

# OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH

## Center for Eastern Studies

### Prace OSW / CES Studies

P R A C E

**Rok Putina**

**Putin's Year**

**Obwód kaliningradzki**

**w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej**

**The Kaliningrad Oblast**

**in the context of EU enlargement**

S T U D I E S

number

2

Warszawa lipiec 2001 / Warsaw July 2001

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich

© Copyright by Center for Eastern Studies

Redaktor serii / Series editor

**Anna Łabuszewska**

Opracowanie graficzne / Graphic design

**Dorota Nowacka**

Tłumaczenie / Translation

**Jim Todd**

Wydawca / Publisher

**Ośrodek Studiów Wschodnich**

**Center for Eastern Studies**

ul. Koszykowa 6a

Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone: +48 /22/ 628 47 67

fax: +48 /22/ 629 87 99

Naświetlanie / Offset

JML s.c.

Druk / Printed by

Print Partner

**Seria „Prace OSW”** zawiera materiały analityczne

przygotowane w Ośrodku Studiów Wschodnich

**The ‘CES Studies’ series** contains analytical materials

prepared at the Center for Eastern Studies

**Wersję angielskojęzyczną** publikujemy

dzięki wsparciu finansowemu

Departamentu Promocji

Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP

**The English version** is published

with the financial support

of the Promotion Department

of the Republic of Poland’s Ministry of Foreign Affairs

**Materiały analityczne OSW** można przeczytać

na stronie **www.osw.waw.pl**

Tam również znaleźć można więcej informacji

o Ośrodku Studiów Wschodnich

**The Center’s analytical materials** can be found

on the Internet at **www.osw.waw.pl**

More information about the Centre for Eastern Studies

is available at the same web address

Spis treści

Contents

Marek Menkiszak

Marek Menkiszak

**Rok Putina / 5**

**Putin's Year / 29**

Bartosz Cichocki

Bartosz Cichocki

Katarzyna Pełczyńska-Naęcz

Katarzyna Pełczyńska-Naęcz

Andrzej Wilk

Andrzej Wilk

**Obwód kaliningradzki w kontekście**

**The Kaliningrad Oblast in the context**

**rozszerzenia Unii Europejskiej / 12**

**of EU enlargement / 36**



# Rok Putina

Marek Menkiszak

Objęcie przez Władimira Putina władzy w Rosji miało przynieść, jak powszechnie oczekiwano, poważne zmiany w sferze politycznej i gospodarczej. Tymczasem w pierwszym roku jego prezydentury podjęte zostały głównie działania zmierzające do umocnienia władzy prezydenta i kształtowania instrumentów kontroli nad sytuacją w kraju. Osiągnięto w tej dziedzinie umiarkowany sukces, zmniejszając polityczną rolę ośrodków stanowiących dotychczas hamulce dla władzy prezydenckiej. Nadal jednak istnieje szereg czynników ograniczających wpływ Kremla na sytuację w Rosji. Spośród wielu deklarowanych wcześniej ambitnych reform w sferze politycznej, społecznej i gospodarczej zrealizowano do tej pory jedynie nieliczne – dotyczące głównie sfery administracyjnej i fiskalnej. W drugiej połowie roku zaznaczył się spadek dynamiki procesu reform i widoczny był brak konsekwencji władz w podejmowanych działaniach. Było to spowodowane między innymi obiektywnymi trudnościami i ogromną złożonością reform. Ważnym czynnikiem była jednak także niejednorodność centralnego aparatu władzy, podzielonego na nieformalne grupy o różnorodnych niekiedy interesach i odmiennych wizjach rozwoju kraju oraz niedostatek woli politycznej ze strony kluczowych decydentów z prezydentem Putinem na czele.

Narastały za to zagrożenia dla wolności słowa, rządów prawa i kształtowania w Rosji społeczeństwa obywatelskiego.

Aby osiągnąć deklarowane przez rosyjskie władze cele – a zwłaszcza przeprowadzić modernizację kraju i osiągnąć wysokie tempo wzrostu gospodarczego, które pozwoli na zmniejszenie dystansu dzielącego Rosję od najbardziej rozwiniętych państw świata i zapewnienie jej godnego miejsca na arenie międzynarodowej – konieczne byłoby podjęcie zdecydowanych działań. W szczególności przyciągnięcie zagranicznego kapitału poprzez przyśpieszenie niezbędnych reform, a szczególnie zainicjowanie reform strukturalnych zmniejszających między innymi zależność Rosji od koniunktury międzynarodowej, deregulacja gospodarki i ograniczenie (rozbudowanych i nieefektywnie realizowanych) opiekuńczych funkcji państwa. W polityce wewnętrznej rozwojowi sprzyjałoby zachowanie swobód obywatelskich, mechanizmów demokratycznych i stopniowe kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego (model „liberalny”). Alternatywą są kosmetyczne zmiany prowadzące do gospodarczej stagnacji, dalsze umacnianie kontroli państwa nad życiem społeczno-politycznym i gospodarczym. Władze reagowałyby na wzrost napięć społecznych próbą konsolidacji społeczeństwa w obliczu rzekomych wrogów zewnętrznych powodując wyraźny wzrost autorytaryzmu (model „zachowawczy”). Wydaje się, iż pomimo sprzyjających warunków

politycznych i ekonomicznych: dobrej koniunktury gospodarczej i wysokiego społecznego poparcia dla prezydenta, władze nie zdecydowały się jeszcze na konsekwentną realizację modelu „liberalnego”. Obecna polityka Kremla polega na lawirowaniu pomiędzy tymi opcjami: łączenia połowicznego autorytaryzmu (przy zachowaniu formalnych instytucji demokratycznych) z połowicznym liberalizmem gospodarczym. Kontynuacja takiej polityki i niekonsekwentna realizacja reform z czasem, wraz z pogorszeniem się koniunktury, może zepchnąć Rosję ku modelowi „zachowawczemu”. Realizacja modelu „liberalnego” (przynajmniej w sferze gospodarczej) wciąż jest jeszcze możliwa, lecz wymagałaby głębokich zmian personalnych w aparacie państwowym, jego ideowo-programowego ujednoczenia, atakże porzucenia przez Kreml imperatywu politycznego konsensu w realizacji reform oraz zaakceptowania związanych z nimi czasowych kosztów społecznych. Wiosna 2001 roku przyniosła co prawda próby przyspieszenia wysiłków reformatorskich, aprezydenckie orędzie przez Zgromadzeniem Federalnym utrzymane było wdychu ostrożnego liberalizmu, jednak pytanie o wolę polityczną władz dla wprowadzania tych deklaracji w życie pozostaje nadal otwarte.

Minął rok, od kiedy Władimir Putin został zaprzysiężony na prezydenta Federacji Rosyjskiej 7 maja 2000 r., pięć miesięcy po przejęciu obowiązków głowy państwa od Borysa Jelcyna. Skłania to do próby pewnego podsumowania zmian, jakie dokonały się w Rosji pod rządami nowego przywódcy.

Niniejszy tekst kreśli obraz reform wprowadzonych w życie przez rosyjskie władze w ciągu roku, atakże wskazuje na te deklarowane wcześniej działania reformatorskie, które bądź to wprowadzane są z opóźnieniem, bądź też nie zostały dotychczas rozpoczęte. Ocena dotyczy również sposobu wprowadzania reform.

Daje to podstawę do szerszego spojrzenia na główne kierunki zmian, jakie zarysowały się w Rosji w omawianym okresie, abędące zarówno wynikiem ogłaszanych reform, jak i rezultatem innych działań władz i procesów zachodzących w państwie.

Tekst kończą ogólne wnioski zawierające również elementy prognozy.

## I. Rosyjskie reformy: zamierzenia i ich realizacja

Zapowiedź podjęcia poważnych reform zarówno w sferze polityczno-administracyjnej, jak i społeczno-gospodarczej zawierały kolejne wystąpienia programowe Władimira Putina: wystąpienie „**Rosja na styku tysięcy**” wygłoszone przez premiera Putina na zjeździe prokremlowskiego ruchu „Jedność” 29 grudnia 1999 r. [patrz Aneks I] oraz „**List otwarty Władimira Putina do rosyjskich wyborców**” ogłoszony 25 lutego 2000 r. Dominowały w nich hasła odbudowy Rosji, przewyciężenia zjawisk kryzysowych, wzmocnienia państwa i stworzenia efektywnej gospodarki zapewniającej wzrost. Wszystko to miało się odbywać na drodze ewolucyjnej, bez wstrząsów. Deklarowanym imperatywem miało być nie pogarszanie poziomu życia ludności.

Takie ogólnikowe hasła nie mogły jednak zastąpić prawdziwego programu reform. Został on opracowany w maju 2000 r., po trwających oficjalnie pół roku pracach. Jego autorami są specjaliści z Centrum Studiów Strategicznych stworzonego z inicjatywy premiera Putina jesienią 1999 r. Na czele Centrum stał – cieszący się zaufaniem prezydenta – German Gref ito jego nazwiskiem sygnowano najczęściej przygotowaną „**Strategię rozwoju FR do roku 2010**”. Ten bardzo obszerny dokument (około 500 stron) zawierający szczegółowy plan reform w sferze polityczno-administracyjnej, społecznej i gospodarczej nigdy nie został w całości opublikowany. W maju 2000 r. do prasy przedostały się dołączone doń „Plany działań priorytetowych”. Program Grefa po wprowadzeniu poprawek został wstępnie przyjęty przez rząd (zjednoczonym skierowaniem do dalszej dyskusji). Na jego podstawie gabinet przyjął w końcu lipca dokument „**Główne działania rządu FR w sferze polityki społecznej i modernizacji gospodarki na lata 2000–2001**” (opublikowany). Dokument rządowy precyzował – w porównaniu z wersją Grefa – niektóre plany działań prawodawczych, zmieniał niektóre terminy, a przede wszystkim wyłączał całkowicie część polityczną programu (jako nie wchodzącą w kompetencje rządu) [patrz Aneks II]. Okrojony „program Grefa” stał się programem rządu Michaiła Kasjanowa. Natomiast prezydent Putin, po potwierdzeniu mandatu w wyborach w marcu 2000 r., wystąpił z oficjalną wykładnią swojej polityki w swym „**Orędziu do Zgromadzenia Federalnego**” wygłoszonym 8 lipca

2000 r. Dalsze prace nad „programem Grefa” doprowadziły do wstępnego przyjęcia przez rząd w końcu marca 2001 r. nowej wersji programu średnioterminowego oraz programu krótkoterminowego na lata 2001–2004 (które mają być nadal „dopracowywane”). Nowe deklaracje dotyczące zwłaszcza reform gospodarczych prezydent zawarł w swym kolejnym „**Oroędziu do Zgromadzenia Federalnego**” wygłoszonym 3 kwietnia 2001 r. Wreszcie w końcu kwietnia przyjęty został wspólny program polityki gospodarczej rządu i banku centralnego na najbliższy okres, a prezydent wystąpił z postaniem zawierającym wytyczne polityki budżetowej na 2002 r.

## 1. Reformy zrealizowane bądź w trakcie realizacji

Realizację deklarowanych reform oraz nie ogłoszonych wcześniej zmian rosyjskie władze rozpoczęły w maju 2000 r., tuż po zaproszeniu Władimira Putina na prezydenta. Działania te obejmowały głównie sferę władzy, w tym polityki kadrowej, stosunki z regionami, relacje z mediami i środowiskami wielkiego biznesu. Wśród obserwatorów rosyjskiej sceny politycznej zapanowało przekonanie odokonującej się poważnej przebudowie systemu politycznego i gospodarczego państwa.

Z czasem jednak zauważalne stały się inne tendencje. Napotykając niekiedy polityczny opór, Kreml zaczął zawierać kompromisy, radykalizm działań – zwłaszcza w sferze społeczno-gospodarczej – osłabł. Jesienią pojawiły się oznaki spowalniania niektórych reform. Wiele zapowiedzianych działań – szczególnie w zakresie liberalizacji gospodarki, przebudowy struktur siłowych i aparatu ścigania opóźniło się bądź w ogóle nie było podjętych.

W rezultacie bilans reform zrealizowanych w pierwszym roku rządów Władimira Putina nie był tak imponujący, jak mogło się to początkowo zdawać. W 2000 r. i w I kwartale 2001 r. weszły w życie następujące reformy:

### A. W sferze polityczno-administracyjnej

#### ■ Reforma administracji i stosunków federalnych

Na reformę składało się kilka decyzji. Przede wszystkim stworzenie w maju 2000 r. nowych jednostek administracji federalnej (nie będących jednak nowym szczeblem podziału administracyjnego i nie zmieniających statusu podmiotów federacji) – 7 okręgów federalnych (OF) i powołanie przedstawicieli prezydenta w OF. Rów-

nocześnie rozpoczął się proces tworzenia filii organów federalnych w OF, w pierwszym rządzie obejmujący organy ścigania i służby specjalne. Przedstawiciele prezydenta OF uzyskali – formalnie – uprawnienia kontrolne (ale nie władcze) wobec administracji regionalnych.

Prezydent zainicjował również ustawy prowadzące do zmiany sposobu formowania składu Rady Federacji (RF) – wyższej izby rosyjskiego parlamentu i wprowadzenia możliwości odwoływania szefów władz wykonawczych oraz rozwiązywania ciał ustawodawczych regionów w przypadku naruszenia prawa. Prezydent doprowadził do przyjęcia ustaw przez obydwie izby parlamentu w sierpniu 2000 r. W końcowej wersji zdecydowano, iż szefowie władz ustawodawczych i wykonawczych regionów utracą dotychczasowe miejsca w RF (immunitet senatorski), ale uzyskają prawo desygnowania członków RF. Wejście w życie tych zmian następuje stopniowo aż do początku 2002 r. Prezydent uzyskał także możliwość odwoływania szefów władz wykonawczych oraz rozwiązywania ciał ustawodawczych regionów w przypadku naruszenia prawa, ale procedura ta została objęta kontrolą sądową. Szefowie regionów uzyskali możliwość odwoływania szefów samorządu lokalnego mniejszych miast, a analogiczne prawo wobec merów większych miast uzyskał prezydent.

Rozpoczęto także przegląd ustawodawstwa regionalnego i dostosowywanie go do konstytucji i ustawodawstwa federalnego (25% z nich – według samego prezydenta – było z nimi sprzecznych). Na koniec 2000 r. wedle oświadczeń przedstawicieli władz zdołano dostosować 70% owego sprzecznego z prawem federalnym prawodawstwa. Proces ten nie został dotychczas zakończony.

Na 2001 rok przedstawiciele władz zapowiadają, między innymi, uregulowanie szczegółowego rozgraniczenia kompetencji pomiędzy organami federalnymi i regionalnymi.

### B. W sferze społecznej

#### ■ Reforma systemu opieki socjalnej

Rozpoczęto proces likwidacji większości ulg socjalnych, zamiany części z nich na podwyżki uposażeń i wprowadzania indywidualnej pomocy dla najbardziej potrzebujących. Budzi to sprzeciw sił lewicowych i zachowawczych. Prezydent Putin osobiście interweniował w sprawie likwidacji ulg dla wojskowych, wymuszając na rządzie właściwe ich zrekomensowanie poprzez podwyżki uposażeń. Reforma ta nie jest jednak jeszcze zakończona.

## C. W sferze gospodarczej

### ■ Reforma podatkowa

Z inicjatywy rządu i zgodnie z programem Grefa parlament uchwalił część Kodeksu Podatkowego. Wprowadził on m.in. zasadnicze zmiany w podatku od dochodów osób fizycznych (NIP). Ustanowiono niską, 13-procentową, płaską stopę podatkową. Zmiany weszły w życie od początku 2001 r. Mimo kontrowersji ustalono wprowadzenie jednolitego podatku socjalnego (w miejsce odpisów na trzy różne fundusze) o regresywnej stopie. Uzgodniono jednak, iż proces ujednoczenia funduszy będzie postępował stopniowo. Ponadto w Kodeksie założono podwyżki niektórych stawek podatku VAT iakczy (zwłaszcza na benzynę i papierosy). Trwają prace nad częścią Kodeksu dotyczącą podatku od dochodów osób prawnych. Jej wejście w życie planuje się na początek 2002 r.

### ■ Reforma polityki celnej

Rząd zmniejszył ilość jednostek taryfowych i dokonał redukcji ceł na niektóre grupy towarów. Zmiany weszły w życie od początku 2001 r. Zakres redukcji, z powodu silnych nacisków lobbistów, był jednak niższy od pierwotnie planowanych.

Trwają prace nad Kodeksem Celnym. Planuje się dalszą zmianę stawek celnych oraz reformę systemu administracji celnej.

### ■ Reformy zmniejszające bariery biurokratyczne w gospodarce

Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego i Handlu przygotowało pakiet ustaw wprowadzających m.in. likwidację licencjonowania niektórych rodzajów działalności gospodarczej, wprowadzenie zasady „jednego okna” w procedurze administracyjnej dotyczącej działalności gospodarczej i znaczące uproszczenie tej procedury. Projekty napotkały opór w rządzie. Część z nich została zaakceptowana przez gabinet w lutym 2001 r., po interwencji prezydenta Putina. Projekt ustawy ograniczającej zakres licencjonowanej działalności gospodarczej został zaakceptowany przez rząd w końcu marca 2001 r. Projekty skierowano następnie do Dumy Państwowej. Mimo licznych nacisków resortowych *lobbies* na rzecz zachowania licencji, a nawet zwiększenia ich zakresu udało się ostatecznie wprzełożonych projektach zredukować listę licencjonowanych (na szczeblu federalnym) rodzajów działalności gospodarczej z około 500 do około 100.

### ■ Reforma stosunków finansowych pomiędzy centrum i regionami

Stopniowo upraszczany jest system pobierania iredystrybucji dochodów z podatków. W budżecie państwa na rok 2000 zwiększył się udział dochodów podatkowych pobieranych przez budżet centralny w stosunku do pobieranych przez budżety regionów odpowiednio z 52,8% : 47,2% (w 1999 r.) do 56,5 : 43,5% (w 2000 r.) [dane za Russian Economic Trends, Russian-European Center for Economic Policy, marzec 2001]. Mimo prób sprzeciwu od 2001 r. regiony tracą kontrolę nad redystrybucją części dochodów z podatku VAT, ubezpieczeń społecznych i funduszu drogowego (obecnie 99% podatku PIT zostaje w regionach, a wszystkie dochody z podatku VAT trafiają do budżetu centralnego). Jednocześnie transfery finansowe do regionów, regulowane w budżecie, wzrastają.

Niemal wszystkie wymienione wyżej reformy napotykały opór części deputowanych (zwłaszcza lewicy) Dumy Państwowej, liderów regionalnych oraz konserwatywnych grup nacisku poza rządem i wśród jego członków. Dlatego ich ostateczny kształt był formą pewnego kompromisu, aczkolwiek bliższego zdecydowanie pierwotnym projektom prezydenta i rządu.

## 2. Reformy zapowiadane, lecz dotąd nie zrealizowane

Znacznie dłuższa była jednak lista działań reformatorskich, które – choć zostały zapowiedziane w wystąpieniach prezydenta, w „Strategii Grefa” i przyjętym przez rząd „Planie priorytetowych działań...” – uległy znacznemu opóźnieniu bądź ich realizacja nie została rozpoczęta. Były wśród nich posunięcia o doniosłym znaczeniu dla przyszłości rosyjskiej gospodarki.

Wśród nich warto wymienić przede wszystkim

### A. W sferze polityczno-administracyjnej

#### ■ Reforma sądownictwa i prokuratury

Reforma ta ma wzmocnić rolę sądów kosztem pewnego ograniczenia uprawnień prokuratury, usprawnić pracę sądów przy jednoczesnym ograniczeniu immunitetu sędziowskiego i wprowadzeniu elementów kadencyjności sędziów. Założenia reformy przewidują m.in. wprowadzenie kadencyjności w pełnieniu kierowni-



czych stanowisk wsądach, ustanowienia wieku emerytalnego dla sędziów, uproszczenie procedury pociągania sędziów do odpowiedzialności karnej, ustanowienia Izby Sądowej rozstrzygającej spory kompetencyjne, zwiększenie liczby sędziów i nakładów na sądownictwo, ograniczenia roli procesowej prokuratorów. Niektóre założenia reformy budzą kontrowersje wśród sędziów i ugrupowań liberalnych w związku z obawami o faktyczne ograniczenie niezawisłości sędziowskiej. Jedynym dotychczas realizowanym elementem reformy jest tworzenie odrębnego sądownictwa administracyjnego (trwa proces legislacyjny). Zapowiedziano rychłe wniesienie pakietu ustaw dotyczących reformy do Dumy Państwowej.

Prezydent zgłosił, a następnie wycofał w styczniu 2001 r. projekt zmian w Kodeksie Postępowania Karnego pozbawiający prokuratorę prawa decydowania o stosowaniu aresztu i przekazujących tę kompetencję sądom (zgodnie z normą konstytucyjną). Także parlament nie uchwalił, na wniosek prokuratury, innych zmian prawnych ograniczających jej kompetencje. Reforma prokuratury nie została zatem faktycznie rozpoczęta.

### ■ Reforma systemu partyjnego i prawa wyborczego

Trwają prace legislacyjne nad ustawą o partiach politycznych. Przygotowany jest projekt nowelizacji prawa wyborczego. Projekty te przewidują m.in. podniesienie wymogu członkostwa w partii do 10 tysięcy osób i wprowadzenie konieczności posiadania oddziałów w co najmniej połowie regionów FR. Partie miałyby obowiązek uczestnictwa w wyborach i byłyby finansowane z budżetu państwa. Tylko ugrupowania polityczne dysponowałyby prawem wystawiania kandydatów w wyborach parlamentarnych i prezydenckich.

### ■ Reforma struktur bezpieczeństwa

Przewidziane w programie Grefa powołanie Gwardii Narodowej podległej prezydentowi, a także policji municypalnej poza strukturami MSW nie zostało do tej pory zainicjowane i brak informacji o planach władz w tej dziedzinie.

Pojawiły się natomiast nieoficjalne informacje o planach połączenia większości służb specjalnych w jedną strukturę. Pojawił się także projekt znaczącego poszerzenia kompetencji Federalnej Służby Policji Podatkowej forsowany przez kierownictwo tej służby. Napotkał on jednak opór wśród deputowanych Dumy Państwowej i przez legislaturę nie został uruchomiony.

### ■ Reforma sił zbrojnych

Reforma sił zbrojnych ma służyć racjonalizacji ich struktury oraz wydatków obronnych, stworzyć warunki dla modernizacji, zwiększenia mobilności i stopnia uzawodowienia armii. Plany zmiany struktury sił zbrojnych są przedmiotem sporu w kierownictwie armii. Dotyczy on zwłaszcza roli komponentu nuklearnego i konwencjonalnego sił zbrojnych oraz podporządkowania organizacyjnego niektórych rodzajów wojsk (zwłaszcza strategicznych wojsk rakietowych). Na forum Rady Bezpieczeństwa zdecydowano jedynie o ograniczonych zmianach w tej dziedzinie, odkładając najważniejsze zmiany do 2006 r. Podjęto decyzję o redukcji liczebności sił zbrojnych o 365 tys. żołnierzy i przeprowadzeniu analogicznych redukcji w innych formacjach zmilitaryzowanych (ogółem 20% redukcji do 2005 r.). Redukcja ta ma jednak charakter głównie formalny, gdyż wyjściowe dane odnoszą się do stanu faktycznego z 1997 r. i w większości rodzajów sił zbrojnych docelowe pułapy już zostały osiągnięte. Na początku kwietnia 2001 r. prezydent dokonał zmian kadrowych w strukturach siłowych tłumacząc potrzebą przyspieszenia reform. Bezpośrednią konsekwencją tych zmian było zwiększenie kontroli ośrodka prezydenckiego i służb specjalnych nad siłami zbrojnymi.

## B. W sferze społecznej

### ■ Reforma emerytalna

Reforma nie weszła jeszcze w fazę realizacji. Planowano wprowadzenie zmian zasad indeksacji emerytur i ich naliczania m.in. poprzez stworzenie indywidualnych kont emerytalnych oraz niepaństwowych funduszy emerytalnych. Nie udało się jednak uzgodnić jednolitej koncepcji reformy. Zamiast tego władze kilkakrotnie podwyższyły emerytury o symboliczne kwoty. W dalszym ciągu jednak przeciętne emerytury są niższe od minimum socjalnego. Jednakże zaległości w wypłatach emerytur zostały istotnie ograniczone.

### ■ Reforma systemu opieki zdrowotnej

Realizacja reformy nie została jeszcze rozpoczęta. W jej ramach planowane jest utworzenie funduszy ubezpieczeń zdrowotnych, zwiększenie samodzielności instytucji ochrony zdrowia oraz wprowadzenie możliwości częściowej ich prywatyzacji. Wydaje się jednak, iż istnieje silny opór sił lewicowych wobec tej reformy i nie wiadomo, czy i w jakim kształcie wejdzie ona w życie.

## C. W sferze gospodarczej

### ■ Reforma systemu bankowego

Wedle oświadczeń władz dokonano przeglądu stanu banków. Przyjęto ustawę regulującą rolę banku centralnego w systemie oraz ustawę o gwarancjach finansowych dla klientów bankrutujących banków. Planowane jest m.in. przeprowadzanie sanacji bądź postępowania upadłościowego wobec części banków (zapowiedzi tych ogłoszanych już od kryzysu 1998 r. faktycznie nie zrealizowano) i zwiększenie dopuszczalnego udziału konkurencji banków zagranicznych na rynku wewnętrznym (ponad dotychczasowe 12%). Realizacja zasadniczej części reformy planowana jest na 2001 r.

### ■ Reforma stosunków własnościowych

Wobec oporu silnego *lobby* kołchozowego i części parlamentu władze zrezygnowały na razie z planów uchwalenia Kodeksu Ziemińskiego w wersji wprowadzającej prywatną własność i swobodny obrót ziemią. Parlament przegłosował jednak w marcu 2001 r. zmiany w Kodeksie Cywilnym sankcjonujące prywatną własność ziemi nierolniczej. Władze wystąpiły z kompromisowymi propozycjami dotyczącymi dopuszczenia obrotu ziemią. W marcu 2001 r. – przy mediacji prezydenta Putina – ustalono wstępnie przekazanie kwestii regulacji obrotu ziemią rolną w gestię poszczególnych gubernatorów. Kompromis taki nie zadowala w pełni żadnej ze stron, sankcjonuje wistocie stan dotychczasowy i stanowi naruszenie zasady jednolitości przestrzeni prawnej w Rosji. Kwestia ta wymaga regulacji ustawowej, ale inicjatywy w tej sprawie dotychczas nie było. W końcu kwietnia rząd przyjął i skierował do Dumy Państwowej projekt Kodeksu Ziemińskiego, z którego wyłączono kwestie obrotu ziemią rolną. Ponadto przygotowano projekt ustawy wprowadzającej ścisłą procedurę nacjonalizacji majątku w szczególnych przypadkach (co ma utrudnić unieważnianie procesów prywatyzacyjnych), ale proces legislacyjny jest opóźniony.

### ■ Reformy monopolii naturalnych

Reforma Gazpromu – gazowego monopolisty – nie została rozpoczęta i jest nadal odkładana. Obecnie planowane jest podjęcie jej w 2001 r. (Program Grefa przewidywał początkowo rozdział cen na wydobycie, transport i eksport gazu ziemnego). Nie wydaje się możliwe, by reforma mogła zostać zainicjowana przed spodzie-

waną wiosną 2001 r. zmianą na stanowisku prezesa zarządu Gazpromu (odejściem Rema Wiachiriewa).

W grudniu 2000 r., po kilku miesiącach dyskusji, rząd przyjął wstępnie plan restrukturyzacji monopolisty elektroenergetycznego – spółki Połączone Systemy Energetyczne Rosji (RAO JES Rossii) przedstawiony przez jej kierownictwo. Plan ów jest przedmiotem zdecydowanej krytyki doradcy prezydenta FR ds. ekonomicznych, szefów regionów iczęści parlamentarzystów. Prezydent Putin zdecydował w styczniu 2001 r. o prowadzeniu dalszych konsultacji w tej kwestii, decyzji dotyczącej planu restrukturyzacji dotychczas nie podjęto.

Od kilku miesięcy trwają dyskusje na temat reformy kolejnictwa. Wstępne plany restrukturyzacji przewidują podział i częściową komercjalizację kolei i stopniowe dopuszczanie konkurencji na rynku przewozowym. Planów tych jeszcze nie przyjęto i reforma nie została rozpoczęta. W końcu kwietnia 2001 r. natomiast rząd postanowił ujednoczyć taryfy przewozowe w transporcie kolejowym (których zróżnicowanie na międzynarodowe i krajowe generowało nadużycia gospodarcze).

## II. Ocena sposobu przeprowadzania reform

Władze starały się reklamować plany działań reformatorskich i przedstawiać je – zwłaszcza za granicą – jako bardzo obszerne i głębokie. Najbardziej widoczne było to przy okazji tzw. programu Grefa, który w gruncie rzeczy nie został do tej pory w pełni zatwierdzony. Program ten był jednym z argumentów, jakimi rosyjskie władze postugiwały się w rozmowach z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (nie osiągając jednak pozytywnego skutku w postaci porozumienia). Realnie wcielone w życie w ciągu roku zmiany były jednak ograniczone.

Prezydent Putin inicjował w pierwszej kolejności zmiany, które poszerzały zakres jego władzy, dawały mu do ręki nowe instrumenty pozwalające kontrolować sytuację w kraju. Jego stanowisko w tych kwestiach było jasne, a postawa dość zdecydowana, aczkolwiek stwarzająca pole do pewnych kompromisów. Przykładem takiej postawy była w szczególności reforma administracyjna. Realizacji części reform towarzyszył jednak ewidentny niedostatek woli politycznej. Dotyczyło to w szczególności reform strukturalnych w gospodarce oraz reform socjalnych ograniczających opiekuńcze funkcje państwa.

Reformy nie były realizowane z jednakową intensywnością. Po okresie wiosenno-letniej aktywności w 2000 r. jesienią dało się odczuć spowolnienie reform. Zimą i wiosną 2001 r. natomiast Kreml ponownie zwiększył swą aktywność, najwyraźniej usiłując nadrobić niektóre opóźnienia.

Niewątpliwie jedną z przyczyn powstających opóźnień i zaniechań w zakresie reform gospodarczych była obiektywna trudność ich przeprowadzenia. Przykładem może być tutaj reforma Połączonych Systemów Energetycznych (RAO JES Rosji) czy reforma Gazpromu. Złożoność kwestii własnościowych, skomplikowany i patologiczny charakter funkcjonowania rynku energetycznego (m.in. spirala wzajemnego zadłużenia), a także nieuchronne dotkliwe skutki społeczne (znaczące podwyżki cen nośników energii dla odbiorców indywidualnych) nie mogły sprzyjać podejmowaniu radykalnych decyzji w tej sferze.

Poza tym istniały jednak inne, bardzo istotne czynniki hamujące reformy. W szczególności występował silny opór wobec części reform ze strony rozmaitych *lobbies*, części parlamentu i władz regionalnych. Przykładowo *lobby* naftowe i gazowe sprzeciwiały się radykalnej restrukturyzacji RAO JES i liberalizacji rynku elektroenergetycznego – prowadzących w perspektywie do wzrostu kosztów wydobycia; *lobby* gubernatorskie również było przeciw, nie chcąc utracić kontroli nad rozdziałem ulg w cenach energii i dochodów z udziału w lokalnych firmach pośredniczących; siły zachowawcze (komuniści, agraryści i przedstawiciele regionów) w Dumie Państwowej nie chciały dopuścić do restrukturyzacji Gazpromu oraz pełnej legalizacji prywatnej własności i swobody obrotu ziemią.

Opór wobec niektórych reform był widoczny także wewnątrz struktur rządu i innych organów administracji federalnej. Wiele planowanych zmian było blokowanych na etapie konsultacji międzyresortowych. Poszczególne ministerstwa uprawiały *lobbying* branżowy, broniły swoich uprawnień i źródeł dochodów. Skutkiem takiej działalności było przykładowo zmniejszenie zakresu planowanej redukcji stawek celnych czy ograniczenie listy znoszonych licencji i koncesji. Jednym z czynników hamujących zmiany był także udział części wysokich urzędników państwowych w patologicznych powiązaniach gospodarczych implikujących defraudacje i korupcję. Resortami najbardziej podejrzanyymi w tym zakresie było Ministerstwo Komunikacji i Ministerstwo Energetyki Atomowej, którymi kierowały osoby wiązane z tzw. Rodziną kremlowską.

Czynnikiem nie zawsze sprzyjającym radykalizmowi działań była postawa kluczowego decydenta – prezydenta Putina. Prezydent nie angażował się w spory dotyczące reform i podejmował ograniczone interwencje jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Przykładem było jego dystansowanie się wobec bardzo ostrego sporu wokół koncepcji reformy RAO JES Rosji (który zderzył ze sobą publicznie czołowych polityków z rządu i prezydenckiej administracji). Po okresie dłuższego milczenia prezydent przedstawił natomiast „kompromisowe” rozwiązania w gorącym sporze o prywatną własność ziemi, a także interweniował w kwestii ustaw deregulacyjnych.

Większość kwestii budzących największe kontrowersje i pociągających za sobą możliwe dotkliwe skutki społeczne władze odkładały jednak na później, przeciągając w nieskończoność konsultacje. Symptomatyczną metodą stosowaną przez prezydenta było powoływanie kolejnych specjalnych komisji i zderzanie ze sobą różnych poglądów. Przykładem była tutaj komisja gubernatora Iszajewa, która opracowała koncepcję reform mającą stanowić swoistą konkurencję dla programu Grefa. Po jej prezentacji prezydent Putin polecił połączyć ze sobą te – zasadniczo sprzeczne – programy!

Wydaje się, iż kluczowym motywem prezydenta była chęć utrzymania wysokiego stopnia społecznego poparcia. Prezydent nie chciał, by kojarzono go ze sporami bądź dotkliwymi dla społeczeństwa decyzjami w sferze społeczno-gospodarczej. Władimir Putin chciał ponadto, poprzez ciągłe próby szukania kompromisu, utrzymać wrażenie konsolidacji społeczeństwa, które było fundamentalnym hasłem jego działań.

W kwietniu 2001 r. pojawiły się pewne sygnały mogące świadczyć o zmianie postawy prezydenta wobec reform i woli ich przyspieszenia. Prezydent w swoich oficjalnych wystąpieniach bardziej jednoznacznie zaczął wspierać liberalny model reform społeczno-gospodarczych. Prezydenckie orędzie przed Zgromadzeniem Federalnym z początku kwietnia 2001 r., kładące nacisk na reformy gospodarcze, stanowi deklarację polityki ostrożnego liberalizmu ekonomicznego. Kolejne zapowiedzi takiej polityki zawierają inne dokumenty o tematyce ekonomicznej przyjęte w końcu kwietnia przez prezydenta i rząd (w tym postanie budżetowe prezydenta na 2002 rok). Wzmogła się presja ośrodka prezydenckiego na rząd i parlament w tej kwestii. Jest jednak zbyt wcześnie, by ocenić, czy stanowi to początek nowej polityki Kremla i oznacza rezygnację z idei politycznego konsensu i stabilizacji.

### III. Główne zmiany w życiu społeczno-politycznym Rosji pod rządami prezydenta Władimira Putina

Oprócz scharakteryzowanych powyżej reform władze rosyjskie z prezydentem Putinem na czele podejmowały cały szereg innych działań. Wszystko to prowadziło do określonych zmian w zakresie polityki wewnętrznej w porównaniu z okresem rządów Borysa Jelcyna. Warto pokrótce opisać główne tendencje w tym zakresie, koncentrując się na kwestiach społeczno-politycznych. Ocena konsekwencji reform gospodarczych wymaga bowiem nieco dłuższej perspektywy.

**Pod rządami Władimira Putina doszło do faktycznego zaniku realnej opozycji politycznej w Dumie Państwowej.** Ukształtowany w wyniku wyborów w grudniu 1999 r. skład Dumy charakteryzuje się dominacją ugrupowań posłusznych bądź lojalnych wobec Kremla. Opozycyjność frakcji „lewicowych” (komuniści i agrariusze) i „prawicowych” (liberałowie z Jabłoka i SPS) wobec prezydenta ma charakter symboliczny bądź wyłącznie werbalny. Duma Państwowa odgrywa zatem często rolę powolnego prezydentowi instrumentu polityki ustawodawczej. Pewien opór okazuje natomiast wobec niektórych projektów inicjowanych przez rząd, a dotyczących kwestii najbardziej kontrowersyjnych. Dotyczyły to m.in. reformy podatkowej i ustawy budżetowej. Sprzeciw komunistów i agrariuszy w Dumie przyczynił się także do decyzji o odłożeniu uchwalenia Kodeksu Ziemskiego.

Postawa polityczna poszczególnych frakcji i grup deputowanych Dumy Państwowej jest także niekiedy inspirowana przez rywalizujące ze sobą nieformalne grupy w centralnym aparacie władzy (pokazała to chociażby nieudana próba przegłosowania w marcu 2001 r. wotum nieufności dla rządu Kasjanowa).

**Wpływ liderów regionalnych na władzę prezydenta uległ, w ciągu ostatniego roku, osłabieniu, jednak ich pozycja w regionach nadal pozostała bardzo mocna.** Realizowana reforma administracyjna prowadzi do utraty znaczenia liderów regionalnych jako ważnych aktorów politycznych na scenie ogólnokrajowej i do osłabienia roli Rady Federacji. Miejsce szefów regionów zajmują w Radzie Federacji ich przedstawiciele (przy okazji kolejnych wyborów regionalnych). Regiony zmniejszają także swoją kontrolę nad redystrybucją dochodów budżetowych. Władze cen-

tralne ukróciły ponadto przejawy prowadzenia samodzielnej polityki zagranicznej przez niektóre regiony.

Z drugiej jednak strony trudno mówić o pełnej kontroli Kremla nad regionami. Najwyraźniej nie posiadał on całościowej strategii polityki regionalnej.

Przedstawicielom prezydenta mimo podejmowanych prób nie udało się w pełni realizować swych funkcji kontrolnych wobec szefów regionów. Narastają napięcia pomiędzy niektórymi szefami regionów i przedstawicielami prezydenta w okręgach federalnych, dążącymi do wzrostu swojej realnej władzy.

Kreml forsując reformę administracyjną poszedł wobec liderów regionalnych na ustępstwa w niektórych kwestiach (m.in. utrudnienia procedury odwoływania szefów regionów przez prezydenta, poszerzenia uprawnień gubernatorów wobec władz lokalnych), co pozwala im zachować nadal silną pozycję w swoich regionach. Prezydent zaakceptował także poprawkę ustawową umożliwiającą szefom regionów kandydowanie w wyborach na trzecią kadencję. Kreml rzadko angażował się aktywnie w kampanię wyborczą w wyborach regionalnych. Często zaś popierani przezeń kandydaci ponosili w nich klęskę. Kreml doprowadzał środkami administracyjnymi bądź presją do pozbycia się niewygodnych gubernatorów tylko w wyjątkowych sytuacjach (jak w obwodzie kurskim czy na Czukotce).

Zamiast gróźb (użytych w trakcie przeprowadzania reformy administracyjnej) prezydent raczej mnożył zachęty wobec szefów regionów. Ważnym elementem takiej polityki było utworzenie we wrześniu 2000 r. **Rady Państwa** – organu konsultacyjnego przy prezydencie, do którego zaproszono liderów regionalnych. Nowy pozakonstytucyjny organ był traktowany z atencją przez prezydenta, który kierował do niego na konsultacje ważniejsze projekty dotyczące reform społeczno-gospodarczych, prowadząc często w ten sposób do ich przyhamowania.

Pośród liderów regionalnych nie ma – poza nielicznymi wyjątkami – realnych opozycjonistów wobec Kremla. Jednak dysponują oni nadal narzędziami umożliwiającymi ciche sabotowanie polityki centrum. Ich postawa ma duże znaczenie dla powodzenia planów reformatorskich władz centralnych i egzekwowania decyzji administracyjnych. Sprzyja temu trudna sytuacja społeczno-gospodarcza i ograniczony stopień realizacji opiekuńczych funkcji państwa.

**Zmieniły się relacje pomiędzy przedstawicielami wielkiego biznesu zwanymi oligarchami (którzy stanowili jeden z filarów władzy prezydenckiej w systemie jelicynowskim) a władzą. Oligarchowie stracili na ogół wpływy polityczne, ale część z nich nadal wykorzystuje bliskie więzi z władzą dla uzyskiwania korzyści gospodarczych.** W nowych relacjach z władzą stali się oni petentami zabiegającymi o ochronę swojego bezpieczeństwa ekonomicznego i osobistego. Głównym kryterium określającym ich sytuację stała się polityczna lojalność wobec władzy i gotowość do dzielenia się z państwem dochodami z prowadzonej działalności gospodarczej. Ci z nich, którzy nie wykazali się taką lojalnością, nękani byli przez prokuraturę, policję podatkową i Izbę Obrachunkową (odpowiednik polskiego NIK-u). Z drugiej jednak strony Kreml nie zrealizował konsekwentnie głoszonej zasady „równego oddalenia oligarchów od władzy”. Część z nich pozostawała wyraźnie w uprzywilejowanych stosunkach z władzą. Dotyczyło to w szczególności – związanych z tzw. Rodziną kremlowską i wysokimi urzędnikami prezydenckiej administracji – Romana Abramowicza (koncern Sibneft’), Aleksandra Mamuta (MDM-bank) oraz Piotra Awena (grupa „Alfa”). Władza potrzebuje konstruktywnej współpracy biznesu, bez której trudne jest prowadzenie zrównoważonej polityki budżetowej i fiskalnej. Podatki od oligarchów zapelniają skarb państwa. Kreml oczekiwał także od nich materialnego wsparcia niektórych inicjatyw socjalnych i inwestowania w rosyjską gospodarkę. Sami biznesmeni zaczęli się organizować. W listopadzie 2000 r. 27 czołowych ludzi rosyjskiego biznesu (poza ściśle związanymi z Kremlem) jednocześnie weszło w skład Rosyjskiego Związku Przemysłowców i Przedsiębiorców, przekształcając tę organizację w silną grupę nacisku.

**Zwiększeniu uległ polityczny wpływ Kremla na środki masowego przekazu, a zwłaszcza media elektroniczne,** dysponujące największymi możliwościami kształtowania opinii społecznej. Pod hasłem uwolnienia mediów spod wpływów oligarchów doszło do zwiększenia kontroli państwa nad rynkiem medialnym. Kreml posiadał początkowo pełną kontrolę nad kanałem telewizyjnym RTR; następnie przejął kontrolę redakcyjną, a ostatecznie w lutym 2001 r. kontrolę finansową i administracyjną nad kanałem telewizyjnym ORT (będącym dotąd pod kontrolą oligarchy Borysa Bieriezowskiego). Od wiosny 2000 r. opozycyjny holding medialny Media-Most należący do Władimira Gusińskiego, obejmujący m.in. ogólnokrajową telewizję NTW, poddany został represjom. Działania prokuratury, policji podatkowej i innych służb państwowych

przy wsparciu lojalnego wobec władz Gazpromu (współwłaściciela holdingu) postawiły na początku 2001 r. Media-Most przed widmem likwidacji, a Gusińskiemu groziło więzienie (Hiszpania odmówiła jednak jego ekstradycji do Rosji). Ostatecznie w pierwszych dniach kwietnia 2001 r. Gazprom przejął, wbrew protestom części dziennikarzy i opinii publicznej pełną kontrolę nad telewizją NTW oraz większością pozostałych mediów holdingu. Tym samym Kreml objął swą polityczną kontrolą wszystkie ogólnokrajowe kanały telewizyjne.

**Struktury siłowe stały się ważnymi instrumentami polityki wewnętrznej prezydenta Putina przekształcając się stopniowo w filary jego władzy.**

**Rada Bezpieczeństwa** – formalnie będąca organem konsultacyjnym prezydenta w zakresie problemów bezpieczeństwa – stała się faktycznie forum podejmowania istotnych decyzji politycznych. Poszerzeniu ulegał skład osobowy, którego dużą część stanowili reprezentanci struktur siłowych; do Rady dokooptowano w maju 2000 r. przedstawiciele prezydenta w okręgach federalnych, a następnie szefa Sztabu Generalnego. Zwiększył się także zakres przedmiotowy prac tego organu. Aparat Rady Bezpieczeństwa miał komórki faktycznie dublujące niektóre kompetencje rządu. Odgrywał on istotną rolę w formułowaniu i recenzowaniu założeń reformy państwa.

Wbrew oczekiwaniom nie doszło jednak do formalizacji zwiększenia kompetencji Rady. Wiąże się to zapewne z niechęcią do obarczania tego organu formalną odpowiedzialnością za podejmowane decyzje. Decyzja prezydenta Putina o odwołaniu na początku kwietnia 2001 r. Siergieja Iwanowa z funkcji sekretarza Rady Bezpieczeństwa może zapoczątkować spadek znaczenia tej struktury, której rola w dużej mierze była pochodną pozycji samego Iwanowa.

Wzrosła rola **służb specjalnych**, a zwłaszcza Federalnej Służby Bezpieczeństwa w strukturach państwa. Służby te stanowiły ważne zaplecze analityczne i kadrowe dla struktur władzy państwowej. Wywodzi się z nich część członków aparatu władzy pełniących istotne funkcje i obdarzonych zaufaniem prezydenta.

Zwiększył się wpływ **armii** na formułowanie założeń polityki bezpieczeństwa i polityki zagranicznej państwa. Wzrosła obecność wojskowych w organach administracji szczebla centralnego. Prezydent Putin starał się podnieść prestiż sił zbrojnych. Armia nie stanowiła jednak samodzielnej siły politycznej i znajdowała się pod rosnącą kontrolą służb specjalnych (zwłaszcza po nominowaniu Siergieja Iwanowa na stanowisko ministra obrony i zmianach

personalnych w kierownictwie sił zbrojnych na początku kwietnia 2001 r.).

**Prokuratura, inspekcja podatkowa** i inne tego typu organy stały się faktycznie narzędziami walki Kremla z przeciwnikami politycznymi. Ich rola w państwie rosła między innymi kosztem organów sądowych. Zwiększyły się naciski Kremla na władze sądowe, głównie za pośrednictwem prokuratury i służb specjalnych. Siła nacisku organów ścigania została spektakularnie zademonstrowana w styczniu 2001 r., kiedy to, pod ich wpływem, prezydent Putin podjął bezprecedensową decyzję o odwołaniu zgłoszonych wcześniej przez siebie poprawek do Kodeksu Postępowania Karnego. Miały one pozbawić prokuraturę prawa sankcjonowania aresztu, a także dokonywania przeszukań; kompetencje te miały być przekazane sądom.

#### **W Rosji narastały zagrożenia dla swobód demokratycznych, zwłaszcza w sferze praworządności i wolności słowa.**

Wbrew ogłoszonemu przez prezydenta Putina hasłu „dyktatura prawa” narastały **przejawy naruszania praworządności**. Prawo było coraz częściej instrumentalizowane dla doraźnych celów politycznych. Przedstawiciele resortu spraw wewnętrznych, prokuratury, inspekcji podatkowej itp. uciekali się niekiedy do używania gróźb i szantażu wobec oponentów Kremla i naruszania obowiązujących procedur. W czynnościach śledczych nadużywana była siła.

Przebieg procesów o szpiegostwo (sprawa Pope’a, sprawa Sutiagina) oraz postępowania sądowe dotyczące wyborów regionalnych i holdingu Media-Most wywoływały rosnące **wątpliwości w kwestii poszanowania niezawisłości sędziowskiej** przez organy władzy, organy ścigania i służby specjalne. Dodatkowe zagrożenia w tej sferze może stworzyć planowane wprowadzenie kadencyjności sędziów.

Inicjowane przez prezydenta Putina działania w sferze środków masowego przekazu i informacji stwarzały **zagrożenia dla nieskrępowanej realizacji wolności słowa** w Rosji. Rozbicie opozycyjnego holdingu medialnego Media-Most może wkrótce doprowadzić do politycznego ujednoczenia przekazu mediów elektronicznych pod kontrolą Kremla. Rośnie skłonność do stosowania autocenzury w środowisku dziennikarskim. Przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa i zatwierdzona – we wrześniu 2000 r. – przez prezydenta „Doktryna bezpieczeństwa informacyjnego” oraz planowane zmiany w prawie prasowym dają Kremlowi narzędzia umożliwiające ograniczanie krytyki w mediach, między innymi pod pretekstem ochrony tajemnicy państwowej.

Realizowane obecnie zmiany w ustawodawstwie dotyczącym partii politycznych oraz planowane zmiany ordynacji wyborczej stwarzają **ograniczenia dla rozwoju pluralizmu politycznego** w Rosji. Szanse na dalsze aktywne uczestnictwo w życiu politycznym w nowej sytuacji miałyby tylko najsilniejsze z obecnie istniejących ugrupowań politycznych. Przeprowadzane zmiany są świadectwem dążenia Kremla do samodzielnego kształtowania sceny politycznej w pożądanym dla obecnej ekipy rządzącej kierunku.

**Państwowa propaganda w mediach sprzyjała postawom ksenofobicznym.** Władze dążyły do umocnienia roli państwa w życiu społeczno-politycznym oraz wprowadzały pewną atmosferę zagrożenia związaną między innymi z rzekomą aktywizacją działalności obcych wywiadów na terenie Federacji Rosyjskiej. Kreml, za pośrednictwem kontrolowanych przez siebie, ogólnokrajowych kanałów telewizyjnych kształtował u odbiorców negatywny wizerunek niektórych państw zachodnich (zwłaszcza USA) oraz wybranych państw WNP (zwłaszcza Gruzji i Ukrainy). Może to świadczyć o chęci negatywnej mobilizacji społecznej w oparciu o obraz wroga zewnętrznego.

#### **Pomimo wzmocnienia władzy ośrodka prezydenckiego istnieje nadal cały szereg innych czynników ograniczających władzę prezydenta Putina.**

Władzę prezydenta hamuje po części niejednorodność ekipy rządzącej [patrz Aneks III]. Swoisty system równowagi w centralnym aparacie władzy (rządzie, prezydenckiej administracji i Radzie Bezpieczeństwa) tworzą ludzie wywodzący się z trzech środowisk. Po pierwsze, **stara ekipa Jelcyna**, w tym ludzie związani z tzw. **Rodziną kremlowską**, lojalnie współpracujący z nowym prezydentem. W interesie osób związanych z Rodziną leży głównie przeciwdziałanie próbom wyjaśnienia i rozliczenia nadużyć gospodarczych, w których uczestniczyli i wspieranie interesów swoich partnerów biznesowych. W związku z tym są oni zainteresowani przeciwdziałaniem takim decyzjom politycznym i gospodarczym, które prowadzą do zwiększenia przejrzystości procedur, zwiększenia kontroli państwa nad potokami finansowymi i ukrócenia korupcji. Ich sojusznikami są siły zachowawcze przeciwne liberalizacji gospodarki.

Po drugie, **„liberałowie”**, wspierani przez prezydenta Putina ekonomicznie o poglądach liberalnych, nie tworzą zwartej grupy. Wśród nich znajdują się m.in. ci, którzy na różnych etapach swej kariery byli powiązani z bardzo wpływowym do niedawna Anatolijem

Czubałsem, bądź byli przez niego promowani (tzw. **grupa Czubałsa**). To „liberałowie” są autorami koncepcji obecnych reform („programu Grefa”), a zwłaszcza ich części ekonomicznej. Łączą ich zbieżne poglądy na gospodarkę: przekonanie o konieczności przeprowadzenia zdecydowanych reform w duchu liberalnym, ograniczenia opiekuńczych funkcji państwa i chęć walki z „szarą strefą”, różnorodnymi patologiami i nadużyciami w sferze ekonomicznej głównie poprzez deregulację gospodarki.

Po trzecie, tzw. **grupa petersburska**, to niejednorodna grupa zaufanych współpracowników prezydenta, zawdzięczających mu swoje kariery. Zdecydowana większość z nich pochodzi – jak sam Putin – z Sankt Petersburga. Część z nich wywodzi się ze służb specjalnych (byłego KGB i Federalnej Służby Bezpieczeństwa) i określana jest mianem „czekistów”. Ludzi tych łączy przede wszystkim daleko posunięta osobista lojalność wobec prezydenta Putina i gotowość zdecydowanej walki z opozycją polityczną i krytykami prezydenta. Są oni przekonani o potrzebie dalszego wzmacniania władzy prezydenckiej, centralizacji i budowania „silnego państwa”. Mają przy tym skłonność do wspierania procesu zwiększania kontroli państwa w gospodarce widząc w tym główne lekarstwo na mnożące się nadużycia.

Częściowa rozbieżność poglądów i interesów tych grup prowadzi do sytuacji konfliktowych w aparacie władzy, w których prezydent Putin odgrywa obecnie rolę arbitra.

Istotna rola szeroko rozumianych **struktur siłowych** w prezydenckim zapleczu również zawęża pole politycznego i ekonomicznego manewru Władimira Putina i rządu, skłaniając władze do liczenia się z ich partykularnymi interesami (jak w przypadku polityki wobec Czeczenii czy budżetowych wydatków na bezpieczeństwo i obronę).

Bardzo istotnym czynnikiem sprzyjającym samoograniczeniu się prezydenta w korzystaniu ze swej silnej władzy jest **wzgląd na opinię społeczną**. Z publicznych wystąpień prezydenta można wywnioskować, iż za niezbędny warunek powodzenia rosyjskich reform uznaje on utrzymanie społeczno-politycznej stabilności oraz mobilizację społecznego wysiłku opartego na poczuciu solidarności. Zależy mu ponadto na utrzymaniu wysokiego poziomu społecznego poparcia (około 70%), które stanowi ważny argument polityczny przeciwko oponentom prezydenta. Wszystko to sprawia, iż prezydent unika podejmowania decyzji radykalnych, określania własnego stanowiska w kwestiach kontrowersyjnych bądź proponuje kompromis pomiędzy sprzecznymi opiniami i programami, co prowadzi do złudnego poczucia konsensu. Przekłada

się to także na sposób działania prezydenta, polegający między innymi na tworzeniu kolejnych ciał kolegialnych (międzyresortowych komisji) rozmywających odpowiedzialność.

Trzeba nadmienić także, iż istnieją inne obiektywne przyczyny ograniczające władzę prezydenta. Takim trwałym czynnikiem jest m.in. **rozległość państwa rosyjskiego** utrudniająca wprowadzanie jednolitej przestrzeni prawnej i egzekwowanie decyzji administracyjnych. Podobny, ograniczający charakter mają również niektóre cechy **mentalności społeczeństwa** rosyjskiego, na które składa się między innymi dominacja więzi i reguł nieformalnych nad regulacjami prawnymi. Trudności w egzekwowaniu decyzji powoduje także **niska efektywność aparatu państwowego** różnych szczebli wynikająca często ze złej ich organizacji (w tym zbyt rozbudowanej struktury federalnych organów wykonawczych, niezbyt czytelnego podziału kompetencji między poszczególnymi organami władzy i złożoności procedury podejmowania decyzji przez rząd) i słabości kadr oraz różne więzi i zjawiska patologiczne, a zwłaszcza korupcja.

## Ogólne wnioski i elementy prognozy

1. Grupa rządząca obecnie Rosją najwyraźniej nie posiada jednolitej i całościowej strategii dalszego rozwoju kraju. Ekipa ta jest wewnątrznie podzielona i różne są także jej pomysły na politykę państwa. Prezydent Putin nie ma sprecyzowanych poglądów ekonomicznych. Unikał on na ogół zajmowania jednoznacznego stanowiska w sprawach kontrowersyjnych. Rosyjski przywódca usiłował pogodzić zadanie modernizacji Rosji z zadaniem mobilizacji społecznej. Imperatywem było dla niego zapewnienie wzrostu gospodarczego, ale także niestabilizowanie sytuacji społecznej. Putin nie chciał poprzeć takich działań reformatorskich, które pociągałyby za sobą, choćby czasowo, spadek poziomu życia ludności i tym samym stanowiły zagrożenie dla jego znaczącej popularności.

2. Polityka Kremla była skierowana przede wszystkim na umacnianie władzy prezydenta i rozbudowę instrumentów kontroli nad sytuacją w kraju. Prezydent ograniczył wpływ na politykę alternatywnych ośrodków stanowiących hamulce dla jego władzy w państwie: opozycji parlamentarnej, liderów regionalnych, przedstawicieli wielkiego biznesu i opozycyjnych mediów. Władimir Putin wzmocnił swą realną władzę, ale nadal ma ona swe ogranicze-

nia: rząd musi niekiedy iść na kompromisy z parlamentem; Kreml ma nadal ograniczoną kontrolę nad sytuacją w regionach; niektórzy oligarchowie nadal są blisko władzy; Kreml nie uzyskał jeszcze pełnej kontroli politycznej nad mediami; na prezydenta wpływają grupy nieformalne w centralnym aparacie władzy, rosnące w siłę struktury bezpieczeństwa iliczone *lobbies*; prezydentowi zależy na utrzymaniu wysokiego stopnia społecznego poparcia.

3. Władze przeprowadziły pewne ważne reformy, przede wszystkim w sferze administracyjnej i fiskalnej. Nadal jednak nie zainicjowano zasadniczych gospodarczych reform strukturalnych, kluczowych reform socjalnych oraz istotnych zmian w sferze bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Obok obiektywnych trudności (złożoności samego procesu i trudności zmiany stanu obecnego) iniejedynolitości aparatu władzy istotną przyczyną takiego stanu jest niedostatek woli politycznej czołowych decydentów z prezydentem Putinem na czele oraz specyficzna technologia sprawowania władzy przez prezydenta.

4. System demokratyczny w Rosji staje się w coraz większym stopniu wyłącznie formalny. Kreml unika na razie zmian konstytucyj, ale tworzy mechanizmy i instytucje faktycznie naruszające jej postanowienia, utrudniające realizację zasad pluralizmu politycznego, wolności słowa i praworządności. Dla demokracji w Rosji jeszcze groźniejsze są trudno uchwytnie zmiany w sferze mentalnej. Propaganda państwowa stara się ukryć wszelkie zjawiska naruszające pozytywny wizerunek prezydenta, podważające lansowaną konsolidację społeczeństwa wokół polityki władz. Kształtuje ona poczucie zagrożenia ze strony wroga zewnętrznego, podsyca szpiegomanie, wzmacnia nieufność i niechęć wobec świata zachodniego. Zamiast społeczeństwa otwartego władze usiłują budować raczej „społeczeństwo kontrwywiadowcze”. Kształtowaniu „polityczno-moralnej jedności” społeczeństwa służy przejęcie przez władze pełnej kontroli nad mediami elektronicznymi o zasięgu ogólnokrajowym i formowanie systemu partyjnego wykluczającego „niekonstruktywną opozycję”.

5. Technologia sprawowania władzy przez prezydenta Putina opierała się dotychczas na unikaniu podejmowania decyzji radykalnych, niepopularnych i rodzących bolesne skutki społeczne. Prezydent starał się przy tym utrzymać swój wizerunek arbitra stojącego ponad podziałami, pełnego troski o sprawy nurtujące obywateli. W działaniach Kremla przewagę miały raczej bodźce pozytywne (perswazja, zachęty, przekupstwo, gwarancje bezpie-

czeństwa) niż negatywne (zastraszanie, szantaż, metody siłowo-administracyjne), ale wykorzystywane były jedne i drugie. Wszelkie zmiany dokonujące się obecnie w Rosji mają charakter ewolucyjny, a nie rewolucyjny. Prezydent Putin jest bardzo oszczędny w dokonywaniu zmian. Robi to wówczas, gdy jest to absolutnie konieczne i niesie ze sobą niskie ryzyko porażki.

6. Prezydent realizował politykę kadrową opartą na systemie równowagi wpływów pomiędzy różnymi grupami. Jednak podjęte przez prezydenta w kwietniu 2001 r. decyzje kadrowe (dotyczące głównie tzw. resortów siłowych) oraz wygłoszone przezeń kolejne orędzie przed Zgromadzeniem Federalnym wpisują się w scenariusz stopniowego osłabiania wpływów starej ekipy jelicynowskiej przy jednoczesnym umacnianiu pozycji „grupy petersburskiej” i „liberałów”. Jest możliwe, że w bliskiej perspektywie (w ramach – zapowiadanej na maj 2001 r. – „restrukturyzacji rządu” i oczekiwanych zmian w prezydenckiej administracji) dojdzie do modyfikacji układu sił w elicie rządzącej poprzez stworzenie zunifikowanej „drużyny” opartej kadrowo głównie na tzw. grupie petersburskiej (przy jednoczesnym osłabieniu wpływów Rodziny). Problemem prezydenta jest jednak szczupłość odpowiedniego zaplecza kadrowego. Kierunek i głębokość owych zmian jest ciągle kwestią otwartą. Wydaje się możliwe, iż nastąpiłoby w takiej sytuacji przyspieszenie reform (do tej pory hamowanych częściowo na skutek podziałów wewnątrz aparatu władzy). Zależy to głównie od tego, czy w nowym układzie sił wzrosnie rola „liberałów”. Gdyby tak się stało – wzrosłyby szanse na przyspieszenie reform i utrzymanie zrównoważonego wzrostu pod osłoną silnej władzy prezydenckiej.

7. Kreml chce pozostawić sobie jak największe pole manewru politycznego i ekonomicznego. Za pośrednictwem instrumentów władzy chciałby on w razie potrzeby móc dokonać głębokich zmian w duchu liberalnym albo też zachować system społeczno-gospodarczy w zasadniczo niezmiennym kształcie. Towarzyszy temu dążenie do wzmacniania kontroli państwa nad życiem polityczno-społecznym. Dalsze odkładanie zdecydowanych posunięć w sferze ekonomicznej i społecznej (i niewykorzystanie dogodnej sytuacji stworzonej przez dobrą koniunkturę i wysokie poparcie społeczne dla prezydenta) sprawić może jednak, iż zaprzeczona zostanie szansa modernizacji i trwałego wzrostu. Prawdopodobieństwo takiej ewentualności wzrosłoby znacznie w przypadku załamania obecnej koniunktury gospodarczej (utrzymywanej w dużej mierze dzięki wysokim cenom światowym na ropę



naftową). W tej sytuacji władza zacznie koncentrować się na obronie swojego bezpieczeństwa wobec narastających napięć społecznych, co zaowocować może wyraźnym wzrostem autorytaryzmu.

8. Od kwietnia 2001 r. mamy do czynienia ze wzrostem aktywności politycznej władz, zwłaszcza w sferze reform społeczno-gospodarczych. Nadal jednak istnieją wątpliwości, czy prezydent i jego najbliższe otoczenie mają wystarczającą wolę polityczną, by zerwać z polityką szukania kompromisów na rzecz przyspieszenia liberalnych reform. Ponadto wątpliwe jest, by na dłuższą metę możliwe było pogodzenie tendencji autorytarnych w polityce z tendencjami liberalnymi w gospodarce.

Marek Menkiszak (Dział Rosyjski OSW)

*Tekst niniejszy powstał w końcu kwietnia 2001 r.*

## Aneks I

Elementy programowe w wystąpieniu premiera

W. Putina „Rosja na styku tysięcy”

wygłoszonym na zjeździe ruchu „Jedność”

29 grudnia 1999 r.

*(wytłuszczenia – M.M.)*

### I. Diagnoza sytuacji

#### 1. Główne problemy

- długofalowy spadek PKB
- surowcowa specjalizacja produkcji i eksportu
- niska wydajność pracy
- niski poziom technologiczny produkcji
- niski poziom inwestycji wewnętrznych i zagranicznych
- niska innowacyjność i słaba konkurencyjność produkcji
- spadek dochodów realnych ludności
- słabe wskaźniki rozwoju społecznego.

#### 2. Przyczyny

- spuścizna systemu radzieckiego: zła struktura gospodarki, nieprzyjanie modernizacji i konkurencyjności, dławienie inicjatyw
- nieuchronne błędy i pomyłki w przeprowadzanych reformach.

## II. Podstawy polityki

### 1. Tezy wyjściowe

- bezalternatywność uniwersalnej drogi rozwoju
- pytania o efektywność mechanizmów rynkowych, o przewyższenie podziału społeczeństwa, o cele konsolidujące naród, o miejsce Rosji w świecie, o postulowany poziom rozwoju, o istniejące zasoby.

### 2. Wnioski z historii i imperatywy polityki

- okres komunistyczny – osiągnięcia, ale przede wszystkim ślepy zaułek
- Rosja wyczerpała limit wstrząsów i rewolucji; cierpliwość narodu osiągnęła kres; należy sformułować strategię odrodzenia i rozkwitu Rosji i realizować ją ewolucyjnie w warunkach stabilizacji i bez pogarszania warunków życia
- nie można kopiować cudzych doświadczeń; Rosja musi szukać własnej drogi odnowy łączącej uniwersalne zasady gospodarki rynkowej i demokracji z rosyjskimi realiami.

### 3. Ogólne zadania

- niezbędny szybki i stabilny rozwój ekonomiczny i społeczny
- stworzenie strategii polityki i wdrażanie jej
- kształtowanie „ideologii wzrostu”

### 4. Sfera ideowa

- ideowa dezintegracja wewnętrzna jest przeszkodą dla reform
- oficjalna ideologia państwowa nie jest konieczna, zgodna społeczna nie może być wymuszana
- zgoda i konsolidacja społeczna są warunkiem powodzenia reform
- ludzie pragną stabilizacji, pewności, możliwości planowania przyszłości, chcą pokoju, bezpieczeństwa i porządku prawnego
- elementami konsolidacji są internalizowane wartości ogólnoludzkie oraz rosyjskie wartości rdzenne
- rosyjskie wartości rdzenne to: patriotyzm (duma, zwojczyzny i dążenie do jej rozkwitu); mocarstwowość (nowoczesna, oparta na uwarunkowaniach geopolitycznych, ekonomicznych i kulturalnych, kształtująca myślenie); państwowość (silne państwo jako inicjator, źródło i gwarant porządku); solidarność społeczna (naturalne skłonności do kolektywizmu i paternalizmu)

- wyniki wyborów parlamentarnych 1999 r. są dowodem dążenia do stabilności i zgody
- wiara w odpowiedzialność sił politycznych i zrozumienie przez nie konieczności konsolidacji wszystkich „zdrowych sił”.

### III. Główne założenia i cele polityki

#### 1. Silne państwo

- **potrzeba silnej władzy** realizowanej poprzez: racjonalizację struktur władzy; podniesienie profesjonalizmu, dyscypliny i odpowiedzialności kadr; walkę z korupcją; dobór najlepszych specjalistów; sprzyjanie budowie społeczeństwa obywatelskiego; zwiększenie roli i autorytetu organów sądowych; doskonalenie stosunków federacyjnych; walkę z przestępczością
- **nie ma konieczności pilnych zmian w konstytucji**
- zapewnienie zgodności stanowionego prawa z konstytucją
- wzmocnienie władzy wykonawczej i społecznej kontroli nad nią.

#### 2. Efektywna gospodarka

- potrzeba długofalowej, ogólnonarodowej strategii rozwoju
- konieczność formowania systemu regulacji gospodarki i polityki społecznej przez państwo (państwo jako regulator i koordynator); zasada „państwa tyle, ile jest to konieczne; swobody tyle, ile jest to potrzebne”
- polityka stymulowania wzrostu
- polityka inwestycyjna z elementami interwencjonizmu państwowego tworząca dogodny klimat do inwestowania
- prowadzenie aktywnej polityki przemysłowej z priorytetem dla nowoczesnych gałęzi
- wspieranie innowacyjności, branż niesurowcowych, eksportu paliw, energii i surowców
- kredyty, pożyczki i ulgi państwowe
- polityka strukturalna oparta na równouprawnieniu podmiotów gospodarczych
- racjonalna regulacja monopolów naturalnych
- polityka finansowa: zwiększenie efektywności budżetu, reforma podatkowa, likwidacja obrotu bezgotówkowego, wspieranie niskiej inflacji i stabilizacji kursu waluty, tworzenie rynków finansowych i giełd, restrukturyzacja systemu bankowego
- likwidacja „szarej strefy” i przestępczości zorganizowanej w gospodarce poprzez poprawę skuteczności organów ścigania i zaostrenie kontroli

- integracja z gospodarką światową poprzez: wspieranie firm rosyjskich i eksporterów, walka z dyskryminacją handlową, uchwalenie prawa antydumpingowego, akces do WTO
- nowoczesna polityka rolna łącząca pomoc państwa z reformami rynkowymi na wsi (w tym dot. własności ziemi)
- **wykluczone są przekształcenia powodujące pogorszenie warunków życia ludzi**
- stałe zwiększanie realnych dochodów ludności
- wspieranie nauki, kultury, oświaty i służby zdrowia.

### IV. Wnioski końcowe

- zgodna, twórcza praca jedynym sposobem na uniknięcie groźby zejścia Rosji do poziomu drugorzędnych państw
- konieczność zjednoczenia się i nastawienia na ciężką pracę.

## Aneks II

### Ważniejsze elementy programu priorytetowych działań dla realizacji „Strategii rozwoju FR do 2010 r.” (tzw. programu Grefa) i ich realizacja

Zadania do wykonania	termin realizacji wg nieoficjalnej pełnej wersji z maja 2000 r.	termin realizacji wg oficjalnej ograniczonej wersji z 26 lipca 2000 r.	stan realizacji na dzień 30 kwietnia 2001 r.
formowanie terytorialnych organów władzy federalnej w regionach i powołanie przedstawicieli prezydenta w okręgach federalnych	II kwartał 2000	-	zrealizowane w terminie
opracowanie planu reformy sądownictwa przewidującego m.in. zmianę statusu sędziów, zwiększenie praw osób i instytucji w procesie karnym, zwiększenie liczby sędziów	III kw. 2000	-	opóźnienie, w styczniu 2001 rozpoczęły się konsultacje nad wstępnym projektem
stworzenie systemu dymisjonowania szefów administracji regionów za naruszenie prawa	III kw. 2000	-	zrealizowane w terminie
rozgraniczenie praw organów federalnych i regionalnych władzy wykonawczej	III kw. 2000	-	nie zrealizowane, planowane w 2001
stworzenie Gwardii Narodowej FR bezpośrednio podległej prezydentowi	III kw. 2000	-	nie zrealizowane
stworzenie milicji municypalnej poza systemem MSW	IV kw. 2000	-	nie zrealizowane
zniesienie dożywotniej nominacji sędziów	II kw. 2001	-	opóźnienie, wstępnie dyskutowane w stosunku do kierowników sądów
zmiana sposobu formowania Rady Federacji poprzez wprowadzenie bezpośrednich wyborów senatorów	II kw. 2001	-	uchwalone w zmienionej formule (desygnowanie przez szefów władz wykonawczych i ustawodawczych regionów) we wrześniu 2000 z wejściem w życie stopniowo do 1 stycznia 2002

wprowadzenie sądownictwa administracyjnego	III kw. 2001	-	proces ustawodawczy rozpoczęty w końcu 2000 r.
uchwalenie II części Kodeksu Podatkowego reformującego system podatkowy	II kw. 2000 do 1 sierpnia 2000	październik 2000 – maj 2001	zrealizowane do grudnia 2000; weszło w życie 1 stycznia 2001
reforma systemu bankowego przewidująca m.in. zwiększenie konkurencji, likwidację bądź sanację części banków, przejście na międzynarodowe standardy w rachunkowości	II kw. 2000	-	opóźnienie, planowane na 2001; w marcu 2001 uchwalono ustawę regulującą pozycję banku centralnego
przyjęcie bezdeficytowego budżetu	III kw. 2000	grudzień 2000	zrealizowane w grudniu 2000 (ale bez uwzględnienia obsługi zadłużenia zagranicznego na odpowiednim poziomie); w marcu 2001 r. dokonano sekwestru budżetu
reforma budżetowa przewidująca m.in. podział dochodów między centrum i regiony i konsolidację funduszy zatrudnienia i drogowego	III kw. 2000	październik 2000	zrealizowane w terminie w złagodzonej formie w ramach budżetu i poprawek w Kodeksie Podatkowym
prawna regulacja nacjonalizacji majątku	III kw. 2000	listopad 2000	opóźnienie, w styczniu 2001 rozpoczęty proces legislacyjny ustawy
podział taryf na transport i sprzedaż gazu ziemnego	III kw. 2000	listopad 2000	nie zrealizowane
uproszczenie procedury rejestracji działalności gospodarczej	IV kw. 2000	grudzień 2000	opóźnienie, przygotowany projekt ustawy – na żądanie prezydenta – przyjęty przez rząd w marcu 2001
likwidacja barier w ruchu osób i towarów pomiędzy regionami	IV kw. 2000	listopad 2000	w trakcie częściowej realizacji
ograniczenie zakresu licencjonowania działalności gospodarczej	IV kw. 2000	grudzień 2000	opóźnienie, przygotowany projekt ustawy przyjęty przez rząd w końcu marca 2001

wprowadzenie konkurencyjności w transporcie gazu	IV kw. 2000	grudzień 2000	nie zrealizowane
zakończenie procesu ustanawiania kontroli skarbu państwa nad środkami finansowymi w posiadaniu jednostek budżetowych	I kw. 2001	-	opóźnienie, w trakcie realizacji
wyodrębnienie cen na wydobycie i transportu gazu	I kw. 2001	2000 – lipiec 2001	nie zrealizowane
reforma transportu kolejowego przewidująca jego podział	II kw. 2001	maj 2001	planowana, trwa przygotowywanie projektu; w kwietniu 2001 rząd wstępnie ustalił zniesienie podziału taryf przewozowych na międzynarodowe i krajowe
stworzenie systemu gwarancji wkładów bankowych	III kw. 2001	sierpień–listopad 2000	w marcu 2001 r. uchwalono ustawę o gwarancjach dla klientów bankrutujących banków
likwidacja lub zamiana większości ulg od 1 stycznia 2001	III kw. 2000	marzec–kwiecień 2001	częściowo zrealizowane, trwa realizacja
reforma emerytalna (m.in. sposobu naliczania i indeksacji)	III kw. 2000	marzec 2001	nie zrealizowana, planowana (brak uzgodnionej koncepcji)
uniezależnianie i początek prywatyzacji części instytucji ochrony zdrowia	III kw. 2000		nie zrealizowane, planowane

## Aneks III

Skład personalny nieformalnych grup  
w centralnym aparacie władzy\*

### I. Stara ekipa jelcynowska

#### 1. Związani z tzw. Rodziną kremlowską

**Aleksandr Wołoszyn** – szef Administracji Prezydenta

**Władisław Surkow** – zastępca szefa Administracji Prezydenta

**Aleksandr Abramow** – pomocnik Prezydenta FR (do marca 2001 r. zastępca szefa Administracji Prezydenta)

**Dżochan Połtyjewa** – zastępca szefa Administracji Prezydenta

**Michaił Kasjanow** – premier

**Nikołaj Aksionienko** – minister komunikacji

**Jewgienij Adamow** – do kwietnia 2001 r. minister energetyki jądrowej

**Michaił Lesin** – minister ds. prasy i informacji

**Wiktor Kalużny** – wiceminister spraw zagranicznych i wiceprezydent do regionu kaspijskiego

**Igor Szuwałow**\*\*\* – minister-szef aparatu Rządu

**Władimir Ustinow** – prokurator generalny

**Michaił Zurabow** – szef Funduszu Emerytalnego

#### 2. Pozostali

**Siergiej Prichod'ko** – zastępca szefa Administracji Prezydenta

**Jewgienij Lisow** – zastępca szefa Administracji Prezydenta

**Ilja Klebanow**\*\*\*\* – wicepremier ds. kompleksu wojskowo-przemysłowego

**Wiktor Christienko**\*\*\* – wicepremier ds. stosunków z regionami i państwami WNP

**Walentina Matwijenko** – wicepremier ds. socjalnych

**Aleksiej Gordiejew** – wicepremier ds. kompleksu rolno-spożywczego, minister rolnictwa

**Igor Iwanow** – minister spraw zagranicznych

**Igor Siergiejew** – do kwietnia 2001 r. minister obrony, obecnie doradca prezydenta FR

**Władimir Ruszajto**\*\* – do kwietnia 2001 r. minister spraw wewnętrznych, obecnie sekretarz Rady Bezpieczeństwa FR

**Siergiej Szojgu**\*\* – minister ds. sytuacji nadzwyczajnych; lider partii „Jedność”

**Farit Gazizullin**\*\*\* – minister skarbu państwa

**Aleksandr Poczinok**\*\*\* – minister pracy i spraw socjalnych

**Siergiej Stiepaszyn**\*\* – szef Izby Obrachunkowej

**Wiktor Gieraszczenko** – szef Centralnego Banku Rosji

## II. „Liberałowie”

### 1. „Grupa Czubajsa”

**Aleksiej Kudrin** – wicepremier ds. polityki finansowej, minister finansów

**Aleksandr Żukow** – szef komitetu ds. budżetowych Dumy Państwowej

### 2. Pozostali

**German Gref**\*\*\* – minister ds. handlu i rozwoju gospodarczego

**Ilja Jużanow** – minister ds. polityki antymonopolowej

**Aleksiej Ulukajew** – wiceminister finansów

## III. „Grupa petersburska” Putina

### 1. „Czekiści”

**Siergiej Iwanow** – do kwietnia 2001 r. sekretarz Rady Bezpieczeństwa FR, obecnie minister obrony

**Wiktor Iwanow** – zastępca szefa Administracji Prezydenta

**Nikołaj Patruszew** – szef Federalnej Służby Bezpieczeństwa

**Siergiej Lebiediew** – szef Służby Wywiadu Zagranicznego

**Wiktor Czerkiesow** – przedstawiciel prezydenta w Północno-Zachodnim Okręgu Federalnym

### 2. Pozostali

**Dmitrij Miedwediew** – I zastępca szefa Administracji Prezydenta

**Dmitrij Kozak** – zastępca szefa Administracji Prezydenta

**Igor Sieczin** – zastępca szefa Administracji Prezydenta; p.o. szef Kancelarii Prezydenta

**Władimir Kożyn** – szef Zarządu Sprawami Prezydenta (Urzędu Administracyjno-Gospodarczego)

**Leonid Rejman**\*\*\* – minister łączności

**Andriej Iłarionow**\*\*\*\* – doradca prezydenta ds. ekonomicznych.

\* informacje na podstawie doniesień mediów rosyjskich

\*\* członek starej ekipy dotychczas faworyzowany przez prezydenta Putina

\*\*\* wcześniej wiązany z A. Czubajsem

\*\*\*\* traktowany odrębnie, niekiedy zaliczany do „liberałów”

# Obwód kaliningradzki w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej\*

Bartosz Cichocki

Katarzyna Pełczyńska-Naęcz

Andrzej Wilk

W ostatnim roku Kaliningrad stał się przedmiotem międzynarodowej debaty, w którą zaangażowały się przede wszystkim Unia Europejska, Rosja, USA oraz kraje graniczące z enklawą: Polska i Litwa. Tak znaczące zainteresowanie niewielkim, zamieszkanym przez niespełna milion mieszkańców regionem wynikało głównie z faktu, iż Kaliningrad znalazł się w centrum dwóch niezwykle ważnych dla Europy procesów: rozszerzenia UE i NATO. Po ewentualnym przyjęciu do tych struktur Litwy oraz przystąpieniu Polski do Unii rosyjska enklawa stałaby się wyspą otoczoną na lądzie jednolitym i całkowicie odmiennym organizmem politycznym, ekonomicznym i militarnym. W toku dyskusji na temat Kaliningradu pojawiło się wiele pytań dotyczących sytuacji w obwodzie oraz jej znaczenia dla państw ościennych, rzeczywistych interesów i intencji stron zaangażowanych w debatę, a także przyszłości tego regionu.

Autorzy niniejszego tekstu usiłują odpowiedzieć na te właśnie pytania. W pierwszej części analizy przedstawiono najważniejsze problemy wewnętrzne enklawy z uwzględnieniem ich znaczenia dla otaczającego świata i konsekwencji przyjęcia przez Polskę i Litwę *acquis communautaire*. W drugiej scharakteryzowano koncepcje polityczne realizowane wobec Kaliningradu przez Moskwę z jednej strony, a państwa zachodnie z drugiej. Na końcu zaprezentowano prawdopodobne warianty rozwoju sytuacji w enklawie.

## 1. Sytuacja wewnętrzna w obwodzie kaliningradzkim i jej znaczenie dla otoczenia

### 1.1. Scena polityczna

Na poziomie regionalnym najsilniejszym ośrodkiem władzy w Kaliningradzie jest (podobnie jak w innych podmiotach FR) administracja gubernatorska. Odpowiada ona m.in. za kształt i realizację budżetu, przyznaje koncesje na eksploatację bogactw naturalnych, rozstrzyga przetargi na kwoty importowe itp. Dzięki tym kompetencjom do administracji gubernatorskiej trafiają główne środki finansowe regionu, co w warunkach rosyjskich decyduje o wpływie na wewnętrzną scenę polityczną. Rola Dumy obwodowej jest jeszcze mniejsza, niż wynikałoby to z jej i tak szczupłych kompetencji formalnych. Nie sprawuje ona realnej kontroli nad wydatkami budżetowymi. Jeśli istnieje taka potrzeba, wszystkie

istotne głosowania mogą być przez administrację gubernatorską skutecznie sterowane za pomocą nacisków politycznych i łapówek (czego dowodem po ostatnich elekcjach regionalnych były głosowania nad wyborem przewodniczącego regionalnej Dumy i nad zatwierdzeniem pierwszego zastępcy gubernatora).

Wybory gubernatorskie w połowie listopada 2000 r. wygrał ówczesny dowódca Floty Bałtyckiej (FB) Władimir Jegorow, pokonując w drugiej turze dotychczasowego szefa regionu, Leonida Gorbienkę. Równoległe z gubernatorskimi odbyły się również wybory do lokalnej dumy, w których przewagę uzyskali zwolennicy Jegorowa. Wymiana elit w niewielkim stopniu wpłynęła jednak na poprawę jakości uprawiania polityki w obwodzie. W Kaliningradzie nadal obserwujemy silne związki władzy z biznesem. Najbardziej wpływową politycznie firmą w enklawie jest obwodowa filia największego rosyjskiego przedsiębiorstwa naftowego – ŁUKoil. W zamian za poparcie w wyborach, jakie kompania ta udzieliła Jegorowowi, uzyskała ona możliwość kształtowania polityki personalnej w lokalnych władzach (ŁUKoil współdecydował m.in. o obsadzie stanowisk przewodniczącego lokalnej Dumy i pierwszego zastępcy gubernatora). Podobnie też jak w poprzednich latach, regionalne struktury władzy są skorumpowane, a w otoczeniu gubernatora działają ludzie mający za sobą kryminalną przeszłość i znani z powiązań mafijnych. Należy jednak podkreślić, iż praktyka sprawowania władzy w obwodzie kaliningradzkim nie odbiega od norm ogólnorosyjskich. Pewną specyfikę enklawy stanowi natomiast stosunkowo silna pozycja armii, która poprzez samego Jegorowa oraz licznych związanych z administracją i biznesem oficerów jest w stanie wywierać wpływ na niektóre decyzje regionalnej administracji. Równocześnie jednak zarówno większość kadry oficerskiej, jak i obecny dowódca FB wiceadmiral Władimir Wałujew (objął to stanowisko 11 kwietnia 2001 r.) wydają się w pełni oddane Jegorowowi.

Objęcie władzy przez nową ekipę, choć nie spowodowało diametralnej poprawy w sposobach uprawiania polityki wewnątrz regionu, przyniosło jednak pewne istotne zmiany w relacjach między obwodem a Moskwą. Poprzedni gubernator, Leonid Gorbienko, choć starał się nie wchodzić w otwarty konflikt z Moskwą, wielokrotnie, w imię własnych wąsko pojętych interesów, podejmował działania sprzeczne z wolą władz federalnych. W odróżnieniu od swojego poprzednika Jegorow z jednej strony jest w Moskwie szanowany i wyraźnie popierany, a z drugiej – całkowicie wobec niej lojalny. Taka pozycja umożliwia mu skuteczne lobbowanie interesów regionu w strukturach federalnych (o wpływach Jegorowa świadczy m.in. fakt, iż jest on wraz z ministrem handlu i rozwoju

gospodarczego Germanem Grefem współautorem rządowego programu rozwoju regionu; szerzej o relacjach Moskwa–Kaliningrad w punkcie 2.1).

Zmiana elit stworzyła także znacznie lepsze perspektywy dla rozwoju współpracy regionu z zagranicą. Nowy gubernator jest niewątpliwie osobą bardziej przewidywalną i otwartą na współpracę międzynarodową niż jego poprzednik.

## 1.2. Sytuacja ekonomiczna

W ciągu ostatniego dziesięciolecia nastąpiła znacząca zmiana charakteru regionalnej gospodarki. O ile na początku lat 90. wiodącą rolę odgrywała tzw. produkcja towarowa (rybołówstwo, przemysł maszynowy, celulozowy), stanowiąc 56 proc. wartości dodanej produktu regionalnego brutto, o tyle w drugiej połowie dekady na prowadzenie wysunął się sektor usługowy (handel, transport, łączność), którego wartość dodana w produkcji regionalnym brutto w 1998 r. wyniosła 69 proc.<sup>1</sup> Warto zauważyć, że przyczyną tej tendencji nie jest modernizacja kaliningradzkiej gospodarki, lecz drastyczny spadek produkcji przemysłowej i rolnej w enklawie. Ta pierwsza spadła w okresie 1990–1999 o 70 proc. (ogólnie w Rosji o 50 proc.)<sup>2</sup>. Produkcja rolna w regionie w 1999 r. wyniosła 45 proc. poziomu z 1990 (w Rosji – 57 proc.)<sup>3</sup>. Negatywne wskaźniki obserwujemy nawet w wydobywaniu ropy (od 1990 spadło ono o blisko 50 proc.<sup>4</sup>), która stanowi główny towar eksportowy regionu. Kaliningrad posiada także największe na świecie złoża bursztynu. Pozyskiwanie bursztynu nie przynosi jednak znaczących dochodów regionowi, gdyż w większości jest on wywożony z Kaliningradu nielegalnie. Dostępność przemyconego kamienia jest tak duża, a jego cena na tyle niska, że przekreśla to rentowność jakiegokolwiek legalnego eksportu tego surowca.

Negatywnej oceny sytuacji nie zmienia fakt, że w ubiegłym roku w obwodzie zanotowano wysoki wzrost dochodów realnych ludności (26,8 proc.) w stosunku do 1999 (średnio w całej Rosji: 12,7 proc.), a inflacja w tym samym czasie była niższa od ogólnokrajowej (17,5 proc. w Kaliningradzie, 20,2 proc. w Rosji)<sup>5</sup>.

Winą za ten stan rzeczy tylko częściowo można obarczyć poprzednią administrację gubernatorską. Zaciągnęła ona np. olbrzymi kredyt zagraniczny, który nie został odpowiednio wykorzystany, w wyniku czego ogólne zadłużenie obwodu wynosi dzisiaj niemal 1,3 mld rubli, a obsługa wspomnianego kredytu w roku 2001 pochłonęła ponad 58 proc. budżetu regionalnego<sup>6</sup>. Zła sytuacja ekonomiczna obwodu jest przede wszystkim efektem załamania go-



spodarki całej FR, a także braku koncepcji rozwoju regionu na szczeblu federalnym. Ważnym czynnikiem negatywnie oddziałującym na gospodarkę enklawy jest oderwanie od terytorium macierzystego. Zwiększa ono koszty transportu towarów pomiędzy enklawą a resztą kraju, co obniża rentowność kaliningradzkiej produkcji oraz przyczynia się do bardzo wysokich cen na wszelkie przywożone z innych regionów FR towary.

Aby rozwiązać problem wysokich kosztów transportu<sup>7</sup>, w enklawie utworzono w 1991 r. Wolną Strefę Ekonomiczną. Możliwość bezcłowego wwożenia towarów do Kaliningradu miało obniżyć ceny towarów importowanych z zagranicy, a równocześnie wiązało się to z ograniczeniem drogich (obciążonych kosztami tranzytu) dostaw z innych regionów FR. Przywileje ekonomiczne, przyznane na mocy rozporządzenia Rady Ministrów, a następnie potwierdzone dekretem prezydenckim, były jednak stopniowo wycofywane. Jedynym sposobem odzyskania szczególnego statusu celnego było w tej sytuacji przeforsowanie w parlamencie stosownej ustawy. Obowiązująca do dziś „Ustawa o Specjalnej Strefie Ekonomicznej” została podpisana przez prezydenta w 1996 r. Na jej mocy obwód uzyskał prawo do importu spoza FR surowców i półproduktów bez opłat celnych i podatków granicznych. Jeśli produkt zostaje przetworzony na miejscu w wystarczającym stopniu, by uznać go za kaliningradzki (30 lub 15 proc. wzależności od kategorii towaru), może być bezcłowo wywieziony do innych regionów Rosji<sup>8</sup>. Warto zaznaczyć, iż ustawa nie przewiduje na terenie obwodu żadnych specjalnych – odmiennych od obowiązujących w całej Rosji – ulg podatkowych.

Fakt istnienia Specjalnej Strefy Ekonomicznej (SSE) nie zapewnił enklawie dużego zainteresowania inwestorów zagranicznych. Świadczy o tym stosunkowo nieduży poziom inwestycji zagranicznych w obwodzie: 16 mln USD w 1995, 23 mln USD w 1996, 11 mln USD w 1997, 39 mln USD w 1998, 18 mln USD w 1999<sup>9</sup> i 19 mln USD w 2000<sup>10</sup>. Do największych inwestycji w regionie należy zaliczyć: budowę przedsiębiorstwa „Kaliningradskij Dielikaties” przetwarzającego importowane z Litwy mięso, stworzenie fabryki produkującej części samochodowe z importowanych elementów (czeski „Brisk”) i montowni samochodów KIA i BMW.

Specjalna Strefa Ekonomiczna nie przyniosła jednak oczekiwanego przełomu gospodarczego w regionie. Świadczy o tym m.in. spadek obrotów handlowych enklawy z zagranicą, jaki dokonał się w ostatnich latach (eksport z obwodu wyniósł 425,7 mln USD w 1997<sup>11</sup>, 312 mln USD w 1998 i 285,7 mln USD w 1999<sup>12</sup>, a import do obwodu wyniósł 1,3 mld USD w 1997<sup>13</sup>, 1,1 mld USD w 1998 i 761 mln USD w 1999<sup>14</sup>). Pozytywne skutki funkcjonowa-

nia SSE w poważnym stopniu ogranicza brak ustawy o prywatnej własności ziemi, słabość systemu bankowego, a przede wszystkim niestabilna sytuacja prawna. Dodatkowo obecna konstrukcja SSE jest atakowana przez urzędników federalnych za to, że sprzyja bezcłowemu wwozowi towarów do Rosji (na czym traci skarbu państwa), a nie stymuluje wysokiej jakościowo produkcji na eksport. Istotną barierą dla rozwoju tak wolnej strefy ekonomicznej, jak i całej gospodarki kaliningradzkiej okazała się także korupcja urzędników oraz mnożące się nadużycia finansowe.

Kolejnym znaczącym problemem ograniczającym możliwości rozwoju obwodu kaliningradzkiego jest zły stan infrastruktury drogowej w samej enklawie oraz brak rozbudowanych połączeń z sąsiadującymi z nią krajami. Zgłaszane propozycje rozbudowy połączeń międzynarodowych wydają się mało racjonalne. W komunikacie z 17 stycznia br. Komisja Europejska zaleciła rozpatrzenie: rozbudowy szosy Tallin–Ryga–Kaliningrad (tzw. Via Hanzeatica) o odcinek do Gdańska i budowy odnogi połączenia Helsinki–Tallin–Ryga–Kowno–Warszawa (tzw. Via Baltica) do Kaliningradu (szerzej o komunikacie KE w punkcie 2.2). W Moskwie z kolei rozpatrywany jest projekt uruchomienia połączenia wodnego Petersburg–Kaliningrad, które miałyby zmniejszyć obecnie ponoszone koszty tranzytu ludzi i towarów przez kraje bałtyckie i ułatwić komunikację z enklawą po wprowadzeniu wiz dla Rosjan przez Litwę i Łotwę. Przewidywane natężenie ruchu na nowych odcinkach nie zrównoważy jednak prawdopodobnie poniesionych kosztów. Należy wziąć pod uwagę fakt, że inne regiony Rosji eksportują swoje towary na Zachód z jednej strony przez porty bałtyckie, z drugiej – przez terytorium Białorusi i Ukrainy. Zatem z perspektywy Rosji centralnej Kaliningrad utracił znaczenie tranzytowe. Reżim wizowy, który zostanie w najbliższych latach wprowadzony na granicy Kaliningradu z Polską i Litwą uczyni ten region nieatrakcyjnym także dla przewoźników zachodnich, którzy niewątpliwie wybiorą trasy prowadzące przez otwartą granicę polsko-litewską.

Konsekwencje integracji Litwy z UE Kaliningrad może odczuć także w sferze zaopatrzenia energetycznego. Obecnie na Litwie rozpatrywane są dwie koncepcje przyłączenia do europejskiego systemu energetycznego: poprzez stacje konwertorowe na granicy z Polską (wówczas na Litwie zachowano by obecne, identyczne jak w Rosji, parametry napięcia w sieci) lub poprzez przestawienie całej sieci energetycznej na napięcie zachodnioeuropejskie. Przyjęcie tego ostatniego wariantu będzie oznaczało, że prąd nie będzie mógł być dłużej przesyłany do Kaliningradu z innych regionów Rosji (obecnie głównym dostawcą prądu są elektrownie znajdujące się w obwodach leningradzkim i woroneskim) tranzytem

przez sieć litewską (obecnie aż 90 proc. zużywanego w obwodzie prądu płynie właśnie przez terytorium Litwy).

### 1.3. Sytuacja społeczna

Zła sytuacja ekonomiczna jest główną przyczyną licznych problemów społecznych występujących w enklawie. W zeszłym roku średni dochód miesięczny na jedną osobę wyniósł w obwodzie 2200 rubli (78 USD), podczas gdy koszt podstawowego koszyka artykułów żywnościowych wynosił w tym czasie ok. 770 rubli (średnio w całej Rosji – 752 ruble)<sup>15</sup>. Średnie dochody w enklawie są zatem nie tylko kilkakrotnie niższe od tych na Litwie (268 USD<sup>16</sup>) czy w Polsce (437 USD<sup>17</sup>), ale niższe nawet od średnich w Rosji (2508 rubli, czyli 89 USD<sup>18</sup>). Ponadto w obwodzie mamy do czynienia z ogromnym zróżnicowaniem majątkowym. Zarobki w stolicy obwodu, gdzie żyje ponad połowa mieszkańców regionu, są najwyższe i pod koniec ubiegłego roku kształtowały się na poziomie aż 3–3,5 tys. rubli miesięcznie<sup>19</sup>. Tymczasem w pozostałej części enklawy, która przeżywa upadek przemysłu i kryzys rolnictwa, zarobki nie przekraczają 900 (w miastach), a nawet 600 (na wsi) rubli<sup>20</sup>. Jednak ocenę realnej sytuacji materialnej społeczności kaliningradzkiej utrudnia fakt, iż niemal każdy mieszkaniec regionu czerpie korzyści z nieoficjalnej i, rzecz jasna, nieopodatkowanej działalności gospodarczej. Dla wielu (szczególnie poza centrum obwodu) nielicencjonowane wydobywanie bursztynu lub przemysł drobnych ilości alkoholu, papierosów czy benzyny przez granicę jest wręcz jedynym środkiem utrzymania<sup>21</sup>.

Nie najlepsza sytuacja majątkowa dużej części społeczności enklawy i niedofinansowanie państwowej służby zdrowia jest również przyczyną niskiej odporności zdrowotnej w regionie. W związku z tym rozprzestrzenienie się takich chorób, jak gruźlica czy grypa – występujących również na terenie Ukrainy, Białorusi i Litwy – w rosyjskiej enklawie bardzo trudno powstrzymać. W niespełna milionowym społeczeństwie kaliningradzkim wykryto do tej pory aż 3788 przypadków HIV<sup>22</sup>, co w porównaniu z danymi dotyczącymi Polski (7 tys.<sup>23</sup> zakażonych na 38 mln mieszkańców) musi budzić poważne obawy. Brak perspektyw rozwoju i pracy dla młodzieży jest też przyczyną bardzo wysokiego uzależnienia od narkotyków.

Zła sytuacja społeczna w regionie to nie tylko wewnętrzny problem enklawy, ale również zagrożenie dla państw sąsiednich. Za najpoważniejsze z punktu widzenia Polski czy Litwy należy uznać rozwijającą się w Kaliningradzie przestępczość zorganizowaną. Jednym z głównych źródeł dochodów struktur kryminalnych są haracze zbierane od przedsiębiorców lokalnych i zagranicznych dzia-

łających w obwodzie. Inną „dziedziną aktywności” mafii jest prostytucja i przemysł. Różnice cenowe na towary i usługi między Kaliningradem a państwami sąsiednimi stwarzają możliwości duże- go zarobku. Do najczęściej przemycanych towarów należy zaliczyć alkohol i papierosy, a także w mniejszym stopniu paliwo (w 2000 r. wartość przemytu tych towarów z enklawy do Polski szacuje się na ok. 200 mln USD<sup>24</sup>). Z Kaliningradu przewozi się także broń i narkotyki, skala tego zjawiska jest jednak trudna do określenia.

### 1.4. Tranzyt i ruch transgraniczny

W odniesieniu do niedużej liczby ludności obwodu osobowy ruch na granicy kaliningradzkiej jest stosunkowo duży. Granica enklawy została przekroczona w 2000 r. 8,5 mln razy w ruchu osobowym, w tym 3,6 mln po stronie litewskiej, oraz 4,4 mln po stronie polskiej<sup>25</sup> (pozostałe 0,5 mln przekroczeń przypada na osoby podróżujące drogą powietrzną<sup>26</sup>).

Przytoczone powyżej wysokie wskaźniki przekroczeń granicy związane są przede wszystkim z „mrówczym handlem”, czyli wielokrotnym przewożeniem przez te same osoby stosunkowo niewielkich ilości towarów, które następnie mogą być z korzyścią sprzedane po drugiej stronie granicy. Szacuje się, że z tego typu procederem związanych jest ok. 90 proc. przekroczeń na granicy polsko-kaliningradzkiej<sup>27</sup> oraz 80 proc.<sup>28</sup> na litewsko-kaliningradzkiej.

Pewną część przekroczeń na granicy enklawy z Litwą stanowią też osoby podróżujące tranzytem (przez Białoruś i Litwę) z i do innych regionów Federacji Rosyjskiej. Wobec słabości połączeń lotniczych między enklawą i resztą państwa (samoloty latają kilkanaście razy w miesiącu, nie wiadomo jednak, czy loty nie zostaną wkrótce ograniczone bądź nawet zlikwidowane ze względu na zużycie parku maszynowego) głównym środkiem komunikacji dla obywateli rosyjskich udających się do iwracających z Kaliningradu pozostaje połączenie kolejowe.

Na granicy enklawy odbywa się też dość intensywny ruch towarowy. Ze względu na niewielki obszar oraz mały potencjał przemysłowy Kaliningrad uzależniony jest zarówno od towarów importowanych z zagranicy, jak i przewożonych z innych regionów Rosji. Najwyższy obrót handlowy region kaliningradzki notuje w wymianie z Niemcami (w 1999 r. 343,7 mln USD, w tym import z Niemiec – 134 mln USD), następnie z Polską (w 1999 r. 209,6 mln USD, w tym import z Polski – 114,3 mln USD) i Litwą (w 1999 r. 75 mln USD, w tym import z Litwy – 65 mln USD)<sup>29</sup>. Z krajów tych przywożona jest przede wszystkim żywność oraz przetworzone

artykuły przemysłowe. Z enklawy eksportuje się natomiast głównie surowce, m.in. ropę, celulozę.

Znaczna część towarów przywożona jest do enklawy z innych regionów Rosji tranzytem przez Litwę i Białoruś (tą drogą trafia rocznie do Kaliningradu ok. 5 mln ton towarów<sup>30</sup>). Przez terytorium Litwy oraz Białorusi i Łotwy obwód otrzymuje także 80–100 proc. potrzebnych mu surowców energetycznych i prądu<sup>31</sup>.

Szczególne rodzaje tranzytu stanowią transporty militarne. Przez granicę litewsko-kaliningradzką przewożeni są żołnierze oraz zaplecze dla stacjonujących tam jednostek rosyjskich. Dopuszczalną zawartość oraz sposób przewożenia transportów regulują szczegółowe przepisy litewskie.

Przyjęcie do Unii Polski oraz Litwy i związany z tym wymóg wprowadzenia reżimu wizowego na granicy z obwodem kaliningradzkim będzie miało dość istotny wpływ na ruch transgraniczny, a tym samym na sytuację w enklawie oraz na terenach przygranicznych.

Przedstawiona na początku tej części struktura osobowego ruchu granicznego pokazuje, że wprowadzenie wiz uderzy przede wszystkim w drobnych przemytników. Ograniczenie „handlu mrówczego” niewątpliwie pozbawi dochodów część mieszkańców enklawy, jak i przygranicznych regionów Polski i Litwy. Eliminacja drobnego przemytu spowoduje też prawdopodobnie istotny spadek produkcji alkoholu i papierosów w enklawie (oblicza się, że w regionie wytwarza się na eksport tyle samo alkoholu, ile rocznie spożywają sami kaliningradzcy), a tym samym spadek dochodów budżetu obwodowego z tytułu podatku akcyzowego. Wydaje się jednak, że ilość osób, które bezpośrednio ucierpią na ograniczeniu „mrówczego handlu” będzie dość niewielka. Łączna liczba bezpośrednio utrzymujących się z takiego handlu po obu stronach granicy polsko-kaliningradzkiej szacowana jest na ok. 15 tys.<sup>32</sup>, a więc nawet po doliczeniu rodzin, pośredników i producentów przemycanych towarów nie jest to wielkość znacząca.

Ograniczenia w ruchu transgranicznym mogą ponadto utrudnić wymianę handlową między enklawą a krajami ościennymi oraz pozostałymi regionami Rosji. Z punktu widzenia Polski i Litwy spadek w obrotach handlowych z obwodem kaliningradzkim po wprowadzeniu wiz nie będzie miał jednak dużego znaczenia. Wymiana handlowa z enklawą stanowi bowiem zaledwie 0,3 proc. polskiej wymiany handlowej<sup>33</sup> i 2 proc. litewskiej<sup>34</sup>.

Do pozytywnych następstw wprowadzenia zasad *acquis* Schengen należy zaliczyć ograniczenie nielegalnego wwozu alkoholu, papierosów, paliwa, narkotyków i broni do Polski. Wizy mogą także skłonić ludność terenów przygranicznych do poszukiwania

bardziej cywilizowanych form zarobkowania. Zniknięcie „mrówek” z przejść granicznych ułatwi ponadto prowadzenie handlu dużym przedsiębiorcom, skróci bowiem czas oczekiwania na przekroczenie granicy. Należy wreszcie pamiętać, że normalizacja sytuacji na naszej granicy wschodniej może przyspieszyć przyjęcie Polski do obszaru Schengen.

## 1.5. Potencjał militarny kaliningradzkiej enklawy

Zgrupowanie w obwodzie kaliningradzkim, który od początku lat 90. uznawany był powszechnie za najbardziej zmilitaryzowany obszar w Europie, przeszło w ostatnich latach gruntowną reorganizację. Flota Bałtycka, w której skład weszły wszystkie stacjonujące w obwodzie jednostki, należy obecnie do najlepszych pod względem organizacji i wyszkolenia związków operacyjnych rosyjskiej armii. Pozostaje ona prawdopodobnie jedyną tego szczebla strukturą Sił Zbrojnych FR, która dopasowała się do nowej sytuacji geopolitycznej i ekonomicznej Rosji. Osobą, której Flota Bałtycka w dużej mierze zawdzięcza swój obecny kształt, jest jej wieloletni dowódca (1991–2000), a obecnie gubernator obwodu adm. Władimir Jegorow. Potencjał zgrupowania od kilku lat utrzymywany jest na porównywalnym poziomie i prawdopodobnie w najbliższych latach nie ulegnie zasadniczej zmianie, aczkolwiek zapowiadane są dalsze redukcje (należy je jednak wiązać z przeprowadzaną obecnie armii rosyjskiej pod szyldem reformy likwidacją tzw. pustych etatów). Zdaniem adm. Jegorowa, Rosja nie jest zainteresowana rozbudową sił zbrojnych w obwodzie „ani z gospodarczego, ani z wojskowego punktu widzenia”.

Jednostki wszystkich rodzajów sił zbrojnych i rodzajów wojsk Sił Zbrojnych FR w obwodzie kaliningradzkim pod względem operacyjnym wchodzi w skład Floty Bałtyckiej i podporządkowane są bezpośrednio jej dowódcy, jednocześnie komendantowi Kaliningradzkiego Specjalnego Rejonu Obronnego. Dowódca Floty Bałtyckiej podlega bezpośrednio szefowi sztabu SZ FR i ministrowi obrony FR (w sprawach dotyczących wyłącznie Marynarki Wojennej – dowódcy tejże), co stawia go w pozycji uprzywilejowanej w stosunku do dowódców okręgów wojskowych i pozostałych flot. Sytuacja taka jest w skali rosyjskiej armii unikatowa.

Struktury wojskowe w obwodzie kaliningradzkim organizacyjnie dzielą się na jednostki marynarki wojennej i lotnictwa Floty Bałtyckiej oraz jednostki wojsk lądowych, piechoty morskiej i obrony wybrzeża Zarządu Lądowych i Brzegowych Wojsk Floty Bałtyckiej. Dowództwo znajduje się w Kaliningradzie. W ramach przeprowa-

dzonych w latach 1997–1998 reform zlikwidowano większość struktur administracyjnych i zredukowano ok. 40 proc. stanu jednostek lądowych. Od tego czasu potencjał Floty Bałtyckiej utrzymuje się na względnie stałym poziomie. Ogólna liczebność Sił Zbrojnych FR w obwodzie kaliningradzkim nie przekracza 25 tys. oficerów i żołnierzy.

Jednostki marynarki wojennej i lotnictwa Floty Bałtyckiej stanowią zespół nieduży (*de facto* Flota została zredukowana do rozmiarów flotylli, nazewnictwo utrzymane zostało ze względów prestiżowych), ale posiadający wybitne walory taktyczne. Trzon Floty stanowią małe jednostki rakietowe, jednostki do zwalczania okrętów podwodnych oraz minowo-trałowe. Duże okręty nawodne i okręty podwodne służą na ćwiczeniach przede wszystkim w charakterze celów. Okręty są stosunkowo młode, około 70 proc. z nich służy nie dłużej niż 15 lat. Podobnie przedstawia się sytuacja z lotnictwem Floty. Samoloty i śmigłowce są względnie nowoczesne i mają pozostawać w służbie do 2010 r. Charakter morskimi komponentu Floty Bałtyckiej, po zmianach w drugiej połowie lat 90., jest typowo defensywny (wraz wycofaniem większości dużych okrętów zrezygnowano z koncepcji uderzenia na cieśninę duńskie). Prowadzone ćwiczenia pozwalają przypuszczać, że w przypadku ewentualnego konfliktu celem Floty będzie sparaliżowanie żeglugi na Bałtyku.

Jednostki lądowe Floty Bałtyckiej mają niepełne stany osobowe bądź są skadrowane. Ze względu na konieczność uzupełnienia stanów osobowych wojska lądowe nie są zdolne do podjęcia działań bez przeprowadzenia mobilizacji. Z obserwacji ćwiczeń „Zachód-99” można wnioskować, że w przypadku ewentualnego konfliktu ich zadaniem będzie połączenie się ze zgrupowaniem na Białorusi. W latach 1999–2000 pododdziały zmechanizowane i piechoty morskiej z obwodu wymiennie brały udział w działaniach w Czeczenii. Jednostki lądowe w obwodzie kaliningradzkim nie mają rozbudowanego zaplecza materiałowo-technicznego i są uzależnione od dostaw<sup>35</sup>.

Istnieją podejrzenia, że w Kaliningradzie znajduje się taktyczna broń jądrowa. O takiej możliwości donosiły w styczniu 2001 r. amerykańskie media (m.in. *The Washington Times*). Informacje te oparte były na raportach wywiadu wojskowego USA. Moskwa kategorycznie zdementowała doniesienia o rozmieszczeniu broni (odpowiednie oświadczenia wydało rosyjskie Ministerstwo Obrony i Dowództwo Floty Bałtyckiej). Należy zaznaczyć, że Rosja nie jest związana żadnym formalnym układem, który zabraniałby rozmieszczenia broni nuklearnej w kaliningradzkiej enklawie, jednakże jednostronnie zadeklarowała chęć utworzenia w regionie

bałtyckim strefy bezatomowej. Analiza dyslokacji jednostek w obwodzie kaliningradzkim począwszy od lat 60. i zmian z pierwszej połowy lat 90. wskazuje, że taktyczna amunicja jądrowa mogła się tam znajdować przez cały czas, niezależnie od informacji ze stycznia 2001 r. (najprawdopodobniej nigdy nie została z enklawy wycofana). Ewentualna dyslokacja nowej taktycznej broni jądrowej nie przedstawia natomiast większych problemów natury technicznej<sup>36</sup>.

## 1.6. Zanieczyszczenie środowiska

Sytuacja ekologiczna w Kaliningradzie jest bardzo zła. Większość skażeń generowanych przez obwód kaliningradzki dotyka jednak przede wszystkim samej enklawy i nie stanowi zagrożenia dla otaczających krajów. Do takich należy zaliczyć skutki stacjonowania wojsk, a także odkrywkowe wydobycie bursztynu, torfu i węgla brunatnego. Załamanie przemysłu kaliningradzkiego sprawia jednak, że jako źródło zanieczyszczeń nie odgrywa on istotnej roli. Nie sposób natomiast ocenić skutków ekologicznych ewentualnego składowania obecnie lub w przeszłości broni nuklearnej i chemicznej.

Najpoważniejsze zagrożenie, które wykracza poza granice obwodu, dotykając w mniejszym (Skandynawia) lub większym (Polska) stopniu wszystkie kraje basenu Morza Bałtyckiego, związane jest z emisją ścieków do Bałtyku. Kaliningrad wśród miast nadbałtyckich zajmuje drugie miejsce po Petersburgu pod względem zanieczyszczania morza. Miasto wylewa rocznie 400 tys. ton wody skażonej odpadami<sup>37</sup>, które w większości pozostają w akwenie Zalewu Wiślanego.

## 2. Polityka Moskwy i państw zachodnich wobec obwodu kaliningradzkiego

### 2.1. Relacje Moskwa–Kaliningrad

Specyficzne położenie geograficzne Kaliningradu powoduje, że w regionie tym, aby mógł się rozwijać, muszą zostać wprowadzone specjalne – odmienne od obowiązujących obecnie w innych podmiotach FR – rozwiązania prawne, ekonomiczne i polityczne (np. dostosowanie ustawodawstwa regionu do standardów unijnych, wprowadzenie ulg celnych i podatkowych, szczególny reżim wizowy itp.). Większość decyzji w tych kwestiach znajduje się w gestii rosyjskich władz federalnych. Do niedawna Moskwa nie poświęcała dostatecznej uwagi problemom swojego najbardziej

na zachód wysuniętego regionu, nie miała też jasnej wizji jego rozwoju. W przeszłości niektórzy wysocy urzędnicy centralni wręcz wykorzystywali enklawę kaliningradzką (wbrew jej interesom) w grach z Zachodem, np. w roku 1995 – wobec zapowiedzi przyjęcia Polski do NATO – grozili umieszczeniem w obwodzie broni nuklearnej<sup>38</sup>. Jednak w ciągu ostatniego półrocza w relacjach Moskwa–Kaliningrad zaszły bardzo istotne zmiany. Przyczyniły się do tego przede wszystkim dwa czynniki. Po pierwsze, po listopadowych wyborach do władzy w regionie doszła ekipa popierana przez Kreml i równocześnie wobec niego lojalna (szerzej w punkcie 1.1). Nowy gubernator Kaliningradu jest osobą na tyle wpływową w Moskwie, iż posiada możliwość współkształtowania inicjatyw federalnych wobec obwodu. W przypadku opracowania jakiegokolwiek programu Moskwa może więc być pewna, iż władze Kaliningradu nie tylko nie będą go sabotować, lecz uczynią wszystko, aby został wcielony w życie. Po drugie, od pewnego czasu obserwuje się wyraźną aktywizację działań Unii Europejskiej wobec enklawy. Wyrazem tej aktywności jest m.in. opublikowany 17 stycznia br. przez Komisję Europejską komunikat pt. „Unia Europejska a Kaliningrad”<sup>39</sup> (więcej o komunikacie w punkcie 2.2). Zmiana elit władzy w enklawie oraz narastające zainteresowanie Kaliningradem ze strony UE skłoniły stronę rosyjską do intensyfikacji działań wobec tego regionu. Przede wszystkim Rosja sprecyzowała swoje interesy w kwestii kaliningradzkiej w perspektywie postępującego procesu integracji europejskiej. 8 marca 2001 r. na spotkaniu z przedstawicielami UE w Sztokholmie szef rosyjskiego MSZ Igor Iwanow wezwał do uwzględniania interesów Kaliningradu w trakcie rozszerzenia UE. W tym celu, jego zdaniem, powinno zostać podpisane osobne porozumienie z Piętnastką, które zagwarantuje m.in.: swobodę tranzytu towarów i ludzi między enklawą i resztą kraju, korzystne warunki dla współpracy przygranicznej, zachowanie dotychczasowych kwot połowowych dla kaliningradzkich rybaków, zaopatrzenie energetyczne przez terytorium innych państw, objęcie enklawy unijnymi programami pomocowymi itp.<sup>40</sup> Podczas wspomnianej wizyty Igor Iwanow skrytykował także wszelkie próby prowadzenia polityki międzynarodowej „z pominięciem” centrum federalnego. Wydaje się, że ta uwaga spowodowana była przede wszystkim ożywieniem bezpośrednich stosunków między Kaliningradem i Wilnem w ostatnim czasie. Niechęć Moskwy wzbudziła również wizyta przedstawicieli UE w Kaliningradzie 15 lutego br. (ostatecznie udało się Rosjanom wymóc na gościach z Brukseli nieoficjalny charakter ich pobytu w enklawie). Znacznie ostrzej rosyjskie preferencje zostały sformułowane w dokumencie, który zgodnie z informacją podawaną przez litew-

skie media ipotwierdzoną przez ministra spraw zagranicznych Litwy Moskwa przesłała w połowie roku 2001 do Brukseli i Wilna. Dokument ten nie został na razie oficjalnie opublikowany. Rosja miała w nim zażądać m.in. utrzymania ruchu bezwizowego po przystąpieniu Litwy do UE. Domagano się także, by tranzyt kolejowy przez Litwę, Łotwę i Polskę odbywał się bez kontroli w punktach granicznych, a także by rosyjskie samoloty miały prawo korzystania z litewskich korytarzy powietrznych oraz lądowania na litewskich lotniskach.

Obok prób precyzowania i nagłaśniania rosyjskich oczekiwań w kwestii obwodu kaliningradzkiego Moskwa podjęła prace nad stworzeniem kompleksowej strategii działań zmierzających do rozwiązania problemów enklawy. Taki program został przedstawiony przez gubernatora Jegorowa oraz ministra handlu i rozwoju gospodarczego Germana Grefa 22 marca br. na posiedzeniu rządu FR. W swym wystąpieniu zaproponowali oni przebudowę gospodarki obwodu z czysto importowej (opierającej się na mechanizmie bezcłowego wwozu surowców i półproduktów) na produkcyjno-eksportową. Zgodnie z tą koncepcją inwestorzy rosyjscy i – głównie – zagraniczni mieliby w enklawie tanio produkować wysokiej jakości towary, by następnie sprzedać je w Europie Zachodniej. W celu przyciągnięcia do regionu kapitału należy – zdaniem autorów – wprowadzić w życie wszystkie zapisy ustawy o Specjalnej Strefie Ekonomicznej z 1996 r. (obecnie działają zaledwie 4 z 21) oraz uzupełnić je jasnymi przepisami o prowadzeniu działalności gospodarczej, inwestycyjnej i bankowej. W tej kwestii padają propozycje: uproszczenia procedur certyfikacji projektów oraz rejestracji przedsiębiorstw i organizacji (tzw. zasada jednego okienka). Autorzy koncepcji wskazują na konieczność ograniczenia ilości i długości trwania kontroli państwowych w przedsiębiorstwach, budowy drugiej nitki gazociągu, elektrowni itp. Wcielenie w życie przedstawionego projektu wydaje się jednak mało prawdopodobne m.in. z powodu braku funduszy oraz niewielkiej determinacji lokalnych i federalnych elit władzy. Nawet jednak jeśli projekt będzie realizowany, to nie nastąpi to szybko. Koncepcja nie uzyskała bowiem dotychczas formalnej akceptacji gabinetu, a podjęte na posiedzeniu decyzje miały charakter wstępny.

Rozwiązanie problemów Kaliningradu jest niewątpliwie ważną kwestią dla władz FR. Widoczny w ostatnich miesiącach wzrost zainteresowania Moskwy enklawą wydaje się być jednak tylko częściowo spowodowany chęcią poprawy sytuacji w regionie. Nie można wykluczyć, iż Kaliningrad jest przez Moskwę traktowany jako pretekst do kontynuowania dialogu z UE i lansowania w ten

sposób korzystnych dla siebie rozwiązań, które miałyby być przyjmowane w procesie europejskiej integracji (np. kwestii wiz, wymiany handlowej itp.) W tym kontekście działania kremłowskie dotyczące Kaliningradu należy traktować jako częściowo podporządkowane ogólniejszym celom rosyjskiej polityki zagranicznej.

## 2.2. Polityka państw zachodnich wobec enklawy

Polityka państw europejskich ma istotny wpływ na sytuację wewnętrzną obwodu kaliningradzkiego i ten wpływ będzie prawdopodobnie wzrastać. Przyjęcie Polski i Litwy do UE oraz państw bałtyckich do NATO uczyni bowiem z Kaliningradu wyspę otoczoną całkowicie odmiennym od rosyjskiego organizmem politycznym, gospodarczym i militarnym. Polityka Brukseli i państw kandydujących do obu organizacji podyktowana jest obawą, że ta odmiennosc może stać się źródłem negatywnych zjawisk i zagrożeń. UE traktuje także rozmowy wokół Kaliningradu jako okazję do wymiany komunikatów pomiędzy Unią a Rosją w wielu szczególnych kwestiach związanych z procesem integracji.

Do niedawna można było odnieść wrażenie, że to Unia Europejska jest bardziej zainteresowana rozwojem Kaliningradu niż Rosja. Działo się tak szczególnie podczas prezydencji Finlandii (druga połowa 1999 r.), która wypromowała ideę „Północnego Wymiaru”. Służyła ona (i nadal służy) przyciągnięciu uwagi państw europejskich do kwestii społecznych, ekonomicznych, transportowych i problemów bezpieczeństwa w północno-wschodniej części kontynentu. Jednak tylko w nieznacznym stopniu udało się do tej pory skoordynować działania poszczególnych rządów w wyżej wymienionych sferach, a nie powstał w ogóle mechanizm finansowania ewentualnych programów. Przypadająca na pierwszą połowę 2001 r. prezydencja Szwecji w UE również spowodowała wzrost zainteresowania Brukseli obwodem kaliningradzkim. Już 17 stycznia br. opublikowany został komunikat Komisji Europejskiej „Unia Europejska a Kaliningrad”. W warstwie politycznej ma on na celu zaprezentowanie dobrej woli Brukseli w rozwiązaniu problemów rosyjskiej enklawy i skłonienie Rosji do pozytywnego spojrzenia na proces przyjmowania nowych członków. W warstwie merytorycznej opisuje natomiast wszystkie podstawowe trudności Kaliningradu i przedstawia propozycje ich częściowej lub całkowitej eliminacji. Omawiane są zatem kwestie ceł, wiz, tranzytu przez Litwę (w tym zaopatrzenia energetycznego), budowy korytarzy transportowych, zanieczyszczenia środowiska itp.<sup>41</sup>

Ton dokumentu jest niezwykle przyjazny Rosji i świadczy o pozytywnym podejściu Unii do stosowania szczególnych rozwiązań w stosunku do enklawy (np. w kwestiach wizowych, choć w komunikacie brakuje konkretnej wizji w tym punkcie). Z drugiej jednak strony Komisja Europejska wyraźnie stwierdziła, że nie zgodzi się na żaden specjalny status stowarzyszeniowy, unię gospodarczą czy reżim bezwizowy. Wbepośredni sposób autorzy komunikatu odrzucili także propozycję ustanowienia osobnego funduszu unijnego dla enklawy.

Wydaje się, że taka postawa Brukseli dyktowana jest niechęcią do tworzenia precedensów izawierania zbyt daleko idących układów z państwami (a tym bardziej prowincjami państw), które nie są i nie będą w przewidywalnej przyszłości członkami UE. W tej sytuacji nie należy się spodziewać, aby Piętnastka zgodziła się podpisać z Moskwą osobne porozumienie dotyczące enklawy (patrz pkt. 2.1) – podstawą wszelkich unijno-rosyjskich przedsięwzięć będzie raczej nadal „Układ o partnerstwie i współpracy” (PCA)<sup>42</sup>. Działania wobec Kaliningradu prowadzone są natomiast indywidualnie przez rządy poszczególnych członków Piętnastki. Najbardziej zaangażowane w pomoc enklawie są Dania (w ciągu ostatnich 10 lat przekazała na projekty pomocowe w Kaliningradzie ponad 10 mln euro), Szwecja (4 mln euro) i Niemcy (ponad 1 mln euro)<sup>43</sup>. Projekty finansowane przez te państwa dotyczyły m.in. modernizacji systemu kanalizacyjnego w Kaliningradzie, budowy mieszkań dla oficerów FB odchodzących do rezerwy i oczyszczalni ścieków<sup>44</sup>, nie obejmowały natomiast kwestii bodaj najistotniejszych z punktu widzenia obwodu – modernizacji infrastruktury przemysłowej i transportowej.

Obwód kaliningradzki pojawia się w dyskusjach międzynarodowych nie tylko w kontekście procesu integracji europejskiej. W ostatnim czasie miało miejsce kilka przypadków, kiedy został on wykorzystany do rozgrywek nie mających nic wspólnego ani z sytuacją w obwodzie, ani też rozszerzeniem UE. Przykładem może być opublikowany w lutym br. artykuł w londyńskim *Sunday Telegraph*<sup>45</sup> na temat rzekomej umowy kanclerza Niemiec Gerharda Schroedera z prezydentem Władimirem Putinem o redukcji rosyjskich długów w zamian za przyznanie niemieckim przedsiębiorcom szczególnych warunków prowadzenia biznesu w Kaliningradzie, nawet przekazania im własności państwowych firm. Zawarcie takiego układu wydaje się całkowicie niemożliwe, biorąc pod uwagę zarówno podstawowe założenia polityki zagranicznej Rosji (do których należy integralność państwa, co w najbardziej bodaj jaskrawy sposób widać na przykładzie Wysp Kurylskich),

jak i Niemiec (świadomych, że dążenie do odzyskania dominacji – choćby tylko ekonomicznej – w dawnych Prusach Wschodnich byłoby naruszeniem powojennego ładu i wywołałoby skrajnie negatywną reakcję innych państw zachodnich i USA). W tym kontekście artykuł w *Sunday Telegraph* uznać należy za świadomy zabieg trudnych do wskazania sił politycznych na starym kontynencie mający na celu podważenie dobrych intencji i wiarygodności polityki Berlina w stosunku do Moskwy i tym samym powstrzymanie zbliżenia tych dwóch stolic. Taki zabieg jest niewątpliwie w interesie i Francji, i Anglii – które chcą zapobiec nadmiernemu zbliżeniu Niemiec i Rosji.

### 3. Zakończenie – próba prognozy

Przedstawiona powyżej analiza sytuacji wewnętrznej międzynarodowej Kaliningradu pozwala zarysować dwa hipotetyczne scenariusze rozwoju wypadków:

1. Kaliningrad jako europejska awangarda w Rosji – enklawa uzyskuje pewną autonomię od Moskwy, nawiązuje ścisłą współpracę z sąsiadami i Unią Europejską. Stopniowo wprowadzane są tam rozwiązania prawne i ekonomiczne zbliżone do tych istniejących w otaczających krajach. Sytuacja wewnętrzna enklawy stopniowo poprawia się.
2. Kaliningrad jako zacofana wyspa – region jest traktowany przez Moskwę podobnie jak reszta podmiotów FR, jego możliwości samodzielnego działania są bardzo ograniczone, w konsekwencji narasta dystans społeczno-ekonomiczny pomiędzy enklawą a sąsiadami, co przyczynia się do pogłębienia izolacji. Sytuacja gospodarcza enklawy jest gorsza niż większości podmiotów Rosyjskiej Federacji.

Na obecnym etapie nie można jeszcze wykluczyć żadnego z powyższych scenariuszy. Szereg czynników wskazuje jednak, iż znacznie bardziej prawdopodobny wydaje się być pesymistyczny rozwój wydarzeń. Za drugim z opisanych scenariuszy przemawia dynamika wydarzeń w regionie w ostatniej dekadzie: ponadprzeciętny (wporównaniu do innych regionów FR) spadek poziomu życia, rozprzestrzenienie się patologii społecznych wskazuje, że Kaliningrad znacznie więcej stracił na oddzieleniu od reszty kraju, niż był w stanie zyskać na bliskości do Europy Zachodniej. Podjęte dotychczas inicjatywy mające na celu przełamanie izolacji regionu (przede wszystkim wprowadzenie Wolnej Strefy Ekonomicz-

nej, a później Specjalnej Strefy Ekonomicznej) nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Świadczą o tym m.in. spadające w ostatnich latach wskaźniki obrotu handlowego pomiędzy rosyjską enklawą a innymi krajami.

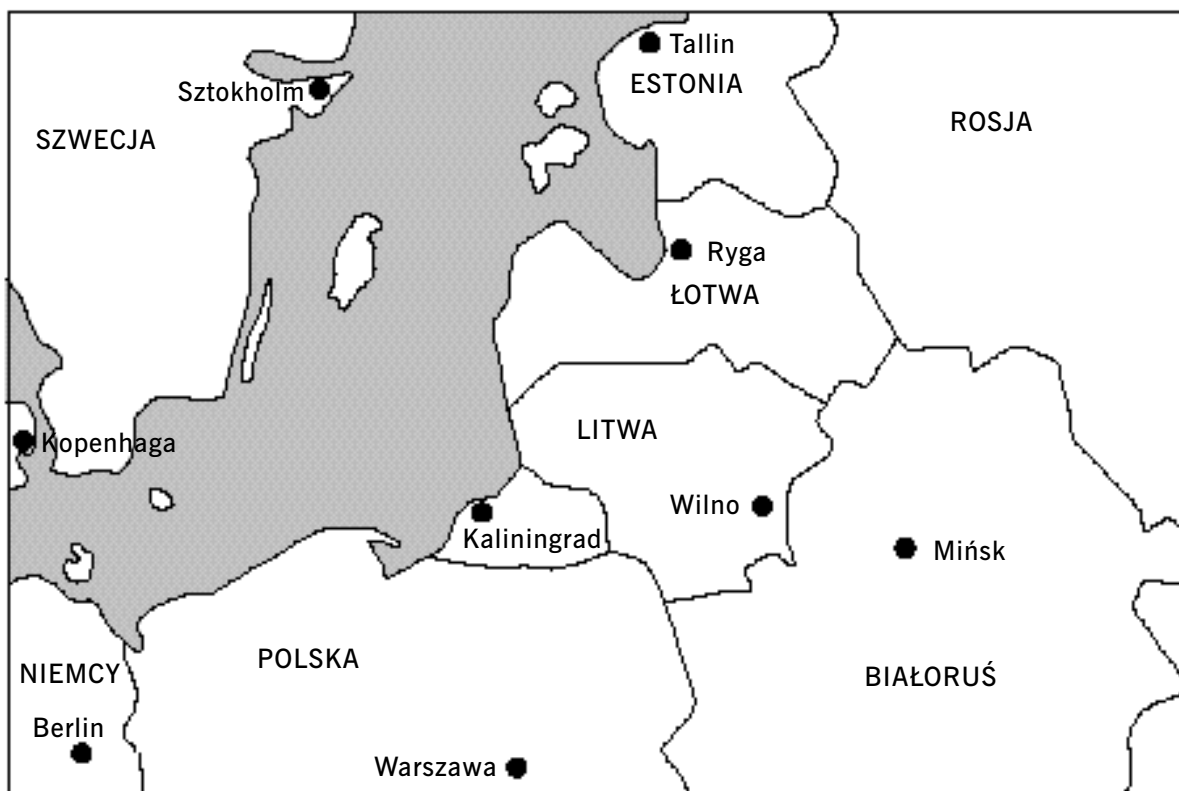
Możliwości zmiany krytycznej sytuacji Kaliningradu leżą przede wszystkim w gestii Moskwy. Do niedawna władze federalne nie przejawiały dużego zainteresowania enklawą, a podejmowane przez nie działania były częściowe i niekonsekwentne. Pomimo widocznego w ostatnim czasie wzrostu zainteresowania Moskwy Kaliningradem w dalszym ciągu wydaje się mało prawdopodobne, aby Kreml zgodził się na jakąkolwiek znaczącą autonomię prawną tego obwodu (obecnie w Rosji dominuje tendencja ujednoczenia prawa). Nawet jednak w przypadku, gdy Kreml wypracuje spójną strategię działań wobec Kaliningradu oraz zdecyduje się dopuścić do wprowadzenia rozwiązań uwzględniających specyficzne potrzeby regionu, barierą dla zacieśnienia ekonomicznej i politycznej współpracy enklawy z sąsiednimi państwami oraz UE mogą okazać się funkcjonujące w obwodzie niedemokratyczne inierynkowe mechanizmy życia politycznego i gospodarczego. Są to m.in. wszechobecna korupcja, powiązania władzy ze strukturami kryminalnymi, nieprzestrzeganie prawa oraz niewydolność wymiaru sprawiedliwości (sądy są skorumpowane i *de facto* podległe władzy wykonawczej). Trudno sobie wyobrazić, aby w sytuacji, gdy takie mechanizmy są normą w całym kraju, w jednym jego regionie udało się je zlikwidować.

Niezbyt korzystne perspektywy, jakie rysują się obecnie przed regionem, mogą być nieco złagodzone przez międzynarodową pomoc (głównie unijną). Wsparcie takie nie jest oczywiście w stanie zmienić diametralnie sytuacji w enklawie, może jednak znacząco złagodzić niektóre negatywne zjawiska gospodarcze, ekologiczne czy społeczne. Czynnikiem ułatwiającym współpracę pomiędzy obwodem a Unią może się okazać nowy gubernator enklawy, który w odróżnieniu od swojego poprzednika, jest otwarty na wszelkie międzynarodowe kontakty. Niwelowanie negatywnych procesów w Kaliningradzie leży zresztą nie tylko w interesie obwodu, ale także samej Unii. Narastający dystans pomiędzy tym regionem a otaczającymi go krajami wiąże się bowiem ze wzrostem zagrożenia, jakie stwarza enklawa dla swoich sąsiadów (głównie poprzez rozprzestrzenianie się społecznych patologii). Trzeba jednak zaznaczyć, że ze względu na nieznaczną wielkość enklawy nawet nasilające się zagrożenia z jej strony będą miały raczej niewielkie znaczenie.  
*Bartosz Cichoński, Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, Andrzej Wilk  
współpraca Iwona Wiśniewska*

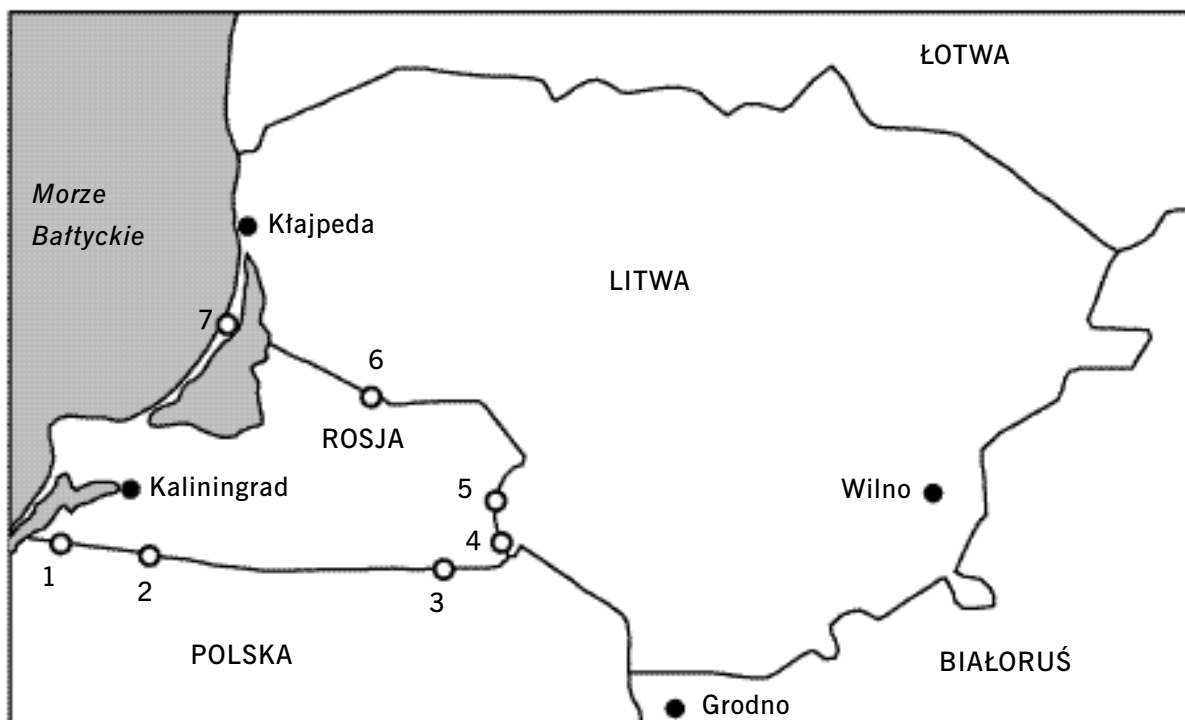
- \* Niniejsza analiza jest poprawioną i uzupełnioną wersją tekstu pod tym samym tytułem, który ukazał się w serii „Analizy OSW”, nr 5 (18), 1.06.2001.
- <sup>1</sup> A. Chłopiecki, *Wzгляд iznutri*, Kaliningrad 2000, s. 51.
- <sup>2</sup> A. Chłopiecki, G. Fiodorow, *Kaliningradskaja oblast': riegion sotrudnicestwa*, Kaliningrad 2000, s. 29.
- <sup>3</sup> Tamże, s. 30.
- <sup>4</sup> „Rossijskij statističeskij jeżegodnik”, Gosudarstwiennyj komitet statistiki, Moskwa 2000, s. 321.
- <sup>5</sup> „Regional Economic Trends, 2000 compared with 1999”, Radio Free Europe 21.03.01 ([www.rferl.org/russianreport/2001/03/11-210301.html](http://www.rferl.org/russianreport/2001/03/11-210301.html)) za PlanEcon, Washington D.C.
- <sup>6</sup> „Kaliningrad był, jest i będzie rosyjskim”, rozmowa z W. Jęgorowem, *Niezawisimaja Gazieta*, 20.03.01.
- <sup>7</sup> Wg W. Jęgorowa koszty tytułu opłat litewskich taryf tranzytowych wynoszą rocznie ok. 22 mln USD: K. Fokina, A. Riabuszew, „Kaliningrad integruje w JS?”, *Niezawisimaja Gazieta*, 17.02.01.
- <sup>8</sup> Por. A. Chłopiecki, dz. cyt., s. 26.
- <sup>9</sup> „Rossijskij statističeskij jeżegodnik”, s. 555. Skok inwestycyjny w 1998 był spowodowany budową montowni BMW w Kaliningradzie.
- <sup>10</sup> Dane Konsulatu Handlowego RP w Kaliningradzie.
- <sup>11</sup> „Conditions for enterprise development in Kaliningrad region and their impact on cross-border cooperation”, Kaliningradskij konsaltingowyj centr „Biznies Ekspert”, Kaliningrad, November 2000.
- <sup>12</sup> „Rossijskij statističeskij jeżegodnik”, s. 579.
- <sup>13</sup> A. Chłopiecki, dz. cyt., s. 58.
- <sup>14</sup> „Rossijskij statističeskij jeżegodnik”, s. 579.
- <sup>15</sup> „Earning Power Across Russia, 2000”, Radio Free Europe 7.03.01 ([www.rferl.org/russianreport/2001/03/9-070301.html](http://www.rferl.org/russianreport/2001/03/9-070301.html)), dane za PlanEcon, Washington D.C.
- <sup>16</sup> Centralny Bank Litwy: [www.lbank.lt](http://www.lbank.lt)
- <sup>17</sup> Dane Ministerstwa Gospodarki RP: [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl)
- <sup>18</sup> „Earning Power...”.
- <sup>19</sup> G. Kowalskaja, „Awangard wmiesto forposta”, *Itogi*, 13.03.01, s. 13.
- <sup>20</sup> A. Zajcew, „Diesant obładministracji w Prawdinskie”, *Kaliningradskaja Prawda*, 28.02.01.
- <sup>21</sup> G. Kowalskaja, „Awangard...”, s. 14–15; A. Gorbunow, „Zatiszje pieried buriej”, *Kaliningradskaja Prawda*, 20.02.01.
- <sup>22</sup> „Kaliningrad – stolica SPID-a?”, wywiad z Ludmiłą Kazmierczuk, *Kaliningradskaja Prawda*, 11.01.01.
- <sup>23</sup> „523 ofiary AIDS w Polsce”, *Rzeczpospolita*, 22.05.01.
- <sup>24</sup> Szacunki Konsulatu Generalnego RP w Kaliningradzie (podana kwota wg cen polskich).
- <sup>25</sup> Dane Konsulatu Generalnego RP w Kaliningradzie.
- <sup>26</sup> Dane Konsulatu Generalnego RP w Kaliningradzie.
- <sup>27</sup> Wg szacunków Konsulatu Generalnego RP w Kaliningradzie.
- <sup>28</sup> J. Maniewskaja, „Granica kak siejsmograf”, *Kaliningradskaja Prawda*, 24.02.01.
- <sup>29</sup> Konsulat Handlowy RP w Kaliningradzie; P. Joenniemi i in., „Impact assesment of Lithuania's integration into the EU on relations between Lithuania and Kaliningrad Oblast of Russian Federation”, Institute of International Relations and Political Science, Vilnius, October 2000. Znaczącą rolę w bilansie niemiecko-kaliningradzkim odegrała inwestycja wmontownię samochodów BMW.
- <sup>30</sup> Dane Ministerstwa Transportu Republiki Litewskiej.
- <sup>31</sup> A. Chłopiecki, dz. cyt., s. 32.
- <sup>32</sup> Obliczenia Konsulatu Generalnego RP w Kaliningradzie.
- <sup>33</sup> „Direction of Trade Statistics Yearbook 2000”; Konsulat Handlowy RP w Kaliningradzie.
- <sup>34</sup> Dane Departamentu Celnego Ministerstwa Finansów Republiki Litewskiej.
- <sup>35</sup> A. Wilk, „Sity Zbrojne Federacji Rosyjskiej wobwodzie kaliningradzkim”, *Biuletyn Bezpieczeństwo i Obronność OSW*, grudzień 2000, s. 5–6.
- <sup>36</sup> Szerzej o ewentualnym rozmieszczeniu broni nuklearnej w regionie patrz: M. Menkiszak, A. Wilk, „Taktyczna broń jądrowa w Kaliningradzie”, *Materiały OSW*, 9.01.01, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).
- <sup>37</sup> Communication from the European Commission to the Council, “The European Union and Kaliningrad”, 17.01.01, [www.eur.ru/eng/news/17012001.doc](http://www.eur.ru/eng/news/17012001.doc).
- <sup>38</sup> M. Menkiszak, „Trudne sąsiedztwo: problematyka bezpieczeństwa w stosunkach Polski z ZSRR i Rosją 1989–2000”, Warszawa 2000 (maszynopis powielony); na marginesie warto zauważyć, że podobne głosy może prowokować w nieodległej przyszłości integracja Litwy z NATO.
- <sup>39</sup> „The European Union and Kaliningrad”; por. także B. Cichocki, „Raport Komisji Europejskiej o obwodzie kaliningradzkim”, *Materiały OSW*, 25.01.01, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl)
- <sup>40</sup> Wystąpienie ministra spraw zagranicznych FR Igora Iwanowa w Kaliningradzie 8.03.01: [www.strana.ru/print/984748597.html](http://www.strana.ru/print/984748597.html)
- <sup>41</sup> Szerzej patrz: B. Cichocki, „Raport Komisji Europejskiej o obwodzie kaliningradzkim”, *Materiały OSW*, 25.01.01, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).
- <sup>42</sup> Wg zapowiedzi Chrisa Pattena podczas jego lutowego pobytu w Rosji, depesza Baltic News Service, 15.02.01.
- <sup>43</sup> „The European Union and Kaliningrad”, Annex III.
- <sup>44</sup> Podczas szczytu UE–Rosja w Paryżu (30.10.2000) strony zapowiedziały także wspólne sfinansowanie modernizacji przejść granicznych.
- <sup>45</sup> „Germany in secret talks with Russia to take back Kaliningrad”, *Sunday Telegraph*, 21.02.01.



## Region Morza Bałtyckiego



## Przejścia drogowe na granicy z obwodem kaliningradzkim



1 – Gronowo, 2 – Bezledy, 3 – Gołdap, 4 – Ramoniskiai, 5 – Kybertai, 6 – Panemune, 7 – Nida



## PUTIN'S YEAR

Marek Menkiszak

The fact of Vladimir Putin taking office in Russia was supposed to lead, as was widely expected, to profound changes in the political and economic spheres. Instead, during the first year of his presidency, most of the actions initiated were aimed at consolidating presidential power and developing means of control over the situation in the country. These actions have achieved modest success, as they have decreased the political role of the circles that until then had been keeping a check on the presidential power. However, there is still a series of factors that can limit the Kremlin's influence on the situation in Russia.

Out of the numerous ambitious reforms that were to have been effected in political, social and economic spheres, hardly any have been carried out – almost exclusively those that concerned administrative and fiscal issues. The second half of the year bore witness to a decrease in the dynamics of the reform process, and the authorities' lack of consistency in taking their actions became clearly apparent. This was due, among other reasons, to some objective difficulties and to the great complexity of the planned reforms. Another important factor was the diversity of the central power apparatus, which was divided into informal groups, each of which often had divergent interests and a different vision of the country's development. A further factor was the lack of political will on the part of the key decision-makers, with President Putin at their head.

On the increase, in return, was a menace to freedom of speech, the rule of law and building a civil society in Russia.

In order to achieve the objectives set by the Russian authorities – and particularly in order to modernise the country and reach the fast rate of economic growth that will allow the gap between Russia and the most developed countries of the world to be bridged, and secure Russia a respected place in the international arena – it would be necessary to take decisive actions. These would include, in particular, attracting foreign capital by accelerating the process of essential reforms and – first and foremost – initiating structural reforms that would lessen Russia's dependence on the international economic situation; deregulating the economy, and limiting the complex and ineffective functioning of the welfare state. As far as internal policy is concerned, the following would be conducive to development: maintaining civil liberties, mechanisms of democracy and gradual building of a civil society (the 'liberal' model). An alternative to this approach would be to make purely cosmetic changes that lead towards economic stagnation and further consolidation of the state's control over socio-political and economic life. If social tensions were exacerbated, the

authorities would attempt to consolidate society in the face of alleged external enemies, which would result in a significant enhancement of authoritarianism (the 'conservative' model). It seems that despite favourable political and economic conditions – prosperity and strong social support for the President – the authorities have not decided yet on consistent implementation of the 'liberal' model. The current Kremlin policy is based on steering the middle course between the two options: attempting to combine semi-authoritarianism (while maintaining formal democratic institutions) with semi-liberalism in the area of the economy. The continuation of such apolicy and inconsistent implementation of reforms can, with time, make Russia drift into the 'conservative' model through recession. The implementation of the 'liberal' model (at least in the economic sphere) is still possible, but it would require profound personnel changes in the state apparatus, and agreement upon its common ideology and programme. It would also require the Kremlin to give up the imperative of political consensus on implementing the reforms and approving the temporary social costs related to the reforms. In the spring of 2001 we have seen, as a matter of fact, some attempts to accelerate reform implementation and the presidential address to the Federal Assembly was delivered in a spirit of cautious liberalism. The question of the authorities' political will, however, still remains open.

A full year has passed since Vladimir Putin was sworn in as the President of the Russian Federation on 7 May 2000, five months after he had taken over the duties of the head of state from Boris Yeltsin. This fact may induce us to try and sum up the changes that have occurred in Russia under the rule of the new leader.

The following text is an overview of the reforms implemented by the Russian authorities over the course of the year. It also points to those reform-oriented actions declared earlier, which are either being implemented after some delay, or which have not yet started at all. The way the reforms have been implemented is also assessed.

This text gives us a better view on the main trends for changes that have recently come into being in Russia during the period discussed. The tendencies are a result of both the reforms declared, and other actions on the part of the authorities, as well as of the processes taking place in the country.

The text ends with some general conclusions and forecasts for future developments.

## I. Russian reforms: plans and implementation

The necessity to carry out far-reaching reforms in both the political-administrative and socio-economic spheres was already heralded in consecutive policy speeches delivered by Vladimir Putin: the speech entitled **'Russia at the Turn of the Millenniums'**, delivered by Prime Minister Putin at the convention of the pro-Kremlin movement 'Unity' on 29 December 1999 [see Appendix I], and **'Vladimir Putin's Open Letter to the Russian Electorate'** published on 25 February 2000. These were full of slogans promising to rebuild Russia, to overcome crisis phenomena, to consolidate the state and to create an effective economy that would ensure proper economic growth. This was all supposed to take place in an evolutionary way, without shocks. The declared imperative was not to lower the citizens' standard of living.

Such vague slogans, however, could not substitute for a real programme of reforms. After six months of official work on the programme, it was drawn up in May 2000. Its authors are specialists from the Center for Strategic Studies, which was set up in autumn 1999 on the initiative of Prime Minister Putin. German Gref, who enjoyed the President's confidence, headed the Centre, and it was with his name that the prepared **'Development Strategy until 2010 for the Russian Federation'** was most often signed. This very extensive document (around 500 pages), which contained a detailed plan of reforms to be implemented in the political-administrative, social and economic spheres, has never been published in its full version. In May 2000 the 'Priority Action Plans' that had been attached to the document were leaked to the press. After Gref's programme had been amended, it was provisionally adopted by the government (the programme was simultaneously submitted for further discussion). At the end of July, on the basis of this programme, the cabinet adopted another document entitled **'Main Actions of the Government of the Russian Federation in the Field of Social Policy and in Modernising the Economy for 2000–2001'** (published). The government document specified – in comparison to Gref's version – certain plans for legislative actions, it changed certain dates and, principally, it completely excluded the political part of the programme (as being outside the government's competence) [see Appendix II]. An abridged 'Gref programme' became the programme of Mikhail Casianov's government. However, having confirmed his mandate in the March 2000 elections, President Putin presented an official interpretation of his policy in his **'Address to the Federal Assembly'**,

delivered on 8 July 2000. At the end of March, following further work on the 'Gref programme', the government provisionally adopted new versions of a medium-term programme and a short-term programme for 2001–2004 (which are still to be worked on). New declarations, concerning economic reforms in particular, were included by the president in another **'Address to the Federal Assembly'**, delivered on 3 April 2001. Eventually, at the end of April, a programme for economic policy in the near future, prepared jointly by the government and the central bank, was adopted and the President presented the budget policy guidelines for 2002.

### **1. Reforms that have been implemented or reforms that are still being implemented**

In May 2000, after Vladimir Putin had been sworn in as president, the Russian authorities started to implement both the declared reforms and changes that had not been previously mentioned. These actions concerned mainly the sphere of power, including personnel policy, relationship with the regions, relations with media and big business circles. To the observers of the Russian political scene, it all appeared as if far-reaching changes to the country's political and economic systems were being made. With time, however, other tendencies became visible as well. In some cases, when it faced political resistance, the Kremlin started to compromise and the radical spirit of its actions – particularly in the socio-economic sphere – faded. Autumn witnessed a slowdown in the pace of certain reforms. Many of the actions which had been previously heralded – especially in the area of liberalising the economy, reshuffling the structures of power and reforming the police – were put on hold or did not start at all. Consequently, the total effect of the reforms implemented during the first year of Vladimir Putin's rule was not as impressive as had seemed at first. In 2000 and in the first quarter of 2001 the following reforms were implemented:

#### **A. In the political-administrative sphere**

##### **■ Reform of administration and of federal relations**

This reform involved several decisions. First of all, the creation – in May 2000 – of new units of federal administration (which do not, however, constitute a new level of administrative division, and do not change the status of the federal authorities) – 7 Federal

Districts (FD) and the appointment of presidential representatives in the FDs. At the same time the process of setting up branches of federal bodies in the FDs began, including, first and foremost, the police and secret service. The presidential representatives in the FDs gained – formally – supervisory powers (but not ruling powers) over regional administration.

The President also started work on certain legal acts targeted at changing the way the Federation Council (FC) – the upper chamber of the Russian parliament – is composed, and introducing the possibility of dismissing the heads of the executive and to dissolve regional legislative bodies if they infringe the law. In August 2000 the President introduced the bill's adoption by both chambers of parliament. In its final version the bill stipulated that the regional heads of the legislative and the executive would lose their seats in the FC (as well as their senatorial immunity), but they would gain the right to appoint FC members. These changes are being gradually implemented until the beginning of 2002. The President also gained the right to dismiss heads of the executive and to dissolve regional legislative bodies if the law is infringed, but this procedure was subject to judicial control. The heads of the regions gained the right to dismiss the heads of local governments of smaller cities and, by analogy, the President gained the same right towards the mayors of larger cities.

A process of screening regional legislation was also started, in order to harmonise it with the constitution and with the federal legislation (according to the President himself, 25% of regional legislation was at variance with the latter). At the end of 2000, according to the reports of the authorities' representatives, 70% of the legislation that had been at variance with the federal law had been successfully harmonised. The process has not been completed yet. For 2001, the authorities are planning to settle the issue of clear division of powers between federal and regional bodies.

#### **B. In the social sphere**

##### **■ Social welfare reform**

The process of abolishing most social allowances has started. Some of them are being substituted by salary raises and offers of individual help for those who need it most. This provokes objections from both left-wing and conservative forces. President Putin personally intervened in the issue of abolishing allowances for military men – by means of forcing the government to compensate for that through a salary rise. This reform has not been completed yet.

## C. In the economic sphere

### ■ Tax reform

On the initiative of the government and in compliance with the Gref programme, the parliament has passed part of the Tax Code. It introduced fundamental changes to personal income tax (NIP). A low, 13% flat tax rate was fixed. The changes entered into force from the beginning of 2001. Despite controversies, a uniform social tax with a regressive rate was introduced (in place of write-offs for 3 different funds). It was, however, agreed that the process of standardising funds would progress gradually. Besides, the Code provides for rises in some VAT rates and excise duty (particularly for petrol and cigarettes). The part of the Code concerning corporate income tax is in the pipeline. It is expected to enter into force at the beginning of 2002.

### ■ Customs policy reform

The government reduced the number of tariff units, and reduced duties on certain groups of commodities. The changes came into force at the beginning of 2001. However, the scope of reductions was lower than originally planned, due to strong pressure exerted by lobbyists.

The Customs Code is currently being worked on. There are plans to change customs duty rates further, and to reform the customs administration system.

### ■ Reforms for removing bureaucratic barriers in the economy

The Ministry of Economic Development and Trade prepared a package of bills that included the elimination of licensing procedures for certain types of business activity, and introduced the 'one-counter' principle in administrative procedure concerning business activity, as well as a significant simplification of the procedure. The bills met with opposition in the government. The cabinet adopted some of them in February 2001 after the intervention of President Putin. The bill to limit the scope of licensed business activity was approved of by the government at the end of March 2001. The bills were then submitted to the State Duma. Despite heavy pressure from ministerial lobbies to keep licenses and even widen their scope, the list of types of business activity

licensed at federal level was successfully narrowed down in the project from about 500 to 100.

### ■ Reform of financial relations between the centre and the regions

The system of collecting taxes and redistribution of income from taxes is being gradually simplified. In the state budget for 2000 the percentage of income from taxes collected by the central budget increased in relation to the percentage collected by regional budgets from 52.8% : 47.2% (1999) to 56.5% : 43.5% (2000) respectively [data from *Russian Economic Trends*, Russian-European Center for Economic Policy, March 2000]. Despite attempts to put up opposition, the regions have since 2001 been losing their control over redistribution of part of their income from VAT tax, social insurance and highway funding (99% of personal income tax remains currently in the regions, and the entire income from VAT tax goes to the central budget). At the same time financial transfers to the regions, regulated in the budget, are on the increase.

Almost all of the aforementioned reforms faced opposition from some deputies in the State Duma (particularly the leftists), the heads of the regions and conservative pressure groups both outside the government and among its members. That is why the final version of the reforms was a kind of compromise, though still much closer to the original drafts made by the President and the government.

## 2. Reforms declared, but still not implemented

However, there is a much longer list of reform-oriented actions that have been subject to significant delay or whose implementation has not started at all, although they were heralded in speeches made by the President, in the 'Gref Strategy' and in the Priority Action Plan adopted by the government. These reform-oriented actions included measures of utmost importance for the future of Russian economy.

The following are worth highlighting:

## A. In the political-administrative sphere

### ■ Reform of the judiciary and public prosecutor's office

This reform is intended to strengthen the role of the courts at the cost of some limitation of the public prosecutor's powers, to improve the functioning of the courts and to limit judicial immunity, and at the same time to introduce the idea of a term of office for judges. The reform provides, among other things, for the introduction of a term of office for those who perform executive functions in courts; setting a retirement age for judges; simplifying the procedure of summoning judges to penal responsibility; establishing a Judicial Chamber to settle disputes between courts as to their cognisance; increasing both the number of judges and expenditure on the judiciary, and limiting the prosecutor's role in the proceedings. Some of the reform's guidelines aroused controversy among judges and liberal groups in connection with their fears of real limitation to the independence of the judiciary. The only element of the reform that is still being implemented is the establishment of separate administrative courts (the legislative process is now taking place). It has been announced that a package of bills concerning the reform will soon be submitted to the State Duma. In 2001 the President submitted, but then withdrew, a draft on changes to the Code of Penal Procedure that would deprive the public prosecutor's office of the right to decide on detention, and would devolve this competence to the courts (in compliance with the constitutional norm). The parliament also failed to pass, upon a motion of the public prosecutor's office, other legal changes limiting the powers of the office. So the reform of public prosecutor's office has not actually started.

### ■ Reform of party system and election law

A bill on political parties is going through the legislative process. An amendment to the election law is in the pipeline. The amendment stipulates, among others things, that the requirement of membership in a party be increased to 10,000 members and that it should be necessary to have branches in at least half the regions of the RF. The parties would be obliged to stand in elections, and they would receive financing from the state budget. Only political parties would have the right to put up a candidate for parliamentary and presidential elections.

### ■ Reform of security structures

The Gref programme provided for establishing a National Guard subordinate to the President and also to municipal police outside the structures of the Ministry of Internal Affairs. However, nothing has been done in this matter and there is no information as to what the authorities intend to do further.

According to unofficial information, however, there are plans to combine most of the secret service into a single structure. There has also been a recent proposal to extend the competence of the Federal Tax Police Service, and the management of the Service has been pushing it through. However, the proposal has encountered opposition from the deputies to the State Duma and so the legislative body has not begun proceedings.

### ■ Reform of armed forces

The reform of armed forces is intended to achieve the rationalisation of their structures and of defence expenditure, and should create conditions that are conducive to army modernisation, increasing army mobility and creating a professional army. The plans for changing the armed forces' structure are the subject of a dispute in army command circles. The dispute especially concerns the role of the nuclear and conventional components of the armed forces, and also the organisational subordination of some army units (particularly strategic rocket artillery). At the Security Council forum, a decision has been taken about limited changes in this area only, and all major changes have been put on the back burner until 2006. A decision was taken to reduce the number of armed forces by 365,000 soldiers and to reduce, by analogy, the number of soldiers in other military groups (a 20% reduction in general until 2005). This reduction, however, is only of a formal nature because the starting data refer to the state of affairs in 1997, and in most types of armed forces the target ceilings have already been met. At the beginning of April 2001 the President made personnel changes in the structure of the forces, which he explained as necessary due to the need to accelerate reforms. Consequently, a direct result of those changes was that the secret service and the presidential circles enhanced their control over armed forces.

## B. In the social sphere

### ■ Pension reform

This reform has not yet entered the implementation phase. Within the framework of the reform, there are plans to introduce changes to the principles of pension indexing and the principles according to which pensions are calculated, for instance by creating individual pension accounts and private pension funds. However, the authorities have not succeeded in agreeing upon a uniform concept of the reform. Instead, the authorities have increased pensions by symbolic amounts. But the average pension is still lower than a subsistence wage. The arrears in payment of pensions, however, have to a large extent been eliminated.

### ■ Reform of health care system

The implementation of the reform has not yet started. Within its framework there are plans to establish health insurance funds, increase the independence of health care institutions and to introduce the possibility of their partial privatisation. It seems, however, that there is strong resistance to this reform among left-wingers; and there is no knowing whether the reform is going to take place, or if it does what its final form will be.

## C. In the economic sphere

### ■ Reform of banking system

According to the authorities' announcement, a review of the situation of the banks has been conducted. A bill on the role of the central bank in the system was adopted, and another one on financial guarantees for customers of banks that go bankrupt was also adopted. It is also planned, among other things, to conduct renewal or bankruptcy proceedings in some of the banks (these plans, which had already been announced during the 1998 crisis, were not actually carried out) and to increase the acceptable share of competition from foreign banks on the internal market (from the current 12%). The implementation of the core of this reform is planned for 2001.

### ■ Reform of property relations

In the face of strong resistance on the part of the kolkhoz lobby and some parliamentarians, the authorities have for the time being given up plans to pass the Land Code in the version which introduces private property and free trading in all types of land. In March 2001 the parliament voted on changes to the Civil Code that sanctioned private ownership of non-agricultural land. The authorities came up with compromise proposals concerning permission to trade land. In March 2001 – with mediation from President Putin – it was initially established that the issue of trading in agricultural land would lie in the hands of individual governors. This compromise does not fully satisfy either of the parties; it actually sanctions the status quo and it infringes on the principle of uniformity of legal space in Russia. This issue needs to be regulated by law, but until now there has been no such initiative. At the end of April the government adopted a draft of the Land Code; the issue of trading in agricultural land was excluded from it, and the draft was submitted to the State Duma. Besides, a bill was prepared which would introduce strict procedure for property nationalisation in special cases, intended to impede annulments of privatisation processes, but the legislative process has been delayed.

### ■ Reforms of natural monopolies

Reform of Gazprom, the gas monopolist, has not started and is still being put on the back burner. It is currently planned that the reform will start in 2001. (The Gref programme initially provided for the allocation of prices for extraction, transport and export of natural gas). It does not seem possible that the reform would start before a change in the post of Gazprom's managing director (as Rem Viakhiriev is supposed to step down), which is expected to take place in spring 2001.

In December 2000, after several months of discussion, the government adopted a draft plan for restructuring the electrical power engineering monopolist, the Joint Power Engineering systems company (RAO JES Rossii), which was presented to the government by the company's management. This plan was heavily criticised by the presidential aide for economy, the heads of the regions and some parliamentarians. In January 2001 President Putin decided that further consultations were necessary, and no decision was taken as to the schedule of restructuring.



For several months discussions have been going on about reforming the railway system. Draft plans for restructuring predict the breakup and partial commercialisation of the railway system, and the gradual admission of competition onto the transport market. The plans have not been adopted yet and the reform has not started. However, at the end of April 2001 the government decided to standardise transport fares in railway transport, as their diversification for domestic and international ones often led to economic abuse.

## II. Assessing how the reforms have been implemented

The authorities have been trying to advertise the plans of reform-oriented actions and to present them – particularly abroad – as being very far-reaching and profound. This was most visible with the Gref programme, which has not actually been fully adopted yet. The programme was one of the arguments that the Russian authorities used in negotiations with the International Monetary Fund (without, however, successfully coming to an agreement). The changes that have in fact been implemented were quite limited.

President Putin first of all initiated those changes that could give him more power and more means to control the situation in the country. His position on those issues was quite clear and his attitude quite firm, although it did leave some room for compromise. A particularly good example of this attitude was the reform of administration. However, the implementation of certain reforms obviously lacked political will. This particularly applied to particular structural reforms in the economy and, social reforms that limited the role of the welfare state.

These reforms have not been implemented with equal intensity. After the period of spring-summer activity in 2000, autumn witnessed a slowdown in the reforming process. In winter and spring 2001, however, the Kremlin enhanced its activity once again, obviously trying to make up for some of the delays.

Undoubtedly one of the reasons for the delays and negligence that occurred on the way in the field of economic reforms was the objective difficulty in carrying them out. One example is once again the reform of the Joint Power Engineering systems (RAO JES Ros-sii), or the reform of Gazprom.

The complexity of property relations, the complicated and unhealthy way the power engineering market functions (including a spiral of mutual debt), and also its inevitable influence on the social situation (considerable price rises of energy carriers for individual customers) could not possibly be conducive to making radical decisions in this sphere.

Besides, other crucial factors have impeded reforms, particularly strong opposition to some reforms on the part of various lobbies, and also some parliamentarians and regional authorities. For instance, the oil and gas lobbies were against radical restructuring of RAO JES and liberalising the market in electrical power engineering – as that would mean, in the longer term, the increase of extraction costs; the lobby of governors also voiced its opposition, as it did not wish to lose control over the allocation of allowances in energy prices or of the revenue from shares of local agencies; conservative forces (communists, agrarians and regional representatives) in the State Duma did not want to let Gazprom undergo restructuring, nor did they want full legalisation of private property and free trading in land.

Opposition to some reforms was visible also within the government and in the structures of other federal administration bodies. Many of the changes planned were blocked at the stage of inter-ministerial consultations. Each Ministry was involved in trade lobbying; they defended their powers and sources of income. Such activities resulted, for instance, in reducing the scope of planned reductions in customs duty rates, and limiting the list of licenses and concessions to be abolished. One of the factors that impeded changes was also the involvement of some high state officials in unhealthy connections implying frauds and corruption. The most suspected Ministries were those of Transport and Nuclear Power Engineering, which were headed by people linked with the so-called the Kremlin 'family'.

Another factor which was not always conducive to radical actions was the attitude of the key decision-maker – President Putin. The President did not engage in any disputes about reforms, and he only intervened in exceptional cases. A good example was his detachment from the very bitter dispute over the pattern of RAO JES Ros-sii's reform (the dispute led to clashes between leading politicians from the government and the presidential administration). After a longer period of keeping a low profile, however, the president presented 'compromise' solutions to the heated debate on

private ownership of land, and also intervened in the issue of deregulation bills.

The majority of issues that have aroused controversy and entailed severe consequences for society have been kept in abeyance by the authorities, who have engaged in lengthy consultations. The President's method was to appoint one commission after another, and to let the different views confront each other. An example can be the Governor Ishayev's commission, which drew up a concept of reform that was to be compete with the Gref programme. After it had been presented, President Putin ordered both – almost completely contradictory – programmes to be combined!

It seems that the President's key motive was a wish to maintain high social support. The President did not want to be associated with any disputes, or with any decisions that have severe socio-economic consequences for society. Moreover, by making constant attempts to reach a compromise, Vladimir Putin wanted to maintain the impression of a consolidated society, which was a fundamental slogan of his actions.

In April 2001 certain symptoms seemed to herald a change in the President's attitude towards reforms and the will to accelerate the process. In his official speeches the President started to give unambiguous support to the liberal model of socio-economic reforms. The presidential address to the Federal Assembly delivered at the beginning of April 2001, which emphasised economic reforms, was a declaration of a policy of cautious economic liberalism. Other heralds of such policy were included in other documents on economic issues that were adopted by the President and the government (including the President's budget message for 2002). The pressure on the government and the parliament, which was coming from presidential circles, increased. It is too early, however, to assess whether it constitutes the beginning of a new Kremlin policy, and whether it means that the idea of political consensus and stability has been given up.

### III. Principal changes in Russian political and social life under Vladimir Putin

Apart from the aforementioned reforms, the Russian government together with Putin have undertaken a number of other steps. This led to specific changes, in comparison with Boris Yeltsin's times, as far as domestic policy is concerned. It is worth characterising some major tendencies in this field, paying particular attention to political and social issues. Assessing the consequences of economic reforms requires the situation to be presented from a wider perspective.

#### **Under Putin's rule, genuine political opposition has effectively disappeared from the State Duma, or lower house of Parliament.**

The composition of the State Duma after the December 1999 election reveals the domination of groups obedient or loyal towards the Kremlin. The character of left-wing (communists and agrarians) and right-wing (liberals of the Yabloko and SPS) groups' opposition towards the President is symbolic or purely verbal in character. The State Duma has thus become nothing but a tool of legislative politics in the President's hands. Nevertheless, the State Duma is resisting some projects initiated by the Government, especially those concerning the most controversial issues, such as tax reform or the budget. The objection of the communists and agrarians in the State Duma has contributed to postponing the decision to pass the Land Code.

The political stance of some fractions and groups of the State Duma deputies is not infrequently inspired by informal rival groups in the central government apparatus (as was proved by an unsuccessful attempt to introduce the vote of no confidence in Kasyanov's government).

#### **The influence of regional leaders on the President's authority was weakened in the course of last year, although their regional position remained quite strong.**

The administrative reform now being carried out means that regional leaders are losing the importance of their role as significant political actors on the national stage, and that the position of the Federation Council has also dwindled. Regional leaders have their representatives in the Federation Council (every time a regional election takes place). The regions' control over the redistribution of budget income has also diminished. Furthermore, the central government has sup-

pressed all attempts made by some regions to operate their own independent foreign policy. On the other hand, the Kremlin's control over the regions is not total; the Kremlin has apparently not worked out a holistic strategy for its regional policy. Despite their efforts, the President's representatives have not succeeded in fulfilling their function of controlling the regional leaders. The relationships between some regional authorities and the President's representatives in certain federal districts have become more and more tense, as the latter aim to increase their real power. While forcing administrative reform, in some issues (such as hindering the procedure of dismissing regional leaders by the President, or extending the governors' power) the Kremlin has conducted a give-and-take-policy towards the local authorities, which lets them maintain a strong position in their regions. The President accepted a statutory amendment which allows regional leaders to stand for election to the third term of office. The Kremlin rarely took an active part in any regional election campaign, and the candidates it did support were often defeated. The Kremlin took advantage of administrative methods or pressure to get rid of inconvenient governors only in exceptional cases (such as in the Kursk district or the Chukotka area).

Instead of threatening (as was the case with the administrative reform), the President continued to multiply incentives for the regional leaders. A vital factor of this policy was the creation of the President's consultative body. The State Council, in September 2000, to which all the regional leaders were invited. The President has paid particular attention to the functioning of the new extra-constitutional body, and has sent it the more important projects for social and economic reforms, which in consequence led to their postponement.

Apart from a very few exceptions, there are no real opponents to the Kremlin among the regional leaders. However they still have some tools at their disposal which make them able to silently sabotage the Centre's policy. Their stance is of importance to the successful implementation of the Centre's reform plans, and to the enforcement of administrative decisions. Unfavourable social and economic conditions, and the limited extent of fulfilling the state's tutelary role, are also conducive to the situation.

**The relationships between the representatives of big business – the so-called oligarchs (who constituted one of the pillars of the president's power in Yeltsin's system) – and the authorities has changed. These oligarchs have in general lost their political influence, but some of them are still taking**

**advantage of their strong links with the authorities to reap economic benefits.** In the 'new reality', they have become petitioners striving for their personal and economic security. Political loyalty towards the authorities, and willingness to share income from running their businesses with the country, have become the main criteria for assessing their situation. Those who were less loyal could expect harassment on the part of the Prosecutor General's Office, the tax police and the Account Committee (the counterpart of the Polish Chief Board of Supervision). On the other hand, the Kremlin has not persisted in executing the principle of „debaring the oligarchs from power in equal measure.” Some of them, however, have remained in genuinely privileged relationships with the authorities. This particularly concerns Roman Abramovich (of the Sibneft company), Alexander Mamut (of MDM Bank) and Piotr Aven (of the „Alfa” group), who were connected with the so-called Kremlin Family and with high officials from the President's administration.

What the authorities need is constructive business cooperation, without which maintaining a balanced fiscal and budget policy will prove to be extremely difficult. Taxes from the oligarchs fill the Treasury. Moreover, the Kremlin expected them to provide financial support for some social initiatives and to invest in the Russian economy. Even the businessmen themselves have begun to get organised; in November 2000 twenty-seven Russian business leaders (apart from those closely related with the Kremlin) entered the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs, transforming the organisation into a strong pressure group.

**The Kremlin's influence on the mass media, especially on electronic media with its wide range of possibilities for shaping public opinion, has also grown.** Under the banner of liberating the media from the oligarchs' influence, the country has managed to expand its control over the media market. At first the Kremlin fully controlled the RTR television channel; then it took over the control of RTR's offices and finally, in February 2001, the financial and administrative control of the ORT television channel (hitherto controlled by the oligarch Boris Berezovsky). Since spring 2000 the opinionated media holding Media-Most (owned by Vladimir Gusinsky), which included the nationwide television NTV among other elements, has been subject to repression. At the beginning of 2001 the activities of the Prosecutor's General's Office, the tax police and other state services with the support of the holding's co-owner Gazprom, loyal towards the authorities, brought the threat of closure to Media-Most and of Gusin-

sky's imprisonment; Spain, however, has refused his extradition to Russia. Finally, in the first few days of April 2001, Gazprom – despite strong protests on the part of journalists and society – took full control of NTV television, as well as the majority of the holding's other media. The Kremlin thus acquired full political supervision over all national television channels.

**Power structures have become valuable instruments of Putin's domestic policy, and have gradually turned into pillars of his authority.**

The **Security Council** – formally considered as the President's consultative body regarding security issues – actually proved to be a forum for making fundamental political decisions. More new members have entered the Council, among whom was a group of representatives of the power structures; in May 2000 the President's representatives, and subsequently the chief of the General Staff, were co-opted into the Council. The range of this body's activities has also broadened. The Security Council apparatus indeed had certain sections that duplicated the Government's authority and played a significant role in formulating and reviewing the plans of the country's reforms.

In spite of what was expected, the Council's competence has not been formally expanded. It might have been connected with a general unwillingness to burden this body with formal responsibility for its resolutions. Putin's decision to dismiss Sergei Ivanov from his function as the Security Council's secretary at the beginning of April 2001 may initiate the diminution of this structure's importance which mainly resulted from Ivanov's position.

The role of the **special services**, and particularly of the Federal Security Service, in the country's structures has strengthened. These services constituted vital personnel resources and an analytical base for the structures of the country's authorities. Members of these authorities who fulfil important functions, and in whom the President places his confidence, come from the services.

The **army** has had more influence on formulating the principles of the country's foreign and security policy. The number of servicemen in the central administrative body has also increased. Putin has made an attempt to improve the armed forces' prestige. In spite of this, the army has not become an independent political power, and remains under the growing control of the special services (especially after the appointment of Sergei Ivanov as Minister of Defence, and after changes to the personnel of the armed forces' administration at the beginning of April 2001).

**The Prosecutor General's Office, the fiscal inspectorate** and other such institutions have in fact become tools of the Kremlin's struggle with its political opponents. Their role in the country has been augmented at the expense of the judiciary. The Kremlin intensified its pressure on the latter, mainly due to the intervention of the Prosecutor General and the special services.

The power of the prosecuting organs was spectacularly demonstrated in January 2001 when – under their influence – Putin made the unprecedented decision to repeal amendments to the Penal Proceedings Code which he had himself made before. They concerned depriving the Prosecutor General's Office of the right to sanction arrests as well as make searches; these rights were meant to be transferred to the courts.

**Democratic freedoms in Russia, especially law and order as well as the freedom of speech, were threatened.**

Despite the slogan of „the dictatorship of law” which Putin proclaimed, symptoms of **violation of the rule of law** have become more numerous. The law has been ever more frequently used in the service of extemporary political goals. The representatives of the home affairs department, the Prosecutor General's Office, the fiscal inspectorate etc. have resorted to encroaching on the procedures in force, as well as threatening or blackmailing the Kremlin's opponents. During the proceedings of an enquiry there were occurrences of the use of undue force. **Doubts whether judicial independence was respected** by the authorities and the special services arose during the espionage cases concerning Pope and Sutyagin, as well as the legal proceedings involving regional elections and the Media-Most holding. The planned introduction of tenure for judges may constitute yet another threat in that field.

All the activities Putin has initiated in the area of mass media have endangered the hitherto **unlimited freedom of speech** in Russia. Throwing the Media-Most holding into disarray may soon bring about the unification of all electronic broadcasting under the Kremlin's control. Journalistic circles are more prone to employ self-censorship. The Kremlin is given tools to limit criticism in the media, for instance under the pretext of protecting State secrets, by the changes envisaged in the press law, and by the „Doctrine of Information Security” passed by the Security Council and accepted by the President in September 2000.

The changes in legislature (concerning political parties and electoral laws to be introduced) which are now being realised may limit **the development of political pluralism** in Russia. In the 'new reality', only the most powerful among the already existing

political groups could expect to actively participate in the country's political life. All the changes that have been made give evidence of the Kremlin's drive towards forming the political stage in a shape desired by the presently governing party.

**State propaganda in the media has been conducive to a xenophobic stance.** The authorities strived to strengthen the state's role in social and political life, and created an atmosphere of menace connected with the alleged activity of foreign intelligence on the territory of the Russian Federation. The Kremlin took advantage of the national television channel which remained under its control to create a negative image of some western countries (the USA in particular) as well as some countries of the Commonwealth of Independent States (Georgia and Ukraine). This might testify to its wish to negatively mobilise the society on the basis of the image of an external enemy.

**Despite the strengthening of the authority of the presidential institution, there are still a number of other factors that limit the President's authority.**

The lack of homogeneity in the ruling group also limits the President's authority [see Appendix III]. People from three circles form a balance system of its own within the central government apparatus (i.e. in the Government, the presidential administration and the Security Council).

First of all there is the former '**Yeltsin group**', among them people connected with the so-called **Kremlin Family**, who loyally cooperate with the new President. The main interest of the 'Family' members focuses on counteracting attempts to explain and account for the economic abuses in which they had taken part. They are also concerned with supporting their business partners, and preventing any political and economic decisions that lead to clarifying the proceedings, increasing the state's control over money streams or putting an end to corruption. They have conservative groups which oppose the liberalisation of the economy on their side.

Secondly, there are the '**liberals**' – economists of liberal opinions supported by Putin – who do not form a close group. Among them there are those who at different periods of their career were connected with and promoted by the influential (until quite lately) Anatoly Chubais (the so-called **Chubais group**). These were the 'liberals' who created the ideas of current reforms ('Gref's programme') and in particular their economic aspects. What brings

them together are their concurrent views on the economy – they are convinced that there is a need to carry out definite reforms in the spirit of liberalism to limit the tutelary functions of the state and to fight with the 'grey area', diverse unhealthy practices and abuses in the economic field, mainly by deregulating the economy. The so-called **Petersburg group** is a heterogeneous group of the President's trustworthy co-operators who owe their careers to him. Most of them come from St. Petersburg, just like Putin himself. Some of them, the so-called '**Chekists**', used to work for the special services (the former KGB and the Federal Security Service), and can nowadays be characterised by deep personal loyalty towards Putin and a readiness to fight political opposition and the President's critics. They are convinced of a further need to strengthen presidential authority, to build a 'strong state' and to carry on the process of centralisation. They tend to support the process of augmenting state control of the economy, which they perceive as the main remedy for the multiplying abuses.

The partial divergence of the group's opinions and interests leads to conflicts in the government apparatus. Putin plays the role of arbiter in those conflicts.

The fundamental role of the widely-understood **power structures** in the President's circle also contributes to a narrowing of both Putin and the Government's room for political and economic manoeuvre, making the authorities reckon with their particular interests (as in the case of Chechnya policy or budget expenses on security and defence).

Another important factor which creates favourable conditions for the President's self-limitation in taking advantage of his strong authority is his **consideration for public opinion**. It can be inferred from the President's public speeches that he deems maintaining social and political stability, and mobilising common effort based on feelings of solidarity, an indispensable condition for the Russian reforms to succeed. Moreover, Putin cares about maintaining a high level of social support (about 70 per cent) which gives him a strong political argument against his opponents.

This all obliges the President to avoid taking radical decisions, defining his standpoint on controversial issues or to suggest a compromise between contradictory opinions and programmes, which creates a false impression of consensus. This also applies to the strategy of the President's activity of creating successive collective bodies (interdepartmental commissions) which are intended to diminish responsibility.

It should be also pointed out that there are other objective obstacles limiting the President's power. One such permanent factor is Russia's **extensive size**, which makes it difficult to introduce homogenous legislation and enforce administrative decisions. Some features of the Russian community's mentality are of similar, limiting character – informal rules and bonds prevail over legal regulations. The **low efficiency**, at different levels, **of the state machine**, resulting from their faulty organisation (also in the sense of an over-extended structure of the federal executive bodies and the Government's complicated decision-making process), the impotence of staff as well as various psychopathological bonds and phenomena, particularly corruption, contribute to all the difficulties in enforcing decisions.

## General conclusions and forecast

1. The ruling group in Russia evidently does not have any homogenous and holistic strategy for the country's further development. Apart from its inner divisions, the group has diverse ideas of the country's politics. Putin's political stance is imprecise; he has tended to avoid assuming an unequivocal attitude towards controversial issues. The Russian leader has attempted to reconcile the task of modernising Russia with the task of social mobilisation. Ensuring economic growth and non-destabilisation of social situation have been his imperatives. Putin did not want to support any reformist activities that would entail – even temporarily – lowering the population's living standard and simultaneously putting his significant popularity in jeopardy.

2. The Kremlin's policy has been oriented at strengthening the President's authority and extending the instruments of control over the country's situation. The President has limited the influence on politics of some alternative centres which have impeded his authority: the parliamentary opposition, regional leaders, representatives of business and oppositionist media. Vladimir Putin has strengthened his real authority; however some limitations still remain. The Government has to make compromises with the Parliament; the Kremlin's control of regional situations is still incomplete; some oligarchs remain close to the authorities; the Kremlin has not yet acquired full political control over the media; informal groups of the central authority apparatus, which empower security structures and numerous lobbies, influence the Pre-

sident; Putin is preoccupied with maintaining a high level of public support.

3. The authorities have carried out some significant administrative and fiscal reforms. However neither fundamental economic and social reforms, nor any crucial changes in the area of security and administration of justice have yet been made. Besides some objective difficulties (such as the complex character of the process itself, and difficulties in changing the current state of affairs) and the lack of homogeneity in the government, such a situation is caused by the insufficient political will of the main political leaders together with Putin, as well as by the President's individual way of exerting his authority.

4. The democratic system in Russia is gradually becoming purely formal. The Kremlin has avoided changing the constitution, but is creating mechanisms and institutions which infringe its laws and simultaneously makes it difficult to introduce the rules of political pluralism, freedom of speech and law and order. What constitutes even a greater menace for Russia's democracy are traceable changes in the national mentality. State propaganda tries to hide all phenomena which distort the President's positive image and impair the promotion of consolidating the society around the authorities' policies. This is designed to evoke the feeling of menace from an external enemy, to fan a mania for espionage and intensify the feeling of distrust towards the western world. Instead of creating an open society, the authorities are trying to build rather a 'counter-espionage society'. In order to generate 'political and moral unity' in society, the authorities have taken over the control of nationwide electronic media and formed a party system which excludes any 'unconstructive opposition.'

5. While in authority Putin has so far avoided making radical decisions that would be controversial and evoke painful social effects. The President has tried to preserve his image of an arbiter who does not interfere with divisions but remains preoccupied with social affairs. Positive stimuli (persuasion, incentives, bribery, security guarantees) have predominated over negative ones (threats, blackmailing, administrative methods and the use of force) in the Kremlin's activity, although both have been used. All the changes taking place in Russia these days are of an evolutionary, not revolutionary character. Putin is very wary of introducing changes; he does so only when necessary and when the risk of defeat is quite low.

6. The President's staffing policy was based on the system of balancing the influence of various groups. However, the decisions he took in April 2001 (concerning personnel and the so-called force departments in particular), and the manifestos he delivered for the Federal Assembly are yet further steps on the way to enhance the influence of the 'Petersburg group' and the 'liberals' at the same time. Thus, in the near future (within the limits of the Government's restructuring, that is to take place in May 2001, and the expected changes in the presidential administration) a modification of the system of power in the ruling elite – by creating a united 'team' from the members of the Petersburg group (and by extension limiting the influence of the Family) – might be expected. The President's problem is an insufficient number of personnel. The direction and depth of the changes still remains an open issue. It seems quite reasonable to expect an acceleration in the tempo of the changes (which has so far been impeded by inner divisions in the government apparatus). Everything depends on whether the role of the 'liberals' is enhanced in the new system of power. If this happens, there will be a chance to boost reforms and maintain the balance of growth under the protection of a strong presidential power.

7. The Kremlin wants to have as much room for political and economic manoeuvre as possible. By exploiting the instruments of power, the Kremlin would like to accomplish deep liberal changes or preserve the social and economic system formally intact. These activities are accompanied by the state's attempts to augment its control over political and social life. Further postponement of radical steps in the economic and social fields, and failure to take advantage of the favourable conditions resulting from the good economic situation and the high level of social support for the President, may lead to the loss of any chance of modernisation and long-lasting growth. It could be even worse if the present favourable economic condition, caused by high prices of crude oil on the world markets, should deteriorate. This could make the authorities focus on protecting their security in the face of public tensions, and consequently evoke the intensification of authoritarianism.

8. Since April 2001 an intensification of the authorities' political activity can be observed, mainly in the area of social and economic reforms. However, there are still certain doubts as to whether the President and his inner circle have enough political will to break with the policy of compromises in favour of hastening libe-

ral reforms. Moreover, any further possibility of reconciling authoritarian tendencies in politics with liberal ones in the economy seems quite debatable.

*Marek Menkiszak (Russian Department)*

*The text was written at the end of April 2001.*

## Appendix I

### Programme elements in the presentation of (then) Prime Minister Vladimir Putin entitled 'Russia at turn of millennium', given at a meeting of the 'Unity' movement, 29 December 1999

*(bold type: Marek Menkiszak)*

#### I. Analysis of situation

##### 1. Principal problems

- long-term fall in GNP
- production and export specialisation in raw materials
- low labour efficiency
- low technological level of production
- low level of internal and foreign investment
- low innovation and weak competitiveness of production
- fall in the real income of the population
- weak indicators of social development.

##### 2. Causes

- inheritance from the Soviet system: poor structure of economy, disfavour of modernisation and competition, suffocation of initiative
- unavoidable errors and mistakes in reforms already conducted.

#### II. Bases of policy

##### 1. Introductory theses

- there is no alternative to a universal path of reform
- questions concerning the effectiveness of market mechanisms, overcoming social division, goals to unify the people, Russia's place in the world, proposed level of development, existing supplies.

##### 2. Conclusions from history, and the policy imperative

- The Communist period; achievements, but above all a dead end
- **Russia is exhausted with shocks and revolution; the pa-**

**tiency of the nation has reached its limit; it is necessary to formulate a strategy for the renaissance and rebirth of Russia, and to realise this in an evolutionary manner in conditions of stabilisation and without worsening living conditions.**

- **It is not possible to copy foreign experiences; Russia must find its own path of renewal which links the universal principles of market economy and democracy with Russian reality.**

### 3. General tasks

- indispensable, fast and stable economic and social development
- creation and initiation of political strategy
- creating and 'ideology of growth'.

### 4. Sphere of ideas

- **ideological internal disintegration is a hindrance for reforms**

- **an official state ideology is not essential, and social accord cannot be enforced**

- **social accord and consolidation are preconditions for the success of reforms**

- **the people desire stabilisation, security, the possibility to plan for the future; they desire peace, safety and the rule of law**

- **elements of this consolidation are internalised universal values and also Russian core values**

- **these Russian core values are: patriotism** (pride in the fatherland and pursuit of its rebirth); sense of great power status (modern, creative thinking, supported by geopolitical, economic and cultural conditioning); **statehood** (the strong state as initiator, source and guarantee of order); **social solidarity** (natural disposition to collectivism and paternalism)

- the results of parliamentary elections in 1999 are proof of the people's inclination to stability and accord

- faith in the responsibility of political forces, and their understanding of the necessity to consolidate all 'healthy powers'.

## III. Main premises and goals of policy

### 1. The strong state

- **the need for strong government**, realised through rationalisation of government structures; raising the levels of professionalism, discipline and responsibility in the personnel cadres; the battle with corruption; selecting the best specialists; favouring the construction of a civil society; increasing the role and autho-

riety of legal bodies; redefining federal relations; battle with crime;

- there is no necessity for urgent changes to the constitution
- ensure the accordance of established law with the constitution
- strengthen executive authority, and society's control over it.

### 2. An effective economy

- a long-term, comprehensive strategy of development is necessary

- the necessity of forming a system for the state to regulate the economy and social policy (the state as regulator and co-ordinator); the maxim of 'as much government as necessary; as much freedom as possibly'

- a policy of stimulating growth

- a policy of investment with elements of state interventionism, which creates an appropriate climate for investment

- conducting an active industrial policy, with priority given to modern fields

- supporting innovative thinking, branches which avoid a raw-materials basis, export of fuel, energy and raw materials

- credits, loans, and state discounts

- structural policy based on equal rights for economic entities

- rational regulation of natural-resource monopolies

- financial policy: increase in the effectiveness of budget, tax reform, liquidation of cash-less transactions, support for low inflation and stabilisation of the exchange rate, creating financial and stock markets, restructuring the banking system

- liquidation of the 'grey area' and of organised crime in the economy, by improving the efficiency of investigative authorities and tightening controls

- integration with the world economy by supporting Russian companies and exporters, fighting trade discrimination, passing an anti-dumping law, gaining access to the WTO

- a modern agricultural policy, linking state assistance with market reforms in the countryside (including land ownership)

- **any transformations causing a worsening of people's living standards are ruled out**

- a constant increase in the population's real income

- supporting education, culture and the health service

## IV. Conclusions

- concurrent, creative work is the only way to avoid the threat of Russia descending to the level of second-class state

- it is essential to unite and prepare the nation for hard work.



## Appendix II

Important elements of the programme of top-priority actions for implementation the 'Strategy for the development of the RF to 2010' (the so-called Gref programme), and the actual implementation of these measures

Task to be implemented	Deadline for implementation, according to unofficial, complete version from May 2000	Deadline for implementation, according to official, limited version from 26 July 2000	State of actual implementation, as of 30 April 2001
forming territorial bodies of federal authority in the regions, and appointing presidential representatives in federal districts	second quarter of 2000	-	carried out on time
devising a plan for judiciary reform, including change in the status of judges, increase in the rights of individuals and institutions in the penal process, and an increase in the number of judges	third quarter of 2000	-	delay; in January 2001 consultations on an introductory plan began
creating a system for dismissing the heads of regional administrations who break the law	third quarter of 2000	-	carried out on time
demarcation of the rights of federal and regional bodies to executive authority	third quarter of 2000	-	not carried out, planned in 2001
creation of a National Guard of the RF, which would be directly answerable to the president	third quarter of 2000	-	not carried out
creation of a municipal militia outside the Internal Ministry's jurisdiction	fourth quarter of 2000	-	not carried out
suspending life tenure of judges	second quarter of 2001	-	delay; already discussed at introductory level in relation to court directors

changing the manner of forming the Federal Council by introducing direct senatorial elections	second quarter of 2001	-	passed in an altered version (designated by heads of executive authorities and regional legislatures) in September 2000; to be gradually implemented by 1 January 2002
introducing administrative judiciary	2- third quarter of 2001	-	legislative process begun at end of 2000
passing the second part of Tax Code to reform the tax system	second quarter of 2000 to 1 August 2000	-	implemented by December 2000; came into force 1 January 2001
reform of the banking system, including increasing competition, liquidation or reform of some banks, conformity with international accounting standards	second quarter of 2000	October 2000 to May 2001	delay; planned for 2001; in March 2001 a law was passed regulating the position of the central bank
acceptance of a non-deficit budget	third quarter of 2000	-	carried out in December 2000 (but without consideration of servicing foreign debt at an appropriate level); in March 2001 sequestration of the budget was carried out)
budgetary reform, including division of income between the centre and the regions, and consolidation of employment and highway funds	third quarter of 2000	December 2000	carried out on time in moderated form, within the framework of the budget and amendments to the Tax Code
legal regulation of property nationalisation	third quarter of 2000	October 2000	delay; in January 2001 legislative process of the law was begun
dividing the tariffs of transport and sale of natural gas	third quarter of 2000	November 2000	not carried out
simplification of the procedure for registering economic activity	fourth quarter of 2000	November 2000	delay; a plan for this law has been prepared, and accepted by the government in March 2001 at the president's request

abolition of barriers to movement of persons and goods between regions	fourth quarter of 2000	December 2000	in the process of being partially completed
limiting the range of licensing economic activity	fourth quarter of 2000	November 2000	delay; a plan for this law has been prepared and was accepted by government at the end of March 2001
introducing competition for gas transport	fourth quarter of 2000	December 2000	not carried out
completing the process of establishing the state treasury's control over financial resources which possess fiscal entities	first quarter of 2001	December 2000	delay; being carried out
separating costs for extraction and transport of gas	first quarter of 2001	-	not carried out
reform of rail transport, including its break-up	second quarter of 2001	2000 to July 2001	planned; preparation of the plan is under way; in April 2001 the government established the abolition of the division of freight tariffs into international and national rates on an introductory basis
creating a system of guarantees of bank deposits	third quarter of 2001	May 2001	in March 2001 a law was passed concerning guarantees for customers of insolvent banks
liquidation or change of most social discounts from 1 January 2001	third quarter of 2000	August to November 2000	partially carried out, process continues
reform to pensions (including methods of calculation and index-linking)	third quarter of 2000	March to April 2001	not carried out; planned (no central concept has been agreed)
granting independence to, and beginning privatisation of, some health service institutions	third quarter of 2000	March 2001	not carried out; planned

## Appendix III

### List of members of informal groups in the central government apparatus\*

#### I. Old Yeltsin team

##### 1. Linked with so-called Kremlin family

**Aleksandr Voloshin**; head of President's Administration

**Vladislav Surkov**; deputy head of President's Administration

**Aleksandr Abramov**; assistant to President of RF (deputy head of President's Administration until March 2001)

**Jokhan Polliyeva**; deputy head of President's Administration

**Mikhail Kasyanov**; prime minister

**Nikolai Aksyonenko**; minister of communication

**Yevgeni Adamov**; minister of nuclear energy until April 2001

**Mikhail Lesin**; minister for press and information

**Viktor Kaluzhny**; vice-minister for foreign affairs and presidential envoy to the Caspian region

**Igor Shuvalov**<sup>\*\*\*</sup>; chief minister for government apparatus

**Vladimir Ustinov**; general procurator

**Mikhail Zurabov**; head of Pension Fund

##### 2. Others

**Sergei Prichodko**; deputy head of President's Administration

**Yevgeni Lisov**; deputy head of President's Administration

**Ilya Klebanov**<sup>\*\*\*\*</sup>; vice-premier for military-industrial complex

**Viktor Khristyenko**<sup>\*\*\*</sup>; vice-premier for relations with the regions and the states of the CIS

**Valentina Matveyenko**; vice-premier for social affairs

**Aleksei Gordiyev**; vice-premier for agriculture and food, minister of agriculture

**Igor Ivanov**; minister of foreign affairs

**Igor Sergiyev**; until April 2001 minister of defence, currently adviser to President of RF

**Vladimir Rushailo**<sup>\*\*</sup>; until April 2001 minister of internal affairs, currently secretary of Security Council of RF

**Sergei Shoygu**<sup>\*\*</sup>; minister for emergency situations; leader of 'Unity' party

**Farid Gazizullin**<sup>\*\*\*</sup>; minister of state treasury

**Aleksandr Pochinok**<sup>\*\*\*</sup>; minister of labour and social affairs

**Sergei Stepashin**<sup>\*\*</sup>; head of Chamber of Accounts

**Viktor Gyerashchenko**; head of Central Bank of Russia

#### II. Liberals

##### 1. 'Chubais group'

**Aleksei Kudrin**; vice-premier for financial policy, minister of finances

**Aleksandr Zhukov**; head of committee for budgeting of State Duma

##### 2. Others

**German Gref**<sup>\*\*\*</sup>; minister for trade and economic development

**Ilya Yuzhanov**; minister for anti-monopoly policy

**Aleksei Ulukayev**; vice-minister of finances

#### III. Putin's 'Petersburg group'

##### 1. 'Chekists'

**Sergei Ivanov**; until April 2001 secretary of Security Council of RF, currently minister of defence

**Viktor Ivanov**; deputy head of President's Administration

**Nikolai Patrushev**; head of Federal Security Service

**Sergei Lebedyev**; head of Foreign Intelligence Service

**Viktor Cherkyesov**; representative of president in North-West Federal District

##### 2. Others

**Dmitri Medvedev**; first deputy head of President's Administration

**Dmitri Kozak**; deputy head of President's Administration

**Igor Syechin**; deputy head of President's Administration; head in office of President's Chancellery

**Vladimir Kozhin**; head of Administration of Presidential Affairs (Administrative-Economic Office)

**Leonid Reyman**<sup>\*\*\*</sup>; minister of communication

**Andrei Illarionov**<sup>\*\*\*\*</sup>; adviser to president on economic affairs

\* information based on reports in Russian media

\*\* member of the 'old team', still favoured by President Putin

\*\*\* previously linked with Anatoly Chubais

\*\*\*\* treated separately; occasionally linked with the 'liberals'

# The Kaliningrad Oblast in the context of EU enlargement

Bartosz Cichocki

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

Andrzej Wilk

Last year Kaliningrad became the subject of an international debate involving first of all the European Union, Russia, the USA, and the countries bordering the enclave, Poland and Lithuania. Such keen interest in a small region of less than a million inhabitants was mainly due to the fact that Kaliningrad has found itself in the very centre of two processes which are of paramount importance for Europe: EU and NATO enlargement. If Lithuania becomes a member of those units and Poland joins the EU, this Russian enclave will become an island surrounded on all land borders by a totally different, political, economic and military entity. In the course of the debate many questions were raised about the situation in the Oblast and how it affects neighbouring countries, the real interests and intentions of the parties involved in the debate, and the future of the region.

The authors of this publication are attempting to answer these questions. The first part of this analysis is devoted to presenting the most important internal problems of the enclave, considering their influence on the surrounding world and the consequences of adopting the *acquis communautaire* in Poland and Lithuania. The second part characterises Moscow's policies towards Kaliningrad on the one hand, and those of Western countries on the other. Finally, the authors discuss the probable ways in which the situation in the enclave will develop.

## 1. The Internal situation in the Kaliningrad Oblast and its influence on the surrounding countries

### 1.1. The political scene

On the regional level, the most powerful authority in Kaliningrad (as in other subjects of the Russian Federation) is the gubernatorial administration. It is responsible for (among other matters) the form and implementation of the budget; it grants licenses for exploitation of natural resources, decides who wins tenders for import quotas, and so on. Thanks to such powers, the region's main financial resources are channelled to the gubernatorial administration, which in the Russian conditions translates into influence in the internal political scene. The role of the oblast Duma is even less significant than would result from its limited formal powers.

It does not exercise true control over budget expenditure. If necessary, the gubernatorial administration can control all important voting by means of political pressure and bribes (as was readily noticeable after the last regional elections, during the election of the speaker of the local Duma, and while approving the first deputy governor).

The gubernatorial elections in mid-November 2000 brought victory to then Commander of the Baltic Fleet, Vladimir Yegorov, who defeated the region's previous head Leonid Gorbenko in the runoff. The elections to the local Duma took place at the same time, that brought victory to Yegorov supporters.

The exchange of elites did however have little influence on improving the quality of policy-making in the Oblast. Strong links remain between the authorities and business life in Kaliningrad. The company which enjoys the strongest political influence in the enclave is an oblast branch of the largest Russian oil company, LUKoil. In return for the election support it gave Yegorov, the company got the chance to shape personnel policy within the local authorities (among other decisions LUKoil was a factor in the appointments of the speaker of the local Duma and the first deputy governor). The regional authorities are likewise corrupt, just as they have been for the last few years, and in circles close to the governor there are people with a criminal past who are known to be connected with organised crime.

It should be emphasised, however, that the practise of exercising power over the Kaliningrad Oblast is no different to what is happening in Russia in general. It is peculiar to the enclave that it is a stronghold of the army, which can influence certain decisions taken by the regional administration – with the helping hand of Yegorov and numerous officers connected with the administration and business. At the same time, however, the majority of the officer corps in the enclave and the present commander of the Baltic Fleet, vice admiral Vladimir Valuyev (who took office on April 11th, 2001) seem entirely devoted to Yegorov.

The change in the ruling team has not resulted in any radical improvement in policy-making within the region, but it has in fact brought about some significant changes in relations between the Oblast and Moscow. Although ex-governor Gorbenko tried to avoid entering into open conflict with Moscow, he repeatedly took certain actions in the name of his own narrow interests, which contradicted the federal authorities' wishes. In contrast to his predecessor, Yegorov on one hand enjoys respect and support in Moscow, and on the other hand is also entirely loyal. This position enables him to efficiently lobby for the interests of the region wi-

thin federal structures (e.g. Yegorov's influence manifests itself in the fact that he is, together with German Gref, minister of trade and economic development, the co-author of the government's programme for the Oblast's development. For more information on Moscow–Kaliningrad relations, see point 2.1).

The change in elite has brought about much better prospects for developing cooperation between the region and other countries. The new governor is undoubtedly a much more predictable person, and is much more open to international cooperation than his predecessor used to be.

## 1.2. Economic situation

The last decade witnessed significant change in the character of the region's economy. Whereas at the beginning of the 1990s goods production (fishing, machine industry, cellulose industry) had played the leading part, making up 56 percent of added value to gross regional product, then in the second half of the decade the services sector (trade, transport, communication) took the lead with a share of 69 percent in gross regional product in 1998<sup>1</sup>. It must be noted that the cause of this trend is not the modernisation of Kaliningrad's economy, but a drastic fall in industrial and agricultural production in the enclave. The first one dropped by 70 percent in the period 1990 to 1999 (in Russia in general, by 50 percent)<sup>2</sup>. The second one in 1999 reached 45 percent of the 1990 level (as opposed to 57 percent in Russia)<sup>3</sup>. Negative tendencies are noted also in the extraction of oil (since 1990 it has fallen nearly by 50 percent<sup>4</sup>), which is a principal export good for the region. Although Kaliningrad has the largest amber deposits in the world, amber extraction does not bring too much revenue to the region, because it is for the most part exported illegally. Smuggled amber is so widely available, and its price is so low that this writes off any profitability for legal export of this material.

Negative opinion about this situation cannot be altered by the facts that last year the Oblast recorded a substantial increase in real income of the inhabitants in relation to 1999 (26.8 percent, compared to an average increase in Russia of 12.7 percent), and that inflation over the same period was lower than the nationwide figure (17.5 percent in Kaliningrad, 20.2 percent in Russia)<sup>5</sup>.

The administration of the former governor can be only partially blamed for this state of affairs. For instance, it took up a huge foreign loan but the money was not well spent; consequently the Oblast's overall debt today amounts to nearly 1.3 billion roubles,

and servicing the debt will involve more than 58 percent of the regional budget in 2001<sup>6</sup>. The bad economic situation is, first and foremost, due to the economic slump throughout the Russian Federation and also to the lack of any plan for regional development on the federal level. Another major factor that affects the enclave's economy adversely is the region's separation from its motherland. This fact means an increase in the costs of goods transport between the enclave and the rest of the country, which in turn lowers the profitability of production in Kaliningrad, and adds to the very high prices of goods transported from other regions of the Russian Federation.

In order to solve the problem of high transport costs<sup>7</sup>, a Free Economic Zone was established in the enclave in 1991. Introducing the possibility of duty-free transport of goods to Kaliningrad was supposed to lower the prices of goods imported from abroad, and at the same time it has limited expensive supplies (burdened by transit costs) from other regions of the Russian Federation. However this preferential economic treatment, granted by a directive issued by the Council of Ministers and then confirmed by a presidential decree, was eliminated step by step. In this case, the only way to regain preferential customs treatment was to push an appropriate law through parliament. The Act on the Special Economic Zone, which is still binding, was signed by the president in 1996. By virtue of this act the Oblast was granted the right to import raw materials and semi-finished articles from outside the Russian Federation without customs duties and border taxes. If a product is processed in the Oblast to such an extent that it can be regarded as 'made in Kaliningrad' (30 or 15 percent depending on the product's category), it can then be transported, duty-free, to other regions of Russia<sup>8</sup>. It is worth mentioning that the act does not provide for any special tax breaks in the Oblast's territory, apart from those applied in the rest of Russia.

The existence of the SEZ has not ensured the enclave any great interest from foreign investors. This is demonstrated by the relatively small level of foreign investment in the Oblast: US\$16 million in 1995, US\$23 million in 1996, US\$11 million in 1997, US\$39 million in 1998, US\$18 million in 1999<sup>9</sup> and US\$19 million in 2000<sup>10</sup>. Among the largest investments in the Oblast, the construction of the „Kaliningradskii Delikates” enterprise is worthy of mention; it processes meat imported from Lithuania; construction of a factory that produces car parts from imported components (from the Czech firm Brisk) and an assembly plant for KIA and BMW cars.

The Special Economic Zone has not however led to the expected

economic breakthrough in the region as exhibited by a drop in foreign trade turnover over the last few years. Exports from the Oblast amounted to US\$425.7 million in 1997<sup>11</sup>, US\$312 million in 1998 and US\$285.7 million in 1999<sup>12</sup>; imports to the Oblast reached US\$1.3 billion in 1997<sup>13</sup>, US\$1.1 billion in 1998 and US\$761 million in 1999<sup>14</sup>. The positive effects of setting up the SEZ are seriously limited by the lack of a law on private ownership of land, weaknesses in the banking system, and most of all by the unstable legal situation. Furthermore, the SEZ's present structure has been heavily criticised by federal officials for being conducive to duty-free transport of goods to Russia (which means that the State Treasury loses out), and not giving a stimulus to high-quality production for export.

A strong barrier to the development of both the free economic zone and the Kaliningrad economy as a whole is corruption among state officials and frequent financial abuses.

Another considerable problem that limits the chances for development in the Kaliningrad Oblast is the poor condition of the road infrastructure in the enclave itself and the lack of well-developed transport connections with neighbouring countries. There have been proposals to develop international connections, but they do not seem to be very rational. In its report „The European Union and Kaliningrad”, published 17 January this year, the European Commission recommended that the following steps should be considered: extending the Tallinn–Riga–Kaliningrad road (the *Via Hanseatica*) by a section to Gdańsk, and constructing a branch of the Helsinki–Tallinn–Riga–Kaunas–Warsaw route (the *Via Baltica*) to Kaliningrad (for more information on the EC Communication see point 2.2). In Moscow, in turn, a project is being considered to introduce a sea link between Petersburg and Kaliningrad, which would lower the present costs of personnel and goods transit through the Baltic States. This would also facilitate communication with the enclave after Lithuania and Latvia's introduction of visas for Russians. The anticipated traffic flow on the new sections will not, however, balance the costs incurred. We should take into consideration the fact that other regions in Russia export their goods to the West through the Baltic ports on one hand, and through the territory of Belarus and Ukraine on the other. So, from the perspective of central Russia, Kaliningrad has lost its transit significance for many years. The visa regime that will be introduced in the near future on Kaliningrad's borders with Poland and Lithuania will make the region even less attractive for foreign hauliers as well, who will undoubtedly choose routes going through the open Polish-Lithuanian border.

Regarding energy supply, the consequences of Lithuania's integration into the EU may well be noticeable in Kaliningrad. Lithuania is currently considering two plans for getting connected to the European power engineering system: by frequency converter stations on the border with Poland (in that case Lithuania would keep the present voltage parameters in the network, which are identical to those in Russia), or by means of switching over the whole power engineering network to western European voltage. Adopting the latter solution will mean that electricity can no longer flow to Kaliningrad from other regions of Russia (presently its main suppliers are power engineering plants in the Leningrad and Voronezh Oblasts) via the Lithuanian network (as of now up to 90 percent of electricity used in the enclave flows through Lithuanian territory).

### 1.3. Social situation

The poor economic situation is largely responsible for numerous social problems in the enclave. Last year the average monthly income per capita in the enclave amounted to 2200 roubles (US\$78), whereas at the same time the cost of a basket of basic foodstuffs amounted to around 770 roubles (the nationwide average in Russia was 752 roubles)<sup>15</sup>. Average income in the enclave is thus not only several times lower than in Lithuania (US\$268)<sup>16</sup>, or in Poland (US\$437)<sup>17</sup>, but is even lower than the average income in Russia (2508 roubles, currently US\$89)<sup>18</sup>. Besides, there is a huge differentiation in the financial situation of the people throughout the Oblast. More than half of the population live in the capital, where wages are the highest; at the end of last year they reached 3000-3500 roubles per month<sup>19</sup>. At the same time, wages in the rest of the enclave, which is suffering from the decline in industry and a crisis in agriculture, do not exceed 900 roubles (in cities) or even 600 roubles (in rural areas)<sup>20</sup>. It is, however, difficult to assess the real situation of the Kaliningrad community because almost every inhabitant of the region benefits from unofficial and, of course, untaxed, business activity. For many of them, particularly outside the centre, non-licensed amber extraction, or minor smuggling of alcohol, cigarettes and petrol through the border is often the only livelihood<sup>21</sup>.

The poor financial situation among most of the enclave's residents, and the permanent under-financing of the national health service are also the reasons for low health immunity in the region. In this context it is very difficult to stop such diseases as tuberculosis or influenza, which also affect population in Ukraine, Be-

larus and Lithuania, from spreading further into the Russian enclave. In the Kaliningrad community of less than a million people, as many as 3788 cases of HIV have already been detected<sup>22</sup>, which is bound to evoke grave fears when compared to the data on the situation in Poland (7000 cases from 38 millions inhabitants)<sup>23</sup>. The lack of development prospects and job opportunities for young people also contributes to the widespread problem of drug addiction.

The bad social situation in the region is not only an internal problem of the enclave but also a threat to the neighbouring countries. From the Polish or Lithuanian perspectives, the most serious problem is the organised crime flourishing in Kaliningrad. One of the main sources of profit in criminal circles is extortion from local and foreign businessmen operating in the Oblast; organised criminal activity also deals with prostitution and smuggling. The differences between Kaliningrad and the neighbouring countries in the prices of goods and services encourage people to take advantage of the situation and make handsome profits. The most frequently smuggled goods are alcohol and cigarettes, and also to a lesser extent fuel (in 2000 the value of these goods smuggled from the enclave to Poland was estimated at around US\$200 million)<sup>24</sup>. Kaliningrad also illegally exports arms and drugs, but it is difficult to determine the scale of this activity.

### 1.4. Transit and cross-border traffic

In the context of the Oblast's sparse population, passenger traffic on the Kaliningrad border is relatively heavy. In 2000 the border of the enclave was crossed 8.5 millions times in passenger traffic; 3.6 millions crossings on the Lithuanian side and 4.4 millions on the Polish side<sup>25</sup>. (The remaining 0.5 millions crossings are accounted for by people travelling by plane)<sup>26</sup>.

These high rates of border crossing mainly result from what is called 'ant trade', that is, the phenomenon of repeated carrying of relatively small amounts of goods by the same persons in order to sell them for a profit on the other side of the border. It is estimated that around 90 percent of crossings on the Polish-Kaliningrad border are related to such business<sup>27</sup>, and the same goes for 80 percent of crossings on the Lithuanian-Kaliningrad border<sup>28</sup>.

Some crossings on the enclave's border with Lithuania concern people who are travelling via Belarus and Lithuania from and to other regions of the Russian Federation. Because of poor plane links between the enclave and the rest of the country (there are around a dozen flights amonth, but there is no knowing whether



the number of flights will not be limited or even eliminated altogether, due to wear and tear on the fleet), the main means of transport for Russian citizens going to and coming back from Kaliningrad is by train.

There is also fairly heavy goods traffic on the enclave's border. Due to its small area and low industrial potential, Kaliningrad is dependent both upon goods imported from abroad and goods transported from other regions of Russia.

The highest trade turnover in Kaliningrad Oblast is recorded with Germany (US\$343.7 millions in 1999, of which US\$134 millions comes from import from Germany). Next comes Poland (US\$209.6 millions in 1999, including US\$114.3 millions from import from Poland), then Lithuania (US\$75m in 1999, including US\$65m from import from Lithuania)<sup>29</sup>. These countries mainly provide food-stuffs and processed manufactured goods. The enclave, in turn, mainly exports raw materials, including oil and cellulose.

Most goods come to the enclave from other regions of Russia via Lithuania and Belarus (around 5 millions tonnes of goods reach Kaliningrad this way annually)<sup>30</sup>. Also, between 80 and 100 percent of electric current and raw materials for the power engineering reach the Oblast via Lithuania, Belarus and Latvia<sup>31</sup>.

Military transport constitutes one particular type of transit. Soldiers and supplies for the Russian units stationed in the enclave are transported across the Lithuanian-Kaliningrad border. What the transports contain and the way the content is transported is governed by detailed Lithuanian regulations.

Poland and Lithuania's accession to the European Union will oblige them to introduce visas on the border with the Kaliningrad Oblast, which will have a significant influence on cross-border traffic, and consequently on the situation in the enclave's border areas as well.

The structure of passenger border traffic presented at the beginning of this section clearly shows that introducing visas will mainly hit the minor smugglers. Limiting the 'ant trade' will undoubtedly deprive some inhabitants in the enclave itself and in the Polish and Lithuania border areas of their income. Eliminating minor smuggling will also probably result in a significant drop in the production of alcohol and cigarettes in the enclave (it is estimated that the amount of alcohol produced for export is exactly the same as the amount that is consumed annually by the inhabitants of Kaliningrad), and this will in turn result in a drop in the Oblast's budget revenues from excise duty. It seems, however,

that only a small number of people may directly suffer from limitation of the 'ant trade'. The total number of people who live off such trading on both sides of the Polish-Kaliningrad border is estimated at around 15 000<sup>32</sup>, so even after we add their families, agents and producers of smuggled goods to the total, this is still not a significant figure.

Limitations to cross-border traffic, moreover, may make trade between the enclave and neighbouring countries plus other regions of Russia difficult. From the Polish and Lithuanian perspectives, once the visa requirement is introduced, a drop in trade turnover with the Kaliningrad Oblast will not be of much importance. Trade turnover with the enclave only amounts to 0.3 percent of Polish trade exchange<sup>33</sup>, and 2 percent of Lithuanian trade exchange<sup>34</sup>. We may also see some positive after-effects of the Schengen accord, such as the limiting of illegal imports of alcohol, cigarettes, fuel, drugs and arms to Poland. Visas may also make people from the border areas look for more civilised ways of earning their living. Besides, the disappearance of the 'ants' from border checkpoints will facilitate trade operations for large enterprises, because waiting time at the border will become shorter. We should also bear in mind that anormalisation of the situation on our eastern border may accelerate our accession to the Schengen area.

## 1.5. The Kaliningrad enclave's military potential

The armed forces in the Kaliningrad Oblast, which since the beginning of the 1990s has been generally acknowledged as the most militarised area in Europe, have undergone fundamental reorganization. The Baltic Fleet (which is composed of all units stationed in the Oblast) is currently one of the best regarded organisational and training operation units of the Russian army. It has remained probably the only structure in the Russian Federation's Armed Forces of this level which has adapted to Russia's new economic and geopolitical situation. To a great degree, the Baltic Fleet owes its current shape to its long-time (1991–2000) commander, and current regional governor, Vladimir Yegorov. The force's potential has been maintained at a comparable level for several years, and will probably not undergo any substantial change over the next few years, though further reductions have been announced. These must however be linked with the liquidation of so-called 'empty positions' (in the military hierarchy), which is currently being conducted in the Russian army under the banner of reform. In Admiral Yegorov's opinion, Russia

is not interested in building up its armed forces in the region 'from either an economic or a military point of view.'

All military units of the Russian Armed Forces stationed in the Kaliningrad Oblast in operational terms create the Baltic Fleet and are subordinated directly to its commander, who is at the same time the commander of the Kaliningrad Special Defence District. The commander of the Baltic Fleet is directly subordinated to the chief of staff of the Russian Armed Forces and to the minister of defence (at last, if the Navy is concerned – to its commander). This situation puts the commander of the Baltic Fleet in a privileged position towards the commanders of other military districts and fleets. It is an unique case in the Russian army.

The military structures of the Kaliningrad Oblast are organisationally divided into navy and air units of the Baltic Fleet, land forces, marine infantry and the coastal defence of the Land and Coastal Headquarters of the Forces of the Baltic Fleet. The command centre is found in Kaliningrad. During the reforms conducted in 1997–8 most administrative structures were liquidated, and land units reduced by about 40 percent. Since then the potential of Baltic Fleet has been maintained at a relatively stable level. The general manpower of the Russian Federation's Armed Forces in the Kaliningrad region does not exceed 25000 officers and soldiers.

The navy and air units of the Baltic Fleet are a small group (the Fleet has been de facto reduced to the dimensions of a flotilla, but the name has been retained for reasons of prestige), but a group which still possesses exceptional tactical value. The Fleet's core is made up of missile crafts, corvettes and mine countermeasures. Principal surface combatants and submarines are used above all as dummy targets in exercises. The ships are relatively new; around 70 percent of them have been in service for less than 15 years. The situation in the Fleet's air force is similar; the aeroplanes and helicopters are relatively modern and are to remain in service until 2010. The marine component of the Baltic Fleet, after changes in the second half of the 1990s, is defensive by nature; the idea of making a strike at the Danish straits was given up at the same time as most of the large ships were withdrawn. The exercises which have been conducted allow us to suppose that in case of possible conflict the Fleet will aim to paralyse all navigation in the Baltic.

The Baltic Fleet land units are either incompletely manned or cadre. The land forces cannot thus undertake any activity without being supplemented by conscription. From observations of the 'West-99' exercises, the conclusion can be drawn that in case of

possible conflict its task will be to link up with forces in Belarus. In the years 1999–2000, mechanised and marine infantry units from the Oblast participated interchangeably in action in Chechnya. Land units in the Kaliningrad Oblast have neither material nor a technical base, and are dependent on external supply<sup>35</sup>. It is suspected that tactical nuclear weaponry is located in Kaliningrad. This possibility was brought to light in January 2001 by media in the US (including *The Washington Times*).

This information was based on reports of US military intelligence. Moscow categorically denied all reports of the deployment of such weapons; the Russian Ministry of Defence and the Command of the Baltic Fleet also issued appropriate statements. It should be highlighted that Russia is not bound by any formal agreement which would prohibit the deployment of nuclear weapons in the Kaliningrad enclave. At the same time, however, the Russian side unilaterally declared its will to create a non-nuclear zone in the Baltic region.

An analysis of unit relocation in the Kaliningrad Oblast starting from the 1960s, and of changes from the first half of the 1990s, indicates that tactical nuclear weapons may have been there the whole time, irrespective of the information from January 2001 – they were most probably never withdrawn from the enclave to begin with. The possible relocation of new tactical nuclear weapons does not, however, pose any great technical problems<sup>36</sup>.

## 1.6. Environmental pollution

Regarding ecology, the situation in Kaliningrad is very bad. Most pollution, however, generated by the Kaliningrad Oblast afflicts the enclave itself, and does not pose any danger for neighbouring countries. This pollution results from the presence of troops in the region, and the open-cast extraction of amber, peat and brown coal. The decline of Kaliningrad's industry means, however, that the industry does not play a major role as a source of pollution. It is difficult to evaluate the ecological consequences of the alleged deployment (either now or in the past) of the nuclear and chemical weapons.

The most serious ecological threat – which does not stop at the Oblast border – is linked with sewage discharge into the sea. This afflicts all the countries of the Baltic Sea basin, to a lesser (Scandinavia) or greater extent (Poland). After Petersburg, Kaliningrad is the second biggest sea polluter from among the Baltic cities. The city discharges 400 000 tonnes of sewage water into the sea annually<sup>37</sup>, most of which remains in the Vistula Lagoon.

## 2. The policies of Moscow and Western states towards the Kaliningrad Oblast

### 2.1. Moscow–Kaliningrad relations

Kaliningrad's individual geographical situation means that special legal, economic and political solutions, different from those in force in other territories of the Russian Federation, must be introduced here for it to develop. These include such measures as adapting the region's legislation to the EU's standards, introducing customs and tax reductions, individual visa regimes and so on. Most such decisions are within the gift of the Russian federal authorities. Until recently, Moscow did not pay sufficient attention to problem of its westernmost region; nor did it have any clear vision for that region's development. In the past some senior central officials quite plainly exploited the Kaliningrad enclave (against its own interests) as a political pawn against the West; in 1995, for example, when faced with the declaration of Poland's acceptance into NATO, the location nuclear arms in the Oblast was threatened<sup>38</sup>. However, some very important changes have taken place in Moscow–Kaliningrad relations during the last six months. These were caused above all by two factors; firstly, after the regional government elections in November, a group took charge who were supported by the Kremlin and also loyal to it (see point 1.1). Kaliningrad's new governor is such a influential person in Moscow that he is able to implement joint federal initiatives for the Oblast. If Moscow succeeds in devising any kind of concrete programme, it can be certain that the Kaliningrad government will not only not sabotage it, but will do all it can to bring such measures about. Secondly, a distinct increase in activities by the European Union towards the enclave has been observed for some time. One expression of this activity is the report entitled 'The European Union and Kaliningrad', published by the European Commission on 17 January this year<sup>39</sup> (more about this report in point 2.2).

The change of leadership in the enclave, and also the EU's growing interest in Kaliningrad, have inclined Russia to intensify its activities towards this region. Above all, Russia has defined its interests regarding Kaliningrad in respect to the on-going process of European integration. At a meeting on 8 March with EU representatives in Stockholm, the head of the Russian ministry of foreign affairs Igor Ivanov asked for Kaliningrad's interests to be taken into consideration during the expansion of the EU. To this end,

in his opinion, aspecial agreements should be signed with the EU which would (among other things) guarantee freedom of movement for goods and people between the enclave and the rest of the country, favourable conditions for co-operation in the border area, the maintenance of current fishing quotas for Kaliningrad fishermen, energy supply via other countries' territory, the enclave's inclusion into EU aid programmes, and so on<sup>40</sup>. During the above-mentioned visit, Ivanov also criticised any attempts at conducting international policy with the 'omission' of the federal centre's involvement. It seems that this latter remark was provoked by the recent revival of direct relations between Kaliningrad and Vilnius. Moscow's antipathy was also aroused by the visit of EU representatives to Kaliningrad on 15 February this year; the Russians finally succeeded in extorting an unofficial character of their stay in the enclave.

Considerably more severe Russian opinions were expressed in the document Moscow sent in mid-2001 to Brussels and Vilnius, according to information given by the Lithuanian media and confirmed by the Lithuanian minister for foreign affairs. This document has not so far been officially published. Russia apparently demands the maintenance of visa-free movement after Lithuanian accession to the EU. They also demand that rail transit through Lithuania, Latvia and Estonia take place without border checks, and also that Russian planes be given permission to use the Lithuanian air corridor and land at Lithuanian airports.

Along with attempts to define and publicise Russian expectations regarding the Kaliningrad Oblast, Moscow has taken up work on creating a complex strategy for solving the enclave's problems. Such a program was put forward by governor Yegorov and the minister for trade and economic development German Gref at a session of the Russian Federation government on 22 March this year. In this statement, they proposed a transformation of the Oblast's economy from a net import basis, based on duty-free import of raw materials and semi-manufactured articles, to a production export basis. According to this idea, Russian (and especially Western) investors should produce high-quality goods cheaply in the enclave, which would then be sold on in Western Europe. In these authors' opinion, to attract capital to the region all the Special Economic Zone regulations from 1996 must be introduced (currently only 4 out of 21 are in operation). These should be supplemented by clear instructions for conducting economic, investment and banking activity. One suggestions was to simplify the procedures for certifying planning and registration of businesses and organisations (the so-called 'one-window' principle).

The plan's authors indicate the necessity to limit the number and duration of state controls on business, of building a second line of gas pipeline, power plant and so on. The introduction of this proposed project, however, seems improbable, for reasons including a lack of funding and lack of determination on the part of local and federal government elites. But even if this plan is realised, it will not happen quickly, since the concept has not so far won formal acceptance from cabinet, and the decisions taken at the government session are of a merely introductory nature.

A solution to the Kaliningrad problem is undoubtedly important for the Russian government. The apparent growth of Moscow's interest in the enclave over recent months seems however to be only partially caused by any desire to improve the situation there. It cannot be ruled out that Kaliningrad is just being used by Moscow as an excuse for continuing dialogue with the EU, and for initiating solutions in this way which are both convenient for Russia and which could be accepted within the process of European integration (for example regarding visas, trade exchange and so on). In this context the Kremlin's actions concerning Kaliningrad must be seen as being partially subordinated to more general goals of Russian foreign policy.

## 2.2. Policy of Western countries towards the enclave

The policy of Western countries has an important influence on the Kaliningrad Oblast's internal situation, and this influence will probably continue to grow. Poland and Lithuania's joining the EU, and Baltic states joining NATO, will turn Kaliningrad into an island surrounded by a political, economic and military entity entirely different from the Russian one. The policy of Brussels and of candidate states is dictated by fear that this difference may become a source of danger. The EU is also treating the talks on Kaliningrad as an opportunity to exchange opinions with Russia on many questions connected with the integration process.

Until recently, the impression could have been gained that the EU is more interested in Kaliningrad's development than Russia is. This happened especially during Finland's presidency (in the second half of 1999). Finland promoted the idea of the 'Northern Dimension', which served (and still serves) to draw European countries' attention to questions of social, economic, transport and security problems in the north-eastern part of the continent. However, so far it has only managed to co-ordinate the activities of

individual governments in the above-mentioned area to a small degree, and has not created any process for financing any possible programmes at all. Sweden's presidency of the EU in the first half of 2001 also led to a growth in Brussels' interest in the Kaliningrad Oblast. On 17 January this year the European Commission's communication „The European Union and Kaliningrad” was published. At a political level, this had the aim of presenting Brussels' good will to solve the Russian enclave's problems and persuading Russia to take a positive outlook on the process of accepting new members into the EU. Meanwhile in its essence the communication describes all Kaliningrad's basic problems, and presents suggestions for their partial or total elimination. This therefore includes discussions on questions of tariffs, visas, transit via Lithuania (including energy supplies), the construction of transport corridors, environmental pollution and so on<sup>41</sup>. The document's tone is unusually friendly towards Russia, and demonstrates the Union's positive attitude to finding specific solutions for the enclave (such as those regarding visa questions, though in the report there is no concrete plan for dealing with it). On the other hand, however, the European Commission clearly stated that it will not agree to any special associate status, economic union or visa-free regime for the region. The report's authors also dismissed any suggestion of starting an individual Union fund for the enclave.

It seems that Brussels' attitude is dictated by a desire not to set precedents or negotiate overly favourable arrangements with states (and especially provinces of states) which are not – and will not, in the foreseeable future, become – EU members. In this situation it cannot be expected that the fifteen member states will agree to sign any individual agreement with Moscow concerning the enclave (see point 2.1), the basis for any Russia-EU undertakings will rather be formed by the „Partnership and Co-operation Accord”<sup>42</sup>. Meanwhile, governments of individual EU members conduct their own projects with Kaliningrad. Most involved in helping the enclave are Denmark (which over the last ten years has assigned over EUR 10 millions to aid projects), Sweden (EUR 4 millions), and Germany (over EUR 1 million)<sup>43</sup>. Projects financed by these states include modernising the water and waste water management in Kaliningrad, building houses for officers returning to the reserves etc.<sup>44</sup>; however they have not included the most important problems from the enclave's point of view, namely the modernisation of transport and industrial infrastructures.

The Kaliningrad Oblast does not only enter into international discussion in the context of the European integration process. Recently several incidents have taken place when the area was exploited in contentions which have nothing to do with either its own situation or EU expansion. One example may be the article published in February this year in the London *Sunday Telegraph*<sup>45</sup>, which concerned German chancellor Gerhard Schroeder's supposed agreement with President Vladimir Putin on reducing Russian debts in exchange for awarding German companies specific licences to do business in Kaliningrad, which would include giving them ownership of state firms. Such an accord seems entirely impossible, considering the basic foreign policy assumptions of both Russia (including the integrity of the state, of which the case of the Kuril Islands is the most glaringly obvious) and Germany (which is aware that any inclinations to domination, even if only economic in nature, in the former East Prussia would be a breach of the post-war order, and would bring forth strongly negative reaction from both other Western countries and the USA). In this context, the *Sunday Telegraph* article must be seen as a conscious manipulation of concealed political forces on the 'old continent', which is aimed at disrupting the good intentions and reliability of Berlin's policy towards Moscow, and at the same time at suspending any rapprochement between these two capitals. Such a manipulation is undoubtedly in the interests of both France and England, who wish to prevent Germany and Russia from becoming excessively close.

### 3. Conclusion; attempts at prediction

The analysis of Kaliningrad's internal and international situation as presented above leads us to describe two hypothetical scenarios for the development of future events:

- 1: Kaliningrad as a European advance post in Russia – the enclave achieves a certain autonomy from Moscow, and enters into close co-operation with its neighbours and the European Union. Legal and economic solutions are gradually introduced there which are close to those existing in surrounding countries. The enclave's internal situation gradually improves.
- 2: Kaliningrad as an underdeveloped island – the region is treated by Moscow similarly to the rest of the Russian regions; its opportunities to act independently are very limited, and as a consequence the socio-economic distance between the enclave and

its neighbours grows, which leads to deepening isolation. The enclave's economic situation is worse than that in the majority of the Russian Federation.

At the present moment, neither of the current scenarios can yet be ruled out. However, a range of factors indicate that pessimistic turn of events seems to be significantly more likely. Events in the region during the past decade are in favour of the second scenario described: an above-average fall in living standards (in comparison to other regions of the Russian Federation), together with a growth in social problems, indicates that Kaliningrad has lost much more by its division from the rest of country than it has been able to benefit from its closeness to Western Europe. The initiatives taken so far which were aimed at breaking the region's isolation (above all the introduction of Free Economic Zone and then the Special Economic Zone) did not bring the expected result. This is demonstrated e.g. by the fall in recent years of indicators of trade turnover between the Russian enclave and other countries.

The opportunity to change Kaliningrad's critical situation lies above all in Moscow's hands. Until recently the federal authorities did not display any great interest in the enclave, and the activities it undertook were partial and inconsistent. Despite a recently visible growth in Moscow's interest in Kaliningrad, it seems unlikely in the long term that the Kremlin will agree to any meaningful legal autonomy for this province (currently tendencies to the unification of legislation predominate in Russia).

However, even if the Kremlin devises a coherent strategy for Kaliningrad, and decides to allow the introduction of solutions concerning the region's specific needs, the undemocratic and non-market processes of political and economic life in the Oblast will remain a barrier to its strengthening economic and political co-operation with neighbouring states and the EU. These processes include pervasive corruption, the authorities' links with criminal structures, non-compliance with the law, and inefficiency at the judiciary level (the courts are corrupt and de facto dependent on executive authority). It is hard to imagine that in a situation where such processes are the norm throughout the whole country, they could be eliminated in just one of its regions.

The rather unfavourable outlook confronting the region at this time may be somewhat eased by international aid (especially from the EU). Such support will not change the vastly different situation in the enclave, but it may however significantly ease certain negative economic, ecological or social phenomena. One factor

which may facilitate collaboration between the region and the Union may be the enclave's new governor, who in contrast to his predecessor is open to any international contacts. Wiping out the negative processes in Kaliningrad is not only in the Oblast's own interests, but also those of the Union itself. This is because the growing distance between this region and the countries which surround it is linked with the growth in the threat which the enclave poses for its neighbours (mainly as a result of its spreading social problems). It must however be stated that with regard to the enclave's small size, even these increasing threats will have a rather small significance.

*Bartosz Cichocki, Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, Andrzej Wilk with contributions from Iwona Wiśniewska*

- <sup>1</sup> A. Khlopeckii, *Vzglyad iznutri*, Kaliningrad 2000, p. 51.
- <sup>2</sup> A. Khlopeckii, G. Fedorov, *Kaliningradskaya oblast': region sotrudnichestva*, Kaliningrad 2000, p. 29.
- <sup>3</sup> Idem, p. 30.
- <sup>4</sup> Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik, State Statistical Committee, Moscow 2000, p. 321.
- <sup>5</sup> „Regional Economic Trends, 2000 compared with 1999”, Radio Free Europe 21 March 01 ([www.rferl.org/russianreport/2001/03/11-210301.html](http://www.rferl.org/russianreport/2001/03/11-210301.html)) according to PlanEcon, Washington D.C.
- <sup>6</sup> „Kaliningrad byl, est' ibudet rossiyskim”, interview with V. Yegorov, *Nezavisimaya gazeta*, 20 March 01.
- <sup>7</sup> According to V. Yegorov, costs resulting from Lithuanian transit tariffs amount annually to nearly US\$22 millions. K. Fokina, A. Ryabushev, „Kaliningrad integrirovuyut vES?”, *Nezavisimaya gazeta*, 17 February 01.
- <sup>8</sup> Cf. A. Khlopeckii, op. cit., p. 26.
- <sup>9</sup> „Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik”, p. 555. The jump in investment in 1998 was caused by the construction of aBMW assembly plant in Kaliningrad.
- <sup>10</sup> Data from the Trade Consulate of the Republic of Poland in Kaliningrad.
- <sup>11</sup> „Conditions for enterprise development in Kaliningrad region and their impact on cross-border cooperation”, Kaliningradskii konsaltingovyy tsentr „Biznes Ekspert”, Kaliningrad, November 2000.
- <sup>12</sup> „Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik”, p. 579.
- <sup>13</sup> A. Khlopeckii, op. cit., p. 58.
- <sup>14</sup> „Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik”, p. 579.
- <sup>15</sup> „Earning Power Across Russia, 2000”, Radio Free Europe 7 March 01 ([www.rferl.org/russianreport/2001/03/9-070301.html](http://www.rferl.org/russianreport/2001/03/9-070301.html)), according to PlanEcon, Washington D.C.
- <sup>16</sup> Central Bank of Lithuania: [www.lbank.lt](http://www.lbank.lt)
- <sup>17</sup> Data from the Ministry of Economy of the Republic of Poland: [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl)
- <sup>18</sup> „Earning Power...”
- <sup>19</sup> G. Kovalskaya, „Avangard vmesto forposta”, *Itogi*, 13 March 01, p. 13.
- <sup>20</sup> A. Zaytsev, „Desant obladministratsii v Pravdinske”, *Kaliningradskaya Pravda*, 28 February 01.
- <sup>21</sup> G. Kovalskaya, „Avangard...” , p. 14-15; A. Gorbunov, „Zatishie pered buriey”, *Kaliningradskaya Pravda*, 20 February 01.
- <sup>22</sup> „Kaliningrad – stalitsa SPID-a?”, interview with Lyudmila Kazmerchuk, *Kaliningradskaya Pravda*, 11 January 01.
- <sup>23</sup> „523 ofiary AIDS w Polsce”, *Rzeczpospolita*, 22 May 01.
- <sup>24</sup> Estimates of General Consulate of the Republic of Poland in Kaliningrad (figure according to Polish prices).
- <sup>25</sup> Data from the General Consulate of the Republic of Poland in Kaliningrad.
- <sup>26</sup> Data from the General Consulate of the Republic of Poland in Kaliningrad.
- <sup>27</sup> According to the estimates of the General Consulate of the Republic of Poland in Kaliningrad.

<sup>28</sup>Y. Manevskaya, „Granitsa kak seismograf”, *Kaliningradskaya Pravda*, 24 February 01.

<sup>29</sup>The Trade Consulate of the Republic of Poland in Kaliningrad; P. Joenniemi and others., „Impact assessment of Lithuania's integration into the EU on relations between Lithuania and the Kaliningrad Oblast of Russian Federation”, Institute of International Relations and Political Science, Vilnius, October 2000. A significant role in German-Kaliningrad relations was played by investment in a BMW assembly plant.

<sup>30</sup>Data from the Ministry of Transport of the Republic of Lithuania.

<sup>31</sup>A. Khlopekii, op. cit., p. 32.

<sup>32</sup>Calculation made by the General Consulate of the Republic of Poland in Kaliningrad.

<sup>33</sup>„Direction of Trade Statistics Yearbook 2000”; The Trade Consulate of the Republic of Poland in Kaliningrad.

<sup>34</sup>Data from the Customs Department in the Ministry of Finance of the Republic of Lithuania.

<sup>35</sup>A. Wilk, „Sity Zbrojne Federacji Rosyjskiej w obwodzie kaliningradzkim”, *Biuletyn Bezpieczeństwo i Obrona* OSW, December 2000, pp. 5–6.

<sup>36</sup>For more on possible location of nuclear weaponry in the region, see: M. Menkiszak, A. Wilk, „Taktyczna broń jądrowa w Kaliningradzie”, CES Materials, 9 January 01, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

<sup>37</sup>Communication from the European Commission to the European Council: „The European Union and Kaliningrad”, 17 January 01, [www.eur.ru/eng/news/17012001.doc](http://www.eur.ru/eng/news/17012001.doc)

<sup>38</sup>M. Menkiszak, „Trudne sąsiedztwo: problematyka bezpieczeństwa w stosunkach Polski z ZSRR i Rosją 1989–2000”, Warszawa 2000 (photocopy); it must be noted parenthetically that similar votes could provoke Lithuania's integration with NATO in the not too distant future.

<sup>39</sup>„The European Union and Kaliningrad”: [www.eur.ru/eng/news/17012001.doc](http://www.eur.ru/eng/news/17012001.doc); see also B. Cichocki, „European Commission Communication on Kaliningrad Oblast”, CES Materials, 25 January 01, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

<sup>40</sup>See among other the Russian Federation's minister of foreign affairs Igor Ivanov's speech in Kaliningrad, on 8 March 01: [www.strana.ru/print/984748597.html](http://www.strana.ru/print/984748597.html).

<sup>41</sup>See B. Cichocki, „European Commission Communication...”, CES Materials, 25 January 01, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl).

<sup>42</sup>As Chris Patten mentioned during his February visit to Russia, Baltic News Service, 15 February 01.

<sup>43</sup>„The European Union and Kaliningrad”, Annex III.

<sup>44</sup>During the EU-Russia summit in Paris (30 October 2000), the parties also declared a joint financing of a plan to modernise border crossings.

<sup>45</sup>„Germany in secret talks with Russia to take back Kaliningrad”, *Sunday Telegraph*, 21 February 01.

## The Baltic Region



## Kaliningrad region's border crossings



1 – Gronowo, 2 – Bezledy, 3 – Godzap, 4 – Ramoniskiai, 5 – Kybertai, 6 – Panemune, 7 – Nida