

Marcin Chełminiak  
Instytut Nauk Politycznych  
UWM w Olsztynie

### **Ekspertyza:**

## **Polityka zagraniczna Rosji i współpraca transgraniczna w XXI wieku**

Wykonana na rzecz Activity: 6,7,4,5

Przemiany, jakie się dokonały na przełomie XX i XXI wieku na międzynarodowej arenie zmusiły Moskwę do innego, nowego spojrzenia na politykę zagraniczną i współpracę transgraniczną<sup>1</sup>. Władze federalne razem z lokalną administracją podjęły próby zreformowania infrastruktury gospodarczej i przyciągnięcia do regionów granicznych inwestorów rosyjskich i zagranicznych. Jednym z pierwszych tego typu projektów było stworzenie w 1991 r. na mocy dekretu prezydenta Borysa Jelcyna Wolnej Strefy Ekonomicznej „Jantar” (WSE) w Obwodzie Kaliningradzkim<sup>2</sup>. Celem utworzenia uprzywilejowanego ekonomicznie regionu było pobudzenie rozwoju gospodarczego przez wprowadzenie ulg dla inwestorów, ulg celnych oraz niższych niż w FR podatków. Jednak te udogodnienia dla przedsiębiorców i inwestorów zostały stopniowo wycofane, a w miejsce WSE „Jantar” powołano w 1996 r. na mocy ustawy federalnej Specjalną Strefę Ekonomiczną (SSE).

Zapisy ustawy wprowadzały na terenie enklawy m.in. zwolnienia z cła, opłat wwozowych i wywozowych na towary:

- produkowane w SSE i wwożone do innych krajów;
- wwożone do strefy i wywożone do innych krajów;

---

<sup>1</sup> Zob. *Bezpieczeństwo obszaru poradzieckiego*, red. A. Bryc, A. Legucka, A. Włodkowska-Bagan, Warszawa 2011, passim; M. Słowikowski, *Polityka federacyjna Borysa Jelcyna i Władimira Putina*, Toruń 2009, passim; M. Tarnawski, *Euroatlantycka polityka bezpieczeństwa Rosji w latach 2000-2008*, Kraków 2010, passim; *Contemporary Russian politics : a leader*, ed. A. Brown, Oxford-New York 2001, passim; *Federacja Rosyjska w procesie demokratyzacji*, red J. Tymanowski, Warszawa 2011, passim.

<sup>2</sup> Gromadzki G., Wilk A., *Overcoming alienation: Kaliningrad as a Russian enclave inside the European Union*, Warszawa 2001, p. 6.

- wwożone z zagranicy do strefy oraz produkowane w strefie i wwożone do innych części Rosji.

Utrzymano natomiast cło na towary wwożone do Obwodu Kaliningradzkiego z zagranicy, a następnie transportowane do innych części Federacji Rosyjskiej<sup>3</sup>.

Polityce władz federalnych wobec regionów granicznych Rosji można zarzucić brak konsekwencji i spójności. Są jednak pewne przesłanki świadczące o wzroście zainteresowania poprawą sytuacji ekonomiczno-społecznej w tych podmiotach Federacji Rosyjskiej.

Na przykład w lipcu 2001 r. zwołano pod przewodnictwem prezydenta Władimira Putina obrady Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej poświęcone przyszłości wspomnianego Obwodu Kaliningradzkiego. Było to pierwsze w historii Rady spotkanie dotyczące jednego regionu FR. Uczestnicy rozmawiając o przyszłości Kaliningradu zwrócili uwagę na konieczność poprawy gospodarki w Obwodzie, zwłaszcza w kontekście poszerzenia Unii Europejskiej. Rada Bezpieczeństwa chcąc zwiększyć wpływ władz centralnych na sytuację w enklawie powołała urząd zastępcy pełnomocnego przedstawiciela prezydenta w Okręgu Północno-Zachodnim, którego zadaniem ma być kontrolowanie i koordynowanie działalności organów federalnych bezpośrednio w Kaliningradzie.

Kolejnym krokiem administracji federalnej były przygotowane przez rząd projekty i programy federalne rozwoju niektórych obszarów granicznych FR. Głównym ich celem jest zmniejszenie dystansu między ich rozwojem ekonomicznym a państwami sąsiedzkimi. Narzędziami do realizacji tych założeń ma być przede wszystkim:

1. Rozbudowa infrastruktury transportowej.
2. Wzrost inwestycji zewnętrznych.
3. Modernizacja i rozbudowa sieci energetycznych.

Ambitne plany administracji rosyjskiej mogą się jednak rozbić o brak funduszy na ich realizację. Złaszcza, że blisko ¼ środków powinny stanowić pieniądze zagranicznych inwestorów.

Dobrym przykładem rozwoju współpracy transgranicznej Rosji jest casus najbardziej wysuniętego na Zachód regionu FR, Obwodu Kaliningradzkiego. Jego z Polską sięgają początku poprzedniej dekady. Ważnym krokiem dla obustronnej współpracy było podpisane w Moskwie 22 maja 1992 r. „Porozumienie między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem

---

<sup>3</sup> Ibidem, p. 6-7.

Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw RP i Obwodu Kaliningradzkiego FR”. Sygnatariusze dokumentu zaznaczyli na wstępie, że współpraca gospodarcza i społeczno-kulturalna północno-wschodnich województw RP i Obwodu jest ważnym elementem w rozwijaniu stosunków polsko-rosyjskich. Obie strony zadeklarowały, że będą tworzyć sprzyjające warunki dla rozwoju regionów i miast, transportu samochodowego, kolejowego, morskiego, powietrznego, łączności, handlu i usług. Przełomowym wydarzeniem dla kontaktów Polski z nadbałtycką enklawą były obrady polsko-rosyjskiego Okrągłego Stołu w sprawie współpracy regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR, które odbyły się w dniu 6 września 1992 r. w Kaliningradzie oraz w dniach 3-4 czerwca 1993 r. w Olsztynie i Mierkach. W maju 1994 r. powołano Pełnomocnika Rządu RP ds. współpracy północno-wschodnich województw RP z Obwodem Kaliningradzkim (w randze podsekretarza stanu Urzędu Rady Ministrów), który zajął się koordynacją wielu przedsięwzięć i kooperacją z terenowymi organami administracji rządowej oraz samorządem terytorialnym w zakresie prowadzonej przez nie współpracy transgranicznej między Polską i rosyjską enklawą.

Współpraca Polski z Obwodem ma przede wszystkim charakter transgraniczny i jest w znacznej mierze zdominowana przez wymianę gospodarczą realizowaną przez prywatne firmy. Do promocji kooperacji ekonomicznej został powołany m.in. Sejmik Gospodarczy Województwa Warmińsko-Mazurskiego z siedzibą w Iławie, który ma swoje przedstawicielstwo w Kaliningradzie. W polskich kontaktach z Obwodem Kaliningradzkim było i jest wiele punktów spornych. Przykładem tego może być kwestia budowy trasy prowadzącej do Kaliningradu przez Białoruś i Polskę. To przedsięwzięcie, które miało ułatwić rozwój portu w Bałtiju, zdaniem strony polskiej uderzało w interesy polskich portów w Gdańsku i Gdyni. Obecnie największe różnice dotyczą zapowiedzi wprowadzenia przez Polskę wiz dla obywateli FR, co wzbudza obiekcje strony rosyjskiej.

Współpraca Litwy z rosyjską enklawą sięga początku lat 90., kiedy zaczął się proces dezintegracji Związku Radzieckiego i powstawania niepodległych republik nadbałtyckich. Pierwszym dokumentem, który dotyczył kooperacji Republiki Litewskiej z Obwodem Kaliningradzkim było podpisane 27.09.1991r. porozumienie dotyczące rozwoju ekonomicznego, społecznego i kulturalnego Kaliningradu. Umowa ta potwierdzała nienaruszalność istniejących granic Republiki Litewskiej i Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Problem tranzytu do Kaliningradu jest wrażliwym

punktem w relacjach rosyjsko-litewskich. Przez terytorium Republiki Litewskiej do enklawy trafia ponad 90% surowców energetycznych i dostaw prądu. Ułamek procenta całego tranzytu stanowi transport żołnierzy rosyjskich i zaopatrzenia wojskowego dla enklawy.. W tej sprawie odbyło się we wrześniu 2001 r. spotkanie ministra transportu FR Siergieja Franka z wiceministrem spraw zagranicznych Litwy Evaldasem Ignataviciusem. Rosja chciała zawarcia porozumień dotyczących możliwości tranzytu wojska drogą lotniczą (obecnie odbywa się tylko koleją). Litwini wstępnie odrzucili jednak tą propozycję, po czym jednak wprowadzili ułatwione dokumenty tranzytowe dla Rosjan.

Na litewską percepcję Obwodu wpływa także kwestia tzw. Małej Litwy, czyli wschodnich terenów enklawy leżących między Niemnem a Pregolą, które są kolebką litewskiego języka pisanego. Obecnie tylko niewielka część Małej Litwy należy do Republiki Litewskiej. Samych Litwinów mieszka w Obwodzie ok. 3 %, a największe ich skupisko jest właśnie na wiejskich terenach tego regionu. Tam ich udział w ogólnej populacji waha się od 20% do 30%. Chociaż żadne liczące się litewskie siły polityczne nie chcą rewizji granic i przyłączenia Małej Litwy, to wśród wielu Litwinów ten region wzbudza silne sentymenty

Transformacja europejskiego ładu politycznego ma na pewno wpływ na zmianę percepcji współpracy transgranicznej jako elementu polityki zagranicznej Rosji. Regiony graniczne FR w ostatnim dziesięcioleciu otworzyły się na kontakty polityczne, gospodarcze i kulturalne z państwami sąsiedzkimi<sup>4</sup>. Współpraca ta miała w dużej mierze charakter regionalny, w czym znaczącą rolę odegrały międzynarodowe organizacje np. Unia Europejska.

Władze federalne w Moskwie nie zdołały jednak wypracować skutecznej strategii ekonomiczno-społecznej rozwoju tych obszarów, co często prowadzi do fatalnej sytuacji gospodarczej. Trudno sobie jednak wyobrazić dynamiczny ich rozwój bez kooperacji Rosji z innymi państwami<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Por. *Russland und die Gasversorgung der EU*, eds. Erler, Gernot; Schulze Peter, *Die Europäisierung Russlands. Moskau zwischen Modernisierungspartnerschaft und Großmachtrolle*, Frankfurt am Main 2012, s. 189-213.

<sup>5</sup> Por. D. Trenin, M. Senn, H. Timmermann, *Russlands Rückkehr. Außenpolitik unter Vladimir Putin*, Baden-Baden 2005, passim; Кузнецов А. В., *Еврорегионы: полвека «малой» интеграции*, „Современная Европа”, 2008. № 2, passim; Кузнецова О. В., *Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования*, Moskwa 2002, passim.

## Wybrana literatura:

*Bezpieczeństwo obszaru poradzieckiego*, red. A. Bryc, A. Legucka, A. Włodkowska-Bagan, Warszawa 2011.

*Contemporary Russian politics: a leader*, ed. A. Brown, Oxford-New York 2001.

*Federacja Rosyjska w procesie demokratyzacji*, red J. Tymanowski, Warszawa 2011.

Gromadzki G., Wilk A., *Overcoming alienation: Kaliningrad as a Russian enclave inside the European Union*, Warszawa 2001.

*Russland und die Gasversorgung der EU*, eds. Erler, Gernot; Schulze Peter, *Die Europäisierung Russlands. Moskau zwischen Modernisierungspartnerschaft und Großmachtrolle*, Frankfurt am Main 2012.

Słowikowski M., *Polityka federacyjna Borysa Jelcyna i Władimira Putina*, Toruń 2009.

Tarnawski M., *Euroatlantycka polityka bezpieczeństwa Rosji w latach 2000-2008*, Kraków 2010.

Trenin D., Senn M., Timmermann H., *Russlands Rückkehr. Außenpolitik unter Vladimir Putin*, Baden-Baden 2005.

Кузнецов А. В., *Еврорегионы: полвека «малой» интеграции*, „Современная Европа”, 2008. № 2.

Кузнецова О. В., *Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования*, Moskwa 2002.