

Grupy nacisku w Obwodzie Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej

We współczesnym państwie demokratycznym¹ bardzo ważną funkcję pełnią różnego rodzaju ciała pośredniczące pomiędzy członkami społeczeństwa a osobami kierującymi organizacją państwową. Jako podstawowe wymienia się partie polityczne oraz grupy nacisku. Poprzez te dwie struktury obywatele mają możliwość wywierania istotnego wpływu na bieg spraw państwowych. Partia polityczna, jako grupa celowa, zmierza do uzyskania władzy w państwie, głównie przez obsadzanie najważniejszych stanowisk państwowych swoimi ludźmi. Grupa nacisku (grupa interesu, *lobby*)²

¹ Większość rozważań teoretycznych dotyczących grup nacisku, odnosi się do rozwiązań politycznych ustabilizowanych demokracji liberalnych. Problem pojawia się w sytuacji, kiedy chcemy dokonać swobodnego „przełożenia” poczynionych rozróżnień do systemu politycznego Rosji, bo to on determinuje w sposób zasadniczy sytuację, znaczenie i status Obwodu Kaliningradzkiego. Współczesna Rosja postrzegana jest w świecie jako państwo niestabilne z niepewnym kierownictwem politycznym i mafijną strukturą, które nie ma jeszcze ugruntowanej demokratycznej kultury politycznej. Z wielu definicji, wypowiedzi i koncepcji teoretycznych wynika, że grudzień 1993 r. (wybory parlamentarne i referendum w sprawie konstytucji) należy uznać za moment graniczny okresu przejściowego i Rosję traktować można od tej chwili jako państwo demokratyczne. Jednak wielu politologów zachodnich jest zdania, że Rosja nie ma szans na demokrację. Był doradca prezydenta Billa Clintona, prof. Benjamin Barber stwierdził: „W Moskwie mamy wolny rynek bez demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, za to stowarzyszony z kryminalizacją polityki”. Andrzej Czajowski jest zdania, że w Rosji demokratyzacja dobiegła końca, a system, który wyznaczyła konstytucja, przybrał charakter demokracji delegacyjnej (niepełnej, ułomnej), przeciwstawnej reprezentacyjnej (stabilnej, skonsolidowanej). Szerzej patrz: A. Czajowski, *Demokratyzacja Rosji w latach 1987–1999*, Wrocław 2001, s. 90–127.

² Używane na określenie grup nacisku słowo *lobby* ma w języku angielskim kilka znaczeń. Oznacza ono korytarze lub pomieszczenia przylegające do sali posiedzeń plenarnych parlamentu, w którym nieformalnie spotykają się posłowie, politycy, przedstawiciele rządu i są przyjmowani goście z zewnątrz. *Lobby* to także dwa pokoje oznaczone słowami *Yes* i *No*, znajdujące się obok sali obrad Izby Gmin. W parlamencie brytyjskim nie ma urządzeń elektronicznych, głosuje się przez podniesienie ręki. Kiedy jednak wynik głosowania nie jest oczywisty, posłowie idą do odpowiedniego *lobby*. Wyjść z *lobby* nie można do zakończenia głosowania, czego pilnują odpowiedni urzędnicy. Natomiast *lobby prasowe* to grupa uprzywilejowanych dziennikarzy z czołowych stacji telewizyjnych i radiowych, którzy mają

nie dąży do objęcia rządów w państwie, lecz zmierza do uzyskania korzystnych dla siebie rozstrzygnięć jakiegoś rodzaju spraw przez organy państwa³.

Koncepcja grup interesu opiera się w gruncie rzeczy na uwzględnieniu dwóch elementów: czynnika organizacyjnego (np. formalna organizacja oparta na zasadzie członkostwa, posiadająca mniej lub bardziej scentralizowaną strukturę wewnętrzną) oraz czynnika funkcjonalnego, czyli różnorodność podejmowanych działań mających zagwarantować wpływ na władzę polityczną, ale nie jej zdobycie. Ryszard Herbut pisze, że grupa interesu to „organizacja posiadająca formalną strukturę oraz wspólne cele, która dąży do wywierania wpływu na proces formułowania i wprowadzania w życie polityki państwa traktowanej jako układ decyzji władczych, podejmowanych przez organy przedstawicielskie (centralne oraz lokalne), wykonawcze oraz sądownicze. Grupa interesu dąży więc do zapewnienia sobie wpływu na państwowy proces podejmowania decyzji, starając się o stworzenie mniej lub bardziej sformalizowanych powiązań z podmiotami odpowiedzialnymi za jego przebieg”⁴.

Spektrum grup interesu jest bardzo szerokie i zróżnicowane, i to zarówno jeśli chodzi o element struktury organizacyjnej, jak i metody działania czy sposób powiązania z sektorem politycznym lub prywatnym. Inne czynniki wpływające na charakter i zróżnicowanie siły wpływu grup interesu na przebieg procesu decyzyjnego, to czynnik „dojścia” do strategicznych ośrodków władzy, czynnik finansowy oraz czynnik fachowości profesjonalnego przygotowania⁵.

Zainteresowanie problematyką grup interesu doprowadziło do powstania kilku nurtów teoretycznych. Spośród dwóch najważniejszych, tj. pluralistycznego oraz korporacyjnego modelu stosunków między państwem a grupami interesu celowe będzie – z punktu widzenia tematu pracy – przedstawienie dwóch wersji interpretacji pluralistycznej: teorii pluralizmu elit oraz tzw. *policy networks*.

Według przedstawicieli teorii pluralizmu elit (C. Wright Mills, Joseph Schumpeter) istotą procesu politycznego jest rywalizacja wielu elit, z których każda kontroluje określoną sferę aktywności państwa. Te które zdobyły wpływ polityczny i kontrolują proces decyzyjny, skutecznie blokują dojście innych grup interesu. Powstają specyficzne kartele, skupiające poszczególne interesy, a ich siła polityczna jest tak znaczna, że mogą stordedować wszelkie inicjatywy ciał pochodzących z wyborów powszechnych. To nie same grupy interesu tworzą politykę, ale elity polityczne wyłonione

zagwarantowany dostęp do parlamentarzystów. To system reglamentowania dostępu do informacji, który dziś przestał już istnieć. W literaturze spotyka się często lakoniczną definicję *lobbying* jako „markiawelistycznego marketingu” wykorzystującego instrumentarium marketingowe do działań politycznych. Patrz: B. Mróz, *Lobbying – sztuka wywierania nacisku*, „Marketing i Rynek” 1998, nr 3, s. 2–6.

³ S. Wronkowska, M. Zmierczak (red.): *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, Warszawa–Poznań 1995, s. 96–99.

⁴ R. Herbut, *Interes polityczny jako kategoria politologiczna*, [w:] A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.): *Studia z teorii polityki*, tom I, Wrocław 1999, s. 56.

⁵ Szerzej na temat kategorii grup interesu oraz rozważań definicyjnych patrz: R. Herbut: dz.cyt., s. 56–63.

w ich ramach. Ekonomiczne grupy interesu (takie bowiem dominują w Obwodzie Kaliningradzkim, o czym szerzej w dalszej części opracowania) nie są zainteresowane wzrostem ekonomicznym, ale udziałem w procesie dystrybucji dóbr⁶.

Zgodnie z sugestiami zwolenników podejścia *policy networks*, grupy interesu oraz instytucje państwa żyją w swoistej symbiozie. Państwo może liczyć na otrzymanie poparcia politycznego ze strony grup interesu, z kolei grupy interesu uwikłane we współpracę uzyskują dostęp do agencji państwa i sposobność do wpływania na treść decyzji państwowych. Rynek polityczny nie jest całkowicie otwarty, a dostęp do niego mają tylko te grupy interesu, które dysponują potencjałem przydatnym agencjom państwa⁷.

Obwód Kaliningradzki, jako problem badawczy, pojawia się zazwyczaj w dyskusjach międzynarodowych, najczęściej w kontekście procesu integracji europejskiej oraz rozszerzenia NATO na Wschód. Funkcjonujące w Obwodzie mechanizmy życia politycznego i gospodarczego, utrudniają ekonomiczną i polityczną współpracę z sąsiednimi państwami oraz UE, determinując jednocześnie sposób postrzegania tej bałtyckiej enklawy. Przeważają opinie, że władza jest skorumpowana, słaba i niekompetentna, a związki polityczno-biznesowe decydują o wszystkim⁸.

Dzisiejsza konfiguracja polityczna Obwodu, gdzie symbioza świata polityki i prywatnego kapitału wydaje się być niezagrażona, swoje początki bierze z czasów transformacji ustrojowej, jaką przeszło – a według niektórych, przechodzi nadal – państwo rosyjskie⁹.

Zdaniem Jadwigi Staniszkis, elity komunistyczne, gdy po 1984 roku jasne już było że ZSRR zamierza wycofać się z Europy Środkowej, dostrzegły szansę kontrolowanego podzielenia się władzą. Podstawowym zamierzeniem ówczesnej nomenklatury było włączenie się do gospodarki rynkowej. Aby zapewnić sobie zachowanie kontroli nad przebiegiem zmian, opanowano ośrodki „władzy strukturalnej” (czyli władzy nad regułami gry i szansami aktorów na rynku): tworzenie sieci banków komercyjnych (od 1987 roku) i skomercjalizowanych funduszy publicznych (od 1988 roku), także wykształcenie własnych, technokratycznych fachowców¹⁰.

⁶ R. Herbut, *Polityka przetargów industrialnych. Między paradygmatem pluralistycznym a korporacyjnym*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut, *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997, s. 188–189.

⁷ Tamże, s. 198–199.

⁸ R. Rybiński, *Marzenie o Hongkongu*, „Nowe Państwo” 2002, nr 4, s. 7.

⁹ Szerzej: I. Bunicz, „Złoto dla partii”, t. III – „Ucieczka z łupem”.

¹⁰ J. Staniszkis, *Postkomunizm. Próba opisu*, Gdańsk 2001, s. 53. Zdaniem Józefa Smagi, proces przechodzenia gospodarki socjalistycznej do jej prekapitalistycznej postaci rozpoczął się w połowie lat 60., gdy oligarchia nomenklaturowa dokonała podziału majątku państwowego. Autor potwierdza tezę, która mówi, że „w Rosji postradzieckiej dokonała się zmiana ustroju bez wymiany klasy rządzącej”. Dodaje on jednocześnie, że w okresie pierestrojki klasę nowych posiadaczy zasilili najbardziej przedsiębiorcze jednostki spośród dawnych „korupcjonerów” oraz młoda generacja ludzi średniego biznesu, niezwiązanych z establishmentem politycznym. Patrz: J. Smaga: *Rosja w 20 stuleciu*, Kraków 2001, s. 300.

Po dziesięciu latach transformacji techniki te znacząco przyczyniły się do uformowania elit gospodarczych i politycznych.

Trafnego spostrzeżenia dotyczącego zależności między władzą a grupami nacisku, realizującymi swoje własne interesy, dokonał Andriej Piontkowskij, profesor, dyrektor moskiewskiego oddziału The World Laboratory Strategic Studies Centre¹¹. A. Piontkowskij, podobnie jak J. Staniszkis, również jest zdania, że obecna klasa polityczna Rosji składa się z tych samych ludzi, którzy współtworzyli klasę polityczną Związku Radzieckiego¹². Dodaje jednocześnie, że termin „prywatyzacja nomenklaturowa”, utworzony dla potrzeb procesów przebiegających w Europie Środkowej w latach 80. i 90., nie w pełni oddaje to, co dzieje się w Rosji.

„Prywatyzacja nomenklaturowa” w Polsce czy w Czechach sprowadzała się – zdaniem A. Piontkowskiego – do tego, że byli funkcjonariusze partyjni stawali się właścicielami dóbr, którymi tak czy inaczej zarządzali. Innymi słowy, dokonywała się „niesprawiedliwość” u progu kapitalizacji gospodarki. Działający efektywnie nowi właściciele pomnażali swój kapitał, nieudolnie tracili go – w obu wypadkach przyczyniając się do efektywności całego systemu gospodarczego¹³. W Rosji wyglądało to inaczej. Owa „niesprawiedliwość” nie ograniczyła się do punktu startowego – trwała i trwa nadal, obejmując wszystkie elementy struktur państwowych i gospodarczych. Byli szefowie przedsiębiorstw, ministerstw, wydziałów Komitetu Centralnego KPZR stali się właścicielami ogromnych fragmentów państwowej własności poprzez tworzenie różnorodnych struktur i mechanizmów umożliwiających ich funkcjonowanie. Stali się właścicielami w tym sensie, że do nich należy dochód wypracowany przez tę dziedzinę gospodarki, którą zarządzają. Jednocześnie jednak są całkowicie wolni od odpowiedzialności, ich przedsiębiorstwa nie zbankrutują, ponieważ są dotowane z budżetu i utrzymywane przez płatników podatków. Tak właśnie

¹¹ A. Piontkowskij, *Od jelicynizmu do putinizmu, czyli najwyższego i ostatecznego stadium bandyckiego kapitalizmu w Rosji*, [w:] A. Mağdziak-Miszewska (red.): *Rosja 2000. Koniec i początek epoki*, Warszawa 2000, s. 24–42.

¹² Komuniści przeprowadzili wielką operację przekształcenia kolektywnej totalitarnej władzy politycznej w indywidualną władzę ekonomiczną swych najlepszych przedstawicieli. Fundamentalne zasady „systemu bandyckiego kapitalizmu” sformułowano – inaczej niż uważa J. Smaga – w latach 1988–1991. Wówczas właśnie powstała ustawa o prawach dyrektorów przedsiębiorstw i tajna instrukcja Politbiura KC KPZR o komercyjnej działalności partii. Wtedy, narodziły się wszystkie współczesne imperia finansowe, wtedy również sprywatyzowano kontrolę nad finansami publicznymi. Również zdaniem Erica Hanleya, Nataszy Jerzowej i Richarda Andersona istnieje znaczna ciągłość między nomenklaturą monopolizującą władzę w Związku Radzieckim w 1988 r. a elitą panującą w Rosji. „Znaczna część elity rządzącej Rosją w 1993 r. składała się z ludzi, którzy w przeszłości byli dyrektorami przedsiębiorstw. Byli kierownicy przedsiębiorstw tworzą wpływowy blok wewnątrz elity, sprawując kontrolę nad władczymi pozycjami w administracji państwowej i gospodarce” – twierdzą autorzy. Patrz: E. Hanley, N. Jerzowa, R. Anderson: *Rosja: stary produkt w nowym opakowaniu?*, [w:] I. Szelenyi, D. Treiman, E. Wnuk-Lipiński (red.): *Elity w Polsce, w Rosji i na Węgrzech. Wymiana czy reprodukcja?*, Warszawa 1995, s. 35–58.

¹³ A. Piontkowskij, dz.cyt., s. 25.

wygląda sytuacja w najważniejszych dziedzinach byłej gospodarki państwowej – wydobycia ropy i gazu, metalurgii, czy w przemyśle maszynowym¹⁴.

Grupy nacisku, jako nowa panująca oligarchia (nowa elita), ukształtowały się jeszcze w latach 1954–1964 w wyniku dezintegracji systemu nakazowo-rozdziałowego. W pracach ekspertów najczęściej wymienia się następujące grupy nacisku: kompleks paliwowo-energetyczny, kompleks wojskowo-przemysłowy i kompleks agrarno-przemysłowy. Według Włodzimierza Marciniaka, struktura grup nacisku była o wiele bardziej zróżnicowana, chociażby pod względem terytorialnym¹⁵. Podstawowe grupy nacisku w zasadniczym zarysie przetrwały do przełomu lat 80. i 90., gdy zaczął się kształtować rozwinięty sektor finansowy.

W latach 1992–1993 wielokrotnie podejmowane były próby sformowania systemu strategicznych aliansów pomiędzy podstawowymi grupami nacisku. Jesienią 1993 roku ostatecznie zakończyła się epoka „radzieckiej polityki” jako metody uzgadniania podstawowych grup nacisku. Rozpoczął się okres aktywnego formowania nowej instytucjonalnej struktury i nieformalnego stosunku siły pomiędzy najważniejszymi grupami nacisku. Ostatecznie w roku 1996, w Rosji ukształtowała się nowa panująca oligarchia (nowa elita), która w pełni sprywatyzowała aparat państwowy i mechanizmy dystrybucji (redystrybucji) wewnętrznych i zewnętrznych zasobów¹⁶.

W 1996 roku „Financial Times” opublikował znany wywiad z Borysem Bierzowskim, uważany za manifest nowej finansowej oligarchii rosyjskiej, którego sens sprowadza się do następującego przesłania: „Wynajęliśmy Anatolija Czubajsa. Wyłożyliśmy ogromne pieniądze na kampanię wyborczą. Zapewniliśmy zwycięstwo Borysa Jelcyna. Teraz mamy prawo do zajmowania stanowisk w rządzie i korzystania z owoców swojej pracy”¹⁷.

Zdaniem ekspertów z warszawskiego Ośrodka Studiów Wschodnich praktyka sprawowania władzy w Obwodzie Kaliningradzkim nie odbiega od norm ogólnorosyjskich¹⁸, zasadne zatem jest pytanie o to, czy grupy nacisku obecne w Obwodzie wpisują się w ten obraz czy próbują go zmieniać?

Na poziomie regionalnym najsilniejszym ośrodkiem władzy w Kaliningradzie jest 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

¹⁴ Tamże, s. 26.

¹⁵ W. Marciniak, *Badania nad przemianami w Rosji*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998, nr 1, s. 30–31. Porównaj: S. Bieleń, *Rosja w poszukiwaniu demokratycznej tożsamości*, [w:] A. Stępień-Kuczyńska, J. Adamowski (red.): *Szkice o Rosji*, Łódź–Warszawa 2000, s. 21–39.

¹⁶ Tamże, s. 32–33.

¹⁷ Cyt. za: A. Piontkowski, dz. cyt., s. 27.

¹⁸ B. Cichoński, K. Pełczyńska-Nałęcz, A. Wilk, *Obwód Kaliningradzki w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej*, „Prace OSW” lipiec 2001, s. 24.

o wpływie na wewnętrzną scenę polityczną. Rola Dumy obwodowej jest jeszcze mniejsza, niż wynika to z jej 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 łapówek¹⁹.

Wymiana elit, która nastąpiła w listopadzie 2000 roku (wybór nowego gubernatora, Władimira Jegorowa oraz wybory do lokalnej Dumy, w których przewagę uzyskali zwolennicy Jegorowa) w niewielkim stopniu wpłynęła na poprawę jakości uprawiania polityki w obwodzie. W Kaliningradzie nadal obserwuje się silne związki władzy z biznesem, który jest dominującą grupą nacisku w obwodzie, wpływającą na decyzje polityczne zarówno władz regionu, jak i centrum.

Najbardziej wpływową politycznie firmą w enklawie jest obwodowa filia rosyjskiego przedsiębiorstwa naftowego – ŁUKoil. W zamian za poparcie w wyborach, jakie kompania ta udzieliła W. Jegorowowi, uzyskała ona możliwość kształtowania polityki personalnej w lokalnych władzach. ŁUKoil współdecydował m.in. o obsadzie stanowisk przewodniczącego lokalnej Dumy i pierwszego zastępcy gubernatora²⁰. Biznesmeni o niejasnej reputacji, którzy po wyborach dostali różne funkcje w otoczeniu gubernatora z czasem odizolowali Jegorowa. Władimir Pirogow do niedawna kontrolował każde pismo idące do gubernatora. Regionalne struktury władzy są skorumpowane, a w otoczeniu gubernatora działają ludzie mający za sobą kryminalną przeszłość i znani z powiązań mafijnych²¹.

Pewną specyfiką enklawy stanowi stosunkowo silna pozycja armii, która poprzez samego W. Jegorowa – byłego dowódcę Floty Bałtyckiej oraz licznych związanych z administracją i biznesem oficerów jest w stanie wywierać wpływ na niektóre decyzje regionalnej administracji. Równocześnie zarówno większość kadry oficerskiej, jak i obecny dowódca Floty Bałtyckiej wiceadmirał Władimir Wałujew są w pełni oddani W. Jegorowowi. To właśnie w tym kręgu powstawał plan modernizacji enklawy²². Flota Bałtycka należy obecnie do najlepszych pod względem organizacji

¹⁹ B. Cichocki, K. Pełczyńska-Nałęcz, A. Wilk, dz.cyt., s. 23–24. W wyniku reform prezydenta FR Władimira Putina władza gubernatorów uległa jednak poważnym osłabieniom. Prezydent wprowadził możliwość odwołania szefów władz wykonawczych oraz rozwiązywania ciał ustawodawczych regionów w przypadku naruszenia prawa. Szefowie ciał ustawodawczych i wykonawczych stracili także dotychczasowe miejsca w Radzie Federacji. W rezultacie, gubernatorzy jako grupa stracili swe polityczne znaczenie. Zdaniem Jewgienija Saburowa, dyrektora zajmującego się samorządnością moskiewskiego Instytutu Gospodarki Miasta, celem reform prezydenta FR W. Putina „jest uczynienie z gubernatorów posłusznych urzędników, a procedury wyborcze będą zachowane tylko dla pozorów”. Patrz: M. Kaciewicz: Kreml kontra prowincja. „Newsweek Polska” 2002, nr 47, s. 43–44. Porównaj: W. Radziwiłowicz, *Reformatorzy są znudzeni*, „Gazeta Wyborcza” 17–18.08.2002, s. 18.

²⁰ Szerzej o wpływach ŁUKoilu w Kaliningradzie patrz: *LUKOIL flirts with community*, „CCB Newsletter” 2002, No I. http://www.ee/pw/CCBN2_1.pdf

²¹ B. Cichocki, *Szansa dla Polski. Rozmowę przeprowadził R. Rybiński*, „Nowe Państwo” 2002, nr 4, s. 8.

²² R. Rybiński, dz.cyt., s. 7.

i wyszkolenia związków operacyjnych rosyjskiej armii²³. Warto pamiętać, że przemysł związany z wojskiem odgrywał poważną rolę w lokalnej gospodarce.

Jednym z wyraźniejszych przykładów obrazujących działalność grup nacisku na forum zarówno lokalnym jak i federalnym, jest funkcjonowanie na terenie enklawy wolnej strefy ekonomicznej²⁴.

Kaliningradzcy politycy – stanowiąc w tej sytuacji *lobby ekonomiczne* – długo zabiegali o przyznanie rosyjskiej enklawie specjalnych praw²⁵, przede wszystkim znacznych ulg podatkowych i celnych, pozwalających na przyciąganie obcych inwestorów. Rezultatem tych zabiegów było utworzenie w czerwcu 1991 roku Wolnej Strefy Ekonomicznej „Jantar”. Dzięki skutecznemu *lobbyingowi* przepisy prawne WSE „Jantar”²⁶ znacznie odbiegały od obowiązujących na pozostałych terytoriach Federacji Rosyjskiej, zawierały elementy decentralizacyjne, jak i dużą swobodę w działaniu zagranicznych podmiotów gospodarczych. Ulgi celne, przywileje dla zagranicznych inwestorów, zmniejszanie ograniczeń w wywozie zysków dewizowych to niektóre cechy WSE „Jantar”.

Przywileje ekonomiczne, przyznane na mocy rozporządzenia Rady Ministrów, a następnie potwierdzone dekretem prezydenckim, były jednak stopniowo wycofywane. Rząd federalny chciał się pozbyć wszelkich stref w ogóle, a w Kaliningradzie w szczególności. Jedynym sposobem odzyskania szczególnego statusu celnego było w tej sytuacji przeforsowanie w parlamencie stosownej ustawy. Działania *lobbingowe* przeprowadzone przez region w roku 1995 zdołały nakłonić Moskwę do stworzenia Specjalnej Strefy Ekonomicznej, której cele są podobne, a która nabrała mocy prawnej w roku 1996²⁷.

²³ Szerzej na ten temat patrz: R. Szynowski, W. Zajdziński, *Miejsce i rola obwodu kaliningradzkiego w systemie bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej*, [w:] W. Wróblewski (red.): *Działania militarne w Prusach Wschodnich*, Warszawa 1998, s. 378–413.

²⁴ Szerzej na ten temat patrz: W. Worobjowa, L. Wardomski, A. Jerszow, *Obwód Kaliningradzki FR: problemy i perspektywy*, [w:] *Dwa spojrzenia na Kaliningrad*, OSW Warszawa 1995, s. 7–22.

²⁵ Natalia Smorodinskaja z Rosyjskiej Akademii Nauk, twierdzi, że rosyjskie elity dlatego przyznały Kaliningradowi tak wielkie przywileje, bo chciały w ten sposób zadośćuczynić krzywdy, jakie ten region doznał będąc przez kilkadziesiąt lat odciętym od świata. Smorodinskaja dodaje jednak, że jest to tylko część prawdy, bowiem pomysł utworzenia specjalnej strefy ekonomicznej w Kaliningradzie narodził się już przed rozpadem ZSRR i od samego początku miał charakter polityczny, jak zresztą wszystkie wolne strefy w Rosji. Rozwiązania takie miały bowiem w swoim zamyśle zabezpieczyć partykularne interesy nomenklatury komunistycznej. N. Smorodinskaja: *Kaliningrad Exclave: Prospects for Transformation Into a Pilot Region*, Moscow 2001, s. 2–3.

²⁶ Szerzej o WSE „Jantar” patrz: O. A. Sajczakowski, *Regulacja prawna wolnych stref ekonomicznych (na przykładzie WSE „Jantar” w obwodzie kaliningradzkim)*, [w:] Andrzej Sylwestrzak (red.): *Ustrój prawny obwodu kaliningradzkiego*, Gdańsk 1994, s. 43–51.

²⁷ Kiedy w marcu 1995 r. wszedł w życie dekret Prezydenta Federacji Rosyjskiej, który likwidował ulgi celne, deputowani Dumy Obwodowej oraz Administracja Obwodu zaprotestowała. W związku z tą sytuacją do Moskwy udał się gubernator Jurij Matoczkin, który po spotkaniu z prezydentem powiedział: „Spotkanie przebiegało w dobrej rzeczowej atmosferze (...), ulgi celne jednak nam cofają. Lecz za to dają rekompensatę w postaci 70–80% środków uzyskanych z tytułu pobranych opłat (...) Trzeba

Od października 1997 roku Obwód mógł samodzielnie przyznawać lokalne ulgi. Posunięcie to otworzyło drogę do wydzielenia w ramach SSE parków technologicznych i lokalnych stref gospodarczych. Taki status miałyby uzyskiwać poszczególne przedsiębiorstwa lub jednostki terytorialne stając się specyficznymi „ośrodkami wzrostu gospodarczego”.

Jednak konflikt pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą obwodu spowodował, że idea ta napotykała na opór lokalnego związku przemysłowców, którzy przewidywali, że w praktyce tworzenie takich stref doprowadzi do wzrostu korupcji. Kaliningradzkie przedsiębiorstwa, które nie radziły sobie z zagraniczną konkurencją doprowadziły do podpisania przez premiera Rosji rozporządzenia wprowadzającego duże ograniczenia wwożonych do SSE towarów zagranicznych do tego czasu sprowadzanych bez cła. Obowiązuje ono od 23 marca 1998 roku. W efekcie kolejna próba (w sumie było ich ok. 10) zniesienia SSE nie powiodła się dzięki *lobbyingowi*²⁸.

Ostatnią próbą ograniczenia wolnej strefy gospodarczej, było wprowadzenie od 1 stycznia 2001 roku drugiej części Kodeksu Podatkowego FR przy przemieszczaniu towarów w systemie celnym. Dla Obwodu oznaczało to praktycznie koniec istnienia Specjalnej Strefy Ekonomicznej, bowiem wszystkie towary wwożone do obwodu jak i z niego wywożone zostały obłożone pełną kwotą podatku VAT i akcyzy. Dzięki szybkiej interwencji Jegorowa w Moskwie, przy wykorzystaniu wszelkich sposobów *lobbyingu*, udało się zażegnać poważny kryzys gospodarczy w Obwodzie, zaś Kodeks Podatkowy w pierwotnej wersji został zawieszony na terenie Kaliningradu²⁹.

Przedstawione na początku pracy rozważania teoretyczne dotyczące rodzajów grup nacisku, wymagają jeszcze jednego doprecyzowania. Teoria pluralizmu elit oraz *policy networks* nie charakteryzują bowiem – jak mogłoby się wydawać – całego wachlarza grup nacisku obecnych w Obwodzie Kaliningradzkim. Uwzględniając kryterium motywacji, jaką kieruje się grupa interesu podejmując działalność polityczną, wyróżnia się tzw. promocyjne grupy interesu oraz sekcjonalne grupy interesu. Promocyjne grupy interesu reprezentują interesy nieekonomiczne, promując określoną zasadę lub wartość. Natomiast sekcjonalne grupy interesu reprezentują określony segment społeczeństwa i ich zasadniczym celem jest realizacja tych

powiedzieć, że w Moskwie jest już pełno «wysłanników» tych, którzy dotknięci zostali dekretem o cofnięciu ulg celnych”. „Kaliningradzka Prawda” 17.03.1995. Cyt. za: A. Maciejewski: Spór o status obwodu kaliningradzkiego po rozpadzie ZSRR, prezentowany przez kaliningradzką prasę, [w:] Dawna a nowa Rosja (z doświadczeń transformacji ustrojowej). Warszawa 2002, s. 275–276. Porównaj: P. Holtom, *Kaliningrad in 2000: From Periphery to Pilot Region*, [w:] P. Holtom, F. Tassinari (Eds.): *Russian Participation in Baltic Sea Reion-Building: A Case Study of Kaliningrad*, Gdańsk–Berlin 2002, s. 36–57.

²⁸ P. Joenniemi, S. Dewar, L. D. Fairlie: *The Kaliningrad Puzzle – A Russian Region within the European Union*, <http://www.koenig-ngo.net/Reports/Kaliningrad%20puzzle.pdf>.

²⁹ T. Paszewski, A. Maciejewski, *Kaliningrad w perspektywie rozszerzenia UE*, „Raporty i Analizy” (Centrum Stosunków Międzynarodowych) 2002, nr 2, s. 8.

interesów³⁰. Okazuje się bowiem, że w Obwodzie Kaliningradzkim istnieje bardzo szeroki segment społeczeństwa, który działa w celu realizacji interesów owej grupy. Są to organizacje pozarządowe.

Po rozpadzie Związku Radzieckiego, na początku lat 90. zauważalny był wzrost liczby organizacji pozarządowych i wzmoczenie ich działalności. Historia rozwoju „trzeciego sektora” w Obwodzie Kaliningradzkim niewiele różni się od ogólnej tendencji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w całej Rosji. Organizacje pozarządowe zaczęły powstawać według klasycznego schematu, czyli wtedy i tam, gdzie pojawiły się rzeczywiste i niezaspokojone potrzeby. Duża liczba problemów społecznych pojawiających się w ubiegłym dziesięcioleciu, zrodziła całą gamę struktur pozarządowych uzupełniających działanie państwa i rynku³¹.

Specyfika rosyjskiego prawodawstwa w połączeniu z ogólnie przyjętymi kryteriami zmuszają do rozpatrywania organizacji pozarządowych jako jednolitej struktury składającej się z organizacji nie nastawionych na zysk i stowarzyszeń, które działają zgodnie z prawem Federacji Rosyjskiej „O organizacjach nie nastawionych na zyski” i ustawie „O stowarzyszeniach”³².

Na terenie Obwodu działa ok. 1500 organizacji pozarządowych zarejestrowanych jako „stowarzyszenia”, nie jest znana liczba zarejestrowanych, ale nie należących do sektora publicznego niekomercyjnych organizacji w Obwodzie Kaliningradzki. Liczbę aktywnych organizacji pozarządowych w Obwodzie szacuje się na poziomie 100–150, co stanowi około 10% ogólnej ich liczby. Można wyodrębnić kilka najbardziej widocznych sfer działalności organizacji pozarządowych.

Organizacje przedsiębiorców. Główne kierunki ich działania to: stworzenie stabilnego środowiska dla biznesu, zorganizowany wpływ na władzę i samoregulacja biznesu. Najbardziej znane to: Związek Przemysłowców i Przedsiębiorców, Związek Przedsiębiorców Obwodu Kaliningradzkiego, Kaliningradzki Biznes Club, jak również organizacje branżowe: Związek Budowniczych i Związek Rybaków. Pomimo, że oni sami deklarują apolityczność, to jednak mają na szczeblu regionalnym znaczące wpływy polityczne. Cechą charakterystyczną tych organizacji jest ich finansowa niezależność.

Organizacje przesiedleńcze. Charakteryzuje je duża liczba przesiedleńców (obecnie mieszka ich około 100 tys.)³³, wysoki poziom wykształcenia, a także znacząca aktywność społeczna. Niektóre z nich to: Regionalna Organizacja Przymusowych Przesiedleńców i Uchodźców „Nadzieja”, Kaliningradzki Regionalny Społeczny Fundusz Wsparcia Uchodźców i Przymusowych Przesiedleńców „Dom”, Związek

³⁰ R. Herbut, *Interes polityczny...*, dz.cyt., s. 60.

³¹ R. Baratow, W. Kuzin, *Społeczeństwo obywatelskie w Obwodzie Kaliningradzkim*, <http://www.batory.org.pl/>.

³² Tamże.

³³ G. W. Kretynin, *Bałtyk – „Morze Śródziemne Europy”: doświadczenia historyczne i współczesne realia*, [w:] B. Fijałkowska, A. Żukowski (red.): *Unifikacja i różnicowanie się współczesnej Europy*, Warszawa 2002, s. 400.

„Wspólnota Bałtycka”. Główne sfery działalności tych organizacji to: pomoc socjalna, ochrona praw, zwłaszcza osób przesiedlonych³⁴.

Oprócz tego w Obwodzie rozwijają się i aktywnie działają organizacje młodzieżowe, organizacje zajmujące się ekologią, ochroną praw człowieka, ośrodki kultury ludowej, związki zawodowe, a także organizacje o charakterze socjalno-medycznym, zajmujące się m.in. problematyką AIDS, pomocą nosicielom wirusa HIV i problemom narkomanii³⁵.

W efekcie działań zmierzających do zacieśnienia współpracy między organizacjami pozarządowymi w regionie, w lipcu 2000 roku z inicjatywy grupy obywateli oraz kaliningradzkich organizacji zajmujących się problematyką prawną stworzone zostało Kaliningradzkie Centrum Informacyjno-Analityczne, powołane po to, by być ogniwem koordynującym sektor pozarządowy w regionie³⁶.

Rola Centrum Informacyjno-Analitycznego polega na pracy nad aktami prawnymi o charakterze lokalnym – od stworzenia projektu poprzez *lobbying* aż po jego przyjęcie. Centrum zamierza nawiązać stałe bezpośrednie kontakty między organami władzy ustawodawczej, wykonawczej i organizacjami pozarządowymi. Najpoważniejszym problemem funkcjonowania organizacji pozarządowych jest to, że władze nie traktują ich partnersko.

Po dziesięciu latach istnienia Obwodu Kaliningradzkiego w nowych realiach politycznych i ekonomicznych, ciągle dostrzega się brak stabilności politycznej i gospodarczej, charakteryzujący od dłuższego czasu sytuację wewnętrzną Federacji Rosyjskiej³⁷. W takim otoczeniu trudno jest się zdobyć do tworzenia różnego rodzaju grup interesów nie związanych z biznesem i władzą, a skoncentrowanych na realizację potrzeb nieekonomicznych. Wielu przedstawicieli administracji miejskiej i terenowej, a także liczni członkowie parlamentu postrzegają organizacje obywatelskie raczej jako instrumenty swojej polityki niż jako pełnych dystansu czy wręcz krytycznych partnerów w dialogu³⁸. Przyszłość grup interesów w Obwodzie zależy od

³⁴ Pokrewne organizacjom przesiedleńczym, akcentującym narodowość, jako czynnik integrujący są stowarzyszenia narodowościowe. Stowarzyszenia te w swych dokumentach programowych określały się niejednokrotnie jako ziomkostwa. Np. wyraźnie aktywna była starszyzna kozacka, gotowa podjąć się obrony rosyjskich rubieży. Również Niemcy osiedlający się w Obwodzie, założyli własną organizację. Nazywa się „Freiheit”, a jej głównym celem jest odtworzenie w Kaliningradzie jakiejś formy niemieckiej państwowości. Patrz: T. Baryła: *Niezamarzający port nad Bałtykiem?*, „Polska w Europie” grudzień 2000, nr 34, s. 85–96 oraz A. Żelazny: *Kaliningrad – nowa sytuacja*, „Nowe Kontrasty” marzec 2001, nr 3.

³⁵ R. Baratow, W. Kuzin: dz. cyt.

³⁶ R. Baratow, A. Isajew, *Regionalne centrum informacyjne i jego rola w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego*, <http://www.batory.org.pl/>.

³⁷ J. Drozd, *Królewiec jako szczególny problem Środkowej Europy*, „Polityka Wschodnia” 2000, nr 1, s. 11.

³⁸ H. M. Birkenbach, Ch. Wellman, *Dylemat poszerzenia Unii Europejskiej na wschód. Perspektywy polityki europejskiej na przykładzie północnozachodniej granicy Rosji i jej kaliningradzkiej eksklawy*, <http://www.batory.org.pl/>.

skuteczności reform podejmowanych przez prezydenta Władimira Putina. Zdaniem Gregorija Jawlińskiego, lidera demokratycznego „Jablłka” reformy się dewaluują, bo nie zmienia się najważniejsze: ustroj kraju. Jego zdaniem: „Ten ustroj, który u nas jest, ma zagwarantować 5 proc. ludności bardzo dobre życie, 15 proc. – dobre. A reszta się nie liczy”³⁹.

³⁹ Cyt. za: W. Radziwinowicz, dz.cyt., s. 19.