



BIULETYN

Nr 90 (1066), 4 września 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Azerbejdżan po dekadzie rządów prezydenta İlhama Aliyeva

Konrad Zasztowt

9 października br. w Azerbejdżanie odbędą się wybory prezydenckie. O trzecią kadencję ubiega się rządzący od 2003 r. İlham Aliyev. Sposób przeprowadzenia wyborów będzie sygnałem woli rządu w Baku współpracy z Unią Europejską. Azerbejdżan może wzmacniać więzi z UE, nie ograniczając się wyłącznie do współpracy energetycznej. Taki wybór oznacza jednak konieczność dążenia do unijnych standardów państwa prawa i demokracji. Alternatywą jest utrzymywanie równego dystansu wobec UE i Rosji oraz zachowanie status quo w polityce wewnętrznej, co grozi stagnacją w gospodarce.

Dwie dekady rządów Aliyevów. Rozbudowa sieci przesyłu azerbejdżańskiej ropy i gazu na rynki światowe z ominięciem Rosji była podstawą strategii prezydenta Heydara Aliyeva (1993–2003). Rezultaty tej polityki stały się najbardziej widoczne w trakcie prezydentury jego syna İlhama. W latach 2006–2013 nowy ropociąg Baku–Tbilisi–Ceyhan oraz gazociąg Baku–Tbilisi–Erzurum zaczęły istotnie wpływać na wzrost gospodarczy Azerbejdżanu. Roczny przychód z ropy, który w 2003 r. wynosił 886 milionów dolarów USA, w 2010 r. osiągnął już 19 miliardów. W 2012 r. przychód sektora wydobywczego przekroczył 32 miliardy dolarów. Inwestycje oparte na dochodach z ropy i gazu widoczne są w dynamicznie rozbudowywanej stolicy. Naftowa koniunktura przekłada się na wzrost dochodów obywateli, który w pierwszej połowie 2013 r. wyniósł 5,95%.

Nie wydaje się, żeby w ciągu najbliższej dekady zakończył się okres rozwoju opartego na dochodach z węglowodorów. Szczytowe wydobycie ropy odnotowano w ubiegłym roku. Obecnie zaczęło spadać (o 2,2% w pierwszej połowie 2013 r.). Jednakże około 2018 r. rozpocznie się eksport azerbejdżańskiego gazu do Europy z drugiej fazy eksploatacji złoża Szach Deniz gazociągiem transanatolijskim (TANAP), mającym przebiegać przez Turcję do granicy z Grecją. Ważnym projektem transportowym jest również kolej Baku–Tbilisi–Kars, tworząca połączenie z Turcją przez terytorium Gruzji. Wzmocni się dzięki niej znaczenie Azerbejdżanu jako centrum tranzytu towarów między Europą a Azją Środkową i Chinami.

Azerbejdżan stoi jednak wobec wyzwań typowych dla państw uzależnionych od sektora wydobywczego. Wahania cen ropy i gazu mogą powodować okresy pogorszenia kondycji gospodarczej i poziomu życia ludności. Skutkiem uzależnienia od przemysłu wydobywczego i petrochemicznego jest osłabienie innych sektorów gospodarki. Przeszkodę do efektywnego wykorzystania zysków z eksportu węglowodorów na cele zrównoważonego rozwoju gospodarczego kraju stanowi nieprzejrzystość wydatków państwowych, w tym korupcyjny brak procedur przetargowych. Ograniczanie przez władze wolności mediów i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego uniemożliwia monitoring działalności urzędników państwowych. Zarządzanie państwem z ominięciem procedur prawnych, ściśle powiązanie elity politycznej i biznesowej są szczególnie widoczne w porównaniu nie tylko z UE, ale także z państwami Partnerstwa Wschodniego (PW). W rankingu postrzegania korupcji Transparency International w 2012 r. Azerbejdżan znalazł się na 139, podczas gdy sąsiednia Gruzja na 51 pozycji. Spośród państw PW gorszy rezultat odnotowała tylko Ukraina. Niekorzystnie dla Azerbejdżanu wypada zestawienie państw kaukaskich w rankingu Doing Business 2013, w którym znalazł się na 67 pozycji, podczas gdy Armenia na 32, a Gruzja na 9. Raport stwierdza brak postępu w sferze poprawy warunków działalności dla przedsiębiorców.

Polityka zagraniczna w okresie prezydentury Aliyeva. W minionej dekadzie İlham Aliyev kontynuował „wielowektorową” politykę zagraniczną rozpoczętą przez jego ojca Heydara. Dążył więc do równowagi w relacjach z głównymi partnerami międzynarodowymi. Sygnałem chęci zachowania równego dystansu wobec Zachodu i Rosji przez rząd w Baku było m.in. wstąpienie Azerbejdżanu w 2011 r. do Ruchu Państw Niezaangażowanych. Posiadając

znaczące złoża ropy i gazu, Azerbejdżan stał się jednak zdolny do bardziej niezależnej postawy wobec rosyjskich prób dominacji na obszarze Kaukazu. Przykładem jest wsparcie gospodarcze Gruzji w formie inwestycji i sprzedaży taniego gazu, które nie ustało po konflikcie rosyjsko-gruzińskim w 2008 r. 17% bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Gruzji w pierwszym kwartale br. pochodziło z Azerbejdżanu. Przejawem asertywności rządu w Baku było też zażądanie w 2012 r. kilkudziesięciokrotnie wyższej opłaty od Rosji za użytkowanie stacji radiolokacyjnej w Gabali, co doprowadziło do rezygnacji strony rosyjskiej z dzierżawy obiektu. Mimo że Azerbejdżan nie dąży do członkostwa w NATO, współpracuje z Sojuszem, udostępniając terytorium do transportu wojsk do Afganistanu. Służy tam też blisko 100 żołnierzy azerbejdżańskich.

Brak postępu w uregulowaniu konfliktu o Górski Karabach jest największą porażką polityki zagranicznej prezydenta Aliyeva. Nieskuteczność mediacji Grupy Mińskiej OBWE w tej sprawie budzi rozczarowanie Azerbejdżanu. W opinii rządu w Baku także aktywność UE w kwestii karabaskiej jest niewystarczająca. Azerbejdżan chciałby, aby Unia zastąpiła Francję jako mediatora w Grupie Mińskiej. Rząd w Paryżu postrzegany jest przez stronę azerbejdżańską jako przychylny Armenii ze względu na ormiańską diasporę i tradycyjnie silne więzi francusko-ormiańskie. Zwiększając rokrocznie wydatki na siły zbrojne, Azerbejdżan prowadzi coraz bardziej stanowczą politykę w kwestii Górskiego Karabachu. Wrogość w społeczeństwie azerbejdżańskim nie tylko wobec rządu Armenii, ale też wszystkich Ormian podgrzewana jest przez politykę władz. Jaskrawym tego przykładem było ułaskawienie przez prezydenta Aliyeva azerbejdżańskiego oficera Ramila Safarova, który zamordował ormiańskiego kolegę podczas szkoleń NATO w Budapeszcie w 2004 r.

Relacje gospodarcze Azerbejdżanu z UE. Unia jest najważniejszym partnerem gospodarczym Azerbejdżanu. Obecnie trwa proces negocjacji unijno-azerbejdżańskiej umowy stowarzyszeniowej. W odróżnieniu od Gruzji nie będzie ona obejmować umowy o strefie wolnego handlu z UE, gdyż Azerbejdżan najpierw musi stać się członkiem Światowej Organizacji Handlu (WTO). Zgodnie ze strategią rządu w Baku Unia ma stać się głównym partnerem energetycznym Azerbejdżanu. W czerwcu tego roku konsorcjum Szach Deniz wybrało trasę transadriatycką – jako przedłużenie TANAP-u – do eksportu gazu do Europy. Rozczarowało to środkowoeuropejskie państwa UE. Liczyły one na wybór trasy Nabucco West, która zwiększałaby bezpieczeństwo energetyczne ich regionu. Niemniej decyzja o eksporcie gazu do państw UE (Grecji, Włoch i Bułgarii) nie oznacza zmiany azerbejdżańskiej strategii, a rynek europejski nadal jest priorytetowy. Budowa TANAP-u wzmocni więc więzi gospodarcze i polityczne Unii i Azerbejdżanu.

Kwestia wyborów i szanse opozycji. Wyzwaniem dla politycznych stosunków azerbejdżańsko-unijnych będą nadchodzące wybory prezydenckie. Dotychczas żadne wybory nie zostały uznane przez Radę Europy czy OBWE za spełniające standardy demokratyczne. Polityka władz w Baku przed obecnymi wyborami nie wskazuje na zmianę na lepsze. Falsyfikacja wyborów i protesty powyborcze na dużą skalę oraz gwałtowna na nie reakcja władzy mogą doprowadzić do ochłodzenia w relacjach państw Unii z Azerbejdżanem.

W tym roku azerbejdżańska opozycja zdołała zjednoczyć siły i wystawić jednego kandydata. Początkowo miał być nim reżyser Rustam Ibragimbekov, ale Centralna Komisja Wyborcza nie zarejestrowała jego kandydatury ze względu na posiadane przez niego obywatelstwo Rosji. Obecnie kandydatem zjednoczonej opozycji jest Cemil Hasanli, profesor Uniwersytetu Państwowego w Baku. O jego szansach zadecyduje stopień mobilizacji przeciwników rządu. Siłę antyrządowych protestów pokazały zamieszki w styczniu br. w Ismayilli. Na miesiąc przed wyborami brak jednak oznak wyraźnej aktywności opozycyjnego elektoratu.

Wnioski i rekomendacje. Rozwój sektora wydobywczego zapewnił Azerbejdżanowi środki na rozwój gospodarczy. Jednakże oparcie gospodarki na dochodach ze sprzedaży węglowodorów niesie zagrożenia dla jego zrównoważonego rozwoju. Pozostałe gałęzi przemysłu stanowią bowiem nieznaczną część gospodarki. Jednocześnie elita polityczna korzysta z nieprzejrzystego systemu wydatków państwowych, który umożliwia powszechną korupcję. Dlatego, mimo że w ciągu najbliższej dekady prawdopodobnie rozwój gospodarczy oparty na dochodach z ropy i gazu będzie trwał, bez wyraźnej zmiany systemu politycznego Azerbejdżan pozostanie gospodarką narażoną na kryzysy wynikające ze spadków cen surowców. UE powinna przekonywać władze w Baku do transformacji systemu, która umożliwiłaby kontrolę społeczeństwa obywatelskiego i opozycji nad sposobem wydatkowania przez rząd funduszy z eksportu surowców. Należy zachęcać władze w Baku do wejścia do WTO i integracji gospodarczej z UE, co zwiększyłoby konkurencyjność gospodarki Azerbejdżanu. Ułatwiłoby też działalność firm unijnych na rynku azerbejdżańskim.

Polska i UE powinny przekonywać rząd Azerbejdżanu o długookresowych korzyściach płynących ze wsparcia Unii w transformacji państwa. Finansowa i ekspercka pomoc UE w reformie administracji przynosi wymierne rezultaty. Jest to instrument, który z zachowaniem zasady warunkowości pozwala nadzorować zmiany. Dalsze wsparcie Azerbejdżanu powinno być jednak uzależnione od jego woli zbliżenia z Unią, której testem będzie sposób przeprowadzenia wyborów prezydenckich. Należy ostrzegać rząd w Baku, że brak pluralizmu politycznego oraz zawyżona ocena własnego potencjału mogą stanowić pułapkę. Oznaczać to będzie stagnację reform i utratę partnera w postaci Unii.

Unia powinna aktywniej dążyć do rozwiązania kwestii Górskiego Karabachu. Obecny impas w procesie pokojowym może doprowadzić do wznowienia wojennej fazy konfliktu. Konieczne jest rozważenie wysłania misji monitorującej do tego regionu, opartej na doświadczeniach misji UE w strefach konfliktów w Gruzji. Na taką misję musiałyby jednak wyrazić zgodę obie strony konfliktu.