. wicepremier Białorusi Wasilij Dołgojew potwierdził, że jest ona zainteresowana w „konkurencyjności” możliwości przeładunkowych portu w Kaliningradzie w stosunku do portów w Ventspils i Kłajpedzie²⁵. Podkreślił, że Kaliningrad powinien mieć w tym zakresie ofertę porównywaną z Łotwą i Litwą (przykładowo obecnie łotewskie opłaty tranzytowe są ok. 2 razy niższe niż w Kaliningradzie). W maju 2006 r. premier Białorusi Siergiej Sidorski, podczas wizyty w tym kraju delegacji przedsiębiorców i urzędników z Kaliningradu, powiedział, że powinna nastąpić zmiana kanałów, którymi Białoruś eksportuje 16 mln ton swoich produktów. Do tej pory (szacunki za 2005 r.) przez porty OK przechodziło jedynie ok. 2 proc. tego eksportu²⁶. Z kolei w sierpniu 2006 r. G. Boos poinformował o planach budowy nowego terminalu przeładunkowego w porcie w Bałtijsku, przeznaczonego specjalnie dla eksportu bia-

łoruskich towarów²⁷. Inwestycja ma kosztować 8 mld rubli (przy czym białoruscy inwestorzy mają zostać objęci preferencjami Specjalnej Strefy Ekonomicznej). Głównym towarem eksportowanym przez ten terminal w przyszłości mają być białoruskie nawozy potasowe. Wydaje się jednak, że los całego przedsięwzięcia w dużym stopniu będzie zależał od czynników pozaekonomicznych. Kluczowe znaczenie będą miały zapewne relacje pomiędzy prezydentami W. Putinem i A. Łukaszenką, przekładające się na stosunki między oboma krajami.

W ramach tej wizji miałyby także dojść do realizacji szeregu wspólnych przedsięwzięć gospodarczych (m.in. w budownictwie i rolnictwie). Dzięki temu wymiana handlowa między Białorusią a Kaliningradem miałyby wzrosnąć do ponad 200 mln USD.

BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE OBWODU

Czynnikiem, który według niektórych opinii mógłby utrudnić/unieвозмоwić realizację ambitnych planów inwestycyjnych w Obwodzie Kaliningradzkim, może okazać się wzrost potrzeb energetycznych całego regionu. Realizacja wielkich, energochłonnych projektów (np. budowa huty stali przez inwestorów niemieckich), będzie wymagała zwiększenia dostaw surowców energetycznych. Kierując się tymi obawami gubernator G. Boos zaapelował o zwiększenie dostaw gazu do OK do 3 mld m³ gazu rocznie w 2010 r. Zwiększenia dostaw domaga się także kierownictwo nowowybudowanej elektrociepłowni TEC-2.

22) P. Abelsky, „Kaliningrad Breaks Out”, „Russia Profile”, 20 lutego 2006 r.

23) *ibid.*

24) *ibid.*

25) Regions.ru z 13.02.2006 r. (Novosti Federacji).

26) Ponad połowa eksportu przechodziła przez łotewski port Ventspils, 21 proc. przez litewską Kłajpedę, a 18 proc. przez ukraiński port Nikołajew.

27) Gazeta „Gudok”, 24.08.2006 r.

Elementem, który napawa troską władze OK jest także fakt, że Obwód jest w ok. 80 proc. zależny od dostaw energii i surowców energetycznych z zewnątrz, co sprawia, iż konieczny jest tranzyt dostaw przez terytoria krajów ościennych. Sytuację komplikuje fakt, że w bilansie paliwowym Obwodu gaz stanowi ok. połowę, a wykorzystanie surowców energetycznych jest nieefektywne (podobnie jak w całej Rosji). Z punktu widzenia niezależności energetycznej regionu, do której dążą władze OK, jest to sytuacja niekorzystna. Dlatego też podjęto działania mające na celu zmianę tej sytuacji (wspomniana budowa TEC-2, planowana rekonstrukcja TEC-1). W ramach tych przedsięwzięć planowano także budowę rafinerii ropy naftowej. Koncern ŁUKoil, który miałby taką inwestycję przeprowadzić, nie jest jednak zainteresowany przedsięwzięciem, z uwagi na jego niską opłacalność, wysokie ryzyko inwestycyjne oraz brak możliwości realizacji bezpośrednich dostaw surowca z Rosji (koszty i ewentualne trudności tranzytowe)²⁸.

Obecna infrastruktura gazociągowa dostarczająca gaz do Obwodu osiągnęła już maksymalny poziom przepustowości. Konieczne byłoby zatem wybudowanie nowego gazociągu lub odpowiednia modernizacja istniejących urządzeń (gazociąg Mińsk-Wilno-Kaliningrad). Nie ma też odpowiednich podziemnych zbiorników gazu w Obwodzie²⁹. Rozwiązaniem mogłaby być np. budowa odnogi odchodzącej od budowanego Gazociągu Północnego do Kaliningradu, co – w zależności od jej przepustowości – mogłoby oznaczać uniezależnienie się Kaliningradu od tranzytu tego surowca przez kraje sąsiednie (Białoruś, Litwa). Pomysł ma poparcie Kremla. Tymczasem Gazprom jest raczej niechętny budowie tego rodzaju odgałęzienia. Niewykluczone, że chodzi tu m.in. o to, że gaz, który byłby w przyszłości dostarczany odnogą, musiałby być sprzedawany Kaliningradowi po niższej, wewnątrzrosyjskiej cenie³⁰. Ponadto, rosnące koszty budowy Gazociągu Północnego sprawiają, że być może dlatego Gazprom wolałby uniknąć konieczności budowania odgałęzienia do Kaliningradu (co spowodowałoby dalszy wzrost kosztów całego przedsięwzięcia). Wokół kwestii ewentualnej budowy odgałęzienia Gazociągu Północnego do Kaliningradu panuje niejasna sytuacja i pojawiają się często sprzeczne informacje, które zdają się potwierdzać, że ostateczny los tego odgałęzienia jest niepewny³¹.

SEPARATYZM

Szczególna wrażliwość Kremla na kwestie niezależności Kaliningradu wynika z wciąż żywych i deklarowanych obaw o możliwość utraty kontroli

nad oddzielnym od reszty kraju Obwodem. Dyskusja na ten temat wśród rosyjskich komentatorów, polityków i dziennikarzy jest wciąż żywa, choć wydaje się, że w dużym stopniu jest ona prowadzona na użytek wewnętrzny (propagandowy³²), w celu mobilizacji społeczeństwa (zwłaszcza mieszkańców OK) wokół polityki Kremla. Ponadto w ostatnich latach pojawiły się sygnały o rosnących „sentymentach separatystycznych” wśród mieszkańców OK. Zgodnie z nimi, za odłączeniem się od Rosji miałyby opowiadać się ok. 60 proc. mieszkańców Obwodu w wieku poniżej 28 lat³³, choć trudno potwierdzić wiarygodność tych informacji. Być może wpływ na taki

-
- 28) Niektórzy sugerują także, że na decyzję ŁU Koilu miał wpływ niedawny rosyjsko-litewski kryzys, związany z remontem rurociągu „Przyjaźń”. Dyrektor generalny ŁU Koil stwierdził m.in., że ewentualna budowa rafinerii w OK niesłaby za sobą duże ryzyko polityczne i ekonomiczne: kalininograd.ru 21.09.2006 r.
- 29) Istniejące plany przewidują budowę grupy zbiorników w rejonie Romanowa, o łącznej pojemności ok. 1,2 mld m³ gazu.
- 30) A. Moszes, *op.cit.*
- 31) W połowie 2005 r. prezes Gazpromu Aleksiej Miller stwierdził, że odnoga zostanie zbudowana, a dostawy gazu rozpoczną się w 2010 r. Jednak ewentualna realizacja pomysłu była (i jest) w dalszym ciągu dyskutowana. W marcu 2006 r. G. Boos powiedział, że nie rozumie polityki Gazpromu, który nie może zapewnić odpowiedniej wielkości dostaw gazu do OK i nie chce zbudować odgałęzienia Gazociągu Północnego. Z kolei wiceprezes Gazpromu Aleksandr Riazanow uznał pomysł budowy odgałęzienia za niezbyt „racjonalny”. Riazanow poinformował też, że bezpieczeństwo energetyczne OK (dostawy na poziomie 2,5-3 mld m³ gazu rocznie od 2010 r.) uda się zapewnić bez konieczności budowy odgałęzienia od Gazociągu Północnego. Z kolei już w czerwcu 2006 r. poinformowano, że Kaliningrad zamierza uczestniczyć w projekcie Gazociągu Północnego (minister gospodarki Obwodu N. Własienko poinformował, że w Kaliningradzie planowane jest podjęcie prac nad budową odpowiedniej infrastruktury): www.top.rbc.ru z 04.07.2005 r., www.oilru.com z 10.03.2006 r., 27.03.2006 r., 29.03.2006 r., 16.06.2006 r.
- 32) We wrześniu 2005 r., jeszcze przed oficjalnym objęciem urzędu gubernatora OK wypowiedział się na ten temat sam G. Boos, mówiąc w wywiadzie prasowym, że o ewentualnym oddaniu Kaliningradu Niemcom nie może być mowy, Георгий Боос не отдаст Германии родину Канта, *Wiedomosti*, 19 września 2005 r.
- 33) S. Kowtunow, Kaliningrad: „Gateway to Wider Europe, Russia in Global Affairs”, January-March 2005.

stan opinii społecznej w OK ma fakt, że jego mieszkańcy znacznie częściej podróżują na Zachód, niż do Rosji (podobno 90 proc. młodych mieszkańców OK było już po kilka razy w Polsce, na Litwie i w Niemczech, podczas gdy w Rosji nigdy³⁴). W celu promowania Rosji wśród młodych mieszkańców Obwodu, został uruchomiony programy edukacyjny „My Rosjanie”. W jego ramach do tej pory na wycieczki do Rosji wyjechało już ponad 10 tys. uczniów, 200 studentów i ok. 1000 młodych nauczycieli. Program był pierwotnie przewidziany na 2 lata, jednak G. Boss w sierpniu 2006 r. zaproponował, aby był on realizowany stale (pomysł poparł prezydent W. Putin).

Otwarcie o możliwości utraty Obwodu Kaliningradzkiego przez Rosję mówił w 2005 r. m.in. wiceprezydent Rosyjskiej Akademii Nauk Geopolitycznych gen. Leonid Iwaszow³⁵. Niektórzy analitycy sugerowali, że w OK nastąpiły warunki sprzyjające przeprowadzeniu „kolorowej rewolucji” przez antyrosyjskie siły³⁶. Pojawiły się również zupełnie nieprawdopodobne sugestie, że Kreml prowadzi tajne rozmowy nt. przekazania Obwodu Unii Europejskiej i wypłaty Niemcom odszkodowania „za następstwa sowiecko-rosyjskiej okupacji”³⁷.

Wewnętrzny wymiar zagrożenia ze strony „sił separatystycznych” zdają się sugerować sygnały, że o separatystyczne tendencje kaliningradzkie media oskarżały lokalnych polityków opozycyjnych³⁸. W rzeczywistości radykalny program separatystyczny głosi niewielkie ugrupowanie Bałtycka Partia Republikańska. Głównym punktem jej programu jest podkreślanie niezdolności władz regionu do zaproponowania odpowiedniego programu rozwoju regionu. Partia proponuje utworzenie Republiki Bałtyckiej, która miałaby status stowarzyszony z Federacją Rosyjską, a jednocześnie, jako samodzielny podmiot prawa międzynarodowego, wolną drogę do integracji z UE. Obywatele tej republiki mieliby posiadać paszporty zarówno rosyjskie, jak i UE.

Formą odpowiedzi Kremla na możliwe tendencje w kierunku autonomizacji OK było przysłanie z Moskwy nowego gubernatora i grupy polityków, którzy mają zapewnić utrzymanie kontroli nad tym regionem. Ponadto władze FR podjęły działania, które mają stymulować zacieśnianie kontaktów gospodarczych pomiędzy centrum i Kaliningradem. Jednym z elementów tego programu jest uruchamianie kolejnych bezpośrednich połączeń promowych pomiędzy Obwodem a Rosją (Sankt-Petersburg), dzie-

ki czemu Kreml pragnie uniknąć zależności od tranzytu przez terytorium Litwy. We wrześniu 2006 r. uruchomiono rejsy promów transportujących składy kolejowe z portu w Bałtijsku do Ust-Ługi (Zat. Fińska na zachód od Petersburga), dzięki czemu ma być rozwiązany problem połączeń kolejowych (wcześniej powstał tu terminal promowy obsługujący promy samochodowe). G. Boss twierdzi, że nowe połączenie pozwoli transportować 1,5 mln ton towarów z Rosji do Kaliningradu rocznie, choć zdaniem prezesa Kolei Rosyjskich (RŽD) Władimira Jakunina, w perspektywie rocznie może być transportowanych do 16 mln ton towarów. Ponadto, poinformowano o możliwości przedłużenia tego połączenia do Niemiec³⁹. Ponad rok wcześniej, w czerwcu 2005 r., uruchomiono kolejną linię kontenerową pomiędzy Bałtijskiem a Petersburgiem.

Jak się wydaje, G. Boos postawił sobie także za cel uzyskanie większej samodzielności OK w stosunkach zewnętrznych. Realizując ten cel udało mu się m.in. już w październiku 2005 r. przeforsować pomysł połączenia Przedstawicielstwa MSZ FR w Kaliningradzie z Agencją Stosunków Międzynarodowych przy rządzie regionalnym OK.

34) *ibid.*

35) M. Czernow, Россия теряет Калининград, RBC Daily, 18 marca 2005 r.

36) *ibid.*

37) *ibid.*

38) Wg niektórych doniesień, w czasie wyborów do Dumy Obwodowej w lokalnych mediach miały się pojawiać informacje o separatystycznym „pomarańczowym spisku”, z którym kojarzono nazwiska polityków opozycyjnych (np. I. Rudnikowa, lidera „Partii Narodowej” oraz założyciela i redaktora naczelnego tygodnika „Kaliningradskije Nowyje Kolosa”).

39) Dyrektor Deutsche Bahn (Kolei Niemieckich) Hartmut Medorn twierdzi, że na rynku pojawi się zapotrzebowanie na przewóz towarów z Rosji do Niemiec przez Bałtijsk (RIA Novosti, 10.09.2006 r.).

Jak się wydaje, Rosja, postawiona przed faktem dokonanym w postaci rozszerzonej UE, została zmuszona do podjęcia decyzji w sprawie Kaliningradu, ale zapewne także i innych obszarów przygranicznych. Dla opisanego i wytłumaczenia reform wprowadzanych w regionie stosowana jest koncepcja „regionu pilotażowego” stosunków Rosja-UE. Być może władze na Kremlu wykorzystują Obwód Kaliningradzki jako laboratorium doświadczalne dla rozwiązań politycznych, administracyjnych i społeczno-gospodarczych, które mogłyby być następnie wykorzystywane w reformowaniu innych regionów przygranicznych (i nie tylko), wchodzących w skład FR. Możliwe zatem, że niektóre z rozwiązań zastosowanych przez Kreml w OK, jeśli okażą się one sukcesem, będzie można zaobserwować w przyszłości w innych regionach FR⁴⁰.

Koncepcja OK jako regionu pilotażowego dla przyszłych stosunków Rosja-UE poza potencjalnymi szansami rozwoju dla regionu niesie ze sobą także ważne przesłanie rosyjskiej polityki zagranicznej. „Pilotaż” stosunków UE-Rosja przez OK oznacza funkcjonowanie Kaliningradu wyłącznie jako podmiotu FR, którego ograniczona samodzielność i uprzywilejowana prawna sytuacja ekonomiczna wynikają jedynie ze specjalnej roli, którą wyznaczył mu Kreml. Wynika stąd także poniekąd, że owa pozycja OK będzie miała rację bytu tak długo, jak będzie przydatna do „pilotowania” relacji Rosja-UE. Wychodzenie poza formułę „pilotażu” również wydaje się mało prawdopodobne.

Istotnym elementem kaliningradzkiego „eksperymentu” i reformy administracyjnej jest dążenie do zapewnienia pełnej kontroli nad rozwojem wypadków w Obwodzie. Wyrazem tych dążeń jest obsadzenie stanowiska gubernatora OK przez „człowieka z Moskwy”, zapewnienie odpowiedniej prokremlowskiej przewagi w Dumie obwodowej itp. Sprawne i w gruncie rzeczy bezkonfliktowe przeprowadzenie reformy administracyjnej w OK również może sugerować, że podobny scenariusz w nieodległej przyszłości możemy obserwować w innych regionach FR.

Szerokie i ambitne plany G. Boosa oraz jego pierwsze działania wywołały w wielu rosyjskich i zagranicznych mediach komentarze, że mamy do czynienia z faktycznym przełomem w polityce Kremla wobec Obwodu Kaliningradzkiego oraz w ogóle ze zmianą miejsca Kaliningradu w polityce wewnętrznej i zagranicznej FR.

Jednakże pojawiły się także głosy przypominające, że zaistniała sytuacja jest w pewnym sensie powtórką z historii, sprzed 5 lat. Wówczas odcho-

dzący ówczesny gubernator Obwodu Leonid Gorbienko również znajdował się pod presją krytyki i oskarżeń o tolerowanie korupcji i brak przeciwdziałania zastojowi gospodarczemu regionu. Jego następca adm. Władimir Jegorow, który zwyciężył w wyborach na gubernatora OK i cieszył się poparciem Kremla, miał być „lekarstwem” na te problemy. Liczono, że popierany przez prezydenta W. Putina Jegorow ograniczy korupcję i ożywi gospodarkę Obwodu. Powszechna była nadzieja, że w obliczu członkostwa Polski i Litwy w Unii Europejskiej Kaliningrad nie zostanie zostawiony „samemu sobie” i pozbawiony wsparcia z Moskwy. Nadzieje te w ogromnej części pozostały niespełnione. Artykuły i analizy nt. Kaliningradu po upływie tych 5 lat zazwyczaj określały go jako pogrążony w korupcji region, którego mieszkańcy są zubożali i zapomniani przez Kreml.

Obecnie, po 5 latach, mieszkańcom Kaliningradu, otoczonego przez UE i NATO, znów obiecano specjalne traktowanie i programy rozwoju (wyrazem znaczenia Kaliningradu dla Rosji miały być huczne obchody 750-lecia miasta w lipcu 2005 r.). Pojawiły się zatem obawy, że i w tym przypadku za deklaracjami i zapowiedziami gruntownych zmian nie pójdą konkretne działania i reformy, a sytuacja nie zmieni się zasadniczo.

Nie można również lekceważyć czynników występujących w samym OK, które będą przeciwdziałały wprowadzaniu zmian. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim beneficjentów stanu rzeczy istniejącego do jesieni ubiegłego roku, a zatem lokalnych biznesmenów oraz byłych i obecnych urzędników, wywodzących się z lokalnych elit. Nie można wykluczać, że ewentualne zbliżenie gospodarcze regionu z Zachodem i napływ zagranicznych inwestorów wywołają niezadowolenie rosyjskiej kadry oficerskiej w regionie⁴¹.

40) W połowie sierpnia 2006 r. w Kaliningradzie przebywała delegacja władz Kaługi, która przybyła w celu zapoznania się z programem reform w Obwodzie i dotychczasowymi doświadczeniami.

41) Jesienią 2005 r. były dowódca Floty Bałtyckiej adm. Władimir Wałujew stwierdził wprost, że zacieśnianie kulturalnych i gospodarczych związków OK z Zachodem prowadzić będzie do niesiłowego oderwania się OK od Rosji. W. Wałujew stwierdził też, że osłabienie związków OK z Rosją jest celem działań państw zachodnich: *Поссорит ли командующий Балтфлотом Путина со Шредером?: Калининград за неделю*, regnum.ru z 04.09.2005 r.

Trudno dziś ocenić, czy ambitny program reform zapowiadany przez G. Boosa, zostanie urzeczywistniony. Losy tego programu w dużej mierze będą zależeć od pozycji G. Boosa wśród wpływowych elit na Kremlu oraz od stopnia samodzielności, który będzie chciał uzyskać. Nie można wykluczać, że ewentualny zbyt ni wzrost jego niezależności oraz np. popularności w ka-
liningradzkim społeczeństwie, w połączeniu z nadmiernym „otwarcie” się Obwodu na Zachód, spowoduje, że utraci on zaufanie Kremla, a program reform zostanie uznany za zagrożenie dla integralności terytorialnej FR i element wspierający tendencje separatystyczne w OK.

Prace nad tekstem ukończono 20 września 2006 r.