

Prace OSW / CES Studies

Kondycja i perspektywy rosyjskiego sektora gazowego
Russian gas industry – current condition and prospects

Nowy system „nie-bezpieczeństwa” regionalnego
w Azji Centralnej

New regional ‘in-security’ system in Central Asia

Kaspijska ropa i gaz – realia pod koniec roku 2000
Caspian oil and gas: the facts at the end of the year 2000

© 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 6 a

Warszawa / Warsaw, Poland

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

fax: +48 /22/ 629 87 99

Naświetlanie / Offset

JML s.c.

Druk / Printed by

Quantum Sp. z o.o.

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

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

**Kondycja i perspektywy rosyjskiego
sektora gazowego / 5**

Krzysztof Strachota

**Nowy system „nie-bezpieczeństwa”
regionalnego w Azji Centralnej / 12**

Anna Wołowska

**Kaspijska ropa i gaz
– realia pod koniec
roku 2000 / 20**

Contents

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

**Russian gas industry – current
condition and prospects / 29**

Krzysztof Strachota

**New regional ‘in-security’ system
in Central Asia / 36**

Anna Wołowska

**Caspian oil and gas:
the facts at the end
of the year 2000 / 44**

Kondycja i perspektywy rosyjskiego sektora gazowego

Katarzyna Pełczyńska-Naęcz

Sytuacja sektora gazowego stanowi jeden z najistotniejszych czynników decydujących o funkcjonowaniu państwa rosyjskiego, o jego sytuacji wewnętrznej oraz pozycji w świecie. Gaz jest bowiem dla Rosji nie tylko głównym surowcem energetycznym, ale także narzędziem subsydiowania całej gospodarki. Status największego w Europie eksportera błękitnego paliwa jest też ważnym czynnikiem umacniającym pozycję Rosji w relacjach międzynarodowych.

Dane dotyczące rosyjskiego monopolisty gazowego – Gazpromu wskazują, iż dziesięć lat po upadku komunizmu kondycja tego przedsiębiorstwa jest nie najlepsza. Wbrew często głooszonym opiniom w najbliższej przyszłości Gazpromowi nie grozi zupełne załamanie produkcji. Niewykluczone, iż koncern bez większych reform jest w stanie utrzymać obecny poziom wydobycia jeszcze przez kilka lat. Jeśli jednak Gazprom ma się stać dynamicznie rozwijającym się przedsiębiorstwem, które byłoby w stanie sprostać nowym wyzwaniom coraz bardziej chłonnego rynku rosyjskiego i zachodniego, to potrzebuje inwestycji i reform. Wydzwignięcie Gazpromu z kryzysu i rozwój tego przedsiębiorstwa jest więc jednym z najistotniejszych zadań, jakie stoją obecnie przed rosyjskimi władzami. Działania w tej sferze zadecydują w znacznym stopniu o kondycji ekonomicznej FR oraz jej pozycji w Europie.

I. Sektor gazowy – filar państwa rosyjskiego

Sektor gazowy stanowi filar nie tylko rosyjskiej gospodarki, ale także podstawę funkcjonowania całego państwa.

O ogromnym znaczeniu tej gałęzi przemysłu dla Federacji Rosyjskiej (FR) decydują trzy czynniki:

- (1) znaczenie dochodów z sektora gazowego dla rosyjskiej gospodarki,
- (2) udział błękitnego paliwa w bilansie energetycznym kraju,
- (3) możliwości, jakie stwarza eksport gazu dla współpracy międzynarodowej i umocnienia pozycji Rosji na arenie międzynarodowej.

W Rosji wydobywa się rocznie ok. 500-600 mld m³ gazu (patrz tab. 1). W latach 1997–1999 stanowiło to około 24% światowego wydobycia¹. W 2000 r. wpływy z przemysłu gazowego dostarczyły ok. 25% dochodów budżetu państwa², zaś wartość błękitnego paliwa sprzedanego poza granicami kraju stanowiła 15% wartości całego rosyjskiego eksportu³.

Gaz jest też głównym surowcem energetycznym wykorzystywanym na rynku wewnętrznym. Udział błękitnego paliwa w bilansie energetycznym kraju wynosi ok. 50%⁴. Pomimo znacznego spadku spożycia tego surowca w latach dziewięćdziesiątych (związane głównie ze zmniejszeniem się produkcji przemysłowej) w 1999 r. w Rosji zużyto aż 360 mld m³ gazu. Równocześnie ceny gazu w kraju są kilkakrotnie niższe od światowych. Obowiązujące w Rosji regulacje nie pozwalają producentom podwyższyć cen tego surowca, utrudniają także egzekwowanie należności od licznych dłużników. W efekcie monopol gazowy subsydiuje całą

rosyjską gospodarkę. Bez bardzo tanich, aczasem wręcz bezpłatnych dostaw tego surowca, a co za tym idzie, produkowanej przy pomocy gazu na pół darmowej energii elektrycznej, znaczna część rosyjskich przedsiębiorstw nie byłaby po prostu w stanie funkcjonować.

Poza znaczeniem, jakie ma sektor gazowy na arenie wewnętrznej, jest on także ważnym czynnikiem umacniającym pozycję Rosji w relacjach międzynarodowych. Rosja dostarcza 100% gazu importowanego przez kraje bałtyckie, Ukrainę i Białoruś. Jest też monopolistycznym dostawcą tego surowca m.in. do Polski, Słowacji, Czech, Węgier, Finlandii i Austrii. Z Rosji pochodzi też 20% gazu kupowanego przez państwa UE⁵. Od początku lat 90. eksport gazu do Europy Zachodniej systematycznie wzrasta. Jeśli strona rosyjska będzie w stanie zapewnić odpowiednią ilość surowca, tendencja ta może utrzymywać się także w następnych latach. 6 października 2000 r. komisarz UE ds. energetyki Loyola de Palacio wyraziła zainteresowanie zwiększeniem (mówiono nawet o podwojeniu) importu błękitnego paliwa z Rosji do krajów piętnastki. Z raportu Gazpromu wynika, że już podpisane kontrakty pozwalają do 2010 r. zwiększyć eksport gazu do Europy o 60%⁶. Istotne znaczenie, jakie ma imoże mieć w przyszłości Rosja jako główny producent gazu w Europie, wyraźnie łagodzi, negatywne dla międzynarodowej pozycji FR, skutki słabości rosyjskiej gospodarki. Poza surowcami obecność ekonomiczna FR w światowej i europejskiej wymianie handlowej jest bowiem marginalna (w 1999 r. było to odpowiednio ok. 1% w wymianie światowej, 2% unijnej⁷).

Tabela 1. Wydobycie, konsumpcja i eksport gazu z Rosji 1992–1999 (w mld metrów sześć.)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Wydobycie*	597,4	576,5	566,4	555,4	561,1	532,6	551,1	551,9
Konsumpcja*	417,3	416,0	390,9	377,8	379,9	350,4	364,7	363,6
Eksport**	180,1	160,5	175,5	177,6	181,2	182,2	186,4	188,3
Eksport poza kraje byłego Związku Radzieckiego***	79,7	85,1	100,5	117,4	123,5	116,8	120,5	126,8
Eksport do krajów bałtyckich i WNP****	100,4	75,4	75,0	60,2	57,7	65,4	65,9	61,5

Źródła: * British Petroleum, www.bp.com/worldenergy

** Wartość eksportu oszacowano obliczając różnicę pomiędzy wydobyciem a konsumpcją

*** Raport Gazpromu za 1999 r., www.Gazprom.ru/report99 (dane z lat 1995–1999); www.energy.ru (dane z lat 1990–1994)

**** Oszacowano obliczając różnicę pomiędzy całym eksportem a eksportem poza kraje bałtyckie i WNP

II. Gazprom – kryzys monopolisty

Znaczenie Gazpromu na rosyjskim rynku gazowym

Produkcja, transport i eksport gazu rosyjskiego jest niemal całkowicie zmonopolizowany przez giganta gazowego Gazprom. Holding ten jest właścicielem 60,1%⁸ rosyjskich zasobów gazu ziemnego, prawie wszystkich gazociągów (w tym wszystkich eksportowych). W 1999 roku wydobyl 94% uzyskanego w Rosji gazu⁹. Jego udział w sprzedaży tego surowca za granicę wyniósł ok. 85%¹⁰. W rzeczywistości pozycja Gazpromu na rynku rosyjskim jest jeszcze silniejsza, niż wskazywałyby na to powyższe liczby. Większość „niezależnego” wydobycia i eksportu jest bowiem kontrolowana przez, bardzo ściśle powiązaną z Gazpromem, spółkę ITERA. **Udział Gazpromu w rosyjskim sektorze gazowym jest więc tak duży, iż kondycja tego koncernu przesądza o kondycji całej branży.**

Kondycja Gazpromu

Dokładne oszacowanie sytuacji finansowej oraz faktycznej dochodowości Gazpromu jest w zasadzie niemożliwe. Wynika to przede wszystkim z nieprzejrzystości finansów koncernu oraz prowadzonych przezeń interesów. Prawdziwe rozliczenia zna prawdopodobnie tylko bardzo wąska grupa związana z byłym i obecnym zarządem koncernu. Do rzetelnej informacji nie ma natomiast dostępu nawet największy udziałowiec, jakim jest państwo (przynajmniej tak działa się do niedawna).

Dostępne dane, choć nie pozwalają na dokładne opisanie sytuacji koncernu, umożliwiają jednak rozpoznanie podstawowych tendencji. **Wiele przemawia za tym, iż kondycja ekonomiczna koncernu jest nie najlepsza.** Wskazuje na to m.in. niewielka

rentowność przedsiębiorstwa w ostatnich latach. Zysk netto wyniósł: -7,9 mld dol. w roku 1998, -2,9 dol. w 1999, 0,7 mld dol. w pierwszej połowie 2000 r. O nie najlepszej kondycji Gazpromu może świadczyć także dynamika wydobycia gazu w ciągu ostatnich lat. Ilość gazu uzyskiwanego rocznie przez koncern zmniejszyła się od 1992 r. o ok. 8% (w 1992 r. Gazprom wydobyl ok. 570 mld m³, w 1999 – 523)¹¹. Ekspertki wskazują, iż jest to związane z drastycznym spadkiem środków przeznaczonych na odtwierzanie zasobów gazu. Wydobywanie tego surowca z najważniejszych obecnie eksploatowanych złóż w Syberii Zachodniej staje się coraz trudniejsze i bardziej kosztowne. Nowe złoża nie są zaś przygotowane do eksploatacji. Brak inwestycji odbił się także na złym stanie infrastruktury. (Według szacunkowych danych w pierwszej połowie lat 90. mniej niż 10% infrastruktury odpowiadało poziomowi analogicznych instalacji na Zachodzie, zaś 15% nadawało się do natychmiastowej wymiany)¹². Kolejnym wskaźnikiem, który może świadczyć o trudnej sytuacji przedsiębiorstwa, jest jego znaczne zadłużenie, które w 1999 r. osiągnęło ponad 11 mld dolarów.

Obsługa tych kredytów pochłania znaczną część dochodów kompanii, co odbija się na płynności finansowej koncernu oraz utrudnia realizowanie jakichkolwiek nowych projektów.

Na pogarszającą się sytuację monopolu wskazują także dane przytoczone w poświęconym Gazpromowi raporcie rosyjskiej Izby Obrachunkowej ze stycznia 2001 r. Wskaźniki finansowe zaprezentowane w tym dokumencie dowodzą znacznego spadku zdolności przedsiębiorstwa do regulowania zadłużeń oraz finansowania bieżącej działalności gospodarczo-finansowej w ostatnim roku.

Na podstawie przedstawionych powyżej danych trudno precyzyjnie ocenić sytuację Gazpromu. Nie można wykluczyć, iż przedsiębiorstwo jest w stanie funkcjonować bez większych zmian i restrukturyzacji jeszcze przez kilka lat. Zasadne wydaje się jednak twierdzenie, że aby zwiększyć wydobycie, a najprawdopodobniej także, aby utrzymać produkcję na

Tabela 2. Zyski i zadłużenie Gazpromu (w mld dolarów)

	31.12.1998	31.12.1999	30.06.2000
Zyski Gazpromu (straty)	-7,1	-2,9	0,7
Zadłużenie długoterminowe	8,95	8,64	8,13
Zadłużenie krótkoterminowe	1,26	3,15	3,96

Źródło: wyliczenia własne na podstawie kursów walut oraz danych w rublach i indeksów podanych w bilansach Gazpromu za rok 1999 i pierwsze półrocze roku 2000

obecnym poziomie, Gazprom potrzebuje wielomiliardowych inwestycji (szacując wielkość potrzebnych inwestycji eksperci wskazują nawet takie sumy jak 50–60 mld dolarów)¹³. Takie kwoty mogą napłynąć do Rosji wyłącznie z Zachodu. Gazprom, dysponujący ogromnymi zasobami gazu oraz infrastrukturą transportową, jest potencjalnie bardzo atrakcyjnym partnerem dla wielkich koncernów z branży. Rosyjski monopol już teraz jest ściśle powiązany z wieloma silnymi kapitałowo grupami z Europy Zachodniej¹⁴, które są zainteresowane podtrzymaniem, a nawet zacieśnianiem tej współpracy. Zagraniczni inwestorzy napotykają jednak w rosyjskim sektorze gazowym szereg trudnych do przekroczenia problemów. Są to m.in.:

- (1) sytuacja własnościowa Gazpromu,
- (2) nieprzejrzysty system zarządzania koncernem,
- (3) nierynkowe mechanizmy funkcjonowania całego sektora energetycznego w Rosji.

1. Sytuacja własnościowa

Według danych rosyjskiej Izby Obrachunkowej, 38,37% akcji koncernu należy do państwa, 32,62% stanowi własność rosyjskich osób prawnych, 18,7% rosyjskich osób fizycznych, 10,31% inwestorów zagranicznych (stan w maju 2000 r.).

Rosyjskie osoby prawne będące akcjonariuszami Gazpromu to m.in. banki komercyjne, fundusze inwestycyjne i emerytalne oraz towarzystwa ubezpieczeniowe, a także przedsiębiorstwa. Z kolei własność tych instytucji lub firm zazwyczaj jest trudna do przesłania. Wiadomo, że udziałowcem wielu z nich jest sam Gazprom. Podejrzewa się także, iż częściowo należą one do przedstawicieli kierownictwa monopolu. Przykładem jest tu Strojtransgaz – firma realizująca lukratywne zamówienia na budowę infrastruktury dla Gazpromu, a kontrolowana przez dzieci członków obecnych władz monopolu. Kilka miesięcy temu ujawniono, iż przedsiębiorstwo to posiada aż 4% akcji Gazpromu. Podobnie dzieje się w przypadku udziałów prywatnych akcjonariuszy. Pakiet ten z każdym rokiem maleje (z 30% w 1997 r. do 20% w 1998 r.)¹⁵, przy czym transakcje nie są jawne. Komentatorzy przypuszczają, że nabywcami są struktury samego Gazpromu (Gazfond, Rosgazifikacya itp.) lub też ludzie związani z władzami firmy. Nie można także wykluczyć, że część akcji należących do zachodnich inwestorów tak naprawdę kontrolowana jest przez firmy powiązane z Gazpromem. Wszystkie te informacje rodzą podejrzenie, iż rosyjski gigant gazowy w coraz większym stopniu należy sam do siebie oraz do osób powiązanych z obecnym kierownictwem.

2. Zarządzanie spółką

Władzę wykonawczą w koncernie sprawuje zarząd, na którego czele stoi wybierany raz na cztery lata szef zarządu (od ok. 8 lat funkcję tę sprawuje Rem Wiachiriew). Władzę ustawodawczą i kontrolną posiada Rada Dyrektorów (RD), w której zasiadają m.in. udziałowcy koncernu. Od momentu powstania spółki w 1992 r. faktyczne możliwości sprawowania kontroli przez akcjonariuszy – w tym także posiadającego największy pakiet państwa – nad zarządem są jednak bardzo ograniczone. Taka sytuacja w połączeniu z chaosem prawnym i korupcją w Rosji sprzyja nadużyciom. Można założyć, że od kilku lat poprzez stosowanie różnych mniej lub bardziej legalnych działań z Gazpromu wyprawiane są wartościowe aktywa, które stają się własnością spółek powiązanych zbytnim i obecnym zarządem. Najbardziej widocznym przykładem tego typu praktyk jest działalność powstałej w 1992 r. firmy ITERA. Jest ona największym agentem handlowym Gazpromu na terenie WNP, przy czym monopol gazowy często narzuca pośrednictwo ITERA w znacznej części transakcji z państwami Wspólnoty. Od pewnego czasu ITERA działa także na rynku rosyjskim jako producent i sprzedawca gazu. Startująca od zera firma zdołała w ciągu ośmiu lat osiągnąć pozycję głównego eksportera gazu do byłych republik radzieckich. Według danych samej ITERA w 1999 r. sprzedała ona w państwach WNP i krajach bałtyckich 60 mld m³ błękitnego paliwa. Dla porównania sam Gazprom wyeksportował w tym czasie do tych krajów tylko 47 mld m³. W 1999 rozpoczęła także wydobywanie gazu, zgodnie z zamierzeniami spółki ma ono osiągnąć 20 mld m³ w 2000 roku¹⁶.

3. Nierynkowe mechanizmy funkcjonowania sektora gazowego

W 1999 r. 70%¹⁷ gazu wydobytego przez Gazprom przeznaczono na rynek wewnętrzny. Cena błękitnego paliwa w kraju jest jednak kilkakrotnie niższa od cen w Europie Środkowej i Zachodniej. Dodatkowo znaczna część odbiorców albo w ogóle nie płaci, albo spóźnia się z uiszczeniem należności. Gazprom stara się zmienić ten stan rzeczy, m.in. domagając się podwyżek cen gazu dla odbiorców krajowych, a także dążąc do zminimalizowania produkcji dla potrzeb krajowych (np. próbuje skłonić elektrownie do wykorzystania innych surowców, takich jak węgiel lub mazut, a także wskazuje na konieczność zmniejszenia energochłonności rosyjskiej gospodarki). Starania te napotykają jednak ostry sprzeciw odbiorców gazu, zwłaszcza zaś głównego użytkownika tego su-

rowca w Rosji (i zarazem największego dłużnika Gazpromu) – monopolistycznego producenta i dystrybutora energii elektrycznej RAO JES Rossii (Połączone Systemy Energetyczne Rosji). Z kolei energetycy tłumaczą chroniczne zadłużenie wobec Gazpromu niewypłacalnością własnych odbiorców (głównie armii i instytucji budżetowych). Równocześnie przestrzegają, iż ograniczenie dostaw gazu lub też gwałtowna podwyżka jego cen grozi krachem energetycznym.

Istotnym dla ewentualnych inwestorów problemem związanym z funkcjonowaniem rosyjskiego sektora gazowego jest też całkowity monopol Gazpromu na dysponowanie infrastrukturą transportową w Rosji, w tym wszystkimi gazociągami eksportowymi. Taka sytuacja utrudnia, a najczęściej wręcz uniemożliwia ewentualnym niezależnym od monopolisty producentom przesył błękitnego paliwa na terenie Rosji i poza jej granice.

III. Perspektywy reform

Program reform

W Rosji od dawna toczy się debata na temat ewentualnej reformy Gazpromu i całego sektora gazowego. Jedynym oficjalnym dokumentem, w którym znalazły się propozycje dotyczące reform sektora gazowego, jest opracowana na zamówienie prezydenta Władimira Putina przez zespół Germana Grefa (obecnie ministra handlu i rozwoju gospodarczego) *Strategia rozwoju Rosji do roku 2010*. Przedstawione tam projekty zmian są jednak albo bardzo ogólne, albo dotyczą rozwiązań doraźnych. Dokument przewiduje m.in. umożliwienie dostępu do gazociągów niezależnym producentom, wyróżnienie w cenach gazu kosztów transportu i wydobycia, rozwiązanie problemów niepłatności za gaz. *Strategia* zapowiada opracowanie koncepcji rozwoju sektora oraz programu stopniowego podwyższania cen do roku 2005. Nie przedstawia jednak żadnych konkretnych rozwiązań, które miałyby być w tych programach uwzględnione. Równocześnie wiadomo jednak, iż w ministerstwach (m.in. w Ministerstwie Rozwoju Gospodarczego i Handlu Germana Grefa) przygotowywany jest projekt reformy sektora gazowego.

Projekt ten został zaprezentowany 7 grudnia 2000 r. na posiedzeniu rządu FR. Przewiduje on trzy etapy restrukturyzacji.

Na pierwszym etapie niezależni producenci gazu mają uzyskać dostęp do rurociągów. Filie samego Gazpromu mają zostać przekształcone w spółki akcyjne ze znacznym udziałem samego koncernu.

Na drugim etapie planowany jest wzrost do 25% udziału niezależnych producentów sprzedających gaz na rynku wewnętrznym i do krajów WNP. Ceny gazu w Rosji mają wzrosnąć do ok. 50 dol. za 1000 m³. Gazprom ma natomiast zachować monopol na sprzedaż gazu do Europy.

Na ostatnim etapie niezależni producenci gazu uzyskają możliwość eksportu tego surowca poza WNP, równocześnie państwo ograniczy do minimum swój udział w regulowaniu cen wewnętrznych. Powyższy projekt wzbudził wiele kontrowersji, nie został oficjalnie zatwierdzony, nie podjęto też żadnych konkretnych decyzji na temat ewentualnej jego realizacji.

Wydaje się więc, że na obecnym etapie rosyjskie władze nie posiadają jeszcze całościowej wizji reform w sektorze gazowym. Brak wypracowanej koncepcji restrukturyzacji nie oznacza jednak, iż Kreml nie podejmuje żadnych działań w sektorze gazowym. W ostatnim roku doszło do pewnych zmian, które choć w przeważającej części miały charakter polityczny, przeobraziły w istotny sposób sytuację Gazpromu. Należy przy tym zaznaczyć, iż zmiany te tylko częściowo pokrywały się z rozwiązaniami proponowanymi w *Strategii* Grefa.

Zmiany w sektorze gazowym w roku 2000

Zasadnicza zmiana, jaka dokonana się w sektorze gazowym w ubiegłym roku, dotyczyła relacji pomiędzy Gazpromem a władzą. Od początku powstania spółki Gazprom był w zasadzie państwem w państwie. Koncern funkcjonował poza ogólnie obowiązującymi zasadami, przy minimalnej kontroli ze strony struktur federalnych. Objawiało się to m.in. tym, iż nie płacił podatków według istniejących reguł, lecz każdorazowo negocjował ich sumę. Najczęściej zresztą Gazprom nie wywiązywał się z podjętych zobowiązań i po kolejnych negocjacjach udzielano mu dodatkowych ulg w postaci bezprocentowych kredytów lub restrukturyzacji powstałego długu podatkowego. Według szacunków rosyjskiej Izby Obrachunkowej tylko w roku 1999 monopol nie dopłacił budżetowi 815 mln dol. Zakres otrzymywanych przez koncern przywilejów wahał się wzajemności od aktualnego umocowania zarządu spółki we władzach. Najczęściej jednak wpływy gazpromowskiego *lobby* były bardzo duże (największe w okresie, kiedy premierem był poprzednik Wiachiriewa na fotelu prezesa Gazpromu Wiktor Czernomyrdin). Jedynym stałym „lennem” Gazpromu na rzecz państwa był dostarczany na rynek wewnętrzny na wpół dar-

mowy gaz. Próby reformowania i objęcia gazowego giganta jakąkolwiek kontrolą, podejmowane od czasu do czasu przez niektórych urzędników kończyły się zawsze niepowodzeniem. Sytuacja zaczęła się zmieniać, gdy do władzy doszedł Władimir Putin. Nowy prezydent rozpoczął działania zmierzające do poszerzenia kontroli państwa nad koncernem. W ich efekcie dosyć szybko udało się Kremłowi skłonić władze koncernu do współpracy na płaszczyźnie politycznej. O istnieniu swoistego „paktu współpracy” świadczy udział Gazpromu w strategicznej dla Putina akcji, której efektem będzie najprawdopodobniej uciszenie jedynej znaczącej antyprezydenckiej siły w Rosji – należącej do holdingu Media-Most (M-M) telewizji NTV (w zamian za udzielone uprzednio M-M kredyty Gazprom zmusił dotychczasowego właściciela holdingu medialnego Władimira Gusińskiego do pozbycia się kontrolnego pakietu akcji, przekazanie akcji ma nastąpić do sierpnia 2001).

Obecnie Gazprom i Kreml współpracują więc w kwestiach wewnętrzpolitycznych. Drugą sferą, w której działania obu stron zostały znacząco skoordynowane, jest polityka zagraniczna. Na arenie międzynarodowej Kreml oraz rosyjska dyplomacja coraz częściej stają się rzecznikiem interesów energetycznych FR, atym samym interesów Gazpromu. Przykładem jest tu znaczące polityczne wsparcie udzielone przez prezydenta Putina oraz rosyjski rząd Gazpromowi na Ukrainie (dzięki ich staraniom Ukraina uznała część długu gazowego wobec Rosji, rozpoczęła też negocjacje na temat jego spłaty) oraz w Unii Europejskiej. **Istnieją też przesłanki wskazujące, iż współpraca ta przebiega także w odwrotnym kierunku – Gazprom gotów jest mianowicie pod naciskiem Kremla wykorzystywać wpływy gazowe (np. poprzez podwyżki, zmniejszanie dostaw itp.) dla realizacji interesów politycznych państwa rosyjskiego.**

Pomimo współpracy na arenie międzynarodowej oraz zaangażowania Gazpromu w realizację wewnętrzpolitycznych celów Kremla pomiędzy władzą a zarządem monopolu gazowego trwa ciągle zaciekle walka o kontrolę nad koncernem. Kluczowym celem władzy jest tu zahamowanie procesu uwłaszczania zarządu koncernu. Jednym z pierwszych ruchów w tym kierunku było wprowadzenie jeszcze w sierpniu 1999 r. dodatkowego, piątego, przedstawiciela państwa do jedenastoosobowej Rady Dyrektorów. Dało to Kremłowi znaczną kontrolę nad decyzjami tego organu; aby przegłosować korzystne dla siebie decyzje, wystarczyło „przekonać” tylko jednego członka Rady. W czerwcu 2000 r. na dorocznym walnym zgromadzeniu akcjonariuszy do RD ponownie wybrano 5 reprezentantów państwa. Tym

razem w tej grupie nie znalazły się już jednak osoby związane blisko z kierownictwem Gazpromu (stanowisko w RD utracił Wiktor Czernomyrdin), ale ludzie lojalni wobec prezydenta. Przewodniczącym RD został zastępca szefa administracji FR Dmitrij Miedwiediew. Od tego czasu, dotychczas marginalne, znaczenie RD zaczęło rosnąć. Posiedzenia Rady były zwoływane regularnie co miesiąc (uprzednio raz na pół roku). W październiku 2000 r. RD podjęła bezprecedensową decyzję zakazującą zarządowi sprzedaży aktywów koncernu bez uzyskania zgody RD. Trudno ocenić, w jakim stopniu Kremłowi udało się w ten sposób zahamować proces nielegalnego wypływu aktywów z Gazpromu. Niewątpliwie jednak możliwości Kremla powstrzymaniu tego procederu są obecnie znacznie większe niż w uprzednich latach.

Poza zmianami w wymiarze politycznym (kontrola nad Gazpromem i jego zarządem) w minionym roku wprowadzona została jedna istotna regulacja o charakterze ekonomicznym. 8 listopada 2000 r. premier FR Michaił Kasjanow powołał komisję, do kompetencji której należy m.in. rozpatrywanie wniosków niezależnych producentów gazu w sprawie dostępu do systemu Gazpromu. Zgodnie z postanowieniem Kasjanowa, niezależni producenci mogą wykorzystywać do 15 proc. przepustowości gazpromowskich gazociągów, jeśli sam koncern nie wykorzysta ich w pełni. W ten sposób w Rosji po raz pierwszy podjęto próbę przynajmniej częściowej demonopolizacji transportu gazu. Trudno jest dziś ocenić, w jakim stopniu zamierzenia te udało się zrealizować.

Rozgrywki wokół reformy

Nawet niewielkie zmiany w rosyjskim sektorze gazowym, do których doszło w ostatnich miesiącach, wywołały tarcia pomiędzy różnymi *lobby* gospodarczo-politycznymi. Ewentualna restrukturyzacja Gazpromu i częściowa przynajmniej liberalizacja rynku gazowego musiałaby wywołać w Rosji prawdziwą burzę, zmuszając władzę do lawirowania pomiędzy różnymi wpływowymi siłami tak w Rosji, jak i poza nią. Interesy potencjalnych aktorów takiej „rozgrywki” można by w dużym uproszczeniu scharakteryzować następująco:

Za reformą opowiedziałoby się niewątpliwie rosyjskie *lobby* naftowe. Rozbicie monopolu gazowego dałoby przedsiębiorstwom wydobywającym ropę dostęp do gazociągów. Brak tego dostępu uniemożliwia bowiem wielu firmom naftowym eksploatację posiadanych złóż gazu. Restrukturyzację sektora poparłaby także ta część potentatów finansowych, która upatrywałaby w reformie możliwość przejścia kontroli nad aktywami giganta gazowego.

Zwolennikiem liberalizacji rynku gazowego byłby też na pewno MFW, który popiera całościową liberalizację rosyjskiej gospodarki, w tym demonopolizację sektora gazowego. Nie jest oczywiste, jaką postawę przyjmą wobec reformy kredytodawcy i akcjonariusze. Dla tych grup dobrze przeprowadzona reforma w dłuższej perspektywie mogłaby się okazać korzystna. Zagrożenie stanowią tu jednak nadużycia, do których może dojść w procesie restrukturyzacji, akcje mogą doprowadzić do obniżenia się wartości akcji, a nawet przerw w spłatach kredytów.

Zdecydowanymi przeciwnikami reformy byłiby przede wszystkim właściciele lub dyrektorzy dużych przedsiębiorstw, dla których podwyżki gazu mogłyby oznaczać bankructwo. W Rosji większość przedsiębiorstw nie jest bowiem przygotowana do płacenia rynkowych cen ani za gaz, ani też za energię elektryczną.

W obawie przed podwyżkami i bezrobociem do reformy bardzo krytycznie odnieśliby się także zwykli obywatele.

Ważną siłą przeciwną jakimkolwiek zmianom w tej sferze jest też większość elit regionalnych. To one bowiem będą ponosić koszty ewentualnych niepokojów społecznych. Władze lokalne obawiają się także utraty ważnego narzędzia oddziaływania na lokalne przedsiębiorstwa, jakim jest obecnie przyznawanie ulgowych taryf na energię elektryczną.

Niechętny zmianom jest też oczywiście zarząd Gazpromu, który boi się utraty kontroli nad przedsiębiorstwem. Przełomowym momentem mogą tu być wybory nowego szefa zarządu, które powinny się odbyć pod koniec czerwca br. Bardzo prawdopodobne, iż Kremlowi uda się osadzić na tym miejscu człowieka bardziej lojalnego niż Rem Wiachiriew. Należy jednak brać pod uwagę, że po odejściu Wiachiriewa wpływy obecnego zarządu w Gazpromie będą wciąż bardzo silne (utrzymają się powiązania personalne, poza tym ludzie związani z Wiachiriewem według wszelkiego prawdopodobieństwa posiadają znaczne udziały w koncernie). Również nowy prezes monopolu, nawet jeśli będzie lojalny wobec Putina, niekoniecznie musi być zwolennikiem reform.

Aby przeprowadzić reformy w rosyjskim sektorze gazowym, potrzebna jest ogromna wola i determinacja polityczna. Na razie trudno ocenić, czy wola taka w ogóle istnieje. Dotychczasowe działania Kremla skupiały się głównie na przejmowaniu kontroli nad samym monopolem. Wskazywałoby to, że władze są zainteresowane bardziej „przechwyceniem” doraźnych korzyści z tej branży niż jej rzeczywistą restrukturyzacją. Nie można oczywiście wykluczyć, że reformy sektora gazowego będą realizowane. Równie, a może nawet bardziej prawdopodobne jest jednak, że Kreml

ograniczy się jedynie do kontynuacji rozpoczętych w zeszłym roku zmian cząstkowych o doraźnym charakterze. Dalszy rozwój sytuacji w sektorze gazowym pozwoli ocenić, czy obecna ekipa zamierza rzeczywiście – tak jak to zapowiada – przeprowadzić gruntowne reformy gospodarcze, czy też przyjmuje wyłącznie strategię „na przetrwanie”, zadowolając się jedynie zmianami o charakterze powierzchownym.

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

Współpraca: *Ewa Paszyc, Wojciech Paczyński*

¹ British Petroleum, www.bp.com/worldenergy

² Raport Gazpromu, www.gazprom.ru

³ Russian Economic Trends, Russian European Centre for Economic Policy, sierpień 2000.

⁴ Energy Information Administration, www.eia.doe.gov

⁵ British Petroleum, www.bp.com/worldenergy

⁶ www.gazprom.ru

⁷ International Trade Statistics Yearbook, UN, 2000.

⁸ Raport rosyjskiej Izby Obrachunkowej, 25.01.2001.

⁹ *Osnownyje naprawlenija dejatelnosti: sostojanije ipierspektivy*, www.gazprom.ru

¹⁰ Obliczenia własne OSW.

¹¹ Raport rosyjskiej Izby Obrachunkowej, 25.01.2001.

¹² Zajączkowski W., *Czy Rosja przetrwa do roku 2000?*, Oficyna Wydawnicza Most, Warszawa 1993.

¹³ „Zaczem stawit' Gazprom na grani bankrotstwa?”, *Niezawisimaja Gazieta*, 24.11.00.

¹⁴ M.in. Gazprom i Wintershall powołały wspólnie dom handlowy WIEH (Wintershall Erdgas Handelshaus; udziały 50%:50%), który zajmuje się budową i eksploatacją gazociągów do przesyłania rosyjskiego gazu na wewnątrznieemieckim i europejskim rynku. Poza tym oba przedsiębiorstwa stworzyły przedsiębiorstwo WINGAS (Gazprom 35%, Wintershall 65%) zajmujące się transportem i dostarczaniem gazu. Gazprom współpracuje także z włoskim koncernem ENI. Utworzone przez ENI przedsiębiorstwo SNAM i Gazexport (filia Gazpromu ds. eksportu) tworzą *joint venture* – Promgas (udziały po 50 proc.). Zadaniem Promgasu jest kupno, sprzedaż i magazynowanie gazu na terenie Włoch. Z kolei największym nierosyjskim udziałowcem Gazpromu jest niemiecki Ruhrgas, który dysponuje ok. 4% akcji rosyjskiego monopolu gazowego.

¹⁵ Dane z raportów Gazpromu, www.gazprom.ru

¹⁶ Dane ITERA, www.iteragroup.com

¹⁷ Wycenienia własne na podstawie raportu Gazpromu za rok 1999.

Nowy system „nie-bezpieczeństwa” regionalnego w Azji Centralnej

Krzysztof Strachota

1. Po upływie dziesięciu lat od ogłoszenia niepodległości państwa Azji Centralnej pozostają w silnym związku z Rosją, ta zaś traktuje je jako swoją wyłączną strefę wpływów. Istotnym powodem utrzymującym Azję Centralną w orbicie wpływów Moskwy jest rosyjska kontrola nad najważniejszymi szlakami transportu poza region surowców energetycznych, od których zależy rozwój gospodarczy Azji Centralnej. Jest to jednak jedyny przejaw uzależnienia gospodarczego Azji Centralnej od Rosji. Moskwie brakuje twardych instrumentów ekonomicznych (np. środków inwestycyjnych czy uzależnienia energetycznego) kształtujących sytuację w regionie. Jako że również dotychczasowe formy współpracy politycznej w ramach WNP, Unii Celnej itp. nie przynoszą oczekiwanych efektów, szczególnego znaczenia nabiera budowa przez Rosję systemu bezpieczeństwa regionalnego opartego na jej dominacji militarnej. Bezpośrednia obecność wojskowa jest traktowana przez Rosję jako warunek pełnej realizacji jej polityki wobec regionu i Afganistanu. Od dwóch lat można mówić o znaczących sukcesach Moskwy w tej dziedzinie.

2. Zasadniczym powodem, dla którego państwa Azji Centralnej zmuszone są włączać się w budowę regionalnego porządku z pomocą Rosji, jest zagrożenie działalnością fundamentalistycznych ruchów islamskich. Najostrzejszym ich przejawem były dwa tzw. kryzysy batkańskie w 1999 i 2000 roku. Stałe narasta też obawa przed skutkami trwającej w Afganistanie wojny domowej. Utrzymywanie stanu zagrożenia i napięcia w Azji Centralnej leży w interesie Rosji, jest przez nią podtrzymywane i rozgrywane.

3. Azja Centralna jest obszarem, w którym wpływy budują również państwa zachodnie (głównie Turcja i USA). W 2000 r. w odpowiedzi na budowany przez Rosję system bezpieczeństwa regionalnego pod jej patronatem, USA i Turcja starają związać ze sobą współpracą wojskową kraje regionu. Działania te nie stanowią przeciwwagi dla obecności rosyjskiej, jednak w wydatny sposób zwiększają pole manewru politycznego dyplomatom krajów regionu.

4. Ogromny wpływ na rozwój sytuacji w Azji Centralnej ma Afganistan itocząca się tam wojna domowa. Sukcesy militarne Talibów w lecie 2000 r. podniosły znacznie ich prestiż i zwiększyły obawy przed rozszerzeniem konfliktu, zmusiły też kraje Azji Centralnej do przeorientowania polityki wobec Afganistanu. Z jednej strony oznacza to szukanie ochrony przed Talibami w Moskwie, z drugiej – przygotowania do

ułożenia z nimi pokojowych stosunków (dotyczy to zwłaszcza Uzbekistanu). Wojna w Afganistanie i rosnące zaangażowanie w nią Rosji, Iranu, Indii, Pakistanu i USA w coraz większym stopniu kształtują sytuację polityczną w Azji Centralnej.

5. Państwa Azji Centralnej nie dysponują środkami umożliwiającymi im samodzielne rozwiązywanie problemów regionalnych, zwłaszcza problemów bezpieczeństwa. Wynika to ze słabości wewnętrznej tych państw i silnych wpływów Rosji w regionie (wnajwiększym stopniu dotyczy to Tadżykistanu, w najmniejszym Kazachstanu). Najbardziej skutecznym sposobem realizacji celów strategicznych pozostaje dla nich rozgrywanie interesów mocarstw zaangażowanych w regionie, czyli możliwość manewrowania między Moskwą, Waszyngtonem, Islamabadem i in., co też starają się czynić.

6. Kluczowym dla spraw bezpieczeństwa państwem regionu jest Uzbekistan. Jest on jednocześnie najbardziej zagrożonym fundamentalizmem i najbardziej kłopotliwym partnerem Rosji ze względu na swoją niezależną politykę. Wszystkie problemy związane z bezpieczeństwem, pozycją militarną Rosji i przyszłym politycznym kształtem regionu będą się rozgrywać z udziałem Uzbekistanu, on też jest ibędzie głównym adresatem zarówno ofert współpracy (np. amerykańskiej i tureckiej), jak i ataków (rosyjskich).

7. Mimo statusu Uzbekistanu i jego znaczenia dla regionalnej stabilności politycznej, na pozycji lidera regionalnego umacnia się Kazachstan. Wynika to zarówno z jego naturalnych predyspozycji (bogactwa naturalne, położenie, oddalenie od zapalnych ognisk regionu), jak i (relatywnie) rozsądnej i wyważonej polityki wewnętrznej i zagranicznej prezydenta Nursułtana Nazarbajewa. Kazachstan jest najbardziej stabilnym i perspektywicznym politycznie i gospodarczo krajem regionu.

Zagrożenie islamskie w Azji Centralnej

W 1997 roku zakończyła się pięcioletnia wojna domowa w Tadżykistanie między opozycją islamską a postkomunistycznym rządem popieranym przez Rosję i sąsiadów Tadżykistanu. W jej wyniku doszło do nowego podziału wpływów między walczącymi stronami, z dominującą pozycją strony rządowej. W praktyce oznaczało to rozpad państwa na niekontrolowane przez nikogo „księstwka” z doskonałymi warunkami do rozwoju działalności kryminalnej (głównie związanej z handlem narkotykami) i quasi-politycznej (niepodporządkowane oddziały zbrojne, obozy szkoleniowe mudżahedinów etc.)¹. Trwałym elementem nowego porządku politycznego jest obecność baz rosyjskich na terytorium Tadżykistanu – pozostaje on jedynym krajem regionu ze stałymi bazami wojsk rosyjskich. Niemniej z zakończeniem wojny w Tadżykistanie zagrożenie ze strony fundamentalizmu islamskiego w regionie zostało zażegnane.

Sygnalem, że tak nie jest, była seria zamachów bombowych na prezydenta Uzbekistanu, Iśłama Karimowa, w lutym 1999 r., do których przyznał się Islamski Ruch Uzbekistanu (IRU) – zbrojna opozycja islamska działająca w Tadżykistanie i Afganistanie, wiązana z przywódcami byłej opozycji tadżyckiej czasów wojny. Zamachy (nieudane) na Karimowa okazały się jednak tylko wstępem: między sierpniem a listopadem 1999 r. doszło do walk w Kirgizji, wokolicach Batkenu, między IRU a siłami kirgiskimi i uzbekimi. Wedle zapewnień IRU celem operacji było wywołanie powstania w uzbekiej części Doliny Fergańskiej i utworzenie tam państwa islamskiego. Po czteromiesięcznym kryzysie mudżahedini niepokonani, biorąc okup za zakładników, wycofali się do Tadżykistanu.

Kryzys ujawnił absolutną niezdolność Kirgizji oraz ograniczoną skuteczność Uzbekistanu w samodzielnym, militarnym rozwiązywaniu tego typu problemów. W następstwie kryzysu doszło do inicjatyw mających stworzyć regionalny system bezpieczeństwa. Wspólnym mianownikiem tych projektów był udział Rosji jako głównego gwaranta i sojusznika, służącego wsparciem politycznym i wojskowym (w sprzęcie, szkoleniach i doradztwie). Dla Uzbekistanu oznaczało to rezygnację z dotychczasowej polityki niezależności od Rosji i ścisłej współpracy wojskowej i politycznej z NATO (USA i Turcją).

Wydarzenia batkańskie powtórzyły się w sierpniu i wrześniu 2000 r. Oddziały IRU atakowały granicę kirgiską w kierunku Batkenu, nadto wtargnęły na południowy odcinek granicy tadżycko-uzbec-

kiej (obwód surhandaryjski), doszło też do incydentalnych starć w głębi Uzbekistanu (przełęcz Kamczyk, okolice Taszkentu). Mudżahedinom nie udało się przebić w głąb Kirgizji i Uzbekistanu (o ile oczywiście taki był ich cel, a to nie jest oczywiste). Po Batkenie 2000 i oczekiwaniu na kolejną tego typu akcję (Batken 2001?) doszło do dalszej intensyfikacji współpracy wojskowej Kirgizji, Tadżykistanu i Kazachstanu z Rosją. Natomiast Karimow, oskarżając władze Tadżykistanu, a pośrednio i Rosji, o bierność w czasie kryzysu i tolerowanie baz IRU w Tadżykistanie, podjął kolejną próbę zdystansowania się od Moskwy (o czym dalej).

Problem Afganistanu

Drugim obok działalności IRU czynnikiem destabilizującym Azję Centralną jest trwająca od 21 lat wojna w Afganistanie. Negatywny wpływ Afganistanu nasilił się z chwilą pojawienia się jako dominującej tam siły Talibów (od 1995–1996), utożsamianych ze skrajnie agresywnym fundamentalizmem islamskim. Afganistan stał się nadto światowym centrum produkcji opium i jego pochodnych. Narkotyki przerzucane są m.in. na północ przez republiki postsowieckie. Ogromnym problemem dla sąsiadów stali się również uchodźcy stale i masowo opuszczający Afganistan. Afganistan stał się wreszcie bazą i zapleczem dla mudżahedinów działających m.in. w Tadżykistanie, na Kaukazie, w Kaszmirze itd. Wśród znacznej części polityków istniały obawy, że celem Talibów jest dalsza ekspansja na północ (a media nagłaśniały to jako pewnik). Wzmocniało to jeszcze wrogość krajów Azji Centralnej i Rosji. Między innymi z tych właśnie powodów zarówno Rosja, jak i kraje Azji Centralnej (zwłaszcza Tadżykistan i Uzbekistan) wspierały przeciwników Talibów – legalny rząd tzw. Sojuszu Północnego z prezydentem Rabbanim i Ahmedem Szahem Masudem na czele. Sytuacja na froncie afgańskim osiągnęła punkt krytyczny we wrześniu 2000 r., gdy wydawało się, że kolejna ofensywa Talibów ostatecznie pokona Sojusz i pozwoli im przejąć kontrolę nad całym krajem². Tylko natychmiastowa pomoc w sprzeczce wojskowej, której udzieliły Rosja, Iran i Indie, i pomoc Iranu w zażegnaniu napięć wewnątrz Sojuszu najpierw uratowały Masuda przed klęską, a następnie pozwoliły przejść do kontrofensywy. W centralnoazjatyckich stolicach letnie sukcesy Talibów wywołały duże poruszenie, a Talibów postrzegano zaczęto jako bardzo poważny czynnik polityczny regionu. Afganistan zaczął odgrywać rolę podobną do Batkenu – jest zagrożeniem, z którym tylko Rosja może się zmierzyć, stając się tym samym gwarantem bezpieczeństwa republik centralnoazjatyckich.

Kraje Azji Centralnej wobec zagrożeń

Obawy krajów Azji Centralnej przed zagrożeniem islamskim nie są bezpodstawne. Dotyczy to przede wszystkim Uzbekistanu, Kirgizji i w pewnym stopniu Tadżykistanu. Obydwa kryzysy batkeńskie pokazały, że stosunkowo niewielka grupa mudżahedinów może wstrząsnąć posadami czy to małej Kirgizji, czy nawet regionalnej potęgi – Uzbekistanu. W czasie Batkenu 1999 siły IRU liczyły nie więcej niż 400 mudżahedinów, w czasie Batkenu 2000 było kilka oddziałów po kilkadziesiąt osób. Ich akcje spowodowały znaczące przesunięcia polityczne, gwałtowny wzrost zbrojeń i przyspieszenie reform armii niezdolnych do obrony kraju, ogromne inwestycje uzbeckie w umocnienia graniczne i zakładanie pól minowych³.

Wydarzenia te ujawniły również kompleks problemów wewnętrznych, z którymi młode państwa Azji Centralnej nie umiały sobie poradzić⁴. Są to m.in. wewnętrzne konflikty etniczne, regionalne; kryzys społeczny spowodowany eksplozją demograficzną, bezrobociem i brakiem perspektyw; kryzys gospodarczy. Wreszcie nie sposób nie dostrzec słabości systemów politycznych w państwach regionu, zwłaszcza w Uzbekistanie: władza jest scentralizowana i sprawowana przez prezydenta i wąską, paramafijną grupę jego ludzi; nie ma miejsca na opozycję, a zatem na kanalizowanie niezadowolenia społecznego i budowę elit państwowo-twórczych. W skrajnym przypadku oznacza to, że upadek prezydenta może grozić rozpadem państwa.

Kompleks problemów związanych z zagrożeniem islamskim i afgańskim po raz kolejny obnażył absolutną niezdolność do skutecznej współpracy państw regionu wobec zagrożenia. Mimo wielu podpisanych umów i deklaracji pomocy w trakcie kolejnych kryzysów nie udało się przeprowadzić wspólnej akcji przeciw IRU, a we wszystkich potencjalnych projektach musiała pojawić się Rosja. Brak współpracy między Taszkentem, Duszanbe, Biszkekiem i Astaną jest skutkiem narastających od dawna konfliktów ekonomicznych, politycznych, etnicznych i rywalizacji o prymat w regionie, zwłaszcza między Uzbekistanem i Kazachstanem. Postawa polityków tadżyckich ponad wszelką wątpliwość dowodzi, że działalność IRU wymierzona w Uzbekistan jest jej na rękę – problemy, jakich IRU przysparza Taszkentowi, nie pozwalają mu angażować się w wewnętrzne sprawy Tadżykistanu, tak jak to miało miejsce wcześniej.

Zagrożenie islamskie – przy całej złożoności problemu – jest poważnym wyzwaniem dla regionu, który w niewielkim stopniu zdolny jest obecnie samodzielnie stawić mu czoło.

Należy jednak zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt zmian zachodzących w regionie: wyraźny wzrost pozycji Kazachstanu względem Uzbekistanu.

Przez ostatnią dekadę toczyła się walka o prymat w regionie między Uzbekistanem i Kazachstanem. W obecnej sytuacji można mówić o dynamicznie rosnącej przewadze Kazachstanu, co jest skutkiem zarówno odmiennych założeń strategicznych mijającego dziesięciolecia, jak i procesów zachodzących w ostatnich dwóch latach. W rywalizacji tej atutem Uzbekistanu był przede wszystkim potencjał militarny i demograficzny, przy pomocy którego prezydent Iślam Karimow próbował zastąpić Rosję w roli regionalnego hegemonu. Pojawienie się problemów związanych z fundamentalizmem islamskim uwidoczniło jednak ograniczenia Uzbekistanu i zachwiało jego pozycją. Konsekwencją tych procesów staje się izolacja Uzbekistanu. Tymczasem Kazachstan postawił na politykę łagodzenia konfliktów wewnętrznych, stabilizacji politycznej i stworzenia warunków do rozwoju gospodarczego. W polityce międzynarodowej prezydentowi Nursułtanowi Nazarbajewowi udało się uniknąć większych konfliktów i rozwijać współpracę zarówno z Rosją, jak i z Zachodem, czego efekty powoli zaczynają być widoczne, zwłaszcza na tle uzbeckiego regresu. Także obecne zagrożenia związane z fundamentalizmem i wojną w Afganistanie w dużo większym stopniu negatywnie wpływają na Uzbekistan niż na Kazachstan. O ile Kazachstan znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie problemu (m.in. IRU zaatakowało tuż przy granicy uzbecko-kazaskiej, istnieje problem narkotyków z Afganistanu), o tyle Uzbekistan jest w jego centrum. O ile Kazachstan znajduje sposób na współpracę z Rosją i miejsce na jej obecność militarną w regionie, o tyle Uzbekistan uważa, że stoi to w zasadniczej sprzeczności ze strategicznymi celami polityki regionalnej. W efekcie względna stabilność wewnętrzna, rozwijany potencjał gospodarczy i świadoma swoich ograniczeń polityka zagraniczna pozostawiają Kazachstanowi dużo większe pole manewru politycznego, dają pewniejsze instrumenty budowania wpływów w regionie i znacznie lepszą pozycję przetargową w kontaktach i z Moskwą, i z Waszyngtonem, i z innymi stolicami.

Nowy system bezpieczeństwa

Narastający wokół problemu fundamentalizmu kryzys stanowił znaczący przełom w stosunkach Azji Centralnej z Rosją w dziedzinie bezpieczeństwa i współpracy wojskowej. Do kryzysów batkeńskich główną formą obecności militarnej Rosji w regionie były siły stacjonujące w Tadżykistanie (201. Dywizja Zmechanizowana

i wojska ochrony pogranicza). Z Tadżykistanem, Kazachstanem, Kirgizją i Uzbekistanem łączył Rosję Układ Taszkencki⁵, dający gwarancje pomocy w wypadku zagrożenia zewnętrznego. Pozostawał on jednak martwą literą, awystąpienie z niego Uzbekistanu (1999) tylko to potwierdziło.

Równocześnie Kazachstan, Kirgizja, Turkmenia (formalnie) i Uzbekistan związane były programem NATO „Partnerstwo dla pokoju”, Uzbekistan ponadto prowadził ożywioną dwustronną współpracę wojskową z Turcją, USA i włączył się w budowę dystansującego się wobec Rosji sojuszu między Gruzją, Ukrainą, Azerbejdżanem i Mołdawią (GUUAM)⁶.

Wydarzenia batkeńskie z 1999 r. wywołały jednak we wszystkich państwach regionu łącznie z Uzbekistanem tę samą refleksję: tylko Rosja, i nikt inny, jest w stanie pomóc w razie zagrożenia; ona jest silna, jest najbliżej, istnieją kanały współpracy. Rosja wykorzystwała sytuację i podpisała jesienią i zimą 1999 r. szereg umów dwustronnych o pomocy wojskowej ze wszystkimi (oprócz Turkmenii) krajami regionu, zaktywizowała również międzynarodowe fora do walki z zagrożeniem, m.in. Szanghajską Piątkę (Rosja, Kazachstan, Chiny, Kirgizja, Tadżykistan), w obradach której po raz pierwszy w 2000 r. wziął udział Karimow.

Bierność Moskwy w czasie kryzysu batkeńskiego 2000 wyraźnie ochłodziła stosunek Uzbekistanu do Rosji, pozostałe kraje zacieśniły z nią jednak współpracę. W październiku 2000 r. w Biszkeku doszło do podpisania porozumienia między Rosją, Kazachstanem, Kirgizją, Tadżykistanem, Armenią i Białorusią o utworzeniu regionalnych sił szybkiego reagowania do walki z zagrożeniami typu batkeńskiego i afgańskiego, z priorytetowym kierunkiem środkowoazjatyckim⁷. W ślad za umowami o charakterze politycznym od razu poszły konkretne działania mające prawnie i organizacyjnie umożliwić współpracę wojskową, dozbrajanie regionu, stacjonowanie wojsk sojuszniczych. Tworzenie sił szybkiego reagowania daje Rosji możliwość legalnej i dokonanej z przyzwoleniem, czy wręcz na zaproszenie regionu obecności wojskowej poza obszarem Tadżykistanu. To zaś jest pewnym idobitnym znakiem wpływów, gotowości ich obrony i poszerzania.

W Azji Centralnej najbardziej niechętny Rosji jest Uzbekistan, nowy układ jest zatem formą dyscyplinowania Karimowa. Z kolei dla sąsiadów Uzbekistanu Rosja staje się niejako gwarancją ochrony przed ekspansją uzbecką. Sam projekt sił regionalnych i obecności rosyjskiej w regionie godzi w strategiczne interesy Uzbekistanu, który znów próbuje dystansować się od Rosji, ograniczać jej możliwości wpływania na sytuację w regionie. Wobec tego obecność wojsk rosyjskich w bezpośrednim sąsiedztwie Uzbekistanu

nie mieści się wśród taktycznych ustępstw, do których gotów jest Karimow. Pierwszym wyraźnym krokiem Rosji nastawionym m.in. na wywieranie presji na Uzbekistan jest utworzenie bazy lotniczej w Czkałowsku (północny Tadżykistan), co oznacza, że rosyjskie samoloty w ciągu kilkunastu minut mogą znaleźć się nad wszystkimi strategicznymi obiektami Uzbekistanu⁸. Zasadnicze siły szybkiego reagowania mają powstać na wiosnę 2001 r. w oczekiwaniu na kolejne akcje IRU i przewidywany wzrost napięcia na granicy z Afganistanem, a wszystko wskazuje na to, że nie będą to tym razem wojska wyłącznie na papierze.

Od czasów letniej ofensywy Talibów Rosja ze zdwojonym zainteresowaniem zaczęła przyglądać się wydarzeniom afgańskim, zajęła przy tym stanowczo antytalibańskie stanowisko. Nie wyklucza także możliwości prewencyjnych ataków (powietrznych) na Talibów pod pretekstem niszczenia baz terrorystów. Działania te spowodować mogłyby odwet Talibów skierowany na sąsiadujące z nimi państwa Azji Centralnej. Taki atak potwierdziłby tylko potrzebę obecności rosyjskiej i sił regionalnych.

Można zatem mówić o formowaniu się systemu bezpieczeństwa regionalnego w oparciu o Rosję⁹. Rosja ma szansę wypracować twarde instrumenty nacisku na region, co ma istotne znaczenie przy jej słabej pozycji ekonomicznej i pewnym zużyciu dotychczasowych instrumentów politycznych.

Charakterystyczne, że umacniając się wojskowo, Rosja staje się głównym architektem życia politycznego w regionie, tworzy system, w którym wokół niej i jej inicjatyw koncentruje się życie regionu. W ostatnich miesiącach niemal nie było dwustronnych spotkań głów państw Azji Centralnej, spotykali się oni ze sobą wyłącznie na szczytach odbywających się pod patronatem Moskwy. I, co znamienne, nie są to wyłącznie spotkania dotyczące bezpieczeństwa. Okazję do szczytów daje współpraca w ramach Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej, którą powołano zaledwie dzień przed podpisaniem układu o utworzeniu sił szybkiego reagowania. Wspólnota, w skład której wchodzi Rosja, Białoruś, Kazachstan, Kirgizja i Tadżykistan, wypracować ma mechanizmy odtwarzające wspólną przestrzeń gospodarczą między tymi państwami. I choć w ciągu kwartału od jej utworzenia nie poczyniono żadnych realnych kroków (podobnie jak wcześniej z Unią Celną), pozostaje ona faktem politycznym o dużych możliwościach.

Rosja a zagrożenie islamskie w Azji Centralnej

Uzasadnieniem zwiększającej się obecności rosyjskiej w Azji Centralnej jest niestabilność regionu i zagrożenie ze strony wyrotowych ruchów islamskich typu IRU. Nie zagłębiając się w historię, powiązania, deklaracje programowe IRU, jasno można odpowiedzieć na jedno tylko pytanie *cui bono?*, kto czerpie korzyść, ten prawdopodobnie jest sprawcą. Jedynym beneficjentem zagrożenia islamskiego jest Rosja, która dzięki takiemu zagrożeniu umacnia się w regionie.

Należy pamiętać, że w podobnych okolicznościach rosyjskie bazy pojawiły się w Tadżykistanie¹⁰ – wojska rosyjskie pomagały władzom w Duszanbe zwalczać opozycję islamską. Obecnie bazy rosyjskie sąsiadują z bazami IRU znajdującymi się w Tadżykistanie, a Rosja wbrew uroczystym deklaracjom nie robi nic, by je zlikwidować. Wręcz przeciwnie: przygotowania IRU do walk w 2000 r. odbyły się przy pomocy agend rządowych Tadżykistanu, czyli najwierniejszego sojusznika Rosji; Rosja, podobnie jak Tadżycy, była bierna wobec walk trwających w Kirgizji i Uzbekistanie, nie dopuściła natomiast do jakichkolwiek akcji na terytorium Tadżykistanu, do czego dążył Uzbekistan. Zdaje się to potwierdzać tezę, że istnienie ugrupowań typu IRU jest wygodne dla Rosji, co więcej – może być ona ich inspiratorem. Tym bardziej że głównym celem IRU jest sprawiający najwięcej problemów Rosji Uzbekistan.

Tadżykistan jest najpełniejszą realizacją modelu kontrolowanej przez Moskwę niestabilności. Doszło tam do niemal całkowitego zaniku aparatu państwowego i jego funkcji: rząd nie ma instrumentów do kontroli kraju i jest zmuszony dzielić swoje kompetencje z lokalnymi przywódcami wojskowymi, ugrupowaniami mafijno-klanowymi i Rosjanami. Tadżykistan, paradoksalnie, jest jedynym krajem regionu, w którym legalnie działają partie islamskie, a byli mudżahedini mają miejsca w rządzie, parlamencie i urzędach centralnych. I są oni w równym stopniu wykorzystywani przez Rosjan, jak i stronę rządową. Rosja, przez swoją obecność wojskową i rozgrywanie wewnętrznych konfliktów, zapewnia sobie niekwestionowaną dominację w kraju i instrument kreowania sytuacji w regionie. Wojskowym rosyjskim Tadżykistan pozwala uzyskiwać dużą część zysków z tranzytu narkotyków przez terytorium kraju, daje możliwości awansów, kariery itp. Kontrola rosyjska nad narkotykami i IRU daje najbardziej spektakularne narzędzia eksportu tadżyckiej niestabilności do innych krajów regionu.

Układ, który funkcjonuje w Tadżykistanie, jest dla Rosji wygodny i nie wymaga wielkich nakładów. Przynosi za to ogromne korzyści

polityczne. Tadżykistan jest dziś niewątpliwie najlepszym dla Rosji modelem zagwarantowania rosyjskich interesów, modelem, w którym kontrolowana niestabilność i konflikty, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne są stanem wzorcowym.

Sytuacja może się jednak wymknąć spod kontroli, a to byłoby ogromnym zagrożeniem dla Rosji. Obecność wojskowa staje się zatem sposobem kontroli nie tylko nad państwami regionu, ale i nad mudżahedinami, inąd Afganistanem. Wsamej Moskwie nie brak zresztą poważnych obaw, czy w ogóle można grać z niebezpieczeństwem. Wyrazem takich tendencji były prowadzone z Talibami od kwietnia do sierpnia 2000 r. bezpośrednie, tajne rozmowy, które miały przygotować Rosję na pokojowe ułożenie stosunków z nimi po ich spodziewanym wówczas zwycięstwie nad Sojuzem Północnym. Ostatecznie rozmowy Moskwa przerwała, wznowiła pomoc dla Masuda, pokazując tym samym, że obawy, jakie budzą mudżahedini i Talibowie, są mniejsze niż spodziewane korzyści.

Alternatywy i niewiadome

Rosja ma niewątpliwie największy wpływ na rozwój sytuacji w Azji Centralnej ispotyka się z coraz większą uległością ze strony państw regionu w dziedzinie bezpieczeństwa.

Nie oznacza to bynajmniej, że umacnianie się w poszczególnych państwach odbywa się bez oporu, że nie musi się ona liczyć z konkurencją i że kontroluje wszystkie elementy gry regionalnej i ponadregionalnej. Przede wszystkim państwa Azji Centralnej w ciągu ostatnich dziewięciu lat zdołały wykształcić organizmy polityczne i gospodarcze rozwijające się niezależnie od Rosji (z najmniejszymi efektami w dziedzinie bezpieczeństwa). W Azji Centralnej z każdym rokiem prawo, struktury państwa, społeczeństwa, gospodarki coraz mniej przystają do również zmieniającej się Federacji Rosyjskiej. Od dziewięciu lat region otwarty jest na świat – i w sensie gospodarczym (towary rosyjskie ustąpiły miejsca irańskim, chińskim, tureckim), i w sensie politycznym (choć z większymi trudnościami).

Swą obecność w Azji Centralnej oprócz Rosji starają się również umacniać inne państwa: USA, Turcja, Iran, Pakistan, Chiny, co zwiększa pole manewru państwom Azji Centralnej. Rozgrywka między tymi państwami czyni Azję Centralną istotnym elementem „Wielkiej Gry” toczącej się o przyszły układ sił na całym bezmała kontynencie, a przez fakt zaangażowania w „Grę” największych mocarstw światowych – na świecie.

Zachód wobec Azji Centralnej czasu Batkenów

Dla Zachodu, zwłaszcza dla najbardziej aktywnych USA i Turcji, celem strategicznym jest zbudowanie na południowych rubieżach b. ZSRR stabilnego pasa państw powiązanych politycznie, gospodarczo, militarnie i kulturalnie z Zachodem, niezależnego od Rosji i Iranu. W wymiarze tej analizy oznacza to dążenia do wyrwania krajów Azji Centralnej spod politycznej i militarnej dominacji Rosji. Tradycyjnie najbardziej otwarty na takie inicjatywy jest Uzbekistan, współpracujący w dziedzinie wojskowej z USA i Turcją. Kryzys batkeński 1999 i jednoczesna krytyka Karimowa ze strony Zachodu za łamanie praw człowieka pchnęły Taszcent w stronę Rosji. Kryzys batkeński z 2000 r. pokazał jednak niejednoznaczność sojuszu z Rosją, dał zatem okazję do ponownego zbliżenia z Zachodem. Z początkową biernością Moskwy (w pierwszych tygodniach kryzysu) kontrastowało ożywienie na linii Taszcent–Waszyngton i Taszcent–Ankara. W ciągu kilku miesięcy od sierpnia 2000 r. doszło do kilkunastu wzajemnych wizyt na rozmaitych szczeblach m.in. w Azji Centralnej gościł prezydent Turcji Ahmed Necdet Sezer, turecki minister spraw wewnętrznych, wojskowi, politycy i biznesmeni; wysocy urzędnicy administracji waszyngtońskiej i Pentagonu, m.in. doradca sekretarza stanu Steven Seistanovich; nowy minister obrony narodowej Uzbekistanu swoją pierwszą zagraniczną wizytę złożył w Waszyngtonie. Podpisano szereg szczegółowych umów dotyczących zakupu sprzętu wojskowego, szkolenia Uzbeków na Zachodzie, wspólnych projektów do walki z terroryzmem itp. USA zasugerowały gotowość zastąpienia Rosji w ochronie przed Talibami, chcąc przeprowadzać bombardowania Afganistanu z terytorium Uzbekistanu lub Kazachstanu, co ostatecznie nie doszło do skutku.

Choć trudno oczekiwać, że współpraca Uzbekistanu z Zachodem mogłaby nabrać charakteru strategicznego i wiążącego, daje ona doraźną pomoc dla Taszcentu, pozwala zmniejszać skutki politycznej izolacji, w jakiej obecnie się znajduje, wreszcie stanowi element przetargowy wobec Rosji. Dotychczasowa polityka Karimowa pokazuje, że jego możliwości polityczne siłą rzeczy ograniczają się do lawirowania między Rosją i Zachodem. Wydaje się, że właśnie możliwość manewru, rozgrywania interesów silniejszych od siebie, owa „polityka wielowektorowa”, stanowi o niezależności politycznej państw Azji Centralnej. Karimow nie jest w stanie całkowicie zbagatelizować Moskwy, bo to Moskwa, a nie Waszyngton ma realne instrumenty, żeby go usunąć albo utrzymać na fotelu prezydenckim. Doniesienia o grudniowych rozmowach

wach Karimowa z prezydentem Rosji Władimirem Putinem każą przypuszczać, że Taszkent przyjął do wiadomości dominację Rosji (nowa rosyjska baza lotnicza w Czkałowsku zapewne mu w tym pomogła), i dalej próbować będzie gry na dwa fronty. Od Waszyngtonu i Ankary zależy, jak w takiej grze znajdą miejsce dla swoich interesów.

„Wielka Gra” – odcinek południowy

Przyszłość republik centralnoazjatyckich i pozycja Rosji na całym Środkowym Wschodzie i w Azji Południowej zależy w znacznym stopniu od sytuacji w Afganistanie. Jest to kolejny czynnik wymykający się pełnej kontroli Moskwy. Wpływ na rozwój sytuacji w Afganistanie Moskwa ma przede wszystkim poprzez Sojusz Północny. Udzielając mu pomocy wojskowej lub ją wstrzymując, może pośrednio wpływać na układ sił w Afganistanie. Wstrzymanie pomocy dla Masuda zimą roku 1999 przyczyniło się do jego porażki w sierpniu i wrześniu 2000 r. Z kolei całkowite zwycięstwo Talibów poważnie zagrażałoby strategicznym interesom Rosji nie tylko w Afganistanie, ale i w Azji Centralnej.

Jednym z atutów, które pozwalają Rosji kontrolować Azję Centralną, jest kontrola szlaków transportowych regionu. Uspokojenie sytuacji w Afganistanie stwarzałoby możliwość otwarcia regionu na południe, demonopolizacji transportowej pozycji Rosji, o co od lat stara się Turkmenia. Zwycięstwo Talibów oznaczałoby równocześnie istotny wzrost znaczenia protektora Talibów – Pakistanu. Duże prawdopodobieństwo takiej sytuacji mogło także spowodować rewolucję w polityce regionalnej Azji Centralnej. Kazachstan, Kirgizja, a zwłaszcza Uzbekistan nawiązały jesienią 2000 r. nieformalne stosunki z Talibami i bliskie były ich dyplomatycznego uznania (do tej pory uczyniły to jedynie Pakistan, Arabia Saudyjska i Zjednoczone Emiraty Arabskie). Dla Karimowa zbliżenie z Talibami, których do tej pory zwalczał, pozwoliłoby równocześnie wyrwać się z regionalnej izolacji i „oswoić” największego wroga – wojujący islam, a zatem osłabić rosyjskie instrumenty nacisku¹¹. Tendencje takie próbował wzmocnić w regionie przywódca Pakistanu – Musharraf, goszczący w Aszchabadzie i Astanie. Pakistan próbuje także zaistnieć w ramach Szanghajskiej Piątki, co pozwoliłoby mu współtworzyć polityczną rzeczywistość w regionie. Jak dotąd inicjatywy pakistańskie w regionie nie przynoszą większych efektów. Ponadto sukcesy Talibów i Pakistanu w Afganistanie ożywiły współpracę w ramach dawnego strategicznego trójkąta Moskwa – Teheran – Delhi, pomoc którego pozwoliła Sojuszowi

Północnemu przetrwać, a następnie przejść do kontrofensywy¹². Zacieśnienie współpracy między Rosją, Iranem, Indiami, co poza współpracą w kwestii afgańskiej wiąże się z rozwijającą się współpracą polityczną i militarną, może znacznie osłabić wpływ USA na procesy zachodzące w Azji Centralnej i w samym Afganistanie, jakkolwiek o strategicznym i przyszłościowym charakterze trójkąta za wcześnie mówić. Czynione przez Waszyngton próby uspokojenia Afganistanu (m.in. przez utworzenie koalicyjnego rządu pod patronatem b. króla Zahir Szaha i rady plemion, Loya Jirgi) i likwidacji leżących na terytoriach kontrolowanych przez Talibów źródeł narkotyków i terroryzmu islamskiego, jak dotąd nie dały żadnych rezultatów. Sukces, jakim było wprowadzenie w grudniu 2000 r. sankcji ONZ przeciw Talibom, o co zabiegały USA, oraz gotowość amerykańskich bombardowań obozów terrorystów działających pod patronatem Talibów, osłabił nadto związek z Pakistanem, jedynym partnerem USA w regionie.

Dla Azji Centralnej to nie najlepsze perspektywy: wojna w Afganistanie prędko się nie zakończy, a zatem nie ma mowy o otwarciu na południe; trwający konflikt afgański pozwala Rosji rozgrywać zagrożenie islamskie; aktywność Rosji w Afganistanie może wciągnąć Azję Centralną w konflikt, co dalej wzmocniac będzie pozycję Rosji.

Prognozy

1. Należy spodziewać się kolejnego ataku IRU na Kirgizję i Uzbekistan. Po pierwsze wynika to z faktu, że IRU nie zostało rozbite, dysponuje relatywnie dużą siłą, a brak działania odbiera mu rację bytu. Po drugie wynika to z założenia, że Rosja inspiruje IRU: atak wymierzony przede wszystkim w Uzbekistan byłby sposobem upokorzenia Karimowa i wciągnięcia go w orbitę wpływów Rosji.
2. Należy spodziewać się zaognienia wojny w Afganistanie. Żadne z mocarstw pośrednio zaangażowanych w konflikt nie dopuści do zdominowania Afganistanu przez swoich przeciwników. Siły Sojuszu Północnego postarają się odbudować swoją pozycję dzięki pomocy z zewnątrz. Porozumienie pokojowe między Sojuszem Północnym a Talibami wydaje się mało prawdopodobne, azawarte byłoby wręcz niemożliwe do dotrzymania przez obie strony. Prawdopodobne jest czynne zaangażowanie się Rosji i jej sojuszników w konflikt np. w postaci ataków powietrznych, co niewątpliwie zaogniłoby sytuację w regionie.
3. Powyższa sytuacja przyspieszy tworzenie regionalnych sił szybkiego reagowania pod patronatem Rosji, powstawanie kolej-

nych rosyjskich baz wojskowych w Azji Centralnej i zwiększanie ilości wojsk rosyjskich na granicy z Afganistanem.

4. Należy się spodziewać ostrych przejawów kryzysu wewnętrznego w Uzbekistanie. Karimow nie podejmuje żadnych kroków mogących rozładować kryzys społeczny i gospodarczy. Uzbekistan poniesie także główny ciężar ataków IRU – pozwoliłoby to udowodnić Karimowowi potrzebę ścisłej współpracy z Rosją, która zapewne obroni przed IRU Kirgizję. W przypadku dalszego opierania się Karimowa bliskim związkom z Rosją nie można wykluczyć inspirowanej przez Kreml zmiany na stanowisku prezydenta Uzbekistanu: kraj dysponuje wystarczającym potencjałem niestabilności, żeby zaaranżować usunięcie Karimowa. Należy również pamiętać, że w podobnych sytuacjach Rosja usunęła prezydentów Gruzji – Gamsachurdie i Azerbejdżanu – Elczibeja.

5. Rozwój sytuacji w regionie niewądnacnie wskazuje na rosnącą pozycję Kazachstanu. Jest to kraj najbardziej uporządkowany wewnętrznie, dysponujący dużym potencjałem gospodarczym i ludzkim, najmniej narażony na wewnętrzne wstrząsy, w tym na zagrożenie fundamentalizmem islamskim. Osłabienie Uzbekistanu, wyważona polityka Nazarbajewa, wreszcie bogactwa naturalne czynią z Kazachstanu najpoważniejszego i najbardziej wiarygodnego partnera zarówno dla Rosji, jak i dla Zachodu, Iranu i Pakistanu w regionie Azji Centralnej.

6. Należy się spodziewać dalszego zainteresowania regionem USA, Turcji i Pakistanu. O jego sile zadecyduje jednak rozwój sytuacji wewnętrznej w tych krajach: polityka nowego prezydenta USA George'a Busha wobec Rosji, Iranu i Pakistanu (osłabienie strategicznego sojuszu między USA i Pakistanem nastąpiło za prezydentury Clintona); stabilności w Pakistanie w sytuacji narastających konfliktów wewnętrznych związanych m.in. z „talibaniczacją” Pakistanu; wreszcie od sytuacji w Iranie (obok licznych nierozwiązanych problemów. Iran czekają burzliwe wybory prezydenckie).

Krzysztof Strachota

¹ M.in. Sanobar Szermatowa, „Druzja i wragi Rachmonowa”, *Moskowskije Nowosti*, 12.09.2000 [potwierdzone obserwacją na miejscu – K.S.].

² por. General (retd) Mirza Aslam Beg „Taliban baffle military analysts”, „The News: Jang-Comment”, 11.08.2000.

³ M.in. Władimir Muchin, „Kardynalna wojenna reforma w Uzbekistanie”, *Niezawisimaja Gazieta*, 06.10.2000.

Kazakistan: Power Shift in Central Asia, 22.09.2000 www.stratfor.com

⁴ por. Dr. Robert M. Cutler, „Uzbekistan's Foreign Policy And Its Domestic Effects”, *Biweekly Briefing*, 8.11.2000.

⁵ Czyli *Układ o bezpieczeństwie zbiorowym WNP* został podpisany w maju 1992 r. w Taszkencie, a w kwietniu 1994 r. ratyfikowany na 5 lat. Podpisany został przez Armenię, Azerbejdżan, Gruzję, Białoruś, Kazachstan, Kirgizję, Rosję, Tadżykistan i Uzbekistan, który ogłosił wystąpienie z niego w lutym 1999 r.

⁶ Utworzony w listopadzie 1997 r. przez Gruzję, Ukrainę, Azerbejdżan i Mołdawię (GUAM); poszerzony w kwietniu 1999 o Uzbekistan (GUUAM).

⁷ M.in. „W Rossii pojawił się azjatycki batalion iz-za wierojatności stołkownienija s talibami wiesnoj buduszczeogo goda”, *Gazieta.ru*, 11.10.2000.

M.in. Aleksandr Orłow, „Uspiech Rossii kak nieudacza Sodruezestwa”, *Wojennoje Obozrenije, GazietaSNG.ru*, 11.10.2000.

por. „CIS collective security system: implications for Central Asia”, *The NIS Observed: An Analytical Review*, vol. V, no. 16, 25.10.2000.

⁸ Jurij Czernogajew, „Rossija obustroit w Tadżykistanie wojennyj aerodrom. W połuczacie lota do luboj iz stolic Sriedniej Azii”, *Kommiersant*, 27.12.2000.

⁹ Por. Dmitri Trenin, „Central Asia's Stability and Russia's Security”, *Carnegie Moscow Center*-November 2000.

¹⁰ Faktycznie są one w Tadżykistanie nieprzerwanie od czasów ZSRR, choć z chwilą rozpadu zmieniły się ich status.

¹¹ Por. Pauline Jones Luong, „A Dangerous Balancing Act: Karimov, Putin, and the Taliban”, *Yale University*-November 2000.

¹² „Indo-Russo nexus against Taliban...”, *Frontier Post*, 06.10.2000. „The New Course of Indian Relations With Russia”, 03.10.2000, www.stratfor.com

Kaspijska ropa i gaz – realia pod koniec roku 2000

Anna Wołowska

Kaspijskie zasoby surowców energetycznych nie mają i najprawdopodobniej nie będą miały większego znaczenia w skali światowej. Jednak to właśnie region kaspijski ma szansę stać się eksporterem ropy, który zmniejszy uzależnienie krajów europejskich od ropy arabskiej, a Rosji zagwarantuje ilości gazu niezbędne do zaspokojenia potrzeb wewnętrznych i utrzymania dotychczasowego poziomu eksportu. Dla Azerbejdżanu, Kazachstanu i Turkmenii potwierdzenie istnienia kolejnych złóż to nie tylko możliwość zwiększenia dochodów, lecz również dodatkowy argument przetargowy w grze o przyszłość całego regionu. Stawką w tej grze jest szansa na ograniczenie wpływów gospodarczych, a co za tym idzie również politycznych Rosji w regionie.

Wydarzeniem ubiegłego roku było ogłoszenie wstępnych wyników badań z kazachstańskiego złoża Kaszagan. W wydanym pod koniec lipca 2000 r. oświadczeniu międzynarodowe konsorcjum OKIOC (Offshore Kazakhstan Operating Company) prowadzące badania w kazachstańskiej części szelfu Morza Kaspijskiego potwierdziło odkrycie znacznych ilości ropy. Choć stwierdzono w nim jedynie, że wstępne wyniki badań są obiecujące, a określenie wielkości złoża będzie możliwe dopiero po wykonaniu kolejnych odwiertów, podane przez OKIOC informacje spowodowały gwałtowny wzrost zainteresowania regionem. Wraz z potwierdzeniem istnienia tzw. wielkiej ropy zaczęły rosnać szanse na realizację projektów nowych tras transportowych, w tym również uchodzącego dotychczas za nierealistyczny, konkurencyjnego wobec tras rosyjskich projektu Baku–Ceyhan. Obawa przed utratą pozycji monopolisty w dziedzinie transportowej oraz wzrost zapotrzebowania na surowce energetyczne w samej Rosji spowodowały, że w ciągu ostatniego roku determinacja Moskwy w sprawie utrzymania kontroli nad tranzytem kaspijskich surowców gwałtownie wzrosła. Jednak mimo szeregu podejmowanych przez Moskwę działań, kwestia przyszłości regionu nie została jeszcze ostatecznie przesądzona.

O co toczy się gra – jaka jest rzeczywista wielkość kaspijskich złóż?

Obecnie wielkość potwierdzonych zasobów ropy naftowej regionu kaspijskiego dwukrotnie przewyższa wielkość zasobów Morza Północnego, jednak dla bilansu energetycznego świata takie wielkości nie mają większego znaczenia (ropa kaspijska stanowi zaledwie 3,4% zasobów światowych). Jednocześnie przewidywania co do wielkości zasobów kaspijskich złóż kilkakrotnie przewyższają wielkość zasobów dotychczas potwierdzonych. Jeżeli okazałyby się one prawdziwe, region kaspijski mógłby zacząć konkurować z Arabią Saudyjską, jednak głosy o „drugiej Zatoce Persejskiej” nadal byłyby mocno przesadzone [patrz: *Tabela nr 1. Zasoby ropy naftowej w regionie kaspijskim*, s. 26].

Spośród państw regionu zarówno największe potwierdzone, jak i przewidywane zasoby ropy naftowej ma Kazachstan, on też jest i będzie głównym regionalnym eksporterem tego surowca [patrz: *Tabela nr 2. Produkcja ropy naftowej w regionie kaspijskim*, s. 26]. Obecnie drugie miejsce zarówno pod względem zasobów, jak i produkcji zajmuje Azerbejdżan. Natomiast przewidywania co do potencjalnych zasobów tego surowca wskazują, że rezerwy turkmeńskie mogą znacznie przewyższać wielkość złóż azerbejdżańskich. Mimo to większe szanse na zwiększenie eksportu w ciągu najbliższych lat będzie miał Azerbejdżan.

Potwierdzone zasoby gazu ziemnego w regionie kaspijskim są wprawdzie ponad pięciokrotnie mniejsze od rezerw bliskowschodnich czy rosyjskich, jednak w skali światowej mają potencjalnie większe znaczenie niż kaspijska ropa – stanowią 6,3% światowych zasobów tego surowca. Najbardziej optymistyczne przewidywania co do wielkości kaspijskich złóż gazowych mówią, że mogą być one nawet dwukrotnie większe niż dotychczas potwierdzone [patrz: *Tabela nr 3. Zasoby gazu ziemnego w regionie kaspijskim*, s. 27]. Zarówno największe złoża potwierdzone, jak i przewidywane znajdują się w Turkmenii. Chociaż obecnie największym regionalnym producentem gazu jest Uzbekistan, jednak ze względu na znaczną konsumpcję wewnętrzną ma on niewielkie znaczenie jako eksporter [patrz: *Tabela nr 4. Produkcja gazu ziemnego w regionie kaspijskim*, s. 27]. Głównym eksporterem gazu jest i będzie Turkmenia, której poziom eksportu przewyższa wielkość eksportu uzbeckiego ponad dziesięciokrotnie.

Komu potrzebne są kaspijskie surowce energetyczne?

Kaspijska ropa może mieć istotne znaczenie dla Europy Zachodniej oraz Turcji – zwiększające się możliwości importowe pozwoliłyby tym krajom na ograniczenie zależności od dostaw ropy bliskowschodniej, a Turcji gwarantowałyby również znaczne wpływy z tranzytu surowca. Jednak śródlądowe położenie głównych kaspijskich producentów surowców energetycznych w połączeniu ze znaczną odległością od potencjalnych rynków zbytu i brakiem odpowiedniej infrastruktury transportowej ogranicza ich możliwości eksportowe. Konieczność zastosowania transportu surowców rurociągami (metodą znacznie droższą niż np. przewóz tankowcami) wymaga znacznych inwestycji. Tymczasem brak ostatecznej odpowiedzi na to podstawowe dla regionu pytanie – jakie są zasoby surowców w regionie kaspijskim? – od lat spowalnia działania potencjalnych inwestorów. Obecny poziom produkcji jest zbyt niski, by mógł gwarantować opłacalność większych inwestycji. Jednocześnie prognozy są na tyle obiecujące, że konsorcja międzynarodowe skłonne są czekać na ich oficjalne potwierdzenie. Odpowiedź na pytanie o ilość surowców w regionie wymaga przeprowadzenia dokładnych badań, na które potrzeba czasu i środków. Sposób prowadzenia poszukiwań wydaje się potwierdzać tezę o celowym opóźnieniu przez międzynarodowe konsorcja ogłoszenia ostatecznych wyników w oczekiwaniu na przewidywany wzrost światowego, a zwłaszcza europejskiego zapotrzebowania na surowce energetyczne w ciągu najbliższych lat. Zagraniczni inwestorzy nie są obecnie zainteresowani szybkim wydobyciem i sprzedażą surowców. Ich celem jest zagwarantowanie sobie dostępu do złóż w przyszłości i poczynienie wstępnych, niewielkich w porównaniu z wymaganymi inwestycji.

Mimo iż w Kazachstanie powstało ponad 40, a w Azerbejdżanie ok. 20 konsorcjów międzynarodowych zajmujących się poszukiwaniem, wydobyciem ropy i budową nowych rurociągów, tylko nieliczne z nich zaangażowały się w te przedsięwzięcia na większą skalę. Są to: w Kazachstanie TengizChevroil, Caspian Pipeline Consortium i OKIOC, w Azerbejdżanie – AIOC¹.

Przedłużające się wyczekiwanie na ostateczne decyzje jest zdecydowanie na rękę stronie rosyjskiej, która zyskując na czasie, może realizować projekty udoskonalania własnej sieci transportowej, przez co zwiększa jej konkurencyjność. Dla Rosji znaczenie strategiczne ma import kaspijskiego gazu. Pogłębiający się kryzys

rosyjskiego sektora gazowego – wzrost deficytu surowca na rynku wewnętrznym przy jednoczesnej konieczności utrzymania eksportu – powoduje, że Rosja zmuszona jest poszukiwać dodatkowych źródeł jego importu. W tej sytuacji możliwość korzystania z zasobów państw kaspijskich wydaje się być rozwiązaniem idealnym: pozwala przy stosunkowo niskich nakładach zaspokoić potrzeby wewnętrzne i utrzymać planowany poziom eksportu. Nie mniej istotny od samego importu surowców jest fakt utrzymywania przez Rosję monopolu na ich transport, a co za tym idzie, znacznych wpływów politycznych w regionie.

Dla Stanów Zjednoczonych kwestia surowców kaspijskich to przede wszystkim problem natury politycznej. Zgodnie z dotychczasową koncepcją administracji amerykańskiej, głównym celem USA w regionie kaspijskim było stworzenie na południowych obszarach byłego ZSRR stabilnej politycznie i ekonomicznie strefy bezpieczeństwa, powiązanej z Zachodem, niezależnej od Rosji i Iranu. Stąd też poparcie, jakiego Waszyngton udziela projektom stworzenia sieci transportowej, umożliwiającej eksport kaspijskich surowców z pominięciem pośrednictwa Rosji. Przetłamanie rosyjskiego monopolu transportowego mogłoby w sposób zasadniczy zwiększyć szanse państw kaspijskich na niezależność gospodarczą. Amerykańska koncepcja ma jednak jeden zasadniczy mankament – opiera się na argumentach politycznych, a nie ekonomicznych, co powoduje, że w obecnej sytuacji nie sposób przekonać do niej zachodnich inwestorów. Z ekonomicznego punktu widzenia znacznie korzystniejsza wydaje się realizacja projektów wspieranych przez stronę rosyjską, stąd też poparcie, jakim cieszą się one wśród koncernów międzynarodowych. Zaangażowanie firm zachodnich w realizację tych projektów świadczy o znacznym rozdźwięku pomiędzy interesami politycznymi państw Zachodu a interesami zachodnich firm.

W rozważaniach na temat znaczenia kaspijskich surowców energetycznych nie sposób pominąć nadziei, jakie ze wzrostem wydobycia wiążą państwa-producenci oraz wpływu eksportu ropy igażu na obecną sytuację gospodarczą tych państw. W Turkmenii poziom eksportu gazu jest czynnikiem w znacznej mierze determinującym wielkość produktu krajowego brutto. W Kazachstanie eksport surowców energetycznych stanowi ponad 40% wielkości całego eksportu, w Azerbejdżanie ponad 75% (dane za: Kazakistan Economic Trends IV-VI 2000; Azerbaijan Economic Trends VI-XII 1999). Dalsze zwiększanie wydobycia i eksportu daje gwarancje dodatkowych wpływów budżetowych niezbędnych dla

funkcjonowania gospodarek tych państw oraz zwiększa ich szanse na niezależność gospodarczą. Jednak gwałtownemu rozwojowi przemysłu wydobywczego towarzyszy niebezpieczeństwo całkowitego uzależnienia się państw kaspijskich od tej właśnie gałęzi przemysłu.

Działania na rzecz eksportu surowców kaspijskich na rynki światowe

Obecnie niemal cały eksport kaspijskich surowców energetycznych na rynki zewnętrzne kontrolowany jest przez Moskwę [patrz: *Zestawienie „Główne szlaki eksportu...”, s. 25 oraz Mapa, s. 52*]. Dwoma rosyjskimi ropociągami (z kazachstańskiego portu Atyrau na północnym wybrzeżu Morza Kaspijskiego do Samary – rafinerii nad Wołgą oraz ze stolicy Azerbejdżanu Baku do Noworosyjska – rosyjskiego terminalu naftowego nad Morzem Czarnym) płynie ponad 70% eksportowanej z regionu kaspijskiego rurociągami ropy; gazociągami Azja Centralna–Rosja–Europa ponad 80% gazu. Zasadniczym celem polityki rosyjskiej w regionie jest niedopuszczenie do zmiany tej sytuacji i przetłamania rosyjskiego monopolu tranzytowego. Podejmowane przez Kreml działania, mające na celu pogłębienie zależności transportowej państw kaspijskich wydają się bardzo skuteczne. Latem ub.r. władze rosyjskie podjęły decyzję o zwiększeniu kwot transportowych dla ropy kazachstańskiej rurociągiem Atyrau–Samara. Choć motywy tej decyzji były dla wszystkich jasne (ówczesny minister paliw i energetyki, Wiktor Kalużny stwierdził wprost, że jest to sposób na zmniejszenie zainteresowania Kazachstanu realizacją projektu Baku–Ceyhan), nie mogła ona nie ucieszyć borykającego się z problemem eksportu ropy Kazachstanu. Również budowa nowego rurociągu z Tengizu (największego kazachstańskiego eksploatowanego złoża ropy naftowej) do Noworosyjska, której zakończenie planowane jest na czerwiec br., wydaje się dla nieposiadającego alternatyw transportowych Kazachstanu bardzo korzystna. Imponująca jest również sprawność rosyjskiej dyplomacji w działaniach mających zapewnić Moskwie pełną kontrolę nad przyszłymi trasami eksportu kaspijskich surowców. Rosyjska reakcja na potwierdzenie odkrycia znacznych ilości ropy w kazachstańskim złożu Kaszagan była natychmiastowa – już kilka dni po ogłoszeniu przez OKIOC wstępnych wyników badań przedstawiciele rosyjskiego MSZ wystąpili z propozycją, by do eksportu nowo odkrytej ropy wykorzystać rurociąg Tengiz – Noworosyjsk. Pojawiły się deklaracje gotowości zwiększenia przepustowości budowanego rurociągu oraz budowy

dotkowego odcinka łączącego Kaszagan z rosyjskim rurociągiem. Przypomniano również o rosyjskiej gotowości przebudowy i zwiększenia przepustowości starego rurociągu Atyrau–Samara. Jednocześnie Rosja jest twardym negocjatorem, a mając silną pozycję przetargową może pozwolić sobie nawet na wstrzymanie importu surowca z kraju, który nie chce przyjąć jej warunków. Taktykę tę Rosjanie zastosowali m.in. w latach 1997–1998 w związku z nieporozumieniami dotyczącymi opłat tranzytowych, ceny i trasy przesyłania turkmeńskiego gazu. Dramatyczny spadek eksportu gazu, jaki nastąpił w wyniku zastosowanej przez Gazprom blokady eksportu turkmeńskiego surowca, dobitnie uświadomił Aszchabadowi stopień jego zależności od rosyjskiej sieci transportowej.

Efekty podejmowanych od lat prób przełamania rosyjskiego monopolu transportowego, popieranego przez Stany Zjednoczone i dążące do dywersyfikacji eksportu państwa kaspijskie, trudno nazwać imponującymi. Dotychczas powiodła się jedynie rekonstrukcja rurociągu Baku–Supsa (tzw. trasa zachodnia, ze stolicy Azerbejdżanu do gruzińskiego terminalu naftowego nad Morzem Czarnym; otwarta w kwietniu 1999 r.). W 1997 r., dzięki porozumieniu irańsko-turkmeńskiemu, został również otwarty gazociąg łączący pola gazowe w Turkmenii z północnym Iranem. Jednak niemal dwukrotnie niższa przepustowość trasy zachodniej w porównaniu z rurociągiem rosyjskim (Atyrau–Samara) oraz ponad czterokrotnie niższa od przepustowości gazociągu rosyjskiego (Azja Centralna–Rosja) przepustowość połączenia z Iranem powoduje, że nie sposób mówić w żadnym z wyżej wymienionych przypadków o przełamaniu rosyjskiego monopolu w dziedzinie transportowej.

Realizacja głównego, popieranego przez administrację amerykańską, projektu ropociągu Baku–Ceyhan (turecki terminal naftowy nad Morzem Śródziemnym), który w założeniu miałby niezależnić państwa kaspijskie od rosyjskiej sieci transportowej, w dalszym ciągu wydaje się mało prawdopodobna. Projekt ten jest najbardziej kosztownym z dotychczas proponowanych, a jego budowa, zdaniem specjalistów, byłaby ekonomicznie uzasadniona jedynie w przypadku zagwarantowania eksportu ropy tą trasą na poziomie 50 mln ton rocznie. Tymczasem planowana na rok 2000 produkcja Azerbejdżanu miała wynieść niewiele ponad 14 mln ton i choć w ciągu najbliższych ośmiu lat przewidywany jest ponad dwukrotny wzrost produkcji azerbejdżańskiej ropy, nie oznacza to, że będzie ona w całości transportowana do Ceyhanu. Zasilenie

rurociągu ropą kazachstańską wymagałoby nie tylko ostatecznego potwierdzenia istnienia nowych pokładów tego surowca i decyzji strony kazachstańskiej o przesyłaniu ropy właśnie tym rurociągiem, lecz również budowy dodatkowego połączenia przez Morze Kaspijskie do Baku.

Gorącym zwolennikiem projektu Baku–Ceyhan jest Turcja, oczymś świadczy m.in. podjęte przez Ankarę zobowiązanie sfinansowania budowy odcinka rurociągu przebiegającego przez terytorium tureckie (koszty szacowane są na 1,4 mld dolarów). Jednak ani naciski administracji amerykańskiej, ani zobowiązania Ankary, czy gesty parlamentów Azerbejdżanu, Gruzji i Turcji, które w połowie ub.r. jednogłośnie ratyfikowały pakiet dokumentów dotyczących budowy rurociągu Baku–Ceyhan nie przesądzą o realizacji projektu. Jak się wydaje, decydujący będzie wynik analizy techniczno-ekonomicznej projektu, którą w najbliższych miesiącach ma przeprowadzić grupa firm zachodnich oraz ewentualne poparcie projektu przez stronę kazachstańską.

Drugi z wielkich projektów transportowych popieranego przez administrację amerykańską – projekt budowy gazociągu transkaspijskiego (Turkmenia–Azerbejdżan–Turcja) – również utknął w martwym punkcie. Wprawdzie opracowane zostało *feasibility study*, a w 1999 r. utworzono międzynarodowe konsorcjum PSG, które miało się zajmować budową gazociągu, jednak od tego czasu prace w zasadzie się nie posunęły. Realizacja projektu bez jednoznacznego poparcia ze strony Turkmenii i deklaracji Aszchabadu o gotowości eksportu gazu tą właśnie trasą mija się z celem. Tymczasem wiosną ub.r. Azerbejdżan w związku z odkryciem znacznych zapasów gazu zaczął się domagać połowy kwoty przesyłowej gazociągu, co wywołało zdecydowane niezadowolenie Turkmenii i jak się wydaje, w rezultacie doprowadziło do kolejnego zbliżenia turkmeńsko-rosyjskiego. W maju, podczas wizyty Władimira Putina w Aszchabadzie, prezydenci obu państw zawarli wstępne porozumienie w sprawie zwiększenia w najbliższych latach dostaw turkmeńskiego gazu do Rosji o 10 mld m³ rocznie, do poziomu 50–60 mld m³. Podpisanie porozumienia, które miało obowiązywać 20–30 lat, oznaczałoby faktycznie rezygnację z projektu transkaspijskiego. Przewidywany zwiększający się eksport do Rosji na poziomie powyżej 30 mld m³, w połączeniu z planowanym eksportem 30 mld m³ gazu na Ukrainę, zużyciem wewnętrznym powyżej 11 mld m³ i potencjalną możliwością eksportu ok. 9 mld m³ do Iranu znacznie przekracza obecny poziom produkcji Turkmenii (ok. 46,4 mld m³ rocznie) i uniemożliwia Aszchabadowi angażowanie się w budowę gazociągu transkaspijskiego.

Mimo iż ostatecznie, w związku z nieporozumieniami dotyczącymi ceny gazu, nie doszło do podpisania długoterminowego porozumienia z Rosją, projekt budowy gazociągu transkaspjskiego pozostał w zawieszeniu.

Pozostałe projekty, alternatywne wobec tras rosyjskich, mają w większości jeszcze mniejsze szanse na realizację czy to z powodów ekonomicznych (ropociąg Kazachstan – Chiny, gazociąg Turkmenia – Chiny), czy też politycznych (ropociąg Kazachstan – Turkmenia – Afganistan – Pakistan, gazociąg Turkmenia – Iran – Turcja oraz Turkmenia – Afganistan – Pakistan).

Podsumowanie – efekty działań wokół surowców energetycznych regionu kaspijskiego

Najbardziej wyraźnym efektem gry prowadzonej wokół kaspijskich surowców jest pogłębiające się uzależnienie głównych regionalnych producentów ropy i gazu od Rosji. Łata zabiegów dyplomacji amerykańskiej oraz prób uniezależnienia się od Rosji podejmowanych przez władze nowo powstałych państw nie tylko nie zdołały pozbawić jej pozycji regionalnego monopolisty tranzytowego, lecz również nie przeszkodziły jej w umacnianiu się na tej pozycji. Jednocześnie należy pamiętać o dwóch istotnych kwestiach kształtujących rosyjską politykę wobec regionu. Z jednej strony, ze względu na brak środków finansowych Moskwa nie jest w stanie samodzielnie realizować swoich interesów w regionie i musi dla swoich projektów zyskiwać poparcie zagranicznych inwestorów (przykład „rosyjskiego” rurociągu Tengiz – Noworosyjsk, którego budowę zaledwie w 30% finansują firmy rosyjskie). Z drugiej natomiast, Kreml nadal posiada narzędzia polityczne i siłowe, z pomocą których jest w stanie przeciwstawić się projektom stanowiącym realne zagrożenie rosyjskich interesów strategicznych w regionie. Chodzi tu zarówno o naciski na przywódców poszczególnych państw, którzy w większości wywodzą się ze starej radzieckiej nomenklatury, jak i możliwość destabilizacji sytuacji w regionie np. poprzez zaognienie sytuacji wokół jednego z zamrożonych konfliktów na Zakaukaziu (np. Górnego Karabachu). Tak więc zarówno Rosja, jak i inwestorzy zagraniczni posiadają narzędzia, z pomocą których mogą uniemożliwić realizację planów strony przeciwnej. Jednocześnie, obydwu stronom zależy na zyskach z eksportu kaspijskich surowców i ze względu na argumenty czysto ekonomiczne skłonne są do daleko idących ustępstw.

Próba prognozy

1. Nic nie wskazuje na to, by w najbliższym czasie pojawiły się szanse na pozbawienie Rosji pozycji monopolisty transportowego w regionie kaspijskim, acz za tym idzie, na ograniczenie jej wpływów w regionie.
2. Otwarcie ropociągu Tengiz – Noworosyjsk w połowie bieżącego roku będzie kolejnym etapem wzmocnienia pozycji Rosji w regionie.
3. Szanse na realizację projektu Baku – Ceyhan, który potencjalnie mógłby ograniczyć uzależnienie transportowe państw kaspijskich od Rosji, są niewielkie. Jak się wydaje, obecnie jedynym sposobem zainteresowania tym projektem inwestorów zagranicznych jest ostateczne potwierdzenie istnienia wielkiej ropy w kazachstańskim złożu Kaszagan oraz decyzja o jej eksporcie tym właśnie rurociągiem.
4. Znacznie bardziej prawdopodobne wydaje się przejęcie kontroli nad eksportem ropy ze złoża Kaszagan przez Rosję (poprzez połączenie z rurociągiem Atyrau – Samara bądź wykorzystanie nowego połączenia Tengiz – Noworosyjsk). Decyzja strony kazachstańskiej o powierzeniu eksportu ropy z Kaszaganu pośrednikom rosyjskim najprawdopodobniej oznaczałaby ostateczne przekreślenie projektu Baku – Ceyhan.
5. Przewidywany wzrost deficytu ropy i gazu na rosyjskim rynku wewnętrznym i konieczność utrzymania eksportu powoduje, że przejęcie kontroli nad eksportem gazu i ropy z regionu kaspijskiego ma dla Rosji znaczenie zasadnicze. Chodzi tu zarówno o potrzeby wewnętrzne FR, jak i jej plany ekspansji, przede wszystkim na europejski i turecki rynek gazowy.
6. Brak odpowiednich środków finansowych powoduje, że realizacja rosyjskich interesów w regionie kaspijskim nie jest możliwa bez poparcia inwestorów zagranicznych. Z kolei angażującym się w regionie firmom zachodnim współpraca z Rosją daje swego rodzaju gwarancje bezpieczeństwa inwestycji. Wydaje się więc, że wobec braku innych perspektywicznych możliwości funkcjonowania inwestorów zagranicznych w regionie, ten obopólnie korzystny układ będzie się umacniał.
7. Zaskakujące zwroty w negocjacjach gazowych prowadzonych przez Turkmenię powodują, że przewidywanie jej kolejnych posunięć wydaje się całkowicie nierealne. Wperspektywie długoterminowej spodziewać się jednak można dalszego uzależnienia Aszchabadu od rosyjskiego systemu transportowego.
8. Interesy polityczne państw Zachodu w regionie kaspijskim są często sprzeczne z interesami zachodnich firm. Zaangażowania inwestorów zagranicznych w regionie nie należy więc interpre-

wać jako potwierdzenia umacniania się pozycji tych państw nad Morzem Kaspijskim.

Anna Wołowska

Załączniki

I. Główne szlaki eksportu ropy (dane dotyczące przepustowości poszczególnych tras za US EIA Caspian Sea Report, July 2000).

a) działające

Atyrau–Samara wybudowany 30 lat temu; w Samarze łączy się z systemem Drużba; obecna przepustowość 10,3 mln ton rocznie (0,21 mln bbl/d), plany zwiększenia przepustowości do 15,4 mln ton rocznie (0,31 mln bbl/d);

Baku–Noworosyjsk (trasa północna) otwarta pod koniec 1997 r.; przez Rosję uznawana za rozwiązanie optymalne pod względem ekonomicznym – opiera się na już istniejącej infrastrukturze; długość 1347 km;

Jednak ma sporo minusów:

– przebiega przez terytorium Czeczenii, od września 1999 r. działa kolejowa obwodnica odcinka czeczeńskiego przez Dagestan, jednak jej przepustowość ze względów technicznych jest minimalna (3,4 mln ton rocznie)

– przepustowość 14,8 mln ton rocznie (0,3 mln bbl/d), co przy przewidywanym wzroście wydobywania może już wkrótce okazać się niewystarczające; co więcej port przeladunkowy Noworosyjsk nie jest przygotowany do zwiększenia wielkości dostaw

– w tym rurociągu wysokiej jakości ropa azerska jest mieszana ze znacznie gorszą jakościowo ropą z nad Wołgi i Syberii Zachodniej.

– problem stanowi również transport trafiającej do Noworosyjska ropy dalej przez terytorium Turcji – cieśniny Bosfor i Dardanele; Turcja zwiększa wymogi bezpieczeństwa wobec korzystających z cieśnin tankowców, może też w dowolnym momencie wstrzymać ruch w cieśninach, ponieważ jego dalsze zwiększanie może przekroczyć przepustowość cieśnin

– czynnik czysto polityczny – trasa ta daje Rosji pełną kontrolę nad eksportem azerskiej ropy.

Baku–Supsa (trasa zachodnia) – działa od kwietnia 1999 r., długość 917 km; przepustowość 5,5 mln ton rocznie (0,115 mln bbl/d), do roku 2002 ma zostać zwiększona do 10,3 mln ton rocznie (0,21 mln bbl/d);

– podstawowym minusem tej trasy jest ograniczony rynek zbytu dla ropy w krajach regionu czarnomorskiego.

b) w budowie

Tengiz–Noworosyjsk – najbardziej zaawansowana inwestycja w dziedzinie nowych dróg eksportu kaspijskiej ropy, ma zostać otwarty w czerwcu br. Przepustowość 28 mln ton rocznie (0,56 mln bbl/d), docelowo 66 mln ton rocznie (1,34 mln bbl/d).

c) w planach

Baku–Ceyhan (główny rurociąg) – popierany przez administrację amerykańską ze względów politycznych – jego powstanie umożliwiłoby eksport kaspijskiej ropy z pominięciem zarówno pośrednictwa Rosji, jak i Iranu. Jego budowa będzie ekonomicznie uzasadniona jedynie wtedy, gdy tą trasą będzie eksportowanych ok. 50 mln ton ropy rocznie. Długość trasy 1994 km; przepustowość milion baryłek dziennie.

Plusy tej trasy:

– rozwiązuje problem Bosforu

– w przeciwieństwie do istniejących rurociągów (Baku–Noworosyjsk, Baku–Supsa) oraz budowanego Tengiz–Noworosyjsk, nie prowadzi na rynek krajów czarnomorskich

– jest przewidziany do eksportu wielkiej ropy: przepustowość nieporównywalna z istniejącymi rurociągami (Baku – Noworosyjsk teoretycznie 14,8 mln ton rocznie, Atyrau–Samara 10,3 mln ton rocznie); planowana przepustowość 50 mln ton rocznie

– port Ceyhan przystosowany jest do obsługi jednostek o dużej ładowności, co ułatwi dalszy transport surowca

– uniezależnia gospodarczo Azerbejdżan od Rosji.

Minusy:

– wysokie koszty budowy – najdłuższa z tras, acz za tym idzie – najdroższa (przewidywane koszty budowy 2,4-3,7 miliardów dolarów).

II. Główne szlaki eksportu gazu (dane dotyczące przepustowości poszczególnych tras za US EIA Caspian Sea Report, July 2000).

a) działające

Azja Centralna–Rosja–Europa (Turkmenia–Kazachstan–Rosja, odgałęzienie do Uzbekistanu); wykorzystuje stary radziecki system rurociągów; przepustowość 110 mld m³ (wg innych źródeł: 110 mld m³ to przepustowość projektowa, natomiast przy obecnym stanie technicznym jego przepustowość nie przekracza 40 mld m³)

Turkmenia–Iran (pola gazowe Korpedże we wschodniej Turkmenii – Kor-kuy w północno-wschodnim Iranie); nowy, otwarty

w 1997 r.; długość 200 km; przepustowość 8-9,9 mld m³; do roku 2005 ma być zwiększona do 22 mld m³, do 2010 do 31,1 mld m³.

b) planowane

Rurociąg transkaspijski: Turkmenia – Azerbejdżan (Baku) – Turcja (Erzurum); przepustowość 31 mld m³; długość ok. 1700 km; Zostały przeprowadzone wstępne ekspertyzy. Projektem mają kierować PSG i Shell;

Centgas (Central Asia Gas): Turkmenia – Pakistan (z ew. przedłużeniem do Indii); przepustowość 19 mld m³; długość 1440 km Pakistanu do Indii dodatkowe 640; deklarację intencji podpisała Turkmenia, Pakistan, Afganistan i Uzbekistan;

Wariant chiński: Turkmenia – Kazachstan – Chiny ew. Japonia; przepustowość 28 mld m³; długość ponad 8 tys. km, więcej, jeśli do Japonii; Exxon, Mitsubishi & CNPC przeprowadziły wstępne ekspertyzy i zawiesiły działalność;

Turkmenia – Iran (Seraks – Teheran); przepustowość 19 mld m³, planowane zwiększenie do 51-59 mld m³;

Turkmenia – Iran – Turcja (Ekarem – Turan – Tabriz); przepustowość 28 mld m³; długość 2160 km; Royal Dutch/Shell przeprowadziły szczegółowe ekspertyzy, chwilowo brak dalszych działań;

¹ Głównym kazachstańskim producentem ropy jest powstała w 1993 r. spółka *TengizChevroil*, w której 75% udziałów mają firmy amerykańskie, 20% Kazachstan, a 5% Rosja. Spółka zajmuje się wydobyciem surowca z największego zeksploatowanych złóż Kazachstanu – Tengizu. Budową rurociągu z Tengizu do Noworosyjska zajmuje się *Caspian Pipeline Consortium*, w którym największymi udziałowcami są firmy rosyjskie i amerykańskie. Z kolei penetrację złoża Kaszagan prowadzi OKIOC – *Offshore Kazakhstan International Operating Company*, w którym firmy zachodnie mają zdecydowaną większość udziałów, największym producentem ropy w Azerbejdżanie jest utworzona w 1994 r. kompania AIOC – *Azerbaijan International Operating Company*.

Tabela 1. Zasoby ropy naftowej w regionie kaspijskim wg US EIA Caspian Sea Report, July 2000 (w mld ton)

	Zasoby potwierdzone	Zasoby przewidywane	Razem
Azerbejdżan	1,71	4,4	6,1
Iran*	0,01	2,1	2,1
Kazachstan	2,41	12,6	15,0
Rosja*	0,37	1,9	2,3
Turkmenia	0,23	11,0	11,2
Uzbekistan	0,04	0,3	0,3
Razem	4,78	32,2	37,0

* dotyczy wyłącznie regionów nadkaspijskich

Tabela 2. Produkcja ropy naftowej w regionie kaspijskim wg US EIA Caspian Sea Report, July 2000 (w mln ton)

	1990	2000 (prognoza)	2010 (prognoza)
Azerbejdżan	12,9	14,5	60,0
Kazachstan	30,1	33,0	100,0
Turkmenia	6,2	7,5	10,0
Uzbekistan	4,3	8,5	10,0
Iran*	0,0	0,0	0,0
Rosja*	7,2	0,5	15,0
Razem	60,8	64,0	195,0

* dotyczy wyłącznie regionów nadkaspijskich

Tabela 3. Zasoby gazu ziemnego w regionie kaspijskim wg US EIA Caspian Sea Raport, July 2000 (w bln m³).

	Zasoby potwierdzone	Zasoby przewidywane	Razem
Azerbejdżan	0,3	0,9	1,2
Iran*	0,0	0,3	0,3
Kazachstan	2,3	2,4	4,7
Rosja*	brak danych	brak danych	brak danych
Turkmenia	4,3	4,5	8,8
Uzbekistan	2,4	0,9	3,3
Razem	9,3	9,0	18,3

* dotyczy wyłącznie regionów nadkaspijskich

Tabela 4. Produkcja gazu ziemnego w regionie kaspijskim wg US EIA Caspian Sea Raport, July 2000 (w mld m³)

	1990	2000 (prognoza)	2010 (prognoza)
Azerbejdżan	9,8	6,2	31,0
Kazachstan	7,1	10,7	31,0
Turkmenia	87,3	46,2	109,9
Uzbekistan	40,5	56,3	67,6
Iran*	0,0	0,0	0,0
Rosja*	6,2	0,8	brak danych
Razem	151,0	120,3	239,4

* dotyczy wyłącznie regionów nadkaspijskich

Russian gas industry – current condition and prospects

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

The current condition of the gas industry is one of the most crucial factors influencing the Russian state's functioning, internal situation and international position. Not only is gas the principal energy resource in Russia, it also subsidises other sectors of the economy. Status of the main European gas exporter strengthens also Russia's importance in the international arena.

Available information concerning the Russian monopoly gas company Gazprom shows that, ten years after the fall of communism, the company is not in good shape. Contrary to what is often said, it is not true that Gazprom is risking a total collapse of production. It is furthermore likely that the company, even without major reforms, should be capable of maintaining its current production levels for several more years. However, if Gazprom is to become a dynamic enterprise able to face the challenges of the growing Russian and Western markets, it needs investment and reforms. Therefore lifting Gazprom out of its current crisis appears to be one of the most important tasks for the Russian government. The efforts made to that end will decide, to a great degree, the economic situation in the Russian Federation and its position in Europe.

I. The gas industry – the pillar of the Russian state

The gas industry is not only a pillar of the Russian economy, but a pillar upon which the operations of the entire state are based.

Three factors determine the importance of this sector for the Russian Federation (RF):

1. The role of the gas sector revenues for the Russian economy
2. The role of 'blue fuel' in the country's energy balance
3. Opportunities based on gas exports to develop international co-operation and strengthen Russia's position in the international arena.

Russia's annual gas production amounts to some 500–600 billion cubic meters (see table 1). Between 1997 and 1999, it constituted 24 percent of world production¹. In the year 2000, revenues from the gas sector provided some 25 percent of the state budget², while the value of gas exports amounted to 15 percent of all Russian exports³.

Gas is the main energy resource on the domestic market. The share of 'blue fuel' in the country's energy balance amounts to some 50 percent⁴. Despite a significant drop in its consumption in the 1990s (mainly due to a drop in industrial production), 360 billion cubic meters of gas were used in 1999. At the same time, gas prices are significantly lower than on the world markets. Because of existing regulations, companies cannot raise gas prices and experience problems trying to force debtors to pay their debts off. As a result, the gas monopoly subsidises the rest of the

Russian economy. Without cheap – often virtually free – supplies of this resource, and without consequent very low energy prices, a great majority of Russian enterprises would not be able to operate.

Apart from playing an important role in the domestic arena, gas is also an important factor which allows Russia to strengthen its position in the international arena. Russia supplies 100 percent of the gas imported by the Baltic states, Ukraine and Belarus. It also monopolizes supplies to Poland, Slovakia, the Czech Republic, Hungary, Finland, and Austria. Twenty percent of the gas supplies imported by the European Union comes from Russia⁵. Since the early 1990s, gas exports to Western Europe have been rising systematically. If Russia is able to maintain adequate production levels, this trend could continue during the next few years. On October 6 last year, EU Energy Commissioner Loyola de Palacio expressed an interest in raising gas imports (a doubling of the amount was even mentioned) from Russia to the 15 countries of the EU. A report prepared by Gazprom says that contracts so far signed call for a 60 percent rise in exports of gas to Europe by the year 2010⁶. The fact that Russia is the main producer of gas in Europe and probably would be in the future is alleviated by the negative impacts of the weak Russian economy. Apart from energy resources, Russia plays only a marginal role in global and European trade (in 1999, respectively 1 and 2 percent of trade volume⁷).

Table 1. Production, consumption and export of gas from Russia 1992–1999 (in billion cubic meters)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Production*	597.4	576.5	566.4	555.4	561.1	532.6	551.1	551.9
Consumption*	417.3	416.0	390.9	377.8	379.9	350.4	364.7	363.6
Export**	180.1	160.5	175.5	177.6	181.2	182.2	186.4	188.3
Export to non former USSR countries***	79.7	85.1	100.5	117.4	123.5	116.8	120.5	126.8
Export to the CIS and Baltic States****	100.4	75.4	75.0	60.2	57.7	65.4	65.9	61.5

Sources: * British Petroleum, www.bp.com/worldenergy

** Evaluated from the difference between production and consumption

*** Report for 1999 by Gazprom, www.gazprom.ru/report99 (data for 1995–1999 period); www.energy.ru (data for 1990–1994 period)

**** Evaluated from the difference between the overall export and the export to non former USSR countries

II. Gazprom – the monopolist's crisis

The importance of Gazprom on the Russian gas market

The production, transport, and export of Russian gas is virtually monopolized by Gazprom. The holding owns 60.1 percent of Russian natural gas resources⁸, together with almost all gas pipelines (including all pipelines needed for exports). In 1999, it produced 94 percent of Russia's gas⁹. Its share in exports was about 85 percent¹⁰. In reality, Gazprom's position on the Russian market is even stronger than those figures indicate, as most 'independent' exports are controlled by the ITERA company, which has very close links with Gazprom. **The position of Gazprom on the Russian gas market is therefore so strong that the condition of the company determines the state of the entire sector.**

The condition of Gazprom

It is virtually impossible to ascertain Gazprom's true financial situation or profitability. This is mainly due to the lack of transparency of the company's finances and transactions. Most likely only a very few people – those who have had connections with members of the board – are aware of the reliable, true accounting. The greatest shareholder, i.e. the state itself, has no access to reliable information (or at least has not had until recently).

Although the available data does not permit a detailed description of Gazprom's activities, it is nevertheless helpful in uncovering some of the main trends. **There seem to be many indications that the economic condition of the company is not very good.** One of them is that Gazprom's profitability has been rather low in recent years; in 1998, its net loss was 7.9 billion dollars, in 1999

they made a loss of 2.9 billion dollars, while in the first half of 2000 there was a small profit of 0.7 billion dollars. Another negative sign is that gas production has been less than dynamic in recent years; since 1992, the volume of gas produced by the company has fallen by some 8 percent (in 1992 Gazprom produced 570 billion cubic meters, while in 1999 the figure was 523 billion)¹¹. Experts point that this is due to a drastic drop in spending on the conservation of gas resources. Exploitation of deposits in Western Siberia – where the largest and most important deposits are currently located – is becoming increasingly more costly and difficult. Meanwhile new deposits have not been prepared for exploitation. This lack of investment has also resulted in a very poor condition of the infrastructure. (According to evaluations, in the early 1990s less than 10 percent of the infrastructure would be termed as adequate in the West, while 15 percent needed to be replaced immediately)¹². Another indicator of the company's difficult condition is the size of its debts, which in 1999 exceeded 11 billion dollars.

A significant chunk of company's revenues is being used to service those debts, which in turn affects financial liquidity, and also makes realization of any new projects very difficult.

Also, data published in a report by the Russian Audit Chamber in January 2001 show that Gazprom's condition is deteriorating. The financial results presented in this document demonstrate that the company's ability to meet its financial commitments was limited in the previous year.

On the basis of the above it is difficult to present a detailed description of Gazprom's condition. One cannot rule out the possibility that the company is able to operate without major changes or restructuring for a few more years. However, it seems reasonable to state that in order to boost production and most likely even to maintain production on the current

Table 2. Gazprom's incomes and debts (in millions dollars)

	31.12.1998	31.12.1999	30.06.2000
Incomes (losses)	-7.1	-2.9	0.7
Long-term debts	8.95	8.64	8.13
Short-term debts	1.26	3.15	3.96

Source: author's evaluation based on the exchange rates, figures in rubles and indexes given in Gazprom's report for 1999 and first half of 2000

level, multi-billion investments are necessary (experts estimate that 50–60 billion dollars might be needed)¹³. Such sums can be acquired only from the West. Gazprom, which has gas resources and a transport infrastructure at its disposal, is potentially a very attractive partner for other big companies from this sector. The Russian enterprise has already established close links with strong companies in Western Europe¹⁴ that are interested in maintaining or even developing co-operation. However, foreign investors face a number of difficult problems in the gas sector, including **(1)** Gazprom's ownership, **(2)** the lack of transparency in the company's management, and **(3)** the lack of free-market mechanisms in Russia's energy sector.

1. Ownership

According to data from the Russian Audit Chamber, 38.37 percent of shares in Gazprom belongs to the state, while 32.62 percent is owned by Russian legal entities, 18.7 percent by Russian private owners, and 10.31 percent by foreign investors (as of May 2000). The Russian legal entities which are Gazprom's shareholders include commercial banks, investment funds, pension funds, insurance companies and enterprises. It is very difficult to establish what their ownership structure may be; it is known that Gazprom, for its part, has shares in many of them. One can also suspect that some of the entities are owned by the managers of the monopoly. Stroytransgaz is one example here, a company which has been receiving lucrative contracts for the construction of Gazprom's infrastructure, and which is controlled by the children of Gazprom board members. It was revealed a few months ago that the company owns 4 percent of Gazprom's shares. As for shares belonging to private investors, however, their proportion is being diminished every year (30 percent in 1997, only 20 percent in 1998)¹⁵, although information about such transactions is not available to the public. Commentators assume that the shares might have been acquired by Gazprom's various entities (Gazfond, Rosgazifikatsya, etc.), or simply by individual people linked to Gazprom's management. Nor can it be ruled out that some shares belonging to western investors are actually controlled by companies linked to Gazprom. All this information invites suspicions that the Russian gas giant is, to a greater and greater extent, being owned by itself and the people linked with its current management.

2. Company management

Executive power in the company is being exercised by the Board of Directors, which is led by the president (for the past eight years Rem Vyakhiryev has held the post). The Council of Directors (including, among others, the shareholders of the company) has legislative and audit power. However, since the founding of the company in 1992, the shareholders (even the state, which holds the major stake) have had only limited possibilities to exercise any control over the management. Given the legal chaos and widespread corruption in Russia, the situation has encouraged dishonesty. Supposedly, for the last few years, as a result of more or less legal activities, Gazprom's assets have been transferred to other companies with links to current or former board members. The activities of the ITERA company, which was founded in 1992, are perhaps the most visible example. ITERA is one of the biggest trading agents of Gazprom in the CIS countries. The monopolist Gazprom often forces its contractors to use ITERA as a dealer in most of its transaction in the CIS countries. ITERA has also for some time been active on the Russian market as a producer and seller of gas. A company which started from the scratch eight years ago, has become the leading exporter of gas to former Soviet republics. According to data made available by ITERA, in 1999 the company sold 60 billion cubic meters of gas to the CIS and Baltic countries, compared to 47 billion cubic meters sold to those countries by Gazprom. In 1999, ITERA also started exploiting gas. The company planned to produce 20 billion of cubic meters in the year 2000¹⁶.

3. Lack of free market mechanisms in the gas sector

In 1999, 70 percent¹⁷ of gas produced by Gazprom was sold on the domestic market. However, the prices of 'blue fuel' within Russia are several times lower than in Central or Western Europe. Besides, a great number of recipients either fail to pay or are late with the payments. Gazprom is trying to change that by either demanding that the prices paid by domestic users be raised, or that production targeted at the domestic market be reduced (i.e. by encouraging power plants to use alternative resources like coal or mazout, and also stressing the need to use energy in more efficient ways). However, those attempts have met with strong resistance on the part of gas recipients, especially the main consumer in Russia (which is also the greatest debtor of Gazprom) –

the producer and distributor of electric power RAO YES ROSSII (Unified Energy System of Russia) which has the monopoly on the Russian market. RAO YES, on its side, the energy sector has an excuse for its debts towards Gazprom: lack of payments from its own customers (mainly the army and other government-funded institutions). They also warn that limiting gas supplies or raising prices considerably over a short period of time could lead to a serious energy crisis. Of great importance for potential investors is another problem of the Russian gas sector – the total infrastructure monopoly of Gazprom (principally the export gas pipelines). That makes it very difficult, virtually impossible in fact, for companies independent of Gazprom to send ‘blue fuel’ through or from Russia.

III. Reform Prospects

Reform Program

A debate concerning the possible reform of Gazprom and the whole gas sector has been going on in Russia for long time. The only official document which contains any proposals for reforms in the gas sector is a report commissioned by President Vladimir Putin and prepared by German Gref (currently minister for trade and economic development), entitled *Development of Russia – Strategy to 2010*. Those proposals, however, are very vague or only address short-term solutions. The document calls, among others, for giving independent producers access to gas pipelines and for forcing consumers to make payments. It is also suggested that transport and production costs should be differentiated in the final price. The *Strategy* calls for development of the sector and gradual price rises until the year 2005. However, no specific solutions are presented. At the same time however, it has been known for some time, that particular ministries (e.g. Ministry for Trade and Economic Development, headed by Gref) are preparing a reform program.

The program was presented during a government meeting on December 7, 2000. It calls for three stages of reform:

1. During the first stage, an independent gas producer would gain access to gas pipelines. Gazprom’s subsidiaries would be turned into shareholding companies in which Gazprom would have shares.
2. During the second stage, independent producers who sell gas on the domestic market and export it to the CIS countries would increase their share on the market to 25 percent. Gas prices in

Russia would rise to about 50 dollars per 1,000 cubic meters. Gazprom would, however, retain its monopoly of gas exports to Europe.

3. During the final stage, independent gas producers would be able to export gas outside the CIS, and at the same time the government would limit price regulations on the domestic market. The above proposal proved very controversial, and did not win official approval. Nor have any specific decisions that could lead to its implementation been made.

It seems that at the moment the Russian authorities do not have a complex vision of what reforms are needed in the gas sector. The lack of a clear restructuring program does not, however, mean that the Kremlin is not undertaking any initiatives in the gas sector. During the last year some changes were introduced which, although they were mostly political, they had a significant impact on Gazprom’s situation. It should be mentioned here however, that only some of the above changes were in line with the recommendations in Gref’s *Strategy*.

Changes in the gas sector in 2000

The most important change that took place in the gas sector in the previous year affected relations between Gazprom and the state. Since its creation, Gazprom has been *astate within astate*. It operated without obeying the rules, and with only minimal regulation on the part of the federal authorities. As a result, Gazprom would not pay normal taxes (according to current tax regulations) but would actually negotiate the amount to be paid each time. And even then, most often the company would not fulfil its obligations anyway. After negotiations it would receive additional discounts – either interest-free credits would be granted or the tax debt would be ‘restructured.’ According to estimates of the Audit Chamber, in 1999 alone the monopoly failed to pay a sum of 815 million dollars into the budget. The privileges won by the company would depend on the good relations of the current board members with the government. Most often however, the Gazprom lobby would prove quite successful and influential (most influential when Viktor Chernomyrdin, Vyakhiryev’s predecessor as Gazprom’s president, was Russia’s prime minister). The only obligations being paid to the state were domestic gas supplies, at very low prices. Occasional attempts by state officials to launch reforms or exercise any control over the gas giant always failed. The situation started to change after Vladimir Putin took power.

The new president undertook activities that were to result in greater control of the state over the company. As a result, the Kremlin readily encouraged political co-operation by the management. The participation of Gazprom in one of Putin's most important 'projects' proves that some kind of deal must have been made by Gazprom and the Kremlin. One of the most vocal anti-president forces in the country, NTV Television which belongs to the Media Most holding (MM) will most likely be silenced. Its former owner Vladimir Gusinsky, who had received credits from Gazprom, was forced to sell MM's control stake in the holding. The shares are to be transferred in August 2001.

Thus, at the moment Gazprom and the Kremlin have undertaken co-operation on the political platform. Another sphere of co-operation has been foreign policy; more and more often, the Kremlin together with Russian diplomats promote the energy interests of the Russian Federation – and by extension Gazprom's interests – on the international arena. One example is the support that President Putin and the Russian government offered to Gazprom in Ukraine (thanks to their efforts, Ukraine agreed to acknowledge part of its debts towards Russia, and began repayment negotiations) and in the European Union. **There are reasons to think that this co-operation is also proceeding in the opposite direction; Gazprom is ready, under Kremlin pressure, to use its influence in the gas sector (by raising prices or reducing supplies) to realize some political interests of the Russian state.**

Despite co-operation on the international arena, and despite Gazprom's engagement in domestic politics undertaken by the government and the management of the gas monopoly, a fierce battle is still going on – control over the company is at stake. The main aim of the government is to slow down the process of company appropriation by private entities. One of the first moves made towards that end was the introduction in August 1999 of an additional fifth member, representing state interests, to the Board of Directors (which had 11 members). This allowed the Kremlin to exercise a great deal of control over all decisions made by that organ – in order to ensure that crucial votes proceeded as required, it was enough to 'convince' one member of the Board. In June 2000, during the annual meetings of the shareholders, five state representatives were again chosen as new members of the Board. This time however, the group consisted not of people closely linked with Gazprom's

management (for example, Viktor Chernomyrdin lost the post as the member) but of those loyal to the president. The deputy chief of the Presidential Administration Dimitri Medvedev was chosen as president of the Board of Directors. Since then the Board of Directors, which used to play only a marginal role, has gained importance. Its sessions started to be called once a month (previously once every six months). In October 2000, the Board took an unprecedented decision and banned the management from selling any assets of the company without the approval of the Board of Directors. It is difficult to establish right now to what extent has Kremlin succeeded in blocking the process of illegal transfer of Gazprom assets. There is no doubt however, that the Kremlin has now become much more capable of doing this than in the past.

Apart from political changes (control over Gazprom and its management) one crucial change concerning economic regulations was introduced last year. On November 8, 2000, Prime Minister Mikhail Kasyanov established a committee responsible for reviewing applications from independent gas producers who want to gain access to Gazprom's network. Kasyanov decided that independent producers can use up to 15 percent of pipeline capacity if Gazprom is not making full use of them. Thus, the first ever attempt has been made in Russia to de-monopolize gas transport. It is difficult to say today to what extent those attempts proved to be successful.

Reform Games

Even these minor changes introduced to the Russian gas sector over recent months have proved very controversial, and have led to tensions among various political and economic lobby groups. The possible restructuring of Gazprom and even a partial liberalization of the gas market would inevitably result in a political storm in Russia. It would surely force the government to oscillate between various political forces, both in Russia and abroad. To simplify, the interests of the potential players in such 'games' could be characterised in the following way: the Russian oil lobby would support the reform. Breaking the gas monopoly would give the oil-producing enterprises access to the gas pipelines. Lack of such access makes it impossible for many oil companies to exploit gas resources that they already own. Also, some of the financial magnates would support restructuring of the gas sector – those who would perceive the reform as a chance to gain con-

trol over the assets of the gas giant. The International Monetary Fund would surely be in favour of the liberalization of the gas sector as well – it has been an ardent advocate of the liberalization, at least in part, of the Russian economy. It is not clear, however, how creditors or shareholders would react to the changes. For those groups, well-implemented reform could also prove beneficial in the long-run. However, the process of restructuring could be corrupted, and as a result the values of Gazprom's assets could fall significantly, and some credit might not even be paid off at all.

Finally, owners and managers of big enterprises, for whom higher gas prices would inevitably mean bankruptcy, would definitely be opposed. Most companies in Russia are not ready to pay free-market prices, either for gas or energy.

Fearing higher prices and unemployment, most ordinary Russians would also be very critical of the reform.

Another important group who would oppose the reform of the sector are regional elites, who would have to pay the price of social unrest. Local authorities are also afraid of losing an important tool of influence over local enterprises, to whom at the moment they can grant various discounts in the form of lower energy fees. Gazprom's management are opposed to the changes as well, fearing they may lose control over the enterprise. The elections of the new president of the Board of Directors, which are scheduled for late June, will be of crucial importance. It is likely that the Kremlin will be able to find a more loyal successor than Vyakhiryev. One should take into account however, that even after Vyakhiryev's departure, the current Board of Gazprom will still have a very strong position (thanks to some personal links and due to the fact that those linked to Vyakhiryev most likely own considerable stakes in the company). Also, the new president, even if he is loyal to Putin, does not necessarily have to support the reforms.

To implement reforms in the Russian gas sector, a strong will and great political determination are needed. For the time being, it is difficult to establish whether such will exists. The activities undertaken by the Kremlin so far have centred on gaining control over the monopoly. That proves that the government is more interested in quick benefits rather than in real restructuring. One cannot of course rule out that the reform of the gas sector will be carried out. However, it is just as likely, if not more so, that the Kremlin will limit its activities to the continuation of the minor short-term changes that were launched last year.

The situation in the gas sector will soon allow us to see whether the government is really planning – as it says it is – to implement serious economic reforms, or whether it has adopted a 'survival' strategy and will limit itself only to superficial changes.

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

co-operation: *Ewa Paszyc, Wojciech Paczyński*

¹ British Petroleum, www.bp.com/worldenergy

² Report by Gazprom, www.gazprom.ru

³ Russian Economic Trends, Russian European Centre for Economic Policy, August 2000.

⁴ Energy Information Administration, www.eia.doe.gov

⁵ British Petroleum, www.bp.com/worldenergy

⁶ www.gazprom.ru

⁷ International Trade Statistics Yearbook, UN, 2000.

⁸ Report by Russian Audit Chamber, 25.01.2001.

⁹ "Osnovnye napravleniya deyatelnosti: sostoyanie iperspektivy", www.gazprom.ru

¹⁰ CES own calculation.

¹¹ Report by Russian Audit Chamber, 25.01.2001.

¹² W. Zajączkowski, „Czy Rosja przetrwa do roku 2000?“, Oficyna Wydawnicza Most, Warszawa 1993.

¹³ "Zachem stavit' Gazprom na grani bankrotstva?", *Nezavisimaya gazeta*, 24.11.2000.

¹⁴ E.g. Gazprom and Wintershall have established together WIEH trading house (Wintershall Erdgas Handelshaus; shares of the two partners – 50 percent: 50 percent), aimed on building and exploiting pipelines transporting Russian gas to domestic German and European markets. Furthermore, both enterprises founded WINGAS (Gazprom 35 percent, Wintershall 65 percent) to transport and deliver gas. Gazprom is also co-operating with Italian ENI. SNAM, which is linked to ENI, and Gazexport (Gazprom's subsidiary for export) established joint venture – Promgas (shares 50:50 percent). Promgas is buying, selling and storing gas in Italy. The biggest non-Russian shareholder of Gazprom is German Ruhrgas (about 4 percent of shares).

¹⁵ Report by Gazprom, www.gazprom.ru

¹⁶ ITERA's data, www.iteragroup.com

¹⁷ CES own calculation based on Gazprom's report for 1999.

New regional 'in-security' system in Central Asia

Krzysztof Strachota

1. Ten years have passed since the Central Asian states declared their independence, but their relationship with Russia still remains close, and the latter treats them as its exclusive zone of influence. A crucial reason for keeping Central Asia within the orbit of Moscow's influence is the fact that Russia exercises control over the most important transport routes out of the region of raw materials for the power industry, on which the economic development of Asia depends on. But this is the only manifestation of Central Asia's economic dependence on Russia. Moscow lacks solid economic instruments (i.e. investment input or power industry dependence) to shape the situation in the region. As the present forms of political cooperation within the CIS, Customs Union etc. are not bringing the expected results, it is the regional security system based on military dominance, developed by Russia, which is particularly gaining in importance. Russia treats its direct military presence as a condition for full implementation of its policy towards the region and towards Afghanistan. For two years Moscow has been successful in this area.

2. The basic reason why the Central Asian states are compelled to participate in building regional order with the help of Russia is the threat posed by the activities of fundamentalist Islamic movements. The most serious manifestations of this threat were the two Batken-area crises in 1999 and 2000. The fear of the results of the current civil war in Afghanistan is constantly growing. It is in Russia's interest to maintain the state of threat and tension in Central Asia, and Russia fuels it and benefits from it.

3. Central Asia is also an area of influence-building for some Western countries (mainly Turkey and the United States). Since last year, in response to a system of regional security developed under the aegis of Russia, the United States and Turkey have been trying to get involved in military cooperation in the region. Such measures do not constitute a counterbalance to the Russian presence, but they do extend the room for political manoeuvre of the diplomacies of the countries in the region.

4. Afghanistan and the civil war there is having a great impact on the situation in Central Asia. The military success of the Taliban in summer 2000 considerably enhanced their prestige and increased fears that the conflict could expand. They also made the Central Asian countries revise their policy towards Afghanistan. On the one hand, this means seek-

ing protection against the Taliban from Moscow, and on the other hand preparing to negotiate a peaceful relationship (particularly in the case of Uzbekistan). The war in Afghanistan and the increasing involvement of Russia, Iran, India, Pakistan and the United States have more and more influence on the political situation in Central Asia.

5. The Central Asian countries lack capacities to find a sovereign solution to their regional problems, particularly the political ones. This is due to the internal weakness of these countries and the strong influence of Russia in the region. (This applies to Tajikistan the most, Kazakhstan the least). For them the most effective way to pursue strategic goals is to take advantage of the interests of foreign powers that are engaged in the region. This gives the opportunity to manoeuvre between Moscow, Washington, Islamabad and others, which they are trying to do.

6. The key country for security issues of the region is Uzbekistan. At the same time this is the country that faces the most serious threat from fundamentalism, and the one which is Russia's most inconvenient partner due to its independent policy. All the problems related to security, Russia's military position and the future political shape of the region will be handled with Uzbekistan's participation. The latter is, and will remain, the main addressee both of cooperation offers (i.e. from America and Turkey) and attacks (from Russia).

7. Despite Uzbekistan's position and its significance for political stability, it is Kazakhstan that is now strengthening its role of a regional leader. This is due both to its natural advantages (natural resources, geographical location, distance from the focus of unrest) and (relatively) reasonable and balanced domestic and foreign policy of the president, Nursultan Nazarbayev. Kazakhstan is the most stable and the most promising, economically and politically, country of the region.

The Islamic threat in Central Asia

In 1997 the five-year civil war in Tajikistan between the Islamic opposition and the post-communist government, supported by Russia and Tajikistan's neighbours, came to an end. As a result a new balance of power between the fighting parties came into being, and the governing party assumed a dominant position. In practical terms, it meant that the country was broken up into small 'duchies'. No one exercised any control over them and there were excellent conditions for criminal activities (mainly connected to drugs trade) and quasi-political activities (military troops without any supervision, training camps for mujahideen, etc.)¹. A lasting element of the new political order is the presence of Russian bases on the territory of Tajikistan – the only country in the region where there are still permanent Russian troop bases. However, when the war in Tajikistan came to an end it seemed that the threat of Islamic fundamentalism had been prevented.

The event that proved that it was just to the contrary was a series of bomb attacks on the president of Uzbekistan Islam Karimov in February 1999. The Islamic Movement of Uzbekistan (IMU), the armed Islamic opposition operating in Tajikistan and Afghanistan, associated with leaders of the former Tajik opposition from the war period, claimed responsibility for the attack. The (unsuccessful) attacks on Karimov turned out to be just the beginning: between August and November 1999 fighting broke out in Kyrgyzstan, in the Batken area, between the IMU and Kyrgyzstan and Uzbekistan forces. According to the IMU the aim of the operation was to foment an uprising in the Uzbek part of the Fergana Valley and to found an Islamic state there. After a four-month crisis, the undefeated mujahideen withdrew to Tajikistan, taking a ransom for hostages.

The crisis has revealed Kyrgyzstan's total incapability and Uzbekistan's limited effectiveness in finding a sovereign military solution to such problems. In the aftermath of the crisis some initiatives have emerged aimed at creating a regional security system. The common denominator of these projects was the participation of Russia as main guardian and ally, offering political and military support (related to equipment, training and counselling). For Uzbekistan this meant giving up the policy of independence from Russia and the policy of close military and political cooperation with NATO (the United States and Turkey).

The Batken scenario repeated itself in August and September 2000. IMU troops attacked the border of Kyrgyzstan in the direc-

tion of Batken; moreover, they invaded the southern section of the Tajik-Uzbek border (the Surhandarian district). There were also incidental clashes farther into Uzbekistan (the Kamchik pass, in the Tashkent area). The mujahideen failed to fight their way through to the mainland of Kyrgyzstan and Uzbekistan (if that was really their aim, which is not evident). After Batken 2000, and a period of waiting for another similar operation (Batken 2001?), the military cooperation between Kyrgyzstan, Tajikistan, Kazakhstan and Russia was enhanced. Karimov, however, accused the Tajik (and indirectly the Russian) authorities of being passive during the crisis and tolerating the presence of the IMU in Tajikistan, and he once again tried to distance himself from Moscow (this subject will be elaborated later on).

The problem of Afghanistan

Another destabilising factor in Central Asia, apart from the IMU's activities, is the civil war, which has been going on for 21 years. Afghanistan's negative influence has escalated with the rise of the Taliban as a dominant force (since 1995–6), who were identified with extremely aggressive Islamic fundamentalism. Moreover, Afghanistan has become the world centre for producing opium and its derivatives. Drugs are being smuggled to the north through the post-Soviet republics. A great problem for the neighbours is also refugees, who are constantly fleeing in great numbers from Afghanistan. Eventually Afghanistan became a base for mujahideen operating in Tajikistan, in the Caucasus, Kashmir and so on. Many politicians were afraid that the Taliban wanted further expansion north (and the media were portraying it as a certainty). This exacerbated hostilities between the Central Asian countries and Russia, and was partly the reason why both Russia and the countries of Central Asia (particularly Tajikistan and Uzbekistan) supported the opponents of the Taliban – the legal government of the so-called Northern Alliance, led by President Rabani and Ahmed Shah Masoud.

In September 2000 the situation on the Afghan front reached a critical point, when it seemed that another offensive of the Taliban would ultimately defeat the Alliance and enable them to take control over the whole country². Only immediate help in providing military equipment offered by Russia, Iran and India, and Iranian aid in preventing internal tensions in the Alliance saved Masoud from defeat and thus enabled him to go onto the counteroffensive. The summer successes of the Taliban led to considerable agitation in the Central Asian capitals, and the Taliban themselves

came to be perceived as a serious political factor for the region. The role of Afghanistan began to resemble the role of Batken – it became a threat that only Russia can face and thus become a guardian of safety for the Central Asian republics.

Central Asian countries in the face of threats

The fears of Islamic threat in the Central Asian countries are hardly unfounded. In particular the threat concerns Uzbekistan, Kyrgyzstan, and to an extent also Tajikistan. Both Batken crises have proved that a relatively small group of mujahideen can shake the foundations of a small country like Kyrgyzstan, and even of the regional power Uzbekistan. During Batken 1999 the IMU forces numbered not more than 400 mujahideen; during Batken 2000 there were several units, each of them numbering several dozens. Their action have caused significant political shifts, rapid armament escalation and acceleration of reforms in the army (which had not been capable of defending the country), massive investments in border fortifications and in planting minefields³.

These events unveiled the complexity of internal problems that the young Central Asian states failed to deal with successfully⁴. They include, among other elements; internal ethnic conflicts, regional conflicts, social crises caused by a general population explosion, unemployment and lack of prospects, and economic depression. Last but not least, one cannot fail to notice the weaknesses of the political systems in the countries of the region, particularly in Uzbekistan: power is centralised, exercised by the president and a narrow para-mafia of groups comprising his followers. There is no room for any opposition, which means there is also no room for channelling social discontent or for developing a state-building elite. In extreme circumstances, this would mean that the downfall of the president may lead to the break-up of the country.

The complex of problems related to the Islamic and Afghan threat has once again exposed the total incapability of the countries of the region to cooperate effectively in the face of threat. Despite the fact that numerous agreements and aid declarations were signed during successive crises, it was not possible to carry out a collective operation against the IMU, and Russia was obliged to participate in all the potential projects. The lack of cooperation among Tashkent, Dushanbe, Bishkek and Astana is the result of long-escalating conflicts related to economy, politics, ethnic issues and power struggles in the region, particularly between Uzbekistan and Kazakhstan. The attitude of Tajik politicians

proves beyond doubt that the IMU activity targeted at Uzbekistan is accommodating to it – the troubles that IMU causes to Tashkent prevent the latter from becoming involved in the internal affairs of Tajikistan, as had previously been the case.

The Islamic threat, with the whole complexity of that problem, is a serious challenge to a region that is capable of facing it unaided to only a very limited extent.

We should, however, bear in mind another aspect of the changes taking place in the region: the increased significance of the position of Kazakhstan with respect to Uzbekistan.

The last decade bore witness to a power struggle in the region between Uzbekistan and Kazakhstan. Presently one can speak about the dynamically increasing dominance of Kazakhstan, which is due both to its different strategic aims of the passing decade and to the processes that have been taking place for the last two years. In this struggle the trump card of Uzbekistan was first of all its military and population potential, with which help President Islam Karimov was trying to replace Russia in the role of regional ruling power. The problems that appeared in connection with Islamic fundamentalism revealed the limitations of Uzbekistan and shook its position. Consequently Uzbekistan is becoming more and more isolated, whereas Kazakhstan has chosen the policy of mitigating internal conflicts, political stability and creating conditions that are conducive to economic development. In his international policy, President Nursultan Nazarbayev succeeded in avoiding major conflicts and in developing cooperation both with Russia and with the West; the results of such approach are already becoming visible, particularly when seen in the light of Uzbekistan's regress. Also, the present threats connected to fundamentalism and to the war in Afghanistan have a much more negative impact on Uzbekistan than they have on Kazakhstan. Kazakhstan may be very close to the problem (among others the IMU has attacked near the border with Uzbekistan, and there is the problem of drugs from Afghanistan) but it is Uzbekistan that is in the very centre of the problem. Kazakhstan can find a way to cooperate with Russia, and also room for its own military presence in the region, whereas Uzbekistan holds the opinion that this approach basically contradicts the strategic aims of regional policy. As a result, relative internal stability, growing economic potential and a foreign policy aware of its limitations allow Kazakhstan more room for political manoeuvre, more reliable instruments for building its influence in the region, and a much better bargaining position in its relationship with Moscow, Washington and with other capitals.

A new security system

The crisis growing around the problem of fundamentalism was a major breakthrough in the relationship between Central Asia and Russia in such areas as security and military cooperation. Until the time of the Batken crises, the main forms of Russian military presence in the region were the forces stationed in Tajikistan (201st Mechanised Division and border protection forces). The link between Tajikistan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Uzbekistan and Russia was the Tashkent Agreement⁵, that guaranteed aid in case of external threat. But the Agreement remained a paper treaty, which was further confirmed by the departure of Uzbekistan (1999).

At the same time Kazakhstan, Kyrgyzstan, Turkmenistan (formally) and Uzbekistan were connected with the NATO project 'Partnership for Peace' and Uzbekistan was additionally involved in intense bilateral military cooperation with Turkey and the United States, and it joined the process of building an alliance distancing itself from Russia. The allied countries were Georgia, Ukraine, Azerbaijan and Moldova (GUUAM)⁶.

After 1999, the Batken events made all the countries of the region, including Uzbekistan, reflect on them in the same way: Russia is the one and only country that is capable of offering help in the face of a threat; Russia is strong, it is the nearest power, and there are channels of cooperation. Russia took advantage of the situation, and in autumn and winter 1999 signed a series of bilateral agreements on military cooperation with all the countries in the region (except for Turkmenistan), and it also prompted international fora to fight the threat. Among these fora was the Shanghai Five (Russia, Kazakhstan, China, Kyrgyzstan, Tajikistan), and in 2000 Karimov for the first time took part in its sessions.

Russian passivity during the Batken 2000 crisis chilled Uzbekistan's relationship towards Russia considerably; however the remaining countries enhanced their cooperation with Russia. In October 2000 in Bishkek, Russia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Armenia and Belarus signed an agreement on establishing regional rapid reaction units to fight threats of the Batken and Afghan type, the priority being the Central Asian direction⁷. Political agreements were immediately followed by concrete actions that were to enable (in terms of legal and organisational issues) military cooperation, additional armament of the region, and the stationing of allied forces. The formation of rapid reaction units gives Russia the opportunity to establish its military presence beyond the territory of Tajikistan, legally and with the region's

consent, or even at its invitation. And this step is an unquestionable sign of influence, of the readiness to defend this influence and to expand it.

In Central Asia Uzbekistan is the most reluctant country as far as the attitude towards Russia is concerned. The new agreement therefore serves as a means to discipline Karimov. And for Uzbekistan's neighbours, Russia becomes, in a way, a guardian of protection against Uzbek expansion. The very idea of regional forces and Russian presence in the region threatens the strategic interests of Uzbekistan, which is again trying to distance itself from Russia and to limit its opportunities to influence the situation in the region. That is why the presence of Russian troops in the near vicinity of Uzbekistan does not fit in with the tactical concessions that Karimov is ready to make. The first step taken by Russia, evidently aimed at putting Uzbekistan under pressure, is to establish an air-force base in Chkalovsk (northern Tajikistan), which means that Russian aircrafts need only a dozen minutes or so to reach all the strategic structures of Uzbekistan⁸. Regional rapid reaction units are to be created in spring 2001 in the face of expected IMU operations and the anticipated increase in tensions on the border with Afghanistan, and the odds are that this time the military forces will not be created on paper only.

Since the Taliban's summer offensive, Russia has redoubled its efforts in monitoring events in Afghanistan, and its position is decidedly anti-Taliban. Nor does it exclude the possibility of preventive air raids on the Taliban under the pretext of destroying terrorist bases. Such action could result in Taliban retaliation against the neighbouring Central Asian countries. Such an attack would only confirm the necessity for a Russian presence and for the existence of regional forces.

We can therefore speak about the establishment of a regional security system based on Russia⁹. Russia has the opportunity to apply strong instruments of pressure on the region, which is significant in the context of its weak economic position and of the fact that the instruments it has used until now have lost some of their power.

What is characteristic of the situation is the fact that while reinforcing militarily, Russia is also becoming the main architect of political life in the region; it creates a system in which life in the region focuses around Russia itself and its initiatives. For the last few months there have hardly been any bilateral meetings of Central Asian heads of states; they met exclusively at the summit meetings that took place under the aegis of Moscow. What is also characteristic is the fact that these were not only meetings concerning security. A good opportunity for a summit meeting is

cooperation within the Eurasian Economic Community, which was formed only a day before the signing of the agreement to form rapid reaction units. The Community, which comprises Russia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan, is to work out mechanisms that recreate a common economic zone among these countries. And although in the first quarter since the Community was established no substantive measures have been taken (just as was earlier the case with the Customs Union), the Community remains a political fact with a large potential.

Russia and the Islamic threat in Central Asia

The justification of the increasing military presence in Central Asia is the lack of stability in the region, and the threat on the part of subversive Islamic movements like the IMU. We can clearly answer, without going into details of the IMU's history, links and manifestos, only one question: *cui bono?* The one who benefits is probably the one who instigates. The only beneficiary of an Islamic threat is Russia which, owing to the threat, is strengthening its position in the region.

We should bear in mind that in similar circumstances Russian bases appeared in Tajikistan¹⁰ – Russian troops were helping the authorities in Dushanbe to fight Islamic opposition. Presently Russian bases are bordering on IMU bases in Tajikistan, and Russia – contrary to its solemn declarations – is doing nothing to eliminate them. On the contrary: IMU preparations for warfare in 2000 took place with the support of government agencies in Tajikistan, Russia's faithful ally. Russia, just like Tajikistan, was passive with respect to the battles that were going on in Kyrgyzstan and Uzbekistan, but it did not however permit any operations on the territory of Tajikistan, which is what Uzbekistan was aiming at. This seems to confirm the theory that the existence of IMU-like groups is convenient for Russia – moreover, it may be their instigator. Even more so as the IMU's main target is Uzbekistan, which is the main troublemaker for Russia.

Tajikistan is the most fully implemented model of instability controlled by Russia. There is hardly any civil service any more: the government does not have the necessary instruments to control the country and it is compelled to share its powers with local military leaders, mafia-clan groups and Russians. Paradoxically, Tajikistan is the only country in the region in which Islamic parties act legally and former mujahideen sit in the parliament, government and central administration – and they are used equally

by Russians and by the government. Due to its military presence and involvement in internal conflicts, Russia has secured for itself an unquestionable dominance in the country, as well as an instrument for exercising control over the situation in the region. Tajikistan allows Russian military men to gain the lion's share of profits from drug trafficking, gives them opportunities for promotion, advancing their careers and so on. Russian control over drugs and the IMU give the most spectacular instruments for exporting Tajik instability to other countries in the region.

The arrangements that exist in Tajikistan are very convenient for Russia and do not require any major input. But they do bring enormous political benefits. Today Tajikistan is undoubtedly the best model for Russia in securing its interest, a model in which controlled instability and conflicts, both internal and external, are exemplary. However, the situation may get out of control and this would be a major threat to Russia. Therefore military presence seems to be the way to exercise control, not only over the countries of the region, but also over the mujahideen and over Afghanistan. Moscow itself is apprehensive of whether danger should be courted in such a way. Such fears were manifested in direct secret negotiations conducted with the Taliban from April until August last year. The negotiations were to prepare Russia for shaping a peaceful relationship with the Taliban after their then expected victory over the Northern Alliance. Eventually Moscow broke off the negotiations and resumed aid to Masoud, showing that the fears aroused by the mujahideen and the Taliban mean less than the expected benefits.

Alternatives and the unknown

Russia has undoubtedly the strongest impact on the way the situation in Central Asia is developing, and it is encountering more and more submission on the part of the countries in the region in the security field.

But this in no ways mean that during the process of strengthening its position in the countries concerned, Russia has not encountered any opposition, or that it does not have to take the competition into account, or that it has a grip on every aspect of regional and supra-regional affairs. First of all, for the last nine years the Central Asian countries have managed to develop political and economic organisations that have been evolving independently of Russia (with the least success in the field of security). Year after year in Asia the law, the state administration, the social and economic structures have resembled less and less the situation in the Russian

Federation, which is also changing. For nine years the region has been open to the world – in the economic sense (Russian goods have been replaced by Iranian, Chinese and Turkish ones) and in the political sense (although with more difficulty).

Furthermore, other countries apart from Russia are trying to strengthen their position in Central Asia – the United States, Turkey, Iran, Pakistan, China – which is extending the room for manoeuvre for the countries of Central Asia. The games between these countries makes Central Asia an important element of the Great Game, in which the future balance of powers on the whole continent is at stake – or even, through the fact that the greatest superpowers also take part in the Game, in the world.

The West and its attitude towards Central Asia in the Batken period

For the West – particularly for the United States and Turkey, the most active states – the strategic aim is to have a stable group of countries, located in the southern part of the former Soviet Union, which are politically, economically, militarily and culturally aligned with the West, and which are independent of Russia and Iran. In this respect it means that they are striving to wrench the Central Asian countries free from under the political and military dominance of Russia.

Uzbekistan, which has been cooperating in military affairs with the United States and Turkey, is traditionally the most open to such initiatives. The Batken crisis in 1999, and the simultaneous criticism of Karimov for violating human rights expressed by the West, pushed Tashkent towards Russia. The Batken crisis in 2000 demonstrated, however, the ambiguity of an alliance with Russia and so created an opportunity to renew close relations with the West. Moscow's initial passive attitude (in the first weeks of the crisis) contrasted with the revival in the relationships between Tashkent and Washington, and Tashkent and Ankara. Within just a few months after August 2000 there were a dozen or so mutual visits on different levels; Turkish president Ahmed Necdet Sezer, the Turkish home secretary, military men, politicians and businessmen were among others all guests in Central Asia, as were senior civil servants from Washington and the Pentagon, including the adviser for the Secretary of State Steven Sestanovich; and Uzbekistan's new defence minister paid his first visit abroad to Washington. A series of detailed agreements concerning the purchase of military equipment, Uzbek training in the West, common

projects for fighting terrorism etc., were made. The United States suggested its readiness to replace Russia in the role of protector against the Taliban, as it wanted to carry out air raids on Afghanistan from the territory of Uzbekistan or Kazakhstan, but that situation did not in the end arise.

Although one can hardly expect that cooperation between Uzbekistan and the West could acquire a strategic and binding character, it does provide relief for Tashkent as it enables to ease the results of its present political isolation; finally, the cooperation is a bargaining chip in its relationship with Russia. The policy that Karimov has pursued until now demonstrates that his political possibilities are naturally restricted to steering a middle course between Russia and the West. It seems that this is exactly the room for manoeuvre, the possibility to influence the interests of the more powerful countries, this 'multi-vector' policy that determines the political independence of the Central Asian countries. Karimov cannot underestimate Moscow because it is Moscow, and not Washington, that has every power to keep him or remove him from office. Reports from the December talks between Karimov and Vladimir Putin, the Russian president, make one suppose that Tashkent has taken note of Russian dominance (the new air-force base in Chkalovsk has probably contributed to that) and it will keep trying to play a double game. And it is up to Washington and Ankara to find a place for their interests in this game.

'The Great Game' – the southern areas

The future of the Central Asian republics, and the position of Russia in the Middle East and South Asia, depends for the most part on the situation in Afghanistan. This is another factor that keeps escaping Russia's full control. Moscow can influence the situation in Afghanistan first of all through the Northern Alliance. By offering or withholding military aid to the Alliance Russia can, indirectly, influence the balance of power in Afghanistan. Withholding aid for Masoud in winter 1999 contributed to his defeat in August and September 2000. On the other hand, a sweeping victory for the Taliban would be a considerable threat to the strategic interests of Russia, not only in Afghanistan but also in Central Asia. One trump card that enables Russia to exercise control over Central Asia is its control over transport routes of the region. A stable situation in Afghanistan would offer an opportunity to open the region to the south, and to break up Russia's transport monopoly, which is what Turkmenistan has been trying to do for

years. The victory of the Taliban would at the same time mean a considerable increase in the significance of Pakistan – the protector of the Taliban. The high probability of such a situation may have caused a revolution in Central Asian regional policy. In autumn 2000 Kazakhstan, Kyrgyzstan, and most notably Uzbekistan established unofficial relations with the Taliban, and were close to recognising them diplomatically (up till now only Pakistan, Saudi Arabia and the United Arab Emirates have done so). For Karimov such a close relationship with the Taliban, whom he has been fighting up till now, would allow him to kill two birds with one stone: to wrench himself free from regional isolation and to 'tame' the worst enemy – militant Islam – and thus to weaken Russian instruments of pressure¹¹. While visiting Ashkabad and Astana, the Pakistani leader General Musharraf has attempted to develop such tendencies in the region. Pakistan is also trying to take the limelight within the Shanghai Five, which would enable it to participate in creating the political reality in the region. So far, however, the Pakistani initiatives have brought about no major developments. Moreover, the successes of Pakistan and the Taliban in Afghanistan have enhanced cooperation within the former strategic triangle of Moscow-Teheran-Delhi, whose help had enabled the Northern Alliance to survive and then to go onto the counteroffensive¹².

Enhanced cooperation among Russia, Iran and India – which means, apart from cooperation regarding the Afghan issue, also the development of political and military cooperation – can considerably lessen the influence that the United States have on the processes taking place in Central Asia and in Afghanistan itself, although it is too early to speak about a future strategic character of the triangle. Washington's attempts to ease the tension in Afghanistan (among other ways by forming a coalition government under the aegis of former king Zahir Shah and the tribal council, the Loya Jirga), and to eliminate drug trade sources and Islamic terrorism on the Taliban-controlled territory have brought no results until now. The successful imposition of UN sanctions against the Taliban in December 2000, which was something that the United States had been striving for, and the United States' readiness to carry out air raids on terrorist camps operating under the aegis of the Taliban, have weakened links with Pakistan, the United States' only partner in the region.

These are hardly good prospects for Central Asia: the war in Afghanistan will not come to an end soon, and so opening up the south is out of the question; the current Afghan conflict allows Russia to influence the issue of Islamic threat; and Russian

activity in Afghanistan may draw Central Asia into the conflict, which will further strengthen Russia's position.

Forecasts:

1. One should expect another IMU attack on Kyrgyzstan and Uzbekistan. First of all, this is because the IRU was not crushed; it has relatively large forces at its disposal, and lack of action deprives it of its *raison d'être*. Secondly, this is due to the presumption that the IRU is acting at Russia's instigation: an attack targeted first of all at Uzbekistan would be a way to humiliate Karimov and to draw him into the orbit of Russian influence.
2. One should expect that the conflict in Afghanistan will worsen further. None of the powers that are indirectly engaged in the conflict will permit its opponents to dominate Afghanistan. The Northern Alliance forces will try to regain their position thanks to outside help. It seems unlikely that the Northern Alliance and Taliban could enter into a peace agreement and, if this were the case, it would be impossible for both sides to keep it. The active involvement of Russia and its allies in the conflict is a probable development, for example in the form of conducting air raids, which would undoubtedly exacerbate the situation in the region.
3. The aforementioned situation will accelerate the process of forming the rapid reaction units under the aegis of Russia, establishing new military bases in Central Asia and providing reinforcements for Russian troops on the Afghan border.
4. One should expect serious manifestations of the internal crisis in Uzbekistan. Karimov is not taking any steps to relieve social and economic tensions. Uzbekistan will also suffer the most from IMU attacks - this would enable to prove to Karimov the necessity for close cooperation with Russia, which will probably successfully defend Kyrgyzstan against the IMU. In case Karimov should further resist such cooperation with Russia, one cannot exclude a change in presidential office instigated by the Kremlin: the country has sufficient instability potential to arrange Karimov's removal. One should also bear in mind that in similar circumstances Russia removed the presidents of Georgia (Gamsakhurdia) and Azerbaijan (Elchibey).
5. The development of the situation in the region unambiguously indicates that the position of Kazakhstan is gaining in importance. This is the most orderly country with significant economic potential and human resources, the least endangered by internal upheaval, including the threat of Islamic fundamentalism. Uzbekistan weakness, Nazarbayev's well-balanced policy, and

finally its natural resources make Kazakhstan the most serious and reliable partner in Central Asia for Russia and for the West, Iran and Pakistan.

6. One should expect further interest from the United States, Turkey and Pakistan in the region. But the amount of interest will depend on internal developments in those countries: on the policy of the new president of the United States, George Bush, towards Russia, Iran and Pakistan (during the Clinton presidency the strategic alliance between the United States and Pakistan was weakened); on stability in Pakistan in the context of escalating internal conflicts related, among others, to the 'Talibanisation' of Pakistan; finally, on the situation in Iran (apart from many unsolved problems, Iran is expecting a stormy presidential election).

Krzysztof Strachota

¹ Among others Sanobar Szermatowa, „Druzja i wragi Rachmonowa”, *Moskowskije Nowosti*, 12.09.2000 [confirmed by on-the-spot observation – K.S.].

² Cf. General (ret) Mirza Aslam Beg, “Taliban baffle military analysts”, “The News: Jang-Comment”, 11.08.2000.

³ Among others Władimir Muchin, „Kardinalnaja wojennaja riefirma w Uzbekistanie”, *Niezawisimaja Gazieta*, 06.10.2000.

Kazakhstan: Power Shift in Central Asia, 22.09.2000 www.stratfor.com

⁴ Cf. Dr. Robert M. Cutler, “Uzbekistan's Foreign Policy And Its Domestic Effects”, *Biweekly Briefing*, 08.11. 2000

⁵ This concerns the CIS collective security system that was signed in May 1992 in Tashkent, and ratified for 5 years in April 1994. The signatories were the following countries: Armenia, Azerbaijan, Georgia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russia, Tajikistan and Uzbekistan. Uzbekistan declared its departure in February 1999.

⁶ Created in November 1997 by Georgia, Ukraine, Azerbaijan and Moldova (GUAM); enlarged by Uzbekistan in April 1999 (GUUAM).

⁷ Among others „W Rossii pojawiatsia azjatskije bataliony iz-za wierojatnosti stolknowienija s talibami wiesnoj buduszczego goda”, *Gazieta.ru*, 11.10.2000

⁸ Jurij Czernogajew, „Rossija obustroit w Tadzjkistanie wojennyj aerodrom. W poluczasiu lota do luboj iz stolic Sriedniej Azii”, *Kommiersant*, 27.12.2000.

⁹ Cf. Dmitri Trenin, “Central Asia's Stability and Russia's Security”, Carnegie Moscow Center, November 2000.

¹⁰ As a matter of fact they have been in Tajikistan all the time since the Soviet era, although after the Soviet break-up their status has changed.

¹¹ Cf. Pauline Jones Luong, “A Dangerous Balancing Act: Karimov, Putin, and the Taliban”, Yale University-November 2000

¹² “Indo-Russo nexus against Taliban...”, *Frontier Post*, 6.10.2000. “The New Course of Indian Relations With Russia”, 03.10.2000, www.stratfor.com

Caspian oil and gas: the facts at the end of the year 2000

Anna Wołowska

Caspian stocks of energy resources are not, and most probably will not be, of any great significance on the world scale. Nevertheless it is the Caspian region which will have the opportunity to become an oil exporter which will reduce the dependence of the European countries on Arabian oil, and which will guarantee Russia the quantities of gas which are indispensable both for meeting its internal demands and for maintaining its current level of export. For Azerbaijan, Kazakhstan and Turkmenistan, the confirmation of the existence of successive oil strata is not only an opportunity to increase income, but also an additional bargaining chip in the game for the future of the whole region. The stake in this game is the opportunity to limit the economic, and by extension the political influences of Russia in the region.

A significant event of last year was the announcement of the initial results of tests from the Kashagan deposit in Kazakhstan. In a declaration made at end of July 2000, the international Offshore Kazakhstan Operating Company consortium (OKIOC), which had been conducting research in Kazakhstan's part of the Caspian Sea shelf, confirmed the discovery of considerable amounts of oil. Although it was only stated that the research's initial results were promising, and that measurement of the size of the deposit would only be possible after conducting further tests, the information given by the OKIOC caused a sudden rise in interest in the region. Together with the confirmation of the existence of large oil deposits, the chances began to grow that plans for new transport routes could be implemented, also including the Baku-Ceyhan project which had hitherto been viewed as rather unrealistic, but which could compete with Russian routes. The sudden growth of Russia's fear of losing its monopoly position in the transport field, and the rise in demand for energy resources in Russia itself, led during the last year to Moscow's determination to maintain control over the transit of Caspian raw materials. However, despite a range of actions taken by Moscow, the question of the region's future has not yet been finally decided.

What is the game about?: How big are the Caspian deposits really?

The amount of the currently confirmed supplies of crude oil in the Caspian region exceed by a factor of two the amount of supplies in the North Sea. However for the world's energy balance, these amounts do not have any great significance; Caspian oil makes up barely 3.4% of world resources. At the same time, predictions regarding the size of Caspian strata resources exceed by several times the amount of supplies currently confirmed. If these predictions proved to be true, the Caspian region could begin to compete with Saudi Arabia, although talk of a 'second Persian Gulf' would still be strongly exaggerated. (see *Table 1: Supplies of crude oil in Caspian region*, p. 51).

From among the countries of the region, both the biggest confirmed and predicted supplies of crude oil lie in Kazakhstan, which is and will be the main regional exporter of this raw material (see *Table 2: Production of crude oil in Caspian region*, p. 51). Second place regarding both supplies and production is currently occupied by Azerbaijan. Yet predictions regarding the potential supplies of this raw material suggest that Turkmenistan's reserves may considerably exceed the amount in the Azerbaijan strata. Nevertheless, it is Azerbaijan which will have the greater opportunities for expanding its exports in the near future.

The confirmed supplies of natural gas in Caspian region are, to be sure, more than five times less than near-East or Russian reserves, although on a world scale they have potentially greater significance than Caspian oil; they make up 6.3% of world supplies of this raw material. The most optimistic predictions regarding size of Caspian gas supplies state that they may even be twice as large as has been hitherto confirmed. (see *Table 3: Supplies of natural gas in Caspian region*, p. 51). Both the biggest confirmed and predicted strata are to be found in Turkmenistan. Although currently the biggest regional producer of gas is Uzbekistan, because of its considerable internal consumption it has little significance as an exporter (see *Table 4: Production of natural gas in Caspian region*, p. 51). The main exporter of gas is and will remain Turkmenistan, whose level of export exceeds the size of Uzbekistan's exports by more than tenfold.

Who needs Caspian energy resources?

Caspian oil may have relevant significance for Western Europe and Turkey: increasing their import possibilities would allow these countries to limit their dependence on deliveries of near-East oil, and would also guarantee Turkey a significant influence on the transit of the raw material. Nevertheless the inland location of the main Caspian producers of energy resources, together with their considerable distance from their potential markets, and a lack of appropriate transport infrastructure, limits their export possibilities. The necessity to prepare the transport of raw material by pipelines (a method notably more expensive than, for example, transport by tankers) requires a great deal of investment. Meanwhile, the lack of a final answer to the fundamental regional question of 'how much supply of raw material is there in the Caspian region?' has for years slowed the activities of potential investors. The current level of production is too low to guarantee that any potential investments would pay off. At the same time, the predictions are so promising that international consortia are inclined to wait until they are officially confirmed.

The answer to the question of the amount of raw materials in the region requires precise research to be conducted, for which time and means are required. The manner in which the research has been conducted seems to confirm the thesis of deliberate delay in announcing final results by international consortia, in anticipation of a predicted growth in world (and especially European) demand for energy resources in the near future. Foreign investors are not currently interested in quick extraction and sale of raw materials; their goal is to guarantee access to these strata for themselves in the future, and to begin introductory investments, which will be small in comparison to those ultimately required. Although in Kazakhstan more than 40 international consortia have been founded which are concerned with searching for and extracting oil and building new pipelines, together with around 20 more such consortia in Azerbaijan, only a few of them have become involved in these enterprises on a large scale. These are TengizChevroil, the Caspian Pipeline Consortium and the OKIOC in Kazakhstan, and the AIOC in Azerbaijan¹.

The ever-extending anticipation of a final decision is definitely in Russia's favour, as by timely profiting it may carry out projects to make its own transport network more efficient, and thus increase their own competitiveness. For Russia, the import of Caspian gas

has strategic importance. The deepening crisis in the Russian gas sector (based on a growth in raw material deficit on the internal market and the simultaneous necessity to maintain exports) makes Russia obliged to look for additional sources of import. In this situation, the possibility of exploiting the resources of the Caspian seems to be an ideal solution: it allows internal demand to be met at relatively low expense, and the planned level of exports to be maintained. No less relevant than the import of raw materials itself is the fact that Russia maintains a transport monopoly of these raw materials, and what follows on from that, maintains its significant political influence in the region.

For the United States, the question of Caspian resources is primarily a problem of a political nature. In accordance with the thinking of the American administration up to now, the USA's main goal in the Caspian region has been to create a stable political and economic safety zone in the southern areas of the former USSR, which will be linked to the West and not dependent either on Russia or Iran. This is also the reason for the support which Washington gives to projects for creating a transport network to allow the export of Caspian raw materials while bypassing Russia. The breaking of the Russian transport monopoly may fundamentally increase the chances of the Caspian states to attain economic independence. However the American idea has one fundamental flaw – it is based on political and not economic arguments, which means that in the current situation it is not the way to convince Western investors. From an economic point of view, the implementation of plans supported by Russia seems considerably more advantageous, which also explains the support they enjoy among international businesses. The involvement of Western firms in the realisation of these projects testifies to a significant discord between the political interests of Western countries and the interests of Western companies.

When considering the significance of the Caspian's energy resources, one should also note the importance of oil and gas sectors for the regions' economies. In Turkmenistan the level of gas export is a factor which determines the size of GNP to a significant degree. In Kazakhstan, the export of energy resources makes up more than 40% of total exports, a figure which in Azerbaijan amounts to more than 75% (data from Kazakhstan Economic Trends IV-VI 2000; Azerbaijan Economic Trends VI-XII 1999). Further increases in extraction and export guarantees additional budget income which is essential for the functioning of

these countries' economies, and also increases their chances for economic independence. However, any sudden development in extraction industry would be accompanied by the danger that the Caspian countries would become totally dependent on this very branch of industry.

Activities concerning the export of Caspian raw materials onto world markets

Currently almost all exports of Caspian energy resources onto external markets are controlled by Moscow (see *Addendum: 'Main export routes'*, p. 49 and *Map*, p. 52). More than 70% of the oil exported by pipelines from the Caspian region flows through two Russian pipelines (from Kazakhstan port of Atyrau on the northern coast of the Caspian Sea to the Samara refinery on the Volga, and from the Azerbaijan capital Baku to Novorossiysk, the Russian crude oil terminal on the Black Sea). More than 80% of the region's gas passes through the Central Asia–Russia–Europe gas pipeline. It is a fundamental goal of Russian policy not to allow any change in this situation, nor any breaking of Russia's transit monopoly. The decisions taken by the Kremlin aimed at deepening the dependence of Caspian countries regarding transport seem very efficient; last summer the Russian authorities took the decision to increase the transport quotas of Kazakhstan oil by the Atyrau–Samara pipeline. Though the motivations of this decision were clear to all (the then Minister of Fuel and Energy Viktor Kaluzhny stated openly that this was a way of reducing Kazakhstan's interest in realising the Baku–Ceyhan project), it could not fail to please Kazakhstan, which was wrestling with problem of how to export its oil. The building of a new pipeline from Tengiz (the largest crude oil stratum being exploited in Kazakhstan) to Novorossiysk, the completion of which is planned for June this year, also appears to be a very advantageous alternative for Kazakhstan, which does not of itself possess any other transport options. Impressive is also the skill of Russian diplomacy in the fields which are to ensure Moscow full control over future channels of export of Caspian raw materials. Russian reaction to the confirmation of the discovery of significant amounts of oil in Kazakhstan's Kashagan stratum was immediate; some days after the announcement by the OKIOC of the initial results of the research, representatives of the Russian Foreign Ministry came forward with a proposal to see the Tengiz–Novorossiysk pipeline to export the newly-discovered oil, and

declarations of Russia's readiness to increase the capacity of the old Atyrau–Samara pipeline were made.

At the same time Russia is a tough negotiator, and from its strong bargaining position can even allow itself to suspend imports of raw materials from any country which does not want to accept its conditions. The Russians applied this tactic in 1997–8 (among other occasions) because of misunderstandings concerning the transit charges, price and route of sending gas from Turkmenistan. The dramatic fall of gas exports which followed as a result of Gazprom's blockade on the export of Turkmenistan's gas emphatically brought home to Ashkhabad the degree of its dependence on the Russian transport network.

The results of the efforts which have been undertaken for years to break the Russian transport monopoly, which are supported by the United States and aim at diversifying the exports of the Caspian states, cannot really be called impressive. So far they have only led to the reconstruction of the Baku–Supsa pipeline (the so-called western route, from the capital of Azerbaijan to the Georgian oil terminal on the Black Sea, which was opened in April 1999). In 1997, thanks to the Iranian-Turkmenistan accord, a gas line connecting gas fields in Turkmenistan with northern Iran was also opened. However the capacity of the western route – nearly twice lower than the Russian pipeline (Atyrau–Samara), as well as more than four times lower than the capacity of the Russian gas line (Central Asia–Russia) – means that there is no hope of any of the above-mentioned cases breaking the Russian monopoly in the field of transport.

The implementation of the plan supported by the American administration for a main pipeline from Baku to Ceyhan (the Turkish oil terminal on the Mediterranean), which was in principle to free the Caspian states from dependence on the Russian transport network, does not in the longer term seem very likely. This project is the most expensive of all those hitherto proposed, and its construction, in the opinion of specialists, would only be economically justified if the export of oil by this route could be guaranteed at the level of 50 million tonnes per year. Meanwhile, Azerbaijan's planned production for the year 2000 will not reach much beyond 14 million tonnes, and although over the next eight years an almost doubling in growth of Azerbaijan oil production is predicted, this does not mean that it will all be transported to Ceyhan. The reinforcement of the pipeline by Kazakhstan's oil would require not only final confirmation of the existence of new

strata of this raw material, and the decision by Kazakhstan to send oil by this very pipeline, but also the construction of an additional link via the Caspian Sea to Baku.

Turkey remains a fervent adherent of the Baku–Ceyhan project. This is demonstrated among other things by the obligations undertaken by Ankara to finance the construction of a sector of pipeline running through Turkish territory (at an estimated cost of US\$1.4 billion). However, neither pressure from the American administration, nor Ankara's obligations, nor gestures by the parliaments of Azerbaijan, Georgia and Turkey which midway through last year unanimously ratified a package of documents concerning the building of Baku–Ceyhan pipeline, will foreclose the project's realisation. As it seems, the result of the technical and economic planning which a group of Western companies is to conduct in the next few months will be decisive, as will be any possible support by Kazakhstan.

The second great transport project supported by the American administration, the plan to build a trans-Caspian gas pipeline (Turkmenistan–Azerbaijan–Turkey), has also come to a dead halt. To be sure, a feasibility study has been carried out, and in 1999 the PSG international consortium was created, which was to concern itself with building the gas pipeline; however since that time the work has not in principle made any progress. Carrying out this project without unqualified support from Turkmenistan and a declaration by Ashkhabad of readiness to export gas by this particular route is ultimately pointless. Meanwhile, last spring Azerbaijan, in connection with the discovery of significant reserves of gas, began to demand half of the transferral quota of the gas pipeline, which evoked definite discontent from Turkmenistan, and appears to have resulted in another rapprochement between Turkmenistan and Russia. In May during Vladimir Putin's visit to Ashkhabad, the presidents of both countries concluded an initial agreement regarding the increase over the next few years of deliveries of Turkmenistan gas to Russia amounting to 10 billion cubic metres a year, rising to 50 billion cubic metres in total. The conclusion of this agreement, which was to apply over a period of 20 to 30 years, would mean the de facto abandonment of the trans-Caspian project. The predicted growth in export to Russia at a level of more than 30 billion cubic metres, in connection with the planned export of 30 billion cubic metres of gas to Ukraine, and with an internal consumption of more than 11 billion cubic metres and a potential export possibility of around 9 billion cubic metres to Iran, considerably exceeds Turkme-

nistan's current level of production (currently standing at around 46.4 billion cubic metres per year), and prevents Ashkhabad from becoming involved in building the trans-Caspian gas pipeline. Despite the fact that recently (because of the misunderstandings concerning the price of gas) there has not yet been any signing of a long-term agreement with Russia, the project to build the trans-Caspian pipeline is in a state of suspension.

For the most part, the remaining projects for alternatives to Russian routes have even less chance of coming to fruition, either for economic (the Kazakhstan–China oil pipeline, the Turkmenistan–China gas pipeline) or political reasons (the Kazakhstan–Turkmenistan–Afghanistan–Pakistan oil pipeline, the Turkmenistan–Iran–Turkey or Turkmenistan–Afghanistan–Pakistan gas pipelines).

Summary – effects of actions concerning the energy resources of the Caspian region

The most obvious effect of the game concerning Caspian raw materials is the deepening dependence of the main regional oil and gas producers on Russia. Years of diplomatic endeavours by American diplomacy, and attempts to gain independence from Russia taken by the governments of the newly constituted states, have not only failed to deprive Russia of its position as the regional transit monopolist, but have also failed to hinder it in strengthening that position. At the same time, two relevant questions forming Russian policy towards the region must be borne in mind. On one hand, because of its lack of finances, Moscow is not able independently to realise its interests in the region, and must win the support of Western investors for its projects (such as the 'Russian' Tengiz–Novorossiysk pipeline); Russian companies are financing hardly 30% of its construction). On the other hand, meanwhile, the Kremlin still possesses instruments of politics and of force, that put it in a position to oppose any projects which pose a real threat to Russian strategic interests in the region. This consists of both pressure on the leaders of individual states (who are mostly members of former Soviet nomenklatura), and the possibility of destabilising the situation in the region, for example by stoking the fires in one of the frozen conflicts in the Trans-Caucasus (for example Nagorno-Karabakh). Thus both Russia and foreign investors have the means by which they can render impossible any realisation of the other side's plans. At the same

time, both sides depend on the advantages from the export of Caspian raw materials, and regarding purely economic arguments, are inclined to make ongoing concessions.

Attempts at forecast

1. Nothing indicates that the near future will bring any opportunity to deprive Russia of its position of transport monopolist in the Caspian region, and by extension to limit its influence in the region.
2. The opening of Tengiz–Novorossiysk pipeline this year will be another stage in the strengthening of Russia's position in the region.
3. The chances for carrying out the Baku–Ceyhan project, which could potentially limit the Caspian states' transport dependence on Russia, are not great. As it seems, the only way currently of interesting foreign investors in this plan would be final confirmation of the existence of large amounts of oil in Kazakhstan's Kashagan stratum, and also a decision to export it by this very pipeline.
4. Significantly more likely seems Russia's assumption of control over the export of oil from the Kashagan stratum (through the link with the Atyrau–Samara pipeline, or by exploitation of the new Tengiz–Novorossiysk link). Kazakhstan's decision to entrust the export of oil from Kashagan to Russian mediators would most probably mean the final ruling-out of the Baku–Ceyhan project.
5. The predicted growth of the oil and gas deficit in the Russian internal market, and Russia's need to maintain export, means that taking control of gas and oil export from the Caspian region has a fundamental importance for Russia. This concerns both the internal needs of the Russian Federation and its plans for expansion, above all into the European and Turkish gas markets.
6. A lack of appropriate financial means prevents the realisation of Russian interests in the Caspian region without support from foreign investors. In turn, collaboration with Russia gives Western companies who get involved in the region a certain kind of guarantee of the safety of their investments. It thus appears that lacking other perspectives for foreign investors to function in the region, this bilaterally advantageous arrangement will become stronger.
7. Surprising turns in the gas negotiations conducted by Turkmenistan mean that any predictions of its next moves are entirely unrealistic. In the long-term perspective, further dependence of Ashkhabad on the Russian transport system can nevertheless be expected.

8. The political interests of Western states in the Caspian region are often at odds with the interests of Western companies. Foreign investors' involvement in the region cannot thus be interpreted as confirmation of any strengthening of these countries' position over the Caspian Sea.

Anna Wołowska

Annexes

1. Main oil export routes (data regarding capacity of individual routes from US EIA Caspian Sea Report, July 2000)

a) active

Atyrau–Samara, constructed 30 years ago; connected in Samara to the Druzba system; current capacity 10.3 million tonnes per year (0.21 million barrels a day), plans to increase capacity to 15.4 million tonnes per year (0.31 million barrels a day).

Baku–Novorossiysk (northern route) opened towards end of 1997; acknowledged by Russia as the optimal solution from an economic viewpoint; length 1347 km.

Nevertheless it has several disadvantages:

- it runs through the territory of Chechnya, and since September 1999 a rail diversion has operated around the Chechen segment via Dagestan, although its capacity from a technical viewpoint is minimal (3.4 million tonnes annually);
- its capacity is 14.8 million tonnes annually (0.3 million barrels a day), which upon the predicted increase in extraction may soon prove to be insufficient; furthermore, the transshipment port at Novorossiysk is not ready for any increase in amount of delivery;
- in this pipeline, high-quality Azerbaijan oil is mixed with significantly worse quality oil from the Volga and western Siberia.
- another problem is also how to transport the oil reaching Novorossiysk further via Turkey's territory, to the Bosphorus and Dardanelles straits; Turkey is increasing its safety demands regarding the tankers which use the straits, and can also at any moment suspend traffic through the straits, because further expansion may exceed their capacity;
- a purely political factor; this route gives Russia full control over the export of Azerbaijan oil.

Baku–Supsa (western route) – operating since April 1999, length 917 km, capacity 5.5 million tonnes a year (0.115 million barrels a day), to 2002 it is to be expanded to 10.3 million tonnes a year (0.21 million barrels a day).

– The basic disadvantage of this route is the limited market of oil sale in the countries of the Black Sea region.

b) under construction

Tengiz–Novorossiysk – most advanced investment in the area of new export routes for Caspian oil, which is to be opened in June this year. Capacity of 28 million tonnes a year (0.56 million barrels a day), to reach a target of 66 million tonnes a year (1.34 million barrels a day).

c) in planning stage

Baku–Ceyhan (main pipeline) – supported by American administration for political reasons; its creation would allow the export of Caspian oil bypassing both Russia and Iran. Its construction will only be economically justified when around 50 million tonnes a year will be exported by this route. Length of route 1994 km; capacity one million barrels a day.

Advantages of this route:

- it solves the Bosphorus problem
- in contrast to the already existing pipelines (Baku–Novorossiysk, Baku–Supsa) and the currently constructed part of Tengiz–Novorossiysk, it does not lead to the market of the Black Sea countries.
- it is destined to export large amounts of oil; its capacity cannot be compared with existing pipelines (Baku–Novorossiysk 14,8 million tonnes a year; Atyrau–Samara 10,3 million tonnes a year); planned capacity of 50 million tonnes a year.
- the port of Ceyhan is able to serve units of large carrying capacity, which makes further transport of raw material easier.
- it economically frees Azerbaijan from dependence on Russia.

Disadvantages:

- high building costs: it is the longest route of all, and by extension the most expensive (predicted construction costs are between US\$2.4 and 3.7 billion).

II. Main export routes of gas (data regarding capacity of individual routes for US EIA Caspian Sea Report, July 2000)

a) active

Central Asia – Russia – Europe (Turkmenistan – Kazakhstan – Russia, branching off to Uzbekistan); uses old Soviet system of pipelines; capacity 110 billion cubic metres (according to other

sources, 110 million cubic metres is the capacity according to the original plan; meanwhile in its current technical state, its true capacity does not exceed 40 billion cubic metres).

Turkmenistan – Iran (from the Korpece gas fields in eastern Turkmenistan to Korkuy in north-eastern Iran); new, opened in 1997; length 200 km; capacity 8 to 9.9 billion cubic metres, by 2005 is to be expanded to 22 billion cubic metres, by 2010 to 31.1 billion cubic metres.

b) planned

Trans-Caspian pipeline: Turkmenistan – Azerbaijan (Baku) – Turkey (Erzurum); capacity 31 billion cubic metres; length around 1700 km; initial tests have been conducted, the project is to be directed by PSG and Shell.

Centgas (Central Asia Gas); Turkmenistan–Pakistan (with possible extension to India); capacity 19 billion cubic metres, length 1440 km, and a further 640 km from Pakistan to India. Declaration of intention signed by Turkmenistan, Pakistan, Afghanistan and Uzbekistan.

Chinese variation; Turkmenistan–Kazakhstan–China, possibly Japan; capacity 28 billion cubic metres; length over 8000 kilometres, and longer if to Japan; Exxon, Mitsubishi & CNPC have conducted initial tests and suspended activities.

Turkmenistan–Iran (Seraks–Tehran); capacity 19 billion cubic metres, planned increase to 51–59 billion cubic metres.

Turkmenistan–Iran–Turkey (Ekarem–Turan–Tabriz); capacity 28 billion cubic metres; length 2160 km; Royal Dutch/Shell have conducted detailed tests, for the time being there are no further activities.

¹ Kazakhstan's main producer of oil is the *TengizChevroil* company, founded in 1993, 75% of whose shares are owned by American companies, 20% by Kazakhstan and 5% by Russia. The company extracts raw oil from the largest stratum exploited in Kazakhstan, the Tengiz. The construction of the pipeline from Tengiz to Novorossiysk is being undertaken by the *Caspian Pipeline Consortium*, whose largest shareholders are Russian and American companies. The penetration of the Kashagan stratum is being undertaken by OKIOC, the *Offshore Kazakhstan International Operating Company*, in which Western firms have the large majority of shares; the largest oil producer in Azerbaijan is AIOC, the *Azerbaijan International Operating Company*, founded in 1994.

Table 1. Supplies of crude oil in Caspian region, according to US EIA Caspian Sea Report, July 2000 (billions of tons)

	Confirmed supplies	Predicted supplies	Total
Azerbaijan	1.71	4.4	6.1
Iran*	0.01	2.1	2.1
Kazakhstan	2.41	12.6	15.0
Russia*	0.37	1.9	2.3
Turkmenistan	0.23	11.0	11.2
Uzbekistan	0.04	0.3	0.3
Total	4.78	32.2	37.0

* regions bordering the Caspian Sea only

Table 2. Production of crude oil in Caspian region, according to US EIA Caspian Sea Report, July 2000 (Production in millions of tons)

	1990	2000 (predictions)	2010 (predictions)
Azerbaijan	12.9	14.5	60.0
Kazakhstan	30.1	33.0	100.0
Turkmenistan	6.2	7.5	10.0
Uzbekistan	4.3	8.5	10.0
Iran*	0.0	0.0	0.0
Russia*	7.2	0.5	15.0
Total	60.8	64.0	195.0

* regions bordering the Caspian Sea only

Table 3. Supplies of earth gas in Caspian region, according to US EIA Caspian Sea Report, July 2000 (billions of cubic metres)

	Confirmed supplies	Predicted supplies	Total
Azerbaijan	0.3	0.9	1.2
Iran*	0.0	0.3	0.3
Kazakhstan	2.3	2.4	4.7
Russia*	no data	no data	no data
Turkmenistan	4.3	4.5	8.8
Uzbekistan	2.4	0.9	3.3
Total	9.3	9.0	18.3

* regions bordering the Caspian Sea only

Table 4. Production of earth gas in Caspian region, according to US EIA Caspian Sea Report, July 2000, Production in millions of cubic metres

	1990	2000 (predictions)	2010 (predictions)
Azerbaijan	9.8	6.2	31.0
Kazakhstan	7.1	10.7	31.0
Turkmenistan	87.3	46.2	109.9
Uzbekistan	40.5	56.3	67.6
Iran*	0.0	0.0	0.0
Russia*	6.2	0.8	no data
Total	151.0	120.3	239.4

* regions bordering the Caspian Sea only

Funkcjonujące obecnie i najbardziej realne, planowane rurociągi oraz gazociągi / Currently operational and most realistic, planned oil and gas pipelines

