



Magyar Tudományos Akadémia
Világgazdasági Kutatóintézet

A posztszovjet országok nemzetközi beilleszkedése: külső kapcsolatok és energetika

2009



TARTALOMJEGYZÉK

AZ OLVASÓHOZ!.....	5
OROSZORSZÁG ÉS A NEMZETKÖZI SZÍNTÉR MEGHATÁROZÓ SZEREPLŐI (USA, EU)	
AZ OROSZ FÖDERÁCIÓ ÉS AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK KAPCSOLATAI A XXI. SZÁZAD ELSŐ ÉVTIZEDÉBEN	
<i>Simai Mihály</i>	11
AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS OROSZORSZÁG KÖZÖTTI SZABADKERESKEDELMI MEGÁLLAPODÁS ESÉLYEI, FELTÉTELEI ÉS LEHETSÉGES HATÁSAI	
<i>Meisel Sándor</i>	28
A LENGYEL „KELETI DIMENZIÓ”: TÉNYEK, CÉLKITŰZÉSEK ÉS INDÍTÉKOK	
<i>Wisniewski Anna</i>	52
A POSZTSZOVJET ENERGETIKA SZEREPE A NEMZETKÖZI BEILLESZKEDÉSBEN	
AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A FÁK-ORSZÁGOK KÖZÖTTI „ENERGIADIALÓGUSOK” FÓKUSZBAN A SZÉNHIDROGÉN-SZÁLLÍTÁSOK	
<i>Ludvig Zsuzsa</i>	97
AZERBAJDZSÁN GAZDASÁGA ÉS AZ ENERGIASZEKTOR	
<i>Szigetvári Tamás</i>	152

AZ OLVASÓHOZ!

Az MTA Világgazdasági Kutatóintézete által 2007-ben indított Kelet-Európa Tanulmányok sorozat negyedik, az előzőhöz hasonlóan a posztszovjet térséggel foglalkozó számát tartja kezében az Olvasó. Ez a kötet is a Magyar Tudományos Akadémia és a Miniszterelnöki Hivatal között megkötött együttműködési szerződés alapján 2007/2008-ban folytatott „Magyarország FÁK-stratégiája, különös tekintettel Oroszországra, Ukrajnára és Kazahsztánra” c. stratégiai kutatás keretében a Világgazdasági Kutatóintézetben készült tanulmányokat foglal össze két nagyobb témakör mentén.

A kutatás során kiemelt hangsúlyt helyeztünk a Magyarország számára is két legjelentősebb posztszovjet állam, Oroszország és Ukrajna nemzetközi beilleszkedésére, a legfontosabb partnerekkel való kapcsolatrendszerre. Ennek megfelelően a kötet az egyik ilyen alapvető viszonyrendszerrel indul, az amerikai–orosz kapcsolatok átfogó elemzését nyújtja. Bár a kilencvenes évek nagy átalakulási folyamatait követően Oroszország nemzetközi súlya jelentősen csökkent, az amerikai–orosz kapcsolatok továbbra is a nemzetközi figyelem középpontjában maradtak. A tanulmány sokoldalúan, multidiszciplináris megközelítésben mutatja be e viszonyrendszer legfőbb elemeit, dilemmáit és a hozzájuk kapcsolódó intézményes kereteket. Úgy gondoljuk, hogy a grúz–orosz konfliktus 2008. augusztusi kirobbanását követően még lényegesebbé vált, hogy ezt a kapcsolatrendszert az aktuális problémától kicsit távolabbról nézve, objektíven láthassuk. Az írás kitér egy harmadik, egyre jelentősebbé váló nemzetközi szereplőre, a Kínát érintő kölcsönhatásokra is.

A második tanulmány az Európai Unió és Oroszország közötti kapcsolatok egy sajátos szeletét ragadja meg. A két partner közötti gazdasági szálak jövőjét illetően a szabadkereskedelemre vonatkozó elképzeléseket és esélyeket elemzi, kitérve azok potenciális hatásaira. Bár az Európai Unió és Oroszország között kötendő nagyszabású megállapodásról, a Partnerségi és Együttműködési Megállapodást felváltó új intézményes keretről szóló tárgyalások igen vontatottan haladnak, a gazdasági kapcsolatok a két fél között meghatározó jelentőségűek maradnak. Izgalmas kérdés, hogy a már évekkel ezelőtt felvetett elképzelés az EU–orosz szabadkereskedelemről milyen realitásokkal bír?

Az első csokorban szereplő harmadik tanulmány szintén az EU–orosz kapcsolatrendszer egy sajátos, multidiszciplináris jellegű megközelítése. Lengyel tagállami szemszögből vizsgálja az Oroszországhoz fűződő viszonyt, mégpedig a többi európai posztszovjet országgal formálódó uniós kapcsolatokra is figyelemmel, azaz a lengyel „keleti dimenziót” járja körül. Többek között bemutatja a lengyel *ruszsofóbia* gyökereit, s rámutat az Ukrajna és Belorusszia iránti fokozott lengyel elköteleződés történelmi-politikai-gazdasági okaira is, s mindennek következményeire, többek között az európai szomszédságpolitikára nézve.

A kötet második részében az örök aktualitás, a posztszovjet energetika kapott helyet két dolgozat erejéig. Az első tanulmány mintegy átvezet az előző témakörből a másodikba, ugyanis az Európai Unió és a posztszovjet államok közötti energetikai szálakkal foglalkozik, előtérbe helyezve a szénhidrogén-szállítások kérdéskörét. E tanulmány elsődleges célja az EU–orosz energiadi-alóguson túli energetikai kapcsolatrendszerek bemutatása a tranzitszerepével kiemelkedő jelentőségű Ukrajnával, valamint a többi potenciális és tényleges posztszovjet szénhidrogén-szállítóval (elsősorban Kazahsztánnal, Azerbajdzsánnal és Türkmenisztánnal). A dolgozat rámutat e kapcsolatrendszerek sajátosságaira, gyengéire és lehetséges perspektíváira. A 2008/2009 téli újabb, minden korábbinál jobban eldurvuló és hosszabban tartó gázkriszis újból felhívta a figyelmet az ukrán tranzitnagyhatalmi szerepből, s az orosz–ukrán (általános és energetikai) kapcsolatok rendezetlenségéből eredő súlyos következményekre, s felerősítette a posztszovjet térség országaival formálódó uniós „energiapárbeszéd” fontosságát, egyúttal jelezve ezek komplex kezelésének szükségességét is.

A kötetet záró írás a posztszovjet energetikában feltörő, nagy ambíciókat tápláló Azerbajdzsán gazdaságát elemzi az energetikai dominancia, azaz az „olajátok” szemüvegén keresztül. Bár az európai gázellátásról szóló vitákban az orosz gáz egyik alternatívájaként is szóba kerülő muzulmán többségű ország fokozott figyelmet kap, mint az európai diverzifikációs célok megvalósítását potenciálisan elősegíthető beszállító ország, e dolgozat nem az európai gáz- és olajellátásban betöltendő szerepét kívánja vizsgálni, hanem elsősorban azt, milyen hatással van az energiaszektor az azeri gazdaságra, meddig tarthat ki a folyékony manna. Hogyan képes kezelni a szénhidrogének birtoklásából eredő rendkívüli lehetőséget az ország, s milyen hatással van mindez a gazdaság többi szektorára és az ország hosszú távú perspektíváira.

A tanulmányok írása 2008. augusztusa előtt fejeződött be.

Ludvig Zsuzsa
kutatásvezető

A kötet szerzői:

Ludvig Zsuzsa tudományos főmunkatárs

Meisel Sándor tudományos főmunkatárs

Simai Mihály akadémikus, kutatóprofesszor

Szigetvári Tamás tudományos főmunkatárs

Wisniewski Anna tudományos főmunkatárs

A szerzők az MTA Világgazdasági Kutatóintézetének kutatói

OROSZORSZÁG ÉS A NEMZETKÖZI SZÍNTÉR MEGHATÁROZÓ SZEREPLŐI (USA, EU)

AZ OROSZ FÖDERÁCIÓ ÉS AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK KAPCSOLATAI A XXI. SZÁZAD ELSŐ ÉVTIZEDÉBEN

Simai Mihály

Az orosz-amerikai viszony és várható változásainak alakulása a nemzetközi bilaterális kapcsolatrendszer egyik legjelentősebb összetevője a XXI. században. Ennek okai elsősorban politikai-stratégiai tényezőkkel kapcsolatosak. Az orosz-amerikai viszony alakulásának, jövőjének fontossága nem szűkíthető a két államra, befolyásolja az egész nemzetközi rendszert s különösen Európa és Ázsia jövőjét. Kihat a multilaterális kapcsolatokra és az intézményekre is.

E rövid tanulmány főként a következő kérdésekre keres választ:

- * milyen területeken esnek egybe, vagy hasonlóak az érdekviszonyok és célok a két hatalom politikájában;
- * melyek a jelenlegi és a potenciális feszültségforrások kapcsolatrendszerükben;
- * mi egy esetleges új hidegháború kibontakozásának esélye a két állam viszonyában;
- * hogyan értékelhetők a közös kezdeményezések stratégiai kérdésekben;
- * mi a jelentősége kapcsolataikban a gazdasági tényezőknek;
- * várhatók-e változások a Putyin és Bush utáni „korszakban”?

1) Az orosz-amerikai viszony a Szovjetunió szétesését követően

A Szovjetunió felbomlása után igen lényeges kérdés maradt az Egyesült Államok külpolitikájában az Oroszországhoz, a Szovjetunió legfontosabb utódállamához fűződő viszony. Ez a viszony sokoldalúan befolyásolja az Egyesült Államok kapcsolatait a volt szovjet tagköztársaságokkal is, különösen politikai és

katonai stratégiai téren. Ezek közül különösen jelentősek az Egyesült Államok törekvései a stratégiai szempontból nagyjelentőségű orosz–ukrán viszony befolyásolására. Gazdasági szempontból az Egyesült Államok fontos kérdésnek tekinti viszonyát a nagy olaj- és földgáztartalékokkal rendelkező közép-ázsiai köztársaságokkal. Az orosz-amerikai viszony kihat a Kínával kapcsolatos amerikai politikára, és bizonyos mértékben befolyásolja az EU államaihoz fűződő kapcsolatát is.

Az USA globális politikai, stratégiai céljai között centrális fontosságú Oroszország jövőjének minél nagyobb mértékű befolyásolása. Ennek egyrészt geostratégiai okai vannak. Az Orosz Föderáció átíveli az eurázsiai térség jelentős részét, s szerepe jelentős az EU nemzetközi kapcsolatrendszerében s tagállamaival kapcsolatban is, valamint fontos tényező Ázsiában is. Különösen a két hatalmas ázsiai ország, India és Kína tekinti stratégiai partnerének. Oroszország a XXI. század globális hatalmi rendszerében ismét a fejlődést sokoldalúan befolyásolni képes tudományos, katonai és gazdasági tényezővé válhat a következő évtizedekben, ha sikeresen hajtja végre a hatalom konszolidációjával kapcsolatos feladatokat. Oroszország döntő fontosságú tényezője annak a konfliktusgócnak, amelyik az iszlám világ és a nyugati világ között formálódik. A Szovjetunió szétesése után az Egyesült Államok igyekezett Oroszország részvételét oly módon biztosítani a hidegháború utáni világrendben, hogy az elfogadja ennek az USA által kialakított szabályait, érték- és érdekvizonyait, és partnernek tekintette Oroszországot sok nemzetközi kérdésben. Számított arra is, hogy „betársulhat” Oroszország nyersanyag- és olajkészleteinek kiaknázásába többségi partnerként. Ugyanakkor kezdettől fogva hangot adott ama törekvésének, hogy minden lehetséges eszközzel megakadályozza a „birodalmi Oroszország” helyreállítását vagy az orosz törekvéseket arra vonatkozóan, hogy visszaszerezzék a kelet- és közép-európai országokban elvesztett befolyást. Ez utóbbi kérdésben az USA és az EU-országok érdekei lényegében egybeestek. Azonosak voltak abban is, hogy egy Oroszországot is magában foglaló, viszonylag stabil, gazdasági és politikai szempontból minél kevesebb konfliktust koncentrálnó keleti ütköző zónája legyen a nyugati térségnek.

Az orosz külpolitika kezdetben elfogadni látszott az USA által „kijelölt” helyet. Jelcin elnökségének első 3-4 évében lényegében ez jellemezte az orosz politikát. Az orosz hatalmi elit keretében megerősödött azoknak a befolyása, akik úgy látták, hogy Oroszország eurázsiai integráló szerepe a Szovjetunió szétesésével megszűnt, s Oroszország történelme ott folytatódik, ahol a cárizmus bukása után megszakadt, amely esemény az orosz birodalom végét jelezte. A FÁK lényegében már az új korszak egyenrangú államainak képződményeként jelent meg.

Az országon belül is sokan vonták kétségbe azt, hogy az Orosz Föderáció megjelenése a világ térképén valóban új fejezet kezdetét jelentette-e a térség és a világ történetében. Nem értettek egyet a jelcini időszak kezdeti külpolitikai stratégiájával, amely Oroszország jövőjét a nyugati államokhoz, s elsősorban az Egyesült Államokhoz kötődve definiálta. E szakasz orosz vezetőinek elképzelései magukban foglalták az imperialista politika és a kommunizmus messianisztikus ideológiájának elutasítását, a demokratizálódás és a

piaci viszonyok valamilyen fokú elfogadását. A Szovjetunió nyugati ellenfelei és a hagyományos oroszellenes politikai körök is arra számítottak, hogy Oroszországban az átmenet valamilyen elfogadható piaci modellt eredményez. A birodalmi eszmék feladása, a hagyományos centralizált hatalmi modell leépülése és a civil társadalom horizontális integrálódása révén Oroszország fokozatosan átalakul majd a nyugat számára elfogadható képződménnyé. Sok nyugati szakértő, köztük Zbigniew Brzezinski, úgy gondolta, hogy Oroszországban végleg eldőlt a politikai harc, amelyből az a koncepció került ki győztesen, amely feladta a birodalmi gondolatot, s egy „nemzeti” és „európai” Oroszország kialakulása kezdődött meg.¹ Hamarosan kiderült azonban, hogy mindkét részről sokkal inkább illúziók voltak a kezdeti elképzelések, mint realitások.

Az a tény, hogy a „nemzeti” és „európai” Oroszország kialakításának előjátéka nem látványos javulás és újjászületés, hanem a rend felbomlása, az állami tulajdon szétlopásaként jellemzett privatizáció, a bűnözés tömegessé válása, erkölcsi züllés, súlyos gazdasági válság és tömegnyomor volt, az országon belül aláasta a nyugati típusú demokrácia és a liberális piaci modell elfogadhatóságának eszméit. Ehhez járult az a külső magatartás, amely a Nyugat hatalmas győzelmét hirdette, s megalázta a történelmi Oroszországot, s az orosz civilizációt is. Az, hogy a Szovjetunió volt csatlós államainak többsége is csatlakozott ehhez a koncepcióhoz, csak fokozta az orosz elit ellenérzéseit. A helyzet egyenes következménye volt az „Oroszország, mint eurázsiai hatalom” koncepciójának megjelenése az értelmiség körében, s annak deklarálása, hogy a Független Államok Közössége Oroszország alapvető érdekeihez kapcsolódó térség. Ezek a gondolatok már megfogalmazódtak az 1993-ban kidolgozott új Orosz Katonai Doktrínában és az Orosz Föderáció új külpolitikai koncepciójában is. Ez a volt szovjet térséget olyannak tekintette, amelyben Oroszországnak „különleges kötelezettségei” vannak. A Primakov külügyminisztersége idején megfogalmazott és többször átdolgozott dokumentum alaptézisei változatlanul érvényben maradtak Putyin alatt is. Putyin külpolitikai tanácsadói olyan eurázsiai rend kialakítását javasolták, amelyben a felelősség megoszlik a kibővített Európai Unió és Oroszország között.² Az EU uralkodó erő a nyugaton, Oroszország pedig az eurázsiai térségben. Tény ugyanakkor az, hogy az oroszországi külpolitikai vitákban az Eurázsia koncepció nem valamiféle misztikus érdekerület, amelyet Oroszországhoz civilizációs hagyományok kötnek. Nem is gondolnak valamiféle Eurázsiai Unióra, mint a Szovjetunió utódjára. A térség inkább az orosz érdekeket érvényesítő geopolitikai célokkal kapcsolatban került előtérbe.

Az orosz vezetés az átalakulás kezdeteitől fogva fontosnak tartotta, hogy Oroszország jó kapcsolatokat építsen ki az Egyesült Államokkal. A kapcsolatok javulása egyébként már a Szovjetunió felbomlását megelőző években

¹ Zbigniew Brzezinski (1995): *A Plan for Europe*. Foreign Affairs, January-February, p. 35.

² Andrei P. Tsyganov (2006): *Russian Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity*. Lanham, MD. Rowan and Littlefield Publishers Inc. pp. 78–81.

megkezdődött és több lényeges megállapodásra került sor Gorbacsov és Reagan elnök között is. A törekvés az orosz-amerikai viszony javítására a Jelcin utáni korszakban is fennmaradt, ebben mindkét fél hangsúlyozta érdekeltségét.

Putyin elnöksége kezdeti időszakának orosz vezetése az ország nemzetközi kapcsolatrendszerének gyakorlatilag minden területén igyekezett az érdekviszonyok gondos elemzésével feltárni azokat a kérdéseket, amelyekben érdekei az USA-éval azonosak vagy kompatibilisek, s azokat is, ahol azok ütköznek. A Szovjetunió összeomlása után az Egyesült Államok mintegy 14 milliárd dollárnyi elkötelezettséget vállalt az orosz átmenet támogatására különböző célokra. Ezek humanitárius célokat szolgáló segélyeket, a demokratikus átalakulást, a piaci reformok bevezetését ösztönző ráfordításokat, a nukleáris fegyverzetet csökkentő támogatást és különböző társadalmi-politikai szervezetek segítségét foglalták magukban. Nincs pontos információ arról, hogy a 14 milliárdból ténylegesen mennyit folyósítottak. Jelentős volt az USA „közvetett” támogatása is kedvező hitelek formájában, amelyeket amerikai kezdeményezésre a Nemzetközi Valutaalap és más szervezetek keretében nyújtottak.

2) Az orosz–amerikai viszonyok főbb stratégiai kérdései

Amilyen mértékben az orosz külpolitika kezdte megfogalmazni önálló érdekeit és törekvéseit, s egyre inkább nőtt önbizalma, s különösen a „globális energia superhatalom” képzetének megjelenése nyomán, az USA-ban is erősödött a szembenállás Oroszország új hatalmi elképzeléseivel és törekvéseivel. A támogatásokat egyre inkább különböző feltételek teljesítéséhez kötték, s a támogatás folyósításában 1998-tól komoly korlátozásokat alkalmaztak. Ezek azonban nem voltak jelentősek a későbbiekhez képest, amikor az USA kormánya 2006 augusztusában gazdasági szankciókat is bevezetett Oroszországgal, illetve orosz szervezetekkel szemben az Iránnak és Szíriának eladott nukleáris és katonai berendezések miatt. Az amerikai külügyminisztérium szankciókat hozott nyilvánosságra az orosz fegyverexportőr-ügynökség, a Rosoboroneksport és a Sukhoi repülő gyártó vállalat ellen, azal vádolva őket, hogy megsértették az Iránnal kapcsolatos tilalmat. A Sukhoi elleni szankciót később megszüntették. A „Freedom Support Act” keretében adott támogatás az amerikai Kongresszus nyomására gyakorlatilag már korábban megszűnt.

Az Egyesült Államok külpolitikájában és katonai stratégiájában az „orosz” vonatkozások és döntési hálózat szervezete az eurázsiai térségben zajló változásokba ágyazódva jelent meg. Az Eurázsiai koncepció egyébként messze nem világos és egyértelmű jelenleg sem az USA politikájában. A State Department keretében Európai és Eurázsiai Főosztály működik. A Pentagon Európai Parancsnoksági Térség magában foglalja Euráziát is és ezzel pár-

huzamosan a Központi Parancsnokság hatáskörébe tartoznak a volt közép-ázsiai szovjet köztársaságok.³ A valóságban e koncepciókban a központi jelentőségű állam az Orosz Föderáció, valamint néhány vele szorosabb kapcsolatban álló gyenge állam. Oroszországot geopolitikai szempontból, mint eurázsiai hatalmat kezelik, s ennek külpolitikai, katonai stratégiai vonatkozásai továbbra is összekötik egyrészt a volt szovjet köztársaságokkal, másrészt Ázsia vezető hatalmaival, főként Kínával. Ezt részben továbbra is indokolják a történelmi hagyományok, s az integráló szerep, amelyet Oroszország hagyományosan játszott a térségben. Ez a koncepció lényegében hasonlít sok orosz vezető értelmiségi hagyományos álláspontjához, akik szerint Oroszország sem nem európai, sem pedig ázsiai teljesen.

Az amerikai vezetés a XXI. század elejétől már határozottan igyekezett az USA érdekeit érvényesítő célokat megfogalmazni és megvalósítani. Az USA globális érdekeire, hatalmi súlyára és politikai befolyására építve olyan partneri viszonyt kíván érvényesíteni Oroszországgal, amelyik az általa meghatározott keretek közé igyekszik szorítani azt. Figyelembe veszi az Orosz Föderáció fontosságát és befolyását az európai, a csendes-óceáni, és a közép-ázsiai térségben. Reálisan értékeli az eurázsiai ország katonai erejét és képességét arra, hogy az USA-nak s az USA európai és ázsiai szövetségeseinek nukleáris potenciáljával továbbra is súlyos veszteségeket okozzon. Az amerikai stratégiai célok között különösen fontos annak megakadályozása, hogy Oroszország kiterjessze hatalmi pozícióit és befolyását a volt szovjet köztársaságokra. Az USA ugyanakkor igyekszik a maga céljaira is hasznosítani Oroszország hatalmas természeti gazdagságát, nagy piacát és potenciális nemzetközi gazdasági jelentőségét. Az amerikai stratégiai kutatóintézetek az elmúlt 1-2 évben a hivatalos politikánál tovább lépve, a következő főbb kérdésekben emelték ki az USA különleges érdekeit és céljait a térségben:

- * Biztosítani, hogy az USA és szövetségesei számára elérhetőek legyenek a térség hatalmas energiaforrásai, amelyek a globális tartalékok számottevő hányadát képezik;
- * Megakadályozni, hogy a térség a jihadista terrorizmus vadászterülete legyen. Ebben a katonai erőt és olyan politikai és szociális intézkedéseket alkalmazni, amelyek megakadályozzák hatalomra kerülésüket;
- * Fenntartani a regionális stabilitást és megfelelően kezelni a térség válság-gócait;
- * „Megfelelően kezelni”, vagyis korlátozni a növekvő erejű, befolyású és szerepű Kínai Népköztársaság törekvéseinek érvényesítését;
- * Megfelelő keretek közé szorítani a növekvő ambíciókkal rendelkező regionális és potenciálisan veszélyes hatalmi központokat;
- * Előmozdítani Oroszország belső rendszerének demokratizálódását. Megakadályozni, hogy hatalmi törekvéseit a volt szovjet köztársaságok belügyeibe történő beavatkozással érvényesíteni tudja s bármilyen formában

³ US Department of State/US AID, Joint Strategic Plan, 2007–2012. Washington DC. US Department of State 2007. Washington DC.

megkísérelje hatalmi pozícióinak helyreállítását az adott országokban, ugyanakkor együttműködni Oroszországgal olyan területeken, ahol az amerikai és orosz érdekek egybeesnek.

Az amerikai külpolitika egyik központi fontosságú célkitűzése egyébként annak megakadályozása, hogy Oroszország beavatkozzon a határai körül kialakult új államok belügyeibe. Az amerikai külügyminisztérium 2007–2012 közti időszakra kidolgozott stratégiai terve Oroszország szomszédaival kapcsolatos agresszív politikáját az amerikai külpolitika egyik alapvető kihívásának tekint. Ez az amerikai külpolitikai prioritás azonban nem megy tovább annak megfogalmazásánál, hogy milyen politikai rendszert szeretne az USA látni vagy kialakítani ezekben az államokban, és milyen konkrét amerikai érdekek vannak a térségben, amelyeket érvényesíteni kívánna? Tény ugyanakkor, hogy az USA aktívan ellenállt az orosz törekvéseknek, amelyek igyekeztek a FÁK-térséget érdekei érvényesítésére használni. Ennek egyik megnyilatkozása volt a GUUAM fórum aktív anyagi és szervezeti támogatása (Grúzia, Ukrajna, Üzbegisztán, Azerbajdzsán és Moldova társulása). 2006-ban Üzbegisztán kilépése nyomán a fórumot „átkeresztelték” GUAM Fejlődési és Demokratizálási Szervezetté.⁴

Az 1990-es évek közepétől az orosz és amerikai érdekek növekvő mértékben ütköztek össze Irakkal kapcsolatban. Szeptember 11-e után a nézetkülönbségek különösen élessé váltak. Az amerikai katonai akcióval kapcsolatban az orosz külpolitika megkísérelte, hogy egyidejűleg hármas célt érvényesítsen: megvédje az orosz gazdasági érdekeket Irakban, csatlakozzék Franciaország és Németország lépéseéhez az USA egyoldalú akciójának megakadályozásában, és baráti kapcsolatokat tartson fenn Amerikával. Támogatta pl. azt a határozatot az ENSZ Biztonsági Tanácsában, amelyik széleskörű lehetőséget adott az USA-nak a háború utáni Irak igazgatásában.

Egyértelműen megfogalmazható, hogy a jelenlegi hivatalos amerikai külpolitika nem tekinti Oroszországot stratégiai ellenfelének a globális rendszerben. Az orosz kormány külpolitikai stratégiája sem kezeli az Egyesült Államokat ellenfélként. Ugyanakkor a két ország vezetése meglehetősen nyíltan fogalmazza meg azokat a problémákat, amelyek viszonyukat kedvezőtlenül befolyásolják. Az orosz vezetők nem rejtik véka alá félelmüket az USA külpolitikájának kiszámíthatatlanságával, esetleges egyoldalú akcióival kapcsolatban, nemcsak a volt szovjet köztársaságokban, hanem Oroszország területén sem. Az amerikai vezetés nemcsak az oroszországi belső viszonyokat bírálja. Egyre nagyobb teret kapnak nyilatkozataikban a kritikus megjegyzések az Orosz Föderáció energiapolitikájáról, iráni és közel-keleti törekvéseiről és a kaukázusi volt szovjet köztársaságokkal kapcsolatos lépéseiről. A jelenlegi és a következő évekre előre jelezhető orosz-amerikai viszonyt azonban nem lehet új hidegháború kezdeteként jellemezni. Sem az USA, sem pedig Oroszország nem érdekelt egy új hidegháború „megindításában”.

⁴ Yulia Timoshenko (2007): *Containing Russia*. Foreign Affairs, Vol. 86, No. 3, May-June, pp. 69–82.

Oroszország alapvető törekvése a belső konszolidáció és hatalmi pozícióinak erősítése a globális rendszerben. Az Egyesült Államok háborút visel Irakban és Afganisztánban, s szüksége van Oroszországra, mint partnerre a nemzetközi terrorizmust támogató erőkkel szemben. Aligha valószínű tehát, hogy egy intenzív hidegháborús korszak kezdődik az USA és az Orosz Föderáció között. Az orosz-amerikai viszony romlása azonban elég jelentős. A két ország közötti viszonyban nemcsak „elhidegülés” kezdődött. A kapcsolatok romlása ösztönzi a stratégiai fegyverkészletek felhalmozását és fejlesztését mindkét oldalon. A továbbra is hangoztatott közös érdekek a globális biztonság erősítése a stratégiai fegyverek korlátozása terén, az energetikai együttműködésben és más olyan témákban, mint az európai, közel-keleti és ázsiai regionális biztonság erősítése, keverednek az érdek összeütközések nyomán kibontakozó feszültségforrásokkal. Egyes külpolitikai szakértők arról is írnak, hogy Oroszország „puha háborút” (soft war) indított a nyugati befolyás és politikai törekvések ellen a hagyományos szovjet érdektérületeken, Kelet-Európában, a Fekete-Tenger és a Kaukázus térségében és új versengés bontakozott ki a Közel-Keleten és Északkelet-Ázsiában is. A propagandában nem a hidegháborúra jellemző kapitalista és szocialista ideológiák ütköznek össze. Szaporodnak azonban a megnyilatkozások az oroszországi politikai viszonyok, illetve az amerikai unilateralizmus elítéléséről. Az orosz-amerikai kapcsolatokban kialakult ellentétek következményei túlmennek a bilaterális kapcsolatokon. Hatásuk különösen jelentős azokban a térségekben, amelyekben a politikai viszonyok rendezetlenek. Miután ezeknek a feszültségeknek a kezelése sokkal kevésbé „strukturált”, mint a hidegháború időszakában volt, vagyis a kölcsönös magatartási korlátok kevésbé világosak, a következmények sokkal kevésbé kiszámíthatóak, s igen veszélyesek is lehetnek. Mindkét országnak szembe kellene néznie azzal, hogy ilyen világban a viszonyok romlása potenciálisan igen veszélyes lehet, és kiszámíthatatlan következményekkel járhat. Egyes vélemények szerint a feszültségek és problémák inkább taktikai jellegűek, miközben stratégiai érdekeik sok tekintetben egybeesnek pl. a nukleáris fegyverek terjedésével, Kína szerepével, vagy a nemzetközi terrorizmussal szemben. Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy az orosz vezetés nem „lelkesedik” az USA globális törekvéseiért. Az orosz politikai elit többsége meg van arról győződve, hogy Washington továbbra is igyekszik Oroszországot gyengíteni, jogosnak tekintett érdekeit figyelmen kívül hagyni, a demokratizálás jelszavaival belső feszültségeket keltetni és erősíteni az ottani etnikai kisebbségek szeparatista törekvéseit. Az amerikai vezetésben is jelentősek az Oroszországgal szembeni történelmi ellenszenv „tehetetlenségi nyomatókai” és továbbra is vitatják, hogy milyen mértékben kell számolni Oroszországgal, mint hatalmi tényezővel. Az amerikai stratégiák közül sokan úgy látják, hogy az olajra építő orosz vezetés túlértékeli az ország hatalmi szerepét. Egyik amerikai elemző az orosz olajbevételek hatását az Orosz Föderáció vezetőire Oroszország „politikai Viagrájának” nevezte, amely azonban nem képes tartós hatalmi pozíciót biztosítani számára. Sok katonai elemző hasonló módon vélekedik az orosz nukleáris arzenálról és az interkontinentális ballisztikus rakétákról is, amelyeket el-

avultnak tartanak és képtelennek arra, hogy az USA-val szemben Oroszország hatékonyan felhasználhassa azokat, ha Amerika kifejleszti elhárítási rendszerét és erősíti az első csapást mérő képességeit. A hagyományos oroszofóbia egyébként továbbra is igen befolyásos tényező az USA politikusai körében.

Az Egyesült Államoknak, mint globális veszélyforrásnak képzete, valamint az Egyesült Államokból jövő bírálatok a két ország belpolitikájával szemben, a demokratizálás követelésével, egyébként közelebb hozta Kínát és Oroszországot az elmúlt évek során.⁵ Ezzel összefüggésben sok amerikai elemző az USA számára legjelentősebb stratégiai veszélyt a következő évtizedekben az orosz-kínai szövetség létrejöttében látja, amely egyre inkább kész ténynek tekinthető. Kína nemcsak fontos energiaszállítóként kezeli Oroszországot, hanem stratégiai háterszágának és fegyverszállítójának is. Ez nem az évtizedekkel ezelőtti barátság újjáélesztése. A két állam erőviszonyai és globális helyzetük is radikálisan különbözik attól, ami az ötvenes években volt jellemző. Érdekviszonyaik is sokkal komplexebbek, hiszen nemcsak stratégiai szövetségesek, hanem stratégiai versenytársak is. A XXI. század jelenlegi szakaszában azonban inkább a közös stratégiai érdekek szabályozzák kapcsolataikat. Ennek nyomán nem zárható ki egy új, sajátos bipolaritás kialakulása sem az eurázsiai térségben: az USA és az EU az egyik pólusban, Oroszország és Kína a másikban. Az orosz-kínai szövetségnek természetesen jelentős katonai következményei is lehetnek. Ezt jelezte az a hatalmas közös hadgyakorlat is, amelyre a közelmúltban került sor. Az Egyesült Államok egyébként már hosszabb ideje fejleszti az észak-koreai és a kínai fegyverkezésre hivatkozva ázsiai és csendes-óceáni stratégiai fegyveres erőit és flottáját. Ezek Oroszország számára is fenyegetést jelenthetnek. Megerősítették az ázsiai térségben folyó stratégiai felderítő tevékenységet is, az oroszországi, észak-koreai és kínai fejlemények figyelemmel kísérésére.

3) A 2008-as stratégiai keret-deklaráció

Az orosz-amerikai viszony konkrét globális kérdései szemszögéből, legalábbis addig, amíg az új amerikai adminisztráció, amelyik 2009-ben veszi át az USA irányítását, nem alakít ki újabb koncepciót, a „hivatalos” politikában irányadónak tekinthető a 2008. április 6-án nyilvánosságra hozott „Stratégiai Keret Deklaráció”. (SKD) Ez Bush és Putyin elnök tárgyalásainak eredményeként született.⁶ A Deklaráció körvonalazza a folyamatban lévő és

⁵ Declaration of the Heads of Member states of Shanghai Cooperation Organization. Astana, 2005 Július 5.

⁶ US Department of State (2008).

új stratégiai kezdeményezéseket a két ország kapcsolataiban azokban a témákban, amelyekben a két ország érdekelt az együttműködésben.⁷ Ilyenek:

- * a tömegpusztító fegyverek terjedésének megakadályozása;
- * a terrorizmus elleni harc;
- * a gazdasági együttműködés fejlesztése.

A deklaráció ugyanakkor meglehetősen konkrét módon megfogalmazza azokat a kérdéseket is, amelyekben eltérőek a vélemények az Egyesült Államok és az Orosz Föderáció politikájában. Hangsúlyozza, hogy ezekről tárgyalni kell és nem szabad megengedni, hogy a különböző érdek- és véleménykülönbségek akadályozzák a két ország közötti együttműködést.

A deklarációban, nyilvánvalóan az amerikai kongresszus tagjainak és amerikai civil szervezeteknek „megnyugtatóására” bekerült néhány gondolat az oroszországi demokratikus fejlődés előmozdítása érdekében. A hagyományos formula szerint mindkét állam kötelezettséget vállalt arra, hogy tiszteltben tartják a jogrendet, a nemzetközi jogot, az emberi jogokat, türelmet tanúsítanak a különböző nézeteket vallókkal szemben, biztosítják a politikai szabadságot, valamint a szabadpiaci megközelítést a gazdaságpolitikában és a gazdasági gyakorlatban.

Az elmúlt években különösen jelentős mértékben ütköztek az USA és Oroszország érdekei és céljai a rakétaelhárító rendszerekkel összefüggésben. A téma különösen azután vált égetővé, amikor a Bush adminisztráció nem kívánta többé fenntartani érdekelttségét a START 2-vel és az ABM egyezményrel kapcsolatban, s elhatározta egy hatalmas rakétaelhárító rendszer kiépítését.

Éles nézeteltérésekre került sor a Bush adminisztráció terveivel kapcsolatban arról, hogy Csehországba és Lengyelországba kíván telepíteni közephatósugarú rakétaelhárító rendszereket. Mint ismeretes, ezt az iráni vezetés politikájával indokolták. A valóságban sokkal inkább arról van szó, hogy egyes országok a térségből garanciákat kértek az USA-tól esetleges orosz katonai akciókkal szemben. Az elhárító rendszerek tervét az orosz vezetés közvetlenül Oroszország ellen irányuló intézkedéseknek tekintette és jelentős ellenlépéseket helyezett kilátásba. Putyin és más orosz politikusok az amerikai terveket a fegyverkezési verseny újbóli megindulásának tekintették ugyan, de nem zárták le a tárgyalásokat a problémák megoldására. A problémák részben ugyan mérséklődtek, bizonyos tárgyalásokra is sor került, de Oroszország bejelentette a Topol 1 továbbfejlesztését, a silóbázisú rendszerek bővítését 44-ről 48-ra és egy új, a korábbiaknál fejlettebb rakétarendszer kiépítésének programját. (SS27) Az SKD egyik központi témája „a közös felépítés a biztonság előmozdításában” címszó alatt a fentiek miatt is a rakétaelhárító rendszerek jövője. Az USA nem utasította vissza az orosz véleményeket, s az orosz tárgyaló fél sem zárta ki beleegyezését abban az esetben, ha az USA-val egyenlő partnerként vesz ezekben részt, és Amerika hajlandó

⁷ The National Interest (2008): *Inside Track: US–Russia Relations in Transition*. April 29, Nixon Center, Washington DC

tárgyalni alternatív területi megoldásokról. A közös álláspont egyelőre az volt, hogy a témáról egyenlő partnerként bilaterális és multilaterális tárgyalásokat indítanak.

Lényeges eleme a deklarációnak a megegyezés arról, hogy a START lejárt (2009. december) utáni időszakra vonatkozóan kötelező erejű intézkedéseket dolgoznak ki a telepített nukleáris robbanófejek számának csökkentéséről, valamint a rövid és közép hatósugarú rakétarendszerekről. Folytatni kívánják a haditechnika bizonyos területein kialakított, s főleg a tömegpusztító fegyverek veszélyeivel kapcsolatos együttműködést is.

Az SKD globális jellegű vonatkozásai között különösen lényeges a két állam közös kötelezettségvállalása a tömegpusztító fegyverek nemzetközi elterjedésének megakadályozására, a nukleáris terrorizmus elleni közös fellépésre, valamint a nukleáris energia békés felhasználásának elősegítésében való együttműködésre. E témák különösen az Iránnal és Észak Koreával kapcsolatos politikát érintik. Ennél szélesebb körű téma az együttműködés folytatása a nemzetközi fegyverkereskedelemről és annak megakadályozásáról, hogy konvencionális fegyverek terroristák kezébe kerüljenek.

Ugyancsak globális jelentőségű az orosz–amerikai partneri fellépés újbóli hangsúlyozása a terrorizmus elleni harcban, közvetlenül a terrorista csoportokkal és közvetett támogatóikkal szemben.

4) A gazdasági kapcsolatok főbb jellemzői

A deklarációban jelentős teret kaptak a gazdasági kapcsolatok fejlesztésével kapcsolatos feladatok. Mint az előzőekből is kitűnt, a Szovjetunió szétesését követően új feltételek közepette kezdődött az önálló orosz állam világgazdasági integrálódása. Az USA által remélt nyitott és teljesen liberalizált orosz piacgazdaság gyors kiépülésével kapcsolatos változások csak részben realizálódtak.

Mint ismeretes, az orosz amerikai gazdasági kapcsolatok a hidegháború éveiben mélyponton voltak. A Szovjetunió felbomlása után Oroszország és az USA is nagy várakozással tekintett a jövő elé. Az oroszok arra számítottak, hogy az USA előmozdítja majd az ország gyors felemelkedését, Amerika pedig arra számított, hogy vállalatai szabad kezet kapnak egy liberalizált orosz piacon. A Bush és a Clinton adminisztráció is támogatta, sok esetben kezdeményezte azokat a multilaterális programokat is, amelyek a Világbank, a Nemzetközi Valutaalap vagy más szervezetek bekapcsolásával és nemegyszer vezényletével az oroszországi átalakulást voltak hivatva politikai-ideológiai és gazdasági téren segíteni, kezdve a koncepciók kialakításától, a vállalkozásokat segítő alapok létrehozásáig. Centrális fontosságúnak tekintették az orosz gazdaság demilitarizálásának támogatását. Az intézkedések között, a közös fejlesztés előmozdításának jelszavával igyekezett az USA megszerezni

a Szovjetunióban kifejlesztett haditechnikából azokat az eredményeket, amelyeket hasznosítani tudott. Jelentős számú kutatót és mérnököt is „átvett”. 1994-ben feloszlatták a COCOM-ot, a multilaterális export ellenőrzést koordináló bizottságot, amelyik elsősorban a fejlett technika exportját volt hivatva korlátozni. Már az idősebb Bush adminisztrációja is megkezdte az amerikai magántőke befektetéseket ösztönző szervezeti intézkedések kimunkálását, s ezt a Clinton kormány is folytatta, illetve bővítette. Több közép- és kelet-európai országgal kapcsolatban követett gyakorlathoz hasonlóan megalapították az orosz-amerikai vállalati alapot. Fontos szerepet kapott az USAID is a kapcsolatok fejlesztésben.

1994-ben az Egyesült Államok megállapodást kötött Oroszországgal „Társasviszony a Gazdasági Haladásért” elnevezéssel (Partnership for Economic Progress). A megállapodás széles alapot teremtett a két ország gazdasági kapcsolatainak fejlesztéséhez, amelyet azonban alig használtak ki. Oroszország számára még 2008-ban is csak „ideiglenes” jelleggel volt biztosítva az ún. NTR (Normal Trade Relations) státusz. A Szovjetunió felbomlása és a politikai, valamint az institutionális korlátozó tényezők megszűnése ellenére a kereskedelmi kapcsolatok súlya a két ország gazdaságában viszonylag igen alacsony maradt. 2006-ban Oroszországból származott az amerikai import 1,1 százaléka és odairányult az USA kivitelének 0,4 százaléka. Az Egyesült Államok aránya az orosz külkereskedelemben valamivel magasabb volt: 3,1 százalék az orosz exportban és 4,4 százalék az orosz importban.

1. táblázat
Az Egyesült Államok és Oroszország közötti
kereskedelmi kapcsolatok fejlődése
(milliárd dollárban)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
US Export	3,4	3,6	2,1	2,1	2,7	2,4	2,4	2,3	3,9	4,7
US Import	4,3	5,7	5,9	7,8	6,3	6,8	8,6	12,6	15,3	19,8
Egyenleg	-1,0	-2,3	-3,9	-5,6	-3,5	-4,4	-6,2	-8,9	-11,3	-15,1

Forrás: US Department of Commerce, International Trade Administration (2007).

Az USA annyiban is hajlandó volt Oroszország szerepét elismerni, hogy bizonyos területek kivételével elfogadta partnerként a G7 keretében, amelyik így G8-ra bővült.

2008-ban a változások nyomán bekövetkezett jelentős fejlődés mellett számottevő problémák jellemezték a gazdasági kapcsolatokat az USA és Oroszország között.

Az Egyesült Államok kereskedelmi mérlegének hiánya 2007-ben az orosz relációban 12 milliárd dollár volt, kisebb, mint 2006-ban, de így is jelentős. Amerika 7,4 milliárd értékben exportált Oroszországba, 56 százalékkal többet, mint az előző évben, s 19,4 milliárd értékű árut importált, 2,4 százalé-

kal kevesebbet, mint 2006-ban. Oroszország az amerikai külkereskedelemben a 30. helyen áll.

Miközben a külkereskedelmi forgalom a két ország között az elmúlt évtizedben fokozatosan nőtt, az amerikai tőke kivétel a XXI. század első hat esztendijében vált intenzívebbé, különösen az olaj- és földgáziparban. Más területeken is alapítottak ágazati konzorciumokat. Az amerikai olajtársaságok kivételével azonban a befektetések csak lassan bővültek. Ugyanakkor gyakorlatilag valamennyi nagy amerikai transznacionális társaság igyekezett valamilyen formában megjelenni az orosz piacon. Jelenlétüket sok esetben „listening post” befektetésnek tekintették, amelyek célja a piac megismerése, a lehetőségek feltárása és bázisok kiépítése volt a befektetések esetleges bővítéséhez. Az orosz vállalatok közvetlen befektetései az Egyesült Államokban ugyancsak alacsony szinten maradtak.

Az amerikai közvetlen befektetések állománya Oroszországban 10,1 milliárd dollár volt 2006-ban, az összes külföldi befektetés állomány kb. 5 százaléka. (8,6 milliárd 2005-ben), s főleg a bányászatban volt elhelyezve. Az orosz vállalatok külföldi befektetéseinek mintegy 6 százaléka összpontosul az USA-ban.⁸ A nagy orosz társaságok többsége attól tart, hogy túlságosan magas számukra a politikai kockázat egy olyan piacon, amelyet viszonylag könnyen lehet politikai preferenciáknak alárendelni.

5) Kereskedelempolitikai és technikai problémák

Az orosz-amerikai kapcsolatok kereskedelempolitikai összefüggéseit az elmúlt 4-5 esztendőben nemcsak a két ország kölcsönös elvárásai és bírálatai befolyásolták, hanem Oroszország WTO-tagságra való felkészülése is. Ennek kapcsán 2004-től új vámkódexet vezetett be. Ennek alkalmazása meglehetősen lassú és számos nem vám jellegű korlátozás maradt fenn. Az amerikai export számára továbbra is problémát jelentenek az oroszországi importkorlátozások, különösen a szolgáltatásokra kivetett adók és illetékek, valamint az engedélyezési eljárások, amelyek rendkívül bonyolultak. Az USA arra számít, hogy Oroszország belépése a Világkereskedelmi Szervezetbe eltörli ezek jórészét. Ugyanez vonatkozik az amerikai – döntően húsarukkal kapcsolatos speciális vámokra és kvótákra is. Az importengedélyezési rendszer szeszitalok, gyógyszerek, nukleáris anyagok, robbanószer és kábítószer esetében nyilvánvalóan továbbra is fennmarad, s azok a különleges egészségügyi rendszabályok is, amelyek az USA-ból származó szarvasmarhára és baromfira vonatkoznak. Egy 2006-ban megkötött orosz-amerikai egyezmény ugyanakkor jelentősen egyszerűsította az engedélyezéssel kapcsolatos adminisztrációt.

⁸ Deutsche Bank Research, 2008. április 30.

Az USA számára igen jelentős probléma volt az, hogy Oroszország igen magas, 40 százalékos importvámokat vetett ki autókra, repülőgépekre és repülőgép alkatrészekre. Ezek csökkentéséről 2011-től kezdődően, a WTO-tagsággal kapcsolatos tárgyalások során már megállapodtak.

Az orosz-amerikai kereskedelemben jelenleg, de különösen hosszabb távon igen jelentős árucsoportot képviselnek a gyógyszerek. Az orosz gyógyszerpiac az egyik leggyorsabban bővülő piacok egyike a világon. A külföldi társaságok részesedése e piacon 75-80 százalék között mozog. Az USA-ból származó gyógyszerek a magasabb árkategóriába tartoznak, s ezért gyakran nem szerepelnek a társadalombiztosítás által térített áruk listáján.

Az amerikai exportot különösen érzékenyen érintik az importra vonatkozó különböző technikai rendszabályok és minőségi vizsgálatok, amelyek az engedélyezés feltételei. Ezek ipari és mezőgazdasági termékek igen széles skálájára terjednek ki.

A szellemi tulajdon védelmének problémája további lényeges korlátozó tényező a kapcsolatok fejlesztésében. Az orosz vállalatok „kalózkodása” egyedül 2007-ben mintegy 1,5 milliárd dolláros veszteséget okozott amerikai társaságoknak, mozifilmek, DVD-lemezek, szoftverek és könyvek illegális másolása és forgalmazása terén. Ugyancsak súlyos probléma amerikai fogyasztási cikkek, szeszesitalok, agrokémiai termékek, gyógyszerek oroszországi hamisítása. E problémák rendezetlensége egyik komoly akadály a Oroszország WTO-tagságának is. Valószínűleg azonban ezt követően sem lesznek képesek a kalózkodást és a hamisítást megszüntetni. Az orosz hatóságok ugyanis nem tudják kikényszeríteni a vonatkozó törvényeket, szabályokat, és érvényesíteni a megállapodásokat.

A szolgáltatások piaca Oroszországban viszonylag nyitott az amerikai társaságok számára, kivéve a közszolgáltatásokat és a bankfiókok létesítését. Különösen nagy az érdeklődés az oroszországi lehetőségek iránt az amerikai bevásárlóközpont-hálózatok részéről, amelyek ugrásra készen várják Oroszország WTO-tagságát, ami eltörölné a kiskereskedelmi vállalkozásokkal kapcsolatos korlátozásokat.

Az Egyesült Államok vállalatainak közvetlen befektetéseit Oroszországban a bürokrácia és a korrupció is nehezíti. A jogrendszer eleve csekély védelmet biztosít a külföldi befektetőknek. Miközben az 1999-ben elfogadott beruházási törvény kimondja a külföldi befektetők „nemzeti” kezelését, számos olyan törvény van érvényben, amelyik ezzel ellentétes, és széleskörű jogot biztosít a kormánynak a külföldi befektetések korlátozására. A 2007-ben a kormány által kezdeményezett beruházási törvény 39 szektort jelölt meg, amelyben a külföldiek befektetéseit korlátozzák. Ezek többsége a hadiiparhoz és a repülőiparhoz, valamint a nukleáris iparhoz kapcsolódik. Nincs jelentős előrehaladás a folyamatban lévő bilaterális beruházás-védelmi egyezményrel kapcsolatban sem. Figyelemreméltó egyébként az is, hogy az orosz vállalatok sem tartják az USA-t számukra kedvező térségnek. Úgy látják, hogy állandóan ki lennének téve a diszkriminációnak s a jogvédelem hiányának.

Az orosz-amerikai gazdasági kapcsolatok politika függősége az energia-szektorban a legszembetűnőbb. Az Egyesült Államok olajtársaságai igyekeznek kiterjeszteni tevékenységüket az olajban és földgázban gazdag volt szovjet köztársaságokba, különösen Azerbajdzsánban és Kazahsztánban. E téren több szinten is ütköznek az orosz olajtársaságok és Oroszország stratégiai érdekeivel. Ennek kapcsán sajátos vezetékhaború bontakozott ki.

Putyin és Bush elnök Szocsimban 2008. április elején abban egyeztek meg, hogy mindkét kormány lépéseket tesz majd a kapcsolatok fejlesztése érdekében a magánvállalkozások révén, s kormányintézkedésekkel is. Ez utóbbiak közé sorolták azoknak a bürokratikus szabályoknak a megszüntetését, amelyek nehezítik a kapcsolatok fejlesztését általában, s különösen a közvetlen befektetések terén, valamint a kereskedelemben. Gazdasági bizalomerősítő lépéseket és olyan intézményfejlesztést is előírányoztak, amely elősegíti majd piacaik jobb megismerését és a változások előrejelzését. Előírányozták egy új orosz-amerikai befektetési egyezmény mielőbbi megkötését is. Megerősítették kölcsönös elkötelezettségüket olyan lépésekre, amelyek elősegítik Oroszország belépését a Világkereskedelmi Szervezetbe. További jelentős része volt a deklarációnak a két ország kötelezettségvállalása a globális energiabiztonság előmozdítására, valamint az együttműködésre az ENSZ keretében az éghajlatváltozásokkal foglalkozó erőfeszítésekben a 2012 utáni egyezményes keretek kidolgozására. Elhatározták, hogy a gazdasági együttműködés előmozdítása és a felmerülő problémák rendezése érdekében egy állandó konzultatív testület állítanak fel, amelyik 2008. április 28-án, tehát alig három héttel a két elnök tanácskozása után már megtartotta első ülését.

6) Összefoglalás

A válaszból, amelyet e tanulmány keretében igyekeztünk adni a bevezetőben megfogalmazott kérdésekre, nyilvánvaló, hogy a jövőt illetően Oroszország minden jel szerint igyekszik minél függetlenebb módon érvényesíteni azokat az új érdekeket és feltételeket, amelyek Putyin elnöksége alatt kialakultak és megfogalmazódtak. Feltételezve azt, hogy a jelenlegi geopolitikai tendenciák a következő 20 év során nem változnak jelentős mértékben, a világ sok tekintetben valamilyen multipoláris rendszer felé fejlődik. Kína, India és az Európai Unió növekvő mértékben kényszerítik az Egyesült Államokat egy ilyen rendszer játékszabályainak elfogadására. Az USA hegemoniájának objektív feltételei a gazdaságban, a tudományban és a termelés, illetve a szolgáltatások bizonyos területein relatíve gyengülnek. Ez még nem jelenti azok megszüntét, nehezebbé teszi azonban érdekeinek érvényesítését. Oroszország törekedni fog arra, hogy a többpólusú hatalmi centrumok kialakulását valószínűsítő világban mindegyik potenciálisan számára fontos hatalmi centrummal érdekei szempontjából kedvező kapcsolatokat tartson fenn, s különös figyelmet fordít az Egyesült Államokkal kialakított kapcsolatrend-

szerére. Ezt a koncepciót az új orosz elnök is igyekszik majd érvényesíteni. A következő két évtized várható és a multipolaritást erősítő geopolitikai változásai jelentős hasznot hozhatnak Oroszországnak, s számos kedvező esélyt ajánlhatnak számára érdekeinek érvényesítésére. Ebben a világban, legalábbis részben csökkenteni lehet az amerikai globális hegemoniát, illetve ennek bizonyos következményeit. Jobb feltételek mellett lehet kapcsolatokat építeni olyan országokkal, amelyek érdekei hasonlóak. Oroszország számára sajátos választási lehetőség adódik tartós és ideiglenes szövetségekre. Ugyanakkor Oroszország maga is jelentős globális tényező marad, egyrészt hatalmas nyersanyagkincsei miatt, másrészt általában, de különösen a hadiipar terén kialakult kutatási fejlesztési és termelési lehetőségei miatt. Ez természetesen még nem olyan gazdasági erő, amely globális méretekben versenyképessé tenné, de kellő rugalmasság és racionális politika esetén lehetővé teszi globális szerepének növelését a XXI. század viszonyai mellett, s jelentős játéktérrel biztosít számára. Ezek a tényezők meghatározzák az Orosz Föderációval fenntartott kapcsolatokat az Egyesült Államok külpolitikájában is. A multilateralizálódó világ természetesen sajátos komplex nemzetközi kapcsolatrendszer kialakulását erősíti. Az eurázsiai térségben különösen fontos és bonyolult viszonyokat teremt az orosz-amerikai-kínai kapcsolatrendszerben. Az új Eurázsia a Szovjetunió szétesése nyomán a nemzetközi hatalmi viszonyok közti kölcsönhatások térsége lett, beleértve az USA-t az EU-t, Oroszországot, Kínát és Indiát⁹. Az Egyesült Államok és Oroszország is igyekszik megakadályozni, hogy valamely hatalom a térségben hegemoniára tegyen szert, miközben mindkét állam igyekszik saját befolyását erősíteni.

Oroszország nyilvánvalóan nem kötelezi el magát a Kínai Népköztársaság törekvései mellett annak globális és regionális hatalmi pozícióinak erősítésére. Ugyanakkor igyekszik minél szorosabb együttműködésre Kínával, saját érdekei bázisán. Ezzel egyidejűleg erősíteni fogja kapcsolatait Japánnal és más ázsiai országokkal, amelyek félnek Kína növekvő hatalmától. Ebben az összefüggésben kihasználja a lehetőségeket az Egyesült Államokkal való együttműködésre is. Jelenleg az orosz közvélemény 60 százalékának az a véleménye, hogy Kína államuk fontos stratégiai partnere az USA-val és az EU-val szemben, és az marad a jövőben is. Formalizált és jelentős stratégiai szövetség Oroszország és Kína között ugyanakkor jelentős mértékben módosíthatja a XXI. század globális geostratégiai realitásait, s különösen jelentős probléma lehet az Egyesült Államok számára. Az Egyesült Államok ebben az esetben mindent megtenne annak érdekében, hogy a Szovjetunió utódállamaival még nagyobb mértékben építse a stratégiai együttműködést, mint ezt a XXI. század első évtizedének jelenlegi szakaszában teszi, s még nagyobb mértékben igyekezne az orosz belpolitikai ellenzéket aktivizálni.

Nem foglalkozott a tanulmány az orosz-amerikai kapcsolatok hatásával a multilaterális együttműködési rendszerre, ennek globális és regionális szervezeteire. Az eddigiekből is következik azonban Oroszország és a NATO

⁹ Richard Weitz (2006): *Averting a New Great Game in Central Asia*. The Washington Quarterly, Vol. 29, No. 3, Summer.

kapcsolatainak fontossága, amelynek alakításában az USA-nak továbbra is döntő szerepe lesz. Az orosz-amerikai viszony különböző módon hat az ázsiai és az európai regionális együttműködésre. Az ENSZ és más globális szervezetek keretében az orosz állam, a messianisztikus és internacionalista Szovjetunióval ellentétben, határozottabban fogja saját érdekeit és céljait képviselni.¹⁰ Ugyanakkor valószínűleg igyekszik majd bizonyos kérdésekben kihasználni azt a rokonszenvet, amelyet a Szovjetunió élvezett a fejlődő világ számos térségében. Ebben az összefüggésben valószínűleg sok globális kérdésben kerülhet szembe az USA-val, amelyek nem maradnak hatás nélkül bilaterális kapcsolataikra sem.

Az orosz-amerikai viszony gazdasági és politikai jelentősége mesze túlmegegy a két állam érdekkörén. Fontos mindenekelőtt a volt szovjet köztársaságok politikája és gazdasági kapcsolatrendszere számára. Mint említettük, az USA minden eszközzel igyekszik Oroszország befolyását csökkenteni a térség olyan fontos országaiban, mint Ukrajna, Grúzia vagy egyes olajban gazdag közép-ázsiai államok. Oroszország nemcsak gyanakvással figyeli az USA törekvéseit, hanem a térséget saját érdekerületének tekintve sokoldalúan próbálja az amerikai befolyást és különösen a katonai befolyást korlátozni. Lényeges az orosz-amerikai viszony a Kínai Népköztársaság számára is. Kína láthatóan semleges igyekszik maradni a két hatalomhoz való viszonyában, de sok közös érdek viszi közelebb Oroszországhoz, mindenekelőtt az USA globális hatalmi befolyásával szemben, ugyanakkor tart Oroszország túlzott megerősödésétől is. A nemzetközi politikában több, az Egyesült Államokkal szembenálló, vagy rossz viszonyban lévő ország igyekszik Oroszországra támaszkodni hadseregének modern fegyverekkel való ellátásában. Különlegesen fontos kérdés az orosz-amerikai viszony az Európai Unió tagállamai számára. Az unió függőségét az orosz olajtól és földgáztól az Egyesült Államok nemcsak gazdasági, hanem biztonsági érdekei szempontjából is kezeli, s igyekszik ezt ellenőrzése alatt tartani, illetve korlátozni. Az a tény, hogy az EU tagjai között jelentős különbségek vannak Oroszországhoz fűződő viszonyukban eleve megnehezíti az EU egységes fellépését Oroszországgal kapcsolatban, s az atlanti térség jövőjének fontos témája marad. Finnország hagyományosan jó gazdasági és politikai kapcsolatokat tart fenn Oroszországgal. Különösen nagyjelentőségűek az orosz–német gazdasági kapcsolatok, amelyek ugyancsak hosszú múltra tekintenek vissza. Németország, politikai színezetétől függetlenül, és annak ellenére, hogy a XX. században két világháborúban is ellenfele volt, döntő szerepet játszott a cári Oroszország és a Szovjetunió gazdaságának modernizálásában. Anglia érde-

¹⁰ Inozemtsev, V. (2002): *Russia in the System of International Relations of the 21st Century*. Mezhdunarodnaya Zhizn. Kortunov, S. (2002): *Establishment of New World Order*. Mezhdunarodnaya Zhizn.

Putin V. *Russia on the Threshold of a New Century*. Nezavisimaya Gazeta. 1999, December 30.

Conception of Foreign Policy of the Russian Federation – Foreign Policy and Security of Contemporary Russia Anthology. Ed. by T. Shakleina. Vol. 4, Documents. (2002).

kei viszont hagyományosan ütköztek a cári birodalommal és a Szovjetunióval, annak ellenére, hogy mindkét világháborúban Oroszország szövetségese volt. Az EU tagállamai között különösen lényeges vitaforrás azoknak az országoknak viszonya Oroszországhoz, amelyek a Szovjetunió csatlósai voltak, s természetesen érinti az orosz-amerikai kapcsolatokat is. Nem minden volt szovjet csatlós ország fogadta lelkesedéssel az USA és Oroszország közötti közeledést, Oroszország bevonását a G7-be, amelyből így G8 lett. A hagyományos „russzofóbia” különösen erős pl. Lengyelországban.

Magyarország számára is fontos és sajátos kérdés az orosz-amerikai viszony. A magyar- orosz és a magyar-amerikai kapcsolatok hagyományosan, meglehetősen bonyolult és ellentmondásos feltételek között fejlődtek az elmúlt évszázadban. Magyarország mindkét világháborúban az orosz, illetve a szovjetellenes szövetség aktív résztvevője volt, s ily- módon háborúban állt az Egyesült Államokkal is. A második világháborút követően, legyőzött országhoz került a szovjet érdekszférába, amelyet az Egyesült Államok, ha nem is akart vagy tudott megváltoztatni, de kezdettől fogva igyekezett a szovjet befolyást és ellenőrzést korlátozni. A Szovjetunió meggyengülése és a gorbacsovi politika vezettek végül a rendszerváltáshoz. Ugyanakkor a Szovjetunió Magyarországnak is a legfontosabb gazdasági partnere, s a Varsói szerződés keretében hivatalosan szövetségese, s ily módon az USA ellenfele lett. Az USA természetesen Magyarországra is kiterjesztette gazdasági korlátozásait. A magyar társadalom bizonyos csoportjaiban a szovjetellenesség és az oroszellenesség a hidegháború éveiben sajátos módon összefonódott, anélkül, hogy ez amerikai orientációval párosult volna. Különösen a szélsőséges jobboldali nézeteket vallók álltak szemben a fasizmus legyőzésében döntő szerepet játszott Egyesült Államokkal és Oroszországgal. Ez a rendszerváltást követően is éreztette hatását a magyar politikában, és a magyar belpolitikai életben meglehetősen sajátos viszonyokat alakított ki. Az Európai Uniónak és, mint a szervezet geopolitikai szempontból kényes térségben elhelyezkedő tagjának, Magyarországnak is alapvető és hosszú távú érdeke, hogy szoros kapcsolatokat tartson fenn az Egyesült Államokkal, és jó viszonyban legyen az átalakulóban lévő és számunkra gazdaságilag fontos Oroszországgal is. Az európai és a világbéke szemszögéből ugyancsak érdeke az is, hogy a világ legerősebb gazdasági és katonai hatalma, az USA és a konszolidálódó, meggyengült, de még mindig kb. 1000 interkontinentális és ballisztikus rakétával, valamint közel 60.000 nukleáris robbanófejjel rendelkező Oroszország ne legyenek ellenséges viszonyban. Ez természetesen nem jelentheti azt, hogy bármelyik hatalom kritikátlan csatlósává váljunk. Politikai szűklátókörűség lenne azonban azokkal szövetkezni, illetve azokat támogatni, akik az orosz-amerikai kapcsolatok aláásására és a két hatalom között feszültség fokozására törekednek.

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS OROSZORSZÁG KÖZÖTTI SZABADKERESKEDELMI MEGÁLLAPODÁS ESÉLYEI, FELTÉTELEI ÉS LEHETSÉGES HATÁSAI

Meisel Sándor

A tanulmány arra vállalkozik, hogy megvizsgálja az Európai Unió és Oroszország jövőbeni kereskedelmi kapcsolatainak egyik hosszú távon nem kizárható, habár ma még realitásnak nem tekinthető elemét, a felek közötti szabadkereskedelmi övezet kialakításának és a szabad kereskedelemre épülő, azon túlmutató esetleges majdani kapcsolati struktúra esélyeit, jelenleg szükségesnek látszó feltételeit és hatásait.

A tanulmány első részében röviden áttekintjük az Európai Unió és Oroszország meglévő szerződéses kapcsolatainak logikai szerkezetét és e viszonyrendszer beágyazódását az EU bilaterális kapcsolatrendszerébe. A második rész a felek hivatalos álláspontjának áttekintésével felvázolja a szabadkereskedelmi megállapodás elméleti lehetőségét. A következő rész egy ilyen típusú kapcsolatrendszer szükséges feltételeivel foglalkozik, értékelve a partnereknek a viszonyuk ilyen átrendezése irányába mutató lépéseit, elképzeléseit. A tanulmány utolsó részében megvilágítjuk egy EU–orosz szabadkereskedelmi megállapodás lehetséges elemeit és potenciális hatását.

1) Az EU–orosz intézményi kapcsolatok az Európai Unió külsőkapcsolati rendszerében

Az Európai Unió eddigi története folyamán fokozatosan kiépítette, és folyamatosan finomítja a kívülálló országokhoz fűződő intézményes és szerződéses rendszerét. Az EU külgazdasági viszonyrendszerének egyik sajátossága, hogy a nagyon sokféle partner ellenére, az ezekkel az államokkal szemben megfogalmazott uniós érdekek és célok sokszínűsége dacára az Európai Unió meglepően hasonló külsőkapcsolati sémák, logika és nagyon sokszor megköze-

lítőleg azonos tartalmi elemekkel szervezi a gazdasági együttműködését. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az idők folyamán a saját joganyaga alapján kialakított kapcsolati struktúrákba igyekszik elhelyezni a partnereit, illetve az ilyen struktúrákat próbálja kiterjeszteni újabb és újabb országokra.

E kapcsolati sémák spektrumának egyik pólusát a szabadkereskedelmi, illetve az azt kibővítő társulási típusú megállapodások jelentik. Ezek eleve az integráció fő logikájából és alapvető elvéből kiinduló, sok esetben a csatlakozás perspektívájával is számoló, több területre kiterjedő liberalizációt, az uniós értékek és normák bizonyos fokú elfogadását, az azokhoz való alkalmazkodást feltételezik. E csoportba tartoznak többek között a mediterrán országokkal megkötött szerződések, a nyugat-balkáni megállapodások, az Európai Gazdasági Tér, és ide voltak besorolhatóak az Európai Megállapodások is. Nem ilyen típusú egyelőre az európai szomszédságpolitikai akcióterv, mivel ez nemzetközi jogi értelemben nem kötelezettségeket megállapító szerződésrendszer, ugyanakkor ez a viszonyrendszer a későbbiekben úgynevezett szomszédsági szerződések formájában akár közelíthet a társulási típusú viszonyrendszerhez. Nem lehet nem észrevenni, hogy az Európai Unió korábbi külgazdasági szerződéskötési gyakorlatában meghatározó szerepet betöltő, az áruk szabad forgalmára vonatkozó szimpla szabadkereskedelmi megállapodások nagy része az elmúlt évtizedekben elmozdult a más területekre is kiterjedő társulási séma felé (például a mediterrán szerződések), illetve az EU az áruk szabad kereskedelmén túlmenve eleve más együttműködési területeket is felölelő szabadkereskedelmi megállapodásokat köt, azokat társulási keretbe ágyazva bele (például a dél-amerikai országokkal). E viszonyrendszer sajátossága a kapcsolatok bizonyos mértékű stratégiai aszimmetriája, vagyis az, hogy az EU a meghatározó, ha úgy tetszik – gazdasági és politikai értelemben – normadiktáló fél. Kereskedelempolitikai szempontból e viszony alapja a szimmetrikus vagy akár aszimmetrikus kölcsönös preferenciák kiterjedt rendszere.

Az EU külkapcsolati sémáinak ellenkező pólusát jelent az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok kapcsolati modellje, a transzatlanti együttműködés. Ennek középpontjában nem egy nemzetközi jogi értelemben vett klasszikus kétoldalú megállapodás helyezkedik el, hanem egy célokat kijelölő, lényegében keretegyezmény. Ez EU–USA viszonyban ez volt az 1990. évi úgynevezett Trans-atlantic Agenda, majd az ezt megújító jelenlegi New Trans-atlantic Agenda. Az EU és az USA tehát az 1990-es évtized első felében kezdte el kialakítani – az időről időre felvetődő szabadkereskedelmi elképzelésekkel szemben reális alternatívaként és keretként – a különböző és egyre szélesedő együttműködési területekre kiterjedő, a legnagyobb kedvezmény elvére épülő viszonyrendszerét. A két stratégiai partner különböző szintű és összetételű, átfogó jellegű vagy egy-egy problématerületre koncentrált, a széles értelemben vett gazdasági és azon túlmutató formalizált párbeszédrendszerét teremtette meg és ezt viszonylag hatékonyan működteti a mai napig. Ezek a multilaterális fórumok, elsősorban a WTO kiegészítéseként szolgálják a stratégiai dialógust, a problémarendezés és érdek-

egyeztetés, valamint a bizalomerősítés feladatait. Kereskedelempolitikai tekintetben e viszony alapelve a legnagyobb kedvezményes elbánás.

Az EU és az USA közötti intézményes együttműködési modellhez az elmúlt évtizedben nagy mértékben közelít az EU és Kína közötti viszony intézményi sémája. Igaz, itt a kapcsolatok fókuszpontjában létezik a felek között egy „klasszikus” kétoldalú nemzetközi szerződés, az 1985-ben megkötött kereskedelmi és együttműködési megállapodás. A viszonyrendszer komplexitása, gyors kiterjedése a lehetséges kereskedelmi konfliktusok háttérében álló, a forgalomhoz áttételesen kapcsolódó, de azt alapvetően befolyásoló szabályozási területekre, valamint a globális fellépés igénye mind azt eredményezte, hogy a felek kezdték kinőni a teljesen más történelmi körülmények között létrejött 1985-ös kétoldalú megállapodás kereteit. Erőfeszítéseik és a gyakorlatuk e keretek tágítására, kiegészítésére irányultak. Ez azonban anélkül ment végbe, hogy alapvetően átértékeltek volna az együttműködés jogi alapját és az abból a jogi alaptól következő fő elvet, vagyis nem merült fel a legnagyobb kedvezmény elvén nyugvó együttműködés meghaladása vagy felváltása valami mással. Az együttműködés kitágítása abban nyilvánult meg, hogy a rendszeresen megtartott csúcstalálkozók intézményesítésével, folytatva az egy-egy területet érintő szakosított megállapodások működtetésével, egészen az ágazati és különböző szabályozási területekkel foglalkozó, igen szerteágazó dialógusok, munkacsoportok felállításáig a partnerek egy rendkívül kiterjedt, szerződéses kötelezettségeket és kooperációs célkitűzéseket kombináló viszonyrendszert alakítottak ki.

Az Európai Unió és Oroszország közötti szerződéses kapcsolatok eddigi története és fejlődése a felek stratégiai érdekeinek és a közeledésre vonatkozó konkrét hajlandóságának, az adottságaikat tükröző készségének érzékeny egyensúlyával írható le. A kapcsolatrendszer logikája és szerkezete modellezi az Európai Unió és a meghatározó kereskedelmi, politikai és stratégiai partnerei, az USA és Kína között kialakított előbbieken felvázolt intézményi viszonyt. Ennek alapkövei és fő elemei az EU és Oroszország között is egy átfogó partnerségi típusú megállapodás (az 1994-ben aláírt és 1997-ben hatályba lépett partnerségi és együttműködési megállapodás) és annak talaján kiépített, különböző területeket felölelő, szerteágazó kétoldalú együttműködési rendszer, a „párbeszéd” sokasága. E viszony fő kereskedelempolitikai elve és normája itt is a diszkriminációmentesség és az – esetleg autonóm vámkedvezményekkel kiegészített – legnagyobb kedvezmény elve. Jelenleg és a belátható néhány éves időszakban az ilyen típusú viszony az EU és Oroszország kinyilvánított érdekeit, pillanatnyi együttműködési szándékát és a kapcsolatok átrendezését korlátozó lehetőségeit tekintetbe véve megfelelő kerete lehet az együttműködésüknek. Sőt, számos egyelőre kihasználatlan eleme elméletileg az adott keretek között is képes megvalósítani a felek viszonyában mutatkozó törekvéseket, képes kezelni a potenciális konfliktusokat, érdekellentéteket. Különösen így van, ha az Európai Uniónak és Oroszországnak sikerül megállapodni egy, a régi elveken nyugvó, azokat radikálisan nem módosító új partnerségi megállapodás megkötéséről és annak tartalmi elemeiről. Ez utóbbi kérdés szerepel jelenleg – hol kisebb, hol nagyobb

intenzitással – a partnerek tárgyalási napirendjén. Az esetleges új megállapodás tartalmával, felépítésével, elemeinek meghatározásával, sőt lehetséges időzítésével kapcsolatos számottevő nehézségek és eltérő törekvések okán az EU–orosz kapcsolatoknak a belátható időn belül reálisan várható alakulását, továbbfejlesztésének módjait nagy valószínűséggel e meglévő sémán belül és keretekben lehet és kell elképzelni.¹ Végül is, ez beleillik az Európai Unió és politikai és kereskedelmi szempontból meghatározó, kiemelkedő jelentőségű stratégiai partnerei között meglévő együttműködési struktúrába.

2) Az EU–orosz szabadkereskedelmi megállapodás politikai előzményei

Az előzőekben elmondottak ellenére, hosszabb távon természetesen nem zárható ki egy más típusú és szerkezetű kapcsolat az Európai Unió és Oroszország között. Ezért a napjainkban megfigyelhető állapotból kiindulva célszerű megvizsgálni egy olyan viszonyrendszer esélyeit és feltételeit, amely átértékelné a jelenleg érvényesülő együttműködési sémát és meghaladná a legnagyobb kedvezmény elvét. Ennek az elvi politikai lehetősége egyaránt megjelenik az Európai Unió általános kereskedelempolitikai stratégiáját felvázoló dokumentumokban és az EU–orosz stratégiai partnerséget érintő elképzeléseiben. Ugyanakkor az Oroszország és az Európai Unió közötti stratégiát körvonalazó orosz hivatalos dokumentum és az orosz szakértői véleményeknek is – ha nem is központi és hangsúlyos – távlati célja a szabadkereskedelmi övezet kialakítása. Potenciálisan és elméletileg tehát benne van a partnerek majdani kapcsolatrendszerében egy új, kétoldalú preferenciális keret.

A szabadkereskedelmi övezet megteremtésének gondolata, mint távlati cél megjelent az EU–orosz kapcsolatok mindmáig érvényes szerződéses alapját jelentő partnerségi és együttműködési megállapodásban. Figyelemre méltó, hogy ez a cél akkor, a szerződés megszövegezésekor az 1990-es évek közepén, meglehetősen bizonytalan, esetleges, mint később vizsgálandó lépés jelent meg. Ez teljesen érthető, nem is lehetett volna másképp. Az EU–orosz partnerségi és együttműködési megállapodás struktúrája ránézésre erős hasonlóságot mutat az abban az időben kialakított Európai Megállapodásokéval, azaz kiemelt helyen érinti a kereskedelem szabályozását. Ugyanakkor tartalmában természetesen jóval szerényebb igényű, hiszen Oroszország akkor éppen még csak a poszt-szovjet átalakulás elején tartott. Nem volt meg a szabadkereskedelmi övezet kialakításához az EU gyakorlatában bevett módon szükséges piacgazdasági státus, ez a besorolás csak jóval később, 2002-ben született meg. Ugyancsak hiányzott a szabad kereskedelem szintén álta-

¹ Emerson–Tassinari–Vahl (2006).

lános feltétele, Oroszország WTO-tagsága, ennek elérése ráadásul még beláthatatlan volt, hiszen Oroszország nem sokkal a szerződés aláírása előtt nyújtotta be a csatlakozási kérvényét. A partnerségi és együttműködési megállapodás – utólag megítélve, talán túlzott – ambíciója és célmeghatározó lendülete mégis helyet szorított a szabad kereskedelem távoli eshetőségének.

Az 1990-es évtized folyamán megfogalmazott, az EU–orosz kapcsolatokra vonatkozó uniós stratégiai elképzelés konkrétan nem tér ki egy szabadkereskedelmi megállapodás esélyeire, általánosan fogalmaz Oroszország világ-gazdasági, azon belül WTO-ba történő integrációjáról.

Az Oroszország és az Európai Unió közötti közép-távú orosz stratégiát felvázoló, 1999-ben kiadott dokumentum² tartalmaz utalást egy majdani szabadkereskedelmi megállapodásra, olyan formában, hogy az orosz és uniós szakértők vizsgálják meg, milyen feltételei lennének egy ilyen szerződés lehetőségéről szóló tárgyalások megkezdésének. E megfogalmazás tehát rendkívül feltételes, a lehetőséget csak a távoli jövőbe helyezi, és szintén mindjárt kitér egy ilyen lépés szükséges előzményére, a WTO-ba történő felvételre.

A partnerségi és együttműködési megállapodást továbbgondoló közös térségek koncepciója, azon belül a közös gazdasági térség elgondolása elméletileg, implicit módon tartalmazza a gazdasági integrációnak ezt az első lépéscsúfokát, hiszen a koncepció ennél az elképzelések és célkitűzések szintjén jóval tovább megy.³ Az útiterv azonban explicit megfogalmazásban nem tartalmazza a szabad kereskedelmet, de valószínűleg ez a lehetőség beleérthető.⁴

Ennél sokkal konkrétabban fogalmaz az Európai Unió 2006-ban kiadott, az uniós kereskedelempolitikai stratégiáról szóló bizottsági dokumentuma.⁵ Ennek a stratégiai dokumentumnak az a figyelemre méltó sajátossága, hogy szinte feléleszti és újrafogalmazza az EU szabadkereskedelmi politikáját és ambícióit. Az 1990-es években és a következő évtized legelején kialakított aktív uniós szabadkereskedelmi gyakorlathoz képest a Prodi-bizottság sokkal visszafogottabb politikát folytatott, valószínűleg a beindított multilaterális WTO-tárgyalási fordulóval összefüggésben. A 2006-os stratégia viszont újból megerősíti az EU-nak a korábbiakhoz képest új világgazdasági régiókat is felölelő szabadkereskedelmi törekvéseit. Az EU 2006-os általános kereskedelempolitikai dokumentuma rögzíti a preferenciális (szabadkereskedelmi) megállapodások megkötésének kritériumait. Ezek körében említi többek között a megfelelő piaci potenciált, beleértve a beruházások lehetőségeit, az EU exportérdekeivel szembeni védelem meglévő szintjét, az erőforrásokhoz való hozzájutást és ezek hatását az uniós piac számára, kitér a politikai megfontolásokra, valamint az EU piacon más országok által élvezett preferenciákra

² Стратегия (1999).

³ Hamilton (2005).

⁴ Ezt támasztja alá Кашкин–Калиниченко (2006).

⁵ European Commission (2006).

gyakorolt hatásra. A dokumentum explicit módon megfogalmazza, hogy Oroszország egyik lehetséges partnernek számít, mivel megfelel az említett potenciális partnerségi kritériumoknak.

Ezen túlmenve, a bizottság rögzítette, hogy olyan szabadkereskedelmi megállapodások megkötésében érdekelt a jövőben, amelyek nem csak a termékek kereskedelmi akadályait hárítanák el, hanem kiterjednének a szolgáltatások kereskedelmére is, valamint a nem vámjellegű akadályok enyhítésére. Leszögezi, hogy olyan problémák kétoldalú keretekben történő orvoslását várja az EU a jövőben megállapodásoktól, amelyeket a multilaterális fegyelem – úgy tűnik – nem képes megoldani. Ezek sorában olyan területeket említ, amelyeket az Oroszország és az EU közötti bilaterális WTO-megállapodás tárgyalásai során az unió kritikával illetett, például többek között a versenypolitikai intézkedések, a szellemi tulajdonjogok fokozottabb védelme, környezetvédelmi kérdések, közbeszerzések. Mindebből kiolvasható, hogy az Európai Unió számára a WTO-ba majd belépő Oroszország potenciális szabadkereskedelmi partner, másrészt némileg előrevetíti az EU-nak egy ilyen megállapodással kapcsolatos várakozásait, majdani igényeit. Sejthető továbbá az is, hogy a WTO-beli orosz vállalatok teljesítéséhez, ennek kikényszerítéséhez az EU felhasználná egy szabadkereskedelmi megállapodás fegyelmet kikényszerítő bilaterális kereteit is.

2.1. Az EU és Oroszország közötti szabadkereskedelmi megállapodás feltételei

Ebben az alfejezetben megvizsgáljuk, milyen alapvető feltételek szükségesek a partnerek oldalán ahhoz, hogy a közöttük megkötendő szabadkereskedelmi megállapodás egyszer realitássá váljon, illetve, hogy komolyan felmerülhessen egy ilyen tárgyalás megkezdésének esélye. Ez utóbbinak számos – ma még nagyrészt hiányzó – szükséges feltétele van.

E körbe tartozik az Európai Unió Oroszországot illető belső érdekrendszerének összetettsége. Ez megnehezíti a jelenlegi együttműködési keretek továbbfejlesztését és esetleges kiegészítését is, de sokkal erősebb és kidolgozottabb konszenzust igényel a tagállamok részéről egy szorosabb, a preferenciális viszony felé történő elmozdulás. Az Európai Uniónak elméletileg és távlatilag érdekében áll az uniós gazdasági szereplők számára nagyobb mértékben nyitott oroszországi piac, egy kétoldalú szerződéses piacra jutási preferenciákat tartalmazó megállapodás és a nem diszkriminatív piacgazdasági normákat jobban kikényszerítő fegyelem. Az orosz piac preferenciális liberalizálása és cserében az uniós piac kereskedelempolitikai megnyitása azonban az unión belüli aszimmetrikus hatásokkal jár, következésképpen elméletileg a tagállamok ebben való érdekeltisége sem egyenletes.

A tagállamok konkrét érdekeltiségéről a megállapodás lehetséges tartalmának ismerete nélkül nehéz megalapozott megállapításokat tenni. Ez nagy-

részt attól függ, milyen mértékű lenne a liberalizálás, és főleg attól milyen területeket ölelne fel a majdani megállapodás. Itt azt szükséges mindenképpen megemlíteni, hogy úgy tűnik, mint ha a kibővült Európai Unióban hiányozna egy többé-kevésbé egységes álláspont arról, mit várnak el gazdasági és kereskedelmi értelemben az EU–orosz stratégiai partnerségtől.

Ennek látszólag ellentmond az a tény, hogy az Európai Bizottság 2007-ben kiadta egy aktualizált, az új tagállamok csatlakozása után az első stratégiai dokumentumát.⁶ Szembeötlik azonban e dokumentum megközelítésének általános, meglehetősen semleges, döntően tényrögzítő jellege. Más stratégiai partnerekkel kapcsolatos uniós koncepcióhoz képest, például a legutóbbi Kína-stratégiához viszonyítva ez sokkal kevésbé probléma centrikus, szembe-tűnik a kritikai visszafogottsága. A gazdasági partnerséget illetően kifejezetten szűkszavú. Holott éppen az elmúlt néhány évben éleződtek ki a kapcsolatok jövőbeni formáját és tartalmát – beleértve a gazdasági kérdéseket is – kísérő viták az EU és Oroszország között, csakúgy, mint az orosz viszonyral összefüggő tagállami megközelítések korábbiakhoz képest nagyobb eltérései.

Az Oroszországgal kapcsolatos bizottsági stratégia kiadásának évében jelent meg az ECFR (European Council on Foreign Relations) által készített, az EU–orosz kapcsolatok unión belüli mögöttes erőviszonyait részletesen elemző, azóta sokat idézett tanulmány.⁷ Ennek legfontosabb megállapítása, hogy jelenleg hiányzik olyan uniós Oroszország-koncepció, amely létezett az 1990-es években, és amelynek lényegi paradigmája az oroszországi demokrácia előmozdítása és az ezzel kapcsolatos tagállami konszenzus volt.

A tanulmány megállapítja, hogy az uniós tagállamok körében alapvetően két, egymással ellentétes, ezért elfogadott koncepcióvá nehezen összegyűrhető megközelítés tapintható ki az orosz kapcsolatokat illetően. Az egyik értelmében Oroszország olyan partner, amelyet az Európai Unió vonzáskörében lehet tartani az úgynevezett, a szerzők által használt kifejezés szerint „kúszó integráció” eszközével. Ez az álláspont támogatja az intézményi kapcsolatok lehető legszélesebb kiterjesztését, megkönnyítené a kétirányú tőke mozgást és -összefonódást az EU és Oroszország között, beleértve az orosz tőke megjelenését és megerősödését akár a stratégiai ágazatokban, például az energiaszektorban. Ezt még olyan áron is megtenné, hogy tolerálja az orosz viselkedés uniós normáktól eltérő voltát.

A másik, keményvonalas álláspontot képviselő tagállamok inkább fenyegetést és nem partnert látnak Oroszországban. Szerintük az orosz expanzió megfékezendő, akár kemény viszontlépések által, gyengítve például Oroszország világpolitikai és világ gazdasági pozícióját. Az uniós stratégiai ágazatoktól távol kívánják tartani az orosz befektetéseket.

E két ellentétes koncepción belül a tagállamok további öt csoportra oszthatók. Vannak, a tanulmány szerzői által „trójai falovaknak” nevezett országok (Görögország és Ciprus), amelyek szembeszállnak az orosz érdekeket

⁶ European Commission (2007).

⁷ Leonard–Popescu (2007).

sértő uniós akciókkal és elképzelésekkel. A második csoportot az úgynevezett „stratégiai partnerek” alkotják, ide sorolható Németország, Franciaország, Olaszország és Spanyolország. Ezek megkülönböztetett kapcsolatokat ápolnak Oroszországgal, élvezik ennek előnyeit, és nehezen mondanak le ezekről az Oroszországot esetleg hátrányosan érintő uniós lépések meghozatalakor. A harmadik népes tagállami csoport a „barátságos pragmatisták” (Ausztria, Belgium, Bulgária, Finnország, Magyarország, Luxemburg, Málta, Portugália, Szlovákia és Szlovénia), amelyek konszolidált jó viszonyt építettek ki Oroszországgal, igyekeznek ezen belül a gazdasági érdekeiket a politikai célok fölé rendelni. A „fagyos pragmatisták” közé tartozik Csehország, Dánia, Észtország, Írország, Lettország, Hollandia, Románia, Svédország, és az Egyesült Királyság. E csoport tagjai szintén szem előtt tartják a gazdasági érdekeiket, de ez nem akadályozza meg őket, hogy akár éles bírálattal illessék Oroszországot az uniós normákkal és értékekkel szembeni magatartása esetén. Végül, van a tagállamok között két „hidegháborús harcos” (Lengyelország és Litvánia), amelyek időnként nyíltan ellenséges lépéseket is tesznek Oroszországgal szemben, beleértve a vétó jogát is.

Ilyen konszenzushianyos, egységes tagállami stratégiát nélkülöző Európai Unióban nehezen képzelhető el az EU–orosz kapcsolatok új, kibővített alapon történő továbbfejlesztésére irányuló szándék, még kevésbé a kapcsolatok preferenciális alapokra helyezése. Sőt, amint az elmúlt egy-két év eseményei mutatják, a kapcsolatok jelenlegi szintjének fenntartása sem mentes a problémáktól.⁸

Egy szabadkereskedelmi megállapodás kialakításának természetesen nem csak az Európai Unió és annak tagállamai oldalán vannak nélkülözhetetlen feltételei. Oroszország megközelítése sem nevezhető egyértelműnek ebből a szempontból. E tekintetben az orosz magatartás és törekvések legalább két elemét célszerű áttekinteni. Egyrészt Oroszországnak az elmúlt két-három évben módosult viszonyát az általános gazdasági liberalizációhoz, aminek érzékelhető kihatása van a WTO-csatlakozás folyamatára, ennek lelassulására és az ehhez fűződő érdekeltség érzékelhetően visszafogottabbá válására.⁹ Másrészt, részben jogos, részben eltúlzott szkepticizmus fogalmazódik meg Oroszországban általában az Európai Unióhoz fűződő viszonyt, azon belül az esetleges szabad kereskedelmet illetően.

Nézzük először a WTO-csatlakozást, annál is inkább, mivel ez önmagában is előfeltétele egy későbbi szabadkereskedelmi megállapodás megkötésének. Oroszország 1993-ban fogalmazta meg csatlakozási szándékát, még a GATT-hoz. Ebben az időszakban az oroszországi gazdasági és piacgazdasági állapotok folytán e folyamat előreláthatólag sem ígérkezett gyorsnak. Ez be is igazolódott, hiszen az évtized végéig alig történt valami elmozdulás ez ügyben.

⁸ Ezt a tényt erősíti meg Mandelson (2007a).

⁹ Ennek részletes leírását tartalmazza Aslund (2006).

A WTO iránti fokozott érdeklődés és a beláthatóan gyors csatlakozásban való egyértelmű érdekelttség Putyin első elnöki periódusára tehető. Korábban a belépés inkább (liberális) elméleti gazdasági törekvés volt, igazi politikai és reálgazdasági támogatás, háttér nélkül. Ez teremtdött meg a putyini érával, legalább is annak első szakaszával. Az érdeklődés felélénkülése összefüggésbe hozható Oroszország megváltozott világgazdasági ambícióival, az új tárgyalási forduló elindulásával, Kína csatlakozásával. A politikai támogatással párhuzamosan a gazdasági érdekcsoportok is aktívvá váltak a WTO-belépés érdekében. A gazdasági lobbik közül a legnagyobb elkötelezettséget a kohászati szektor szereplői mutatták, azzal érvelve – jogosan – hogy a megerősödött és exportképes acélszektor számára a WTO-val ellentétes korlátozó gyakorlat megszüntetése javuló piacra jutást fog jelenteni az EU-ban és az USA-ban. Hozzájuk csatlakoztak a vegyipar képviselői, azt remélve, hogy a piacvédelmi intézkedésekkel gyakran sújtott exportjuk esetében a WTO vita rendezési mechanizmusa előnyös lenne. Az iparosok és vállalkozók oroszországi szövetsége, amely főleg a feldolgozóipari termékek gyártóit tömöríti, szintén sürgették a WTO-csatlakozást. A lobbizás élére az újonnan alakult, konzervatív elődszervezeténél jóval liberálisabb szellemű Gazdasági Fejlesztési és Kereskedelmi Minisztérium állt.

Természetesen voltak a WTO-belépésnek ellenzői is. Elsősorban a járműiparban és repülőgépgyártásban érdekeltiséggel bíró, az iparágak védelmét hangsúlyozó érdekcsoport említhető. Szintén protekcionista szándékú fellépés volt jellemző a hazai gyártókat tömörítő, a belső piac védelmében alapvető érdekeltiségű Kereskedelmi és Iparkamara részéről, amely érdekcsoport nem kívánta feladni a kevésbé versenyképes gyógyszeripar, élelmiszeripar, könnyűipar és elektronikai ipar magasnak mondható védelmét. Az ellenzők harmadik érdekcsoportját az agrárlobby jelentette. Egyrészt a mezőgazdasági támogatások miatt aggódtak, amelyek szintje ugyan nem nagyon magas, de a WTO-kötelezettségek behatárolhatják az emelését. Másrészt az éppen erőre kapó állattenyésztés féltette pozícióit a nemzetközi versenytől és folyamodott állategészségügyi védelmi intézkedésekhez. Végül, a szolgáltatási szektort lehet említeni, amelynek a pozícióit a WTO-vállalások veszélyeztethetik, ráadásul fokozottabb WTO-fegyelmet kényszerítenek ki, például a szellemi tulajdonjogok terén.

A magas szintű politikai támogatást élvező és a WTO melletti gazdasági érdekek érvényesülésével kísért folyamat néhány év alatt nagyon közel került a sikerhez és a beteljesüléshez. Sikerült lezárni a bilaterális tárgyalásokat az EU-val 2004-ben, majd 2006-ban az USA-val. A multilaterális tárgyalások is eredményt ígértek, a belépés kézzelfogható közelségbe került. Nem lebecsülve az orosz vállalatok terheit, Oroszország összességében nem jött ki rosszul a feltételeket illetően, Kínához képest a vállalásai nagyságrenddel kisebbek. Igaz, ebben nyilván a piacgazdaság oroszországi állapota is szerepet játszott, amit az EU a piacgazdasági besorolás megadásával is jelzett.

Ekkor azonban a folyamatban fordulat következett be, aminek gyökerei még 2004-re a putyini újabb elnöki ciklus kezdetére tehetőek. Ez nem csak

késlelteti, ma még nem látható időpontra tolja el a WTO-csatlakozást, ez természetesen fontos intézményi és technikai feltétel témánk szempontjából, hanem olyan változást tükröz az orosz gazdaságpolitikai és kereskedelempolitikai felfogásban, amely kétséget ébreszt a liberalizációs szándék iránt, akár multilaterális, akár kétoldalú – EU–Oroszország – keretek között. A felfogás módosulása mögött többek között az elnöki hatalom megerősödése, a hatalmi koncentráció és az a kormány gyengítésének szándéka érhető tetten. A változásnak intézményi elemei is vannak, nevezetesen a miniszterelnök-váltás. Fradkov kinevezésével az elődjénél kisebb súlyú, ráadásul a konzervatív érdekcsoportokhoz közel álló ember került a kormány élére. Ezzel visszaszorultak a liberális felfogású, WTO-párti kormánytagok. Az új elnöki ciklusra már sokkal kevésbé, vagy egyáltalán nem volt jellemző a reformok szándéka, sokkal inkább annak több elemét érintő visszarendeződés, a gazdasági patriotizmus, az ezzel együtt járó gazdasági beavatkozás hangsúlyozása. A jelenlegi helyzetet súlyosbítja, hogy a Yukos-ügy és annak volt vezetője sorsa kapcsán az elnöki akarattal szembeni lobbyzás gyakorlatilag megszűnt, a WTO-párti érdekcsoportok hangja gyengült vagy alig volt hallható. A 2003-as választások eredményeként a liberálisok és a függetlenek nagy része kikerült a Dumából, ezzel megszűnt a törvényhozás WTO-belépést támogató szerepe.

Gazdasági oldalról ezt a változást kivitelezhetővé tette az orosz export árainak és átlátában a GDP-nek az ugrásszerű emelkedése. Ez egyrészt csökkent a liberalizációból következő előnyök potenciális súlyát, hiszen a vállalatok terhei nélkül is szárnyal az exportbevétel. Ilyen helyzetben a partnerek protekcionizmusával szembeni orosz érzékenység is csökken, mivel a kivitel kompenzál minden veszteséget. Mindez nem teszi sürgetővé a WTO-csatlakozást, ezzel együtt a liberalizáció továbbvitelét sem. A magas és folyamatosan növekvő bevételek elhomályosítják az utóbbi években felerősödött autoriter, beavatkozó, importhelyettesítő, esetenként protekcionista gazdaságpolitika – más országokban sokszor bebizonyosodott – kudarcának veszélyét.

Nyilvánvalóan csökkent tehát a WTO-liberalizációban való orosz gazdasági érdekeltség, ami gyengíti az ország kompromisszumkészségét olyan, a WTO-belépést akadályozó problémák elhárításában, amelyek nélkül a folyamat nem zárható le.¹⁰ Ehhez az utóbbi hónapok eseményei után az orosz politikai szándék is megkérdőjeleződött. Oroszországnak a csatlakozáshoz kétoldalúan meg kell egyeznie a piacra jutási jegyzőkönyvek véglegesítésével a nagyokon kívül a kisebb WTO-partnereivel is, Grúziával és Moldovával. A kereskedelmi háborúra jellemző fellépésekkel és időnként katonai lépésekkel is kísért viszony közepette Grúzia visszavonta az aláírt jegyzőkönyvet, Moldova pedig nem szándékozik aláírni. Ezzel a csatlakozás blokkolható. A 2008 áprilisában bekövetkezett grúziai háború is nyilvánvalóan ilyen következményekkel jár.

¹⁰ Ezt hangsúlyozza Mandelson (2007b).

A multilaterális kereskedelmi liberalizációval kapcsolatos lanyhuló érdekeltséggel párhuzamosan óhatatlanul és érthetően megfogalmazódik Oroszországban a bilaterális preferenciális sémák iránti növekvő szkepticizmus. Tegyük hozzá, tudomásunk szerint az esetleges orosz–EU szabadkereskedelmi megállapodás iránti lelkesedés és elkötelezettség, a korábban említett, döntően általános és óvatos politikai retorikán kívül, nem volt jellemző az oroszországi kereskedelempolitikai gondolkodásra, sem hivatalos, sem szakmai, akadémiai szinten. Valószínűleg azért, mert a kérdés nem kapott semmilyen aktualitást, nem voltak és ismereteink szerint ma sincsenek átfogó elemzések a szabad kereskedelem esetleges elemeiről, kiterjedéséről és természetesen hatásairól. Az igazság kedvéért hozzá kell tenni, hogy az Európai Unió is alig rendelkezik ilyen hatásvizsgálatokkal. Ebben a helyzetben egy EU–orosz szabadkereskedelmi övezettel kapcsolatos vélekedések és álláspontok nagyrészt a nyilvánvaló sztereotip megállapításokra támaszkodnak, amelyek persze első megközelítésben sok igazságot is tartalmazhatnak.

Az oroszországi véleményeket az akadémiai szférában tevékenykedő Panykov professzor¹¹ foglalta össze egy 2007-ben született elemzésében. A szerző elméletileg nem zárja ki a majdani szabadkereskedelmi övezet lehetőségét, de tényszerűen megállapítja, hogy jelenleg Oroszország nem felkészült az unióval kötendő szabadkereskedelmi megállapodásra. Ugy gondolja, hogy ennek a következő évtized végéig nincs is realitása, de ha akkor sikerülne is megállapodni, a liberalizáció fokozatossága és az átmeneti időszak szükségessége folytán a kereskedelmi akadályok megszüntetése még további éveket igényelne. Az ilyen preferenciális séma – legalább is rövid- és középtávon – nem csak kivitelezhetetlen, hanem a célszerűsége is megkérdőjelezhető. Ennek több oka van.

Az egyik, hogy a szabad kereskedelem a jelenlegi kereskedelmi szerkezetben és a jelenlegi piacra jutási korlátokat figyelembe véve aszimmetrikusan hatna a partnerekre, azaz az Európai Unióra és Oroszországra, az oroszországi gazdasági szereplők hátrányára. A piacnyitással együtt járó belső gazdasági alkalmazkodás terhei nagyobbak, mint a liberalizált uniós piacra jutás közvetlen előnyei az orosz exportőrök számára. A hatások egyensúlya csak jóval később, áttételesen érvényesülne az orosz gazdaság szerkezeti és versenyképességi tényezőinek átalakulásával. Kérdéses e terhek vállalását feltételező orosz politikai készség és a hosszú távú gazdasági érdekek erőssége.¹²

A másik ellenérv egy ilyen megállapodással szemben Oroszország világ-gazdasági orientációjával függ össze. Az Európai Unióba irányuló export számára közvetlen és rövid távú előnyöket az akadályok megszüntetése nem jelent, miközben az uniós verseny az orosz piacon azonnal jelentkezne, veszélyeztetve számos érzékeny ágazatot. Az orosz becslések értelmében az EU-ba irányuló jelenlegi feldolgozóipari export kilátásaihoz képest jóval

¹¹ Паньков (2007).

¹² Ezt támasztják alá Vinhas de Souza (2004) számításai is.

kedvezőbb pozíciót nyújtana az ország számára ezek liberalizált piacra jutása a dinamikusan fejlődő kelet-ázsiai és csendes-óceáni térségben. Következésképpen Oroszország legalább annyira, ha nem jobban érdekelt a szabadkereskedelmi rendszerek ázsiai kialakításában, illetve az ezekben való majdani részvételben.¹³ Ehhez pótlólagos érvként szolgálhat az a tény, hogy a jogi harmonizáció és alkalmazkodási igény e térségben valószínűleg nem haladja meg a WTO-normák elfogadásának szintjét.

Ha mégis létrejönne az EU és Oroszország közötti valamilyen preferenciális megállapodás, ezzel kapcsolatban az orosz álláspont a fokozatosságot hangsúlyozza, különösen a mezőgazdasági kereskedelemben és a szolgáltatások szférájában. Az előbbiben csak meghatározott termékek számára nyújtandó korlátozott piacra jutási kedvezményekkel számolnak, megőrizve az orosz agrárpolitika autonóm mozgásterét. A nem vámjellegű akadályok lebontásában a fokozatosság mellett a szelektivitást és a korlátozó eszközök bizonyos feltételek esetén történő visszaállításának lehetőségét tartanak fontosnak. Ez utóbbi igények egyébként nem lennének ellentétesek a világgazdaságban működő legtöbb szabadkereskedelmi megállapodás rendelkezéseivel.

Nem meglepő módon az oroszországi gondolkodásban az EU-val esetleg kötendő preferenciális megállapodás kapcsán felvetődik az Oroszországnak a kereskedelmi előnyök aszimmetriáját ellensúlyozó viszontkedvezmények kérdése. Nem újszerű és nagyjából megjósolható ezek potenciálisan igényelt köre, ahová tartozhatnak az orosz tőkebefektetések liberalizált szabályozása, az orosz munkaerő uniós beáramlását szolgáló könnyítések, vízummentesség megadása.

Összességében megállapítható, hogy az Európai Unió és Oroszország közötti szabadkereskedelmi megállapodáshoz szükséges feltételek lényegében egyelőre az egyik oldalon sem kidolgozottak vagy egyáltalán nincsenek meg. Megkérdőjelezhető az elegendően erős érdekelttség megléte is. Oroszország oldalán a helyzetet bonyolítja, hogy az utóbbi néhány évben követett gazdaságpolitikai koncepció nem kedvez egy megnövelt kétoldalú kereskedelempolitikai fegyelmet feltételező rendszernek. A feltételek megteremtése azonban távlatilag nem zárható ki, ezek hiánya pedig egyáltalán nem jelenti azt, hogy elméleti szinten ne volna érdemes és célszerű gondolkodni egy ilyen szerződés lehetséges tartalmáról.

¹³ Паньков id. mű

2.2. Az EU–orosz szabadkereskedelmi megállapodás lehetséges tartalma

Az Európai Unió és Oroszország közötti szabad kereskedelem és az annak alapján kialakítható együttműködés tartalmát illetően többféle elméleti lehetőség jöhet számításba. Ez az alfejezet az Európai Unióban elvégzett, tegyük hozzá, kevés számú hatáselemzés megállapításaira és az azokban felvázolt lehetséges forgatókönyvekre támaszkodik.

Az említett, az elmúlt három-négy évben készült elemzések alapvető hiányossága témánk szempontjából, hogy azok az Európai Unió és Oroszország közötti kereskedelmi és kereskedelempolitikai folyamatokat, a lehetséges fejleményeket és a különböző kereskedelempolitikai lépések hatásait kombinálva vizsgálják.¹⁴ Ez azt jelenti, hogy egyáltalán nem, vagy nem tisztán különíthetők el egymástól az EU keleti kibővítéséből, Oroszország esetleges WTO-csatlakozásából és egy majdani hipotetikus EU–orosz szabadkereskedelmi megállapodásból következő kereskedelmi hatások. Ez utóbbi fejleményre vonatkozó elkülönített számítások, ha készültek is, publikus formában egyelőre nem mindegyik hozzáférhető.¹⁵

Az elképzelhető szabadkereskedelmi megállapodás esetleges hatásai nagymértékben összefüggnek a két partner közötti kereskedelem jellemző vonásaival, elsősorban annak szerkezetével. Ennek bemutatását csak a témánk szempontjából elengedhetetlen mélységig végezzük el.

Köztudomású, több tanulmányban is részletesen leírt sajátossága az Európai Unió és Oroszország kereskedelmének az áruforgalom viszonylagos állandósága mellett megfigyelhető markáns aszimmetria, a kiegészítő jelleg, ami az 1. számú táblázatból is kiolvasható. Az Európai Unió Oroszországból származó behozatalában szembevető néhány termékcsoporthoz, elsősorban az ásványi nyersanyagok és főleg az energiahordozók (kőolaj és földgáz) meghatározó volta. E termékek mellett jelentős még a kohászati termékek, az egyéb fémek, bizonyos mértékben a vegyipari cikkek és az egyéb feldolgozóipari termékek részesedése. Az uniós import ebben a relációban jellegzetesen az alacsony feldolgozottságú árucsoportokra koncentrál. Ráadásul ebben a kialakult áruszerkezetben nem figyelhető meg jelentős elmozdulás. Hosszabb távon és potenciálisan természetesen a szerkezeti változás esélye nem zárható ki, ami azonban több feltétel teljesülésétől függ, például az orosz gazdaság jövőbeni belső szerkezeti változásaitól, vagyis attól, miként és milyen ütemben alakulhat ki egy „korszerűbb”, versenyképes, nagyobb hozzáadott értéket felmutatni képes gazdasági struktúra. Ebben közrejátszhatnak a

¹⁴ Például Vinhas de Souza id. mű, Sulamaa–Widgrén (2005).

¹⁵ Ez alól kivétel Manchin (2004), amelynek megállapításaira a további rész többször támaszkodik.

majd megvalósuló WTO-csatlakozás áttételes hatásai, a külföldi működő tőke nagyobb mértékű beáramlásának következményei is. Ez azonban ma nehezen látható előre, így a szabad kereskedelem irányában megtehető lépések – elsősorban rövid távú – következményei óhatatlanul a kialakult adottságokból indulhatnak ki.

1. táblázat
Az EU és Oroszország közötti kereskedelem szerkezete
(Millió euró)

	Export		Import		Egyenleg	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006
Összesen	22738	72306	63777	141034	-41039	-68728
Elsődleges feldolgozott termékek	3652	7399	40172	100035	-25519	-92636
Élelmiszer és ital	2823	5918	727	800	2096	5117
Ásványi nyersanyagok	708	1060	3652	4900	-2944	-3840
Energiahordozók	121	422	35793	94335	-35671	-93913
Feldolgozott termékek	18483	63465	13487	20184	4996	43281
Vegyí termékek	3280	10929	2519	4021	761	6908
Gépek és járművek	8381	33600	1074	1204	7308	32396
Egyéb feldolgozott termékek	6822	18936	9895	14959	-3072	3977
Egyéb	602	1442	10118	20814	-9516	-19373

Forrás: Eurostat

Az Európai Unió Oroszországba irányuló kivitelében szintén meglehetősen stabilan meghatározó termékcsoportok teszik ki a forgalom túlnyomó részét. Az export évről évre változóan, de rendre több mint kétharmadát adják a feldolgozott termékek fő árucsoportjai (gépek és járművek, egyéb feldolgozott termékek, vegyipari cikkek), jelentős továbbá az élelmiszeripari termékek részaránya.

A vázolt kereskedelmi szerkezet az elmúlt évtizedben nem akadályozta meg az áruforgalom egészének kölcsönös dinamikus bővülését, természetesen tagállami egyenetlenségek mellett. Oroszország egyre fontosabb kereskedelmi partnerre vált az Európai Unió számára, mind az exportban, mind az importban. (2. táblázat)

2. táblázat
Az EU tagállamainak kereskedelme Oroszországgal
(Millió euró)

	Export		Import		Egyenleg	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006
EU27	22738	72306	63777	141034	-41039	-68728
Belgium	944	2796	1614	4722	-670	-1925
Bulgária	129	183	1641	401	-1512	-219
Csehország	420	1504	2260	4224	-1840	-2720
Dánia	542	1279	419	823	123	457
Németország	6660	23132	14263	29023	-7603	-5890
Észtország	82	605	391	1387	-310	-782
Írország	179	284	11	69	168	214
Görögország	269	320	1185	3577	-916	-3257
Spanyolország	578	1490	2412	7271	-1834	-5781
Franciaország	1838	4708	4501	9444	-2662	-4737
Olaszország	2521	7639	8336	13592	-5815	-5953
Ciprus	7	17	160	43	-153	-26
Lettország	85	561	402	733	-317	-172
Litvánia	238	1435	1544	3758	-1306	-2323
Luxemburg	21	118	18	123	3	-5
Magyarország	496	1617	2809	5118	-2313	-3500
Málta	0	2	12	2	-12	0
Hollandia	1796	5482	3901	17073	-2105	-11591
Ausztria	711	2489	1132	2210	-421	278
Lengyelország	943	3776	5019	9662	-4077	-5887
Portugália	17	108	248	650	-231	-542
Románia	97	299	1218	3213	-1121	-2914
Szlovénia	210	779	251	367	-41	412
Szlovákia	115	547	2346	4027	-2231	-3479
Finnország	2174	6200	3471	7663	-1296	-1463
Svédország	601	1930	958	3808	-357	-1878
Egyesült Királyság	1066	3005	3256	8050	-2190	-5045
Extra EU27	849739	1159675	992698	1352381	-142959	-192713
Oroszország/ Extra EU (%)	2,7	6,2	6,4	10,4		

Forrás: Eurostat

Az esetleges szabadkereskedelmi megállapodás hatásait alapvetően az határozza meg, természetesen elsősorban rövid és középtávon, hogy milyen kereskedelempolitikai bázisról indulnak el a felek a kereskedelmi akadályok lebontásának útján.

Az Európai Unió oroszországi eredetű árukat érintő legnagyobb kedvezményes (MFN) vámjait vizsgálva megállapítható, hogy ezek szintje nem magas, a jelenlegi súlyozott átlag alig haladja meg a két százalékot. Az EU keleti kibővítése előtt az akkori tagállamok a teljes külső kereskedelmük átlagos vámszintjénél jelentősen alacsonyabb, közel fele akkora átlagvámot alkalmaztak az orosz termékekkel szemben. A kibővítés során csatlakozott tagállamok Oroszországot érintő MFN vámszintje a tizenötöknél általában magasabb volt, de a belépéssel egyidejűleg ezeket természetesen az uniós szinthez igazították.

Az alkalmazott alacsony átlagos vámszint legfontosabb magyarázata a kereskedelem szerkezetével van összefüggésben. Az EU-ba irányuló orosz export túlnyomó részét kitevő, korábban már említett termékek közül az energiahordozókat az unió ugyanis vámmentesen engedi be a belső piacra. Nem alkalmaz magas vámvédelmet a vegyipari, a kohászati termékek, valamint a faanyagok behozatalában sem. Az uniós átlaghoz közeli szintű vámok sújtják az orosz gép- és járműipari termékeket, habár ezeknél helyenként nagyobb vámcúcsok is tapasztalhatók. Viszonylag magas vámokat figyelhetünk meg a textil- és ruházati áruk, a mezőgazdasági termékek, azon belül is elsősorban a magasabb feldolgozottságú élelmiszeripari cikkek esetében. A vámok fokozatos lebontása az EU oldalán az orosz export áruszerkezetének módosulása nélkül rövidtávon nem járna jelentős piacbővítő hatással Oroszország számára.

Az Európai Unió Oroszországgal szemben az MFN vámjainál alacsonyabb behozatali korlátokat alkalmaz számos termékcsoportban az általános vámpreferenciális rendszerének (GSP) keretében. Ez azonban az orosz export túlnyomó részére nincs hatással, mert ott eleve nulla százalékos a vám. Az orosz export fennmaradó részére nézve is meglehetősen csekély a kihatása. Egyrészt, mert e kedvezmények az Oroszországból származó ipari importnak csak kevesebb, mint nyolc százalékát fedik le. Ennek oka lehet a gyenge szállítási készség is. Másrészt ezeknél is egyenetlen, sokszor nagyon kicsi arányú a kedvezmények kihasználása, átlagosan csak közel 50 százalék. Ezen belül magasnak mondható a kohászati, a textil- és a cellulóz termékek esetében, a legkisebb arányú kihasználás jellemzi a gépipari forgalmat. A preferenciák gyenge kihasználása arra is utalhat, hogy az EU-ba szállítók nehezen tudnak megfelelni az áruk származásigazolási szabályainak, ami viszont rossz előjel abból a szempontból, hogy egy szabadkereskedelmi rendszeren belül a származásigazolás jóval szigorúbb lenne, mint a GSP támasztotta követelményrendszer.

A vámokon kívül az orosz termékeknek az Európai Unió piacán a mai kereskedelempolitikai rendszerben szembe kell nézniük az EU nem vámjellegű intézkedéseivel és szabályozásával. Az EU mennyiségi korlátozási mechanizmust alkalmaz a kohászati ágazatban. Ennek valószínűleg jelentős kereskedelmet fékező hatása van, mivel a megállapított kontingenseket az orosz szállítók rendre szinte teljesen kihasználják. E kvótarendszer megszüntetése minden bizonnyal pozitív hatással lenne az orosz export lehetőségeire. Látni kell ugyanakkor, hogy Oroszország WTO-csatlakozása eltörölné e rendszert,

tehát éppen ennek, az időben szükségszerűen előbbi lépésnek lenne kereskedelmet növelő hatása, amihez egy esetleges szabad kereskedelmi séma már nem adna sokat hozzá.

Nem egyértelmű az uniós dömpingellenes gyakorlat és a szabad kereskedelem összefüggése és hatása a forgalomra. Jelenleg az EU viszonylag jelentős korlátozó jellegű intézkedéseket alkalmaz a dömpinggel szemben, tegyük hozzá, nem csak és nem elsősorban Oroszország viszonylatában. Az orosz termékek kilátásait e téren a WTO-csatlakozás sem módosítaná számottevően, igaz, a vitarendezési eljárásban való orosz részvétel lehetősége azért megemlítendő. Az esetleges majdani szabadkereskedelmi rendszer önmagában nem szüntetné meg automatikusan a dömpingellenes fenyegetettséget, illetve csak abban az esetben, ha a megállapodásnak lennének a kereskedelempolitikán túlmutató, a versenypolitikát is érintő rendelkezései.

Az Európai Unió egyéb nem vámjellegű korlátozó és szabályozó eszközei, főleg a belső piaccal is összefüggő kiterjedt előírásrendszerének enyhítése egy esetleges szabadkereskedelmi rezsim keretében nem járna nagy mértékű pozíciójavulással, figyelembe véve az orosz export jelenlegi és nehezen módosítható áruszerkezetét. Ezeknek az eszközöknek a mostani hatása nem kiemelkedő, mert a forgalom döntő részét kitevő termékcsoportok esetében az ilyen előírások nem relevánsak. E szabályozás módosítása akkor járulhatna hozzá a kereskedelem feltételeinek javulásához, ha az orosz exportban jelentősebbé válnának az ilyen szabályozásnak kitett ágazatok és csoportok, továbbá, ha ezek esetében bizonyos mértékű harmonizációra is sor kerülne, ami döntően orosz alkalmazkodást feltételezne.

Tekintsük át röviden az érem másik oldalát, az uniós termékekkel szemben alkalmazott jelenlegi orosz kereskedelempolitika fő vonásait. A helyzet itt némileg más, mint az uniós piacra való bejutás esetében. Az EU termékeit sújtó, az uniós forgalomra vetített vámok átlagos szintje nyolc százalékra tehető, ami jelenleg jóval, mintegy négyszer magasabb, mint a másik oldalon. Emellett megfigyelhetőek egyes termékcsopontonként kiugróan magas szintek, elsősorban a feldolgozott élelmiszerek, a ruházat, a fa- és fűrészipari termékek, a közlekedési eszközök és az egyéb feldolgozott termékek vámtételeinél. Ezen kívül az árucsoportokon belül is sok esetben tapasztalhatók igen magas vámcsúcsok. Az EU exportjában tehát túlnyomórészt olyan termékcsoportok szerepelnek, amelyek vámvédelme Oroszországban erősnek mondható. Az Európai Unió importjával ellentétben tehát, az oroszországi behozatalban megvalósított vámliberalizálás járna azonnali, kézzel fogható piacra jutási előnyökkel az uniós szállítók számára, és természetesen komoly alkalmazkodási kényszerrel, minden bizonnyal veszteségekkel az orosz termelők oldalán.

Az Oroszországban alkalmazott nem vámjellegű intézkedések áttekinthetőbbé tétele, e téren bizonyos, a WTO által megkövetelt, sőt akár azon túlmenő fegyelem érvényesítése, az ilyen eszközök korlátozó hatásának enyhítése szintén nyújtana pótlólagos piacra jutási előnyöket az EU szállítóinak, ugyanakkor, mint a vámok liberalizálása, komolyan csökkentené az orosz

piac védelmét. Minden esetre, amennyiben megvalósul Oroszország WTO-csatlakozása, ez a fejlemény komoly lépés lenne a nem vámjellegű szabályozás terén a multilaterális keretek között, amihez képest a bilaterális meg egyezés csak annak tartalmi mélysége, liberalizációs és harmonizációs ambíciója függvényében tudna többet hozzátenni.

Megkísérelve összefoglalni egy szabadkereskedelmi megállapodásnak a két partner oldalán jelentkező potenciális hatásait, célszerű elkülöníteni egyrészt a rövid és középtávon jelentkező, bizonyos mértékig előre látható változásokat, valamint a távlati és potenciális, a megállapodás tartalmi eleminek, továbbá például az orosz gazdaság és gazdaságpolitika esetleges módosulásainak ismerete nélkül nehezen körvonalazható kereskedelmi hatásokat. Másrészt meg lehet vizsgálni a szabadkereskedelmi rendszerekből következő kereskedelemteremtő, illetve kereskedelmet terelő hatásokat.

Rövidtávon, vagy legalább is belátható időn, néhány éven belül egy EU–orosz szabadkereskedelmi séma kereskedelemteremtő, a forgalmat érzékelhetően bővítő hatása nem lenne nagy az orosz export esetében, mivel az új rendszer a mára kialakult árustruktúrában és az EU jelenlegi kereskedelempolitikája mellett nem javítaná radikálisan az orosz termékek piacra jutását. A másik oldalon az oroszországi vámok leépítése a WTO-csatlakozással összefüggésben az EU-tól függetlenül is megindulhat. Ez valószínűleg közvetlen előnnyel jár az olyan nagy és hagyományos partnerei számára, mint az EU. Ehhez járulna, hogy az oroszországi vámok fokozatos leépítése egy EU–orosz kétoldalú preferenciális rendszer keretében – ami lehet az uniós liberalizálással szimmetrikus, vagy az Európai Megállapodások mintájára időben aszimmetrikus, talán ez tartható valószínűbbnek – a vámok a WTO-csatlakozással valamelyest csökkenő, ám még mindig magas szintje folytán azonnali és közvetlen előnyöket nyújtana az uniós szállítóknak. Másképpen fogalmazva, a szabadkereskedelmi rendszer rövidtávú, belátható előnyei, valamint alkalmazkodási kényszere, ennek költségei – amint erre az előzőekben már idézett oroszországi forrás is rámutatott – egyenlőtlenül oszlanának meg a partnerek között. Ilyen kezdeti egyensúlytalanság vállalása iránti oroszországi politikai elkötelezettség, ennek gazdasági ésszerűsége a mai helyzetben erősen megkérdőjelezhető. Különösen így van ez akkor, amikor érzékelhető a WTO-tagsággal összefüggő multilaterális kötelezettségvállalással szembeni szkepticizmus felerősödése, politikai és gazdasági támogatottságának elbizonytalanodása. Az ilyen szándékot tovább gyengíti, hogy az energiahordozók és nyersanyagok világpiaci árváltozásai jelentősen csökkentik más termékek szabadabb uniós piacra jutásához fűződő orosz érdekeltséget.

A rövid- és középtávú hatásoknál maradva, a szabad kereskedelem másik elméleti következménye, a kereskedelem elterelése sem érvényesülne a partnerek között szimmetrikusan. Az Európai Unió piacán kereskedelemterelő hatás az adott forgalmi szerkezet és az azt kiszolgáló szállítási infrastruktúra mellett nem lenne érzékelhető, vagy legalább is nem lenne számottevő. Az EU tagállamai rá vannak utalva az orosz exportban meghatározó termékekre, e forgalom, mint láttuk, eleve vámmentes, kereskedelempolitikai szem-

pontból nem várható átterelő hatás, de önmagában a függőség növekedése sem. Sőt ennek mértéke inkább erősíti a beszerzés diverzifikálására irányuló ellátás biztonsági megfontolások érvényesítését. A meglévő szállítási infrastruktúrából fakadó kötöttségek, a helyettesítő szállítási-beszerzési lehetőségek hiányos és elégtelen volta szintén közrejátszik a kereskedelemterelő hatás minimalizálásában az EU importjában. Az oroszországi piacon némileg más a helyzet, itt rövidtávon is valószínűleg kialakulna kereskedelemterelés, az uniós termékek javára. Az EU–orosz szabad kereskedelemmel együtt járó vámliberalizálás jóval előnyösebb helyzetet teremtené az uniós termékek számára az Oroszországgal hasonló termékstruktúrában kereskedő államok termékeihez képest. Mivel az orosz piacon az EU-ból származó import szerkezete közel áll több OECD-ország hasonló összetételű forgalmához, várható lenne, hogy a kereskedelem ezektől az uniós szállítók felé terelődne. E hatás által leginkább és a legkedvezőtlenebbül érintett országok az USA, Japán, Kanada és Svájc lennének. Említést érdemel ebből a szempontból Ukrajna helyzete is, amely forgalma Oroszországgal szerkezeti hasonlóságot mutat az EU exportjával, vagyis elméletileg ebben az esetben is beszélhetnénk a kereskedelem elterelődéséről, Ukrajna kárára. Ennek erősségét azonban valószínűleg jelentősen mérsékelné az a tény, hogy Ukrajna Oroszországba irányuló exportja minőségében és árszínvonalában jelentősen eltér az uniótól, ami korlátozza a helyettesíthetőségét.

Az elmondottak a jelenlegi és feltételezhetően lényegesen középtávon sem módosuló kereskedelmi struktúrán alapuló statikus eszmefuttatás eredményét tükrözik. A távolabbi jövőben megrajzolható kép ettől eltérhet. A forgalom összetételében potenciálisan bekövetkező elmozdulás nyilvánvalóan az EU-ba irányuló orosz kivitelben lesz valószínűsíthető. Ha az oroszországi exportban hosszútávon részarányukban visszaszorulnának a most domináns termékcsoportok, és nagyobb szerepet kapnának a magasabb fokon feldolgozott termékek, a szabadkereskedelmi rendszer kereskedelmet bővítő hatása és előnye a rövidtávúnál jóval nagyobb lenne Oroszország számára. Mivel a nem nagyon magas uniós vámok megszüntetésének forgalomra gyakorolt hatása nem nagy, igazi piacra jutási előnyöket Oroszországnak az EU nem vámjellegű védelmi rendszerének átjárhatóbbá, kevésbé korlátozóvá tétele adna. Ezek az akadályok ugyanis olyan termékek kereskedelmét korlátozzák, amelyeket Oroszország jelenleg még nem képes szállítani az EU-ba számottevő mennyiségben és arányban. A helyzet azonban a jövőben változhat, elég utalni az EU-ba irányuló kínai kivitel látványos szerkezeti átalakulására az elmúlt évtized során. A kereskedelem általános értelemben vett liberalizálásának, beleértve a WTO-csatlakozást, és konkrétan az EU–orosz szabadkereskedelmi megállapodásnak, mint láttuk, potenciálisan pozitív hatása Oroszországra nem annyira közvetlen, sokkal inkább áttételes mechanizmusokon keresztül tudna érvényesülni. Erre is volt példa a nem nagyon távoli múltban, az Európai Megállapodások esetében. A szabadkereskedelmi megállapodás a partnerek annak tartalmi gazdagítására irányuló konszenzusa esetén áttételesen képes hatni az oroszországi reformok további sorsára, a közvetlen működő tőke számára kedvező feltételek kialakítására Oroszor-

szágban, a kölcsönös tőkeáramlás elősegítésére, esetleg a kereskedelem hátterében meghúzódó technikai szabályozás javítására, közelítésére, természetesen amennyiben a megállapodás erre is kiterjedne.

Az elmondottakból következik, hogy ha sikerülne a jövőben kialakítani egy szabad kereskedelmen alapuló kereskedelmi rendszert az Európai Unió és Oroszország között, annak általános, tovagyrűző gazdasági és forgalomra gyakorolt közvetlen hatása nagyban attól függ, milyen tartalommal kívánják megtölteni a felek ezt a megállapodást. Ezzel kapcsolatban, figyelembe véve az Európai Unió és más világ gazdasági szereplők szabadkereskedelmi gyakorlatát, három fokozat, séma vagy forgatókönyv állítható fel.

Az EU–orosz szabadkereskedelmi megállapodást fel lehet építeni a legkisebb, legkevésbé ambiciózus igények és törekvések alapján. Az ilyen változat éppen csak teljesítené a WTO szabadkereskedelmi megállapodásra vonatkozó alapszabályait. Ez egy viszonylag korlátozott jellegű rendszer lenne, amely kiterjedne az ipari termékek vámjainak megszüntetésére, és emellett valószínűleg előirányozna bizonyos meghatározott, esetleg szűkített termékkörű és nem teljes vámcsökkentéssel járó agrárkereskedelmi kedvezményeket. Ilyen megállapodások jellemzőek voltak az Európai Unió kezdeti szabadkereskedelmi gyakorlatára, ma azonban e séma már nem elterjedt, mivel az EU az ilyen típusú szerződéseit kibővítette és többlettartalommal töltötte meg. A korlátozott megállapodás könnyebbsége és látszólagos előnye, hogy szélesebb körű gazdaságpolitikai autonómiát biztosít a partnereknek, csak a kereskedelmet, azon belül döntően az ipari kereskedelmet érintő, illetve ehhez közvetlenül kapcsolódó kereskedelempolitikai kötelezettségeket feltételez. Ugyanakkor viszonylagos hátránya, hogy a gazdasági hatásai is korlátozottak, áttételes, a gazdaság általános fejlődésére gyakorolt befolyása gyenge. Ha nyújt is kereskedelempolitikai előnyöket (például a textil- és ruházati kereskedelemben, mindkét oldalon), ezek általános egyensúlya az EU javára billenne, legalább is az első, még jól belátható időszakban. Ha ilyen megállapodás születne, azt úgy lehetne értékelni, hogy a felek tettek egy gesztusértékű elhatározást, amely a későbbiekben egyetértésük esetén a kapcsolatok bővítésének kiinduló keretétül szolgálhat.

Ennél kiterjedtebb sémával lenne dolgunk, ha a megállapodás magában foglalná az említett liberalizációs elemeken kívül az agrárkereskedelem teljes, vagy lehető legnagyobb liberalizációját és a szolgáltatások piacának a WTO-vállalásokhoz képest valamivel nagyobb mértékű kölcsönös, többé-kevésbé szimmetrikus megnyitását. Az ilyen forgatókönyv „korszerűbb” lenne, az EU ebbe az irányba mozdította el a korábbi egyszerű szabadkereskedelmi megállapodásait. E séma megvalósítását nehezítheti, hogy olyan területek liberalizálását is célul tűzné ki, ahol a partnerek versenypozíciói és jelenlegi versenypotenciálja nem egyenlő. Az első forgatókönyvhöz hasonlóan ez a séma nemcsak a kezdetekben, de valószínűleg még sokáig többlet-előnyöket nyújtana az Európai Uniónak. Kérdéses, hogy késznek mutatkozná-e Oroszország vállalni az előnyök egyensúlyának az első sémához képest nagyobb arányú elbillenését az EU javára, miközben – a kezdetekben min-

denképpen – a közvetlen kiszámítható előnye nem volna nagyobb az előzőnél.

Végül olyan sémában is lehet gondolkodni, vagy legalább meg kell említeni az elméleti lehetőségét, amely az első két forgatókönyv felsorolt elemeit megtartva, teljes áru- és szolgáltatáspiaci liberalizációt tartalmazna és kiterjedne a kereskedelem technikai akadályainak megszüntetésére, vagy legalább enyhítésére. Az ilyen megoldásnak volna a legerőteljesebb hatása a felek, elsősorban Oroszország gazdasági szerkezetére, amely – nyilván tagadhatatlan kezdeti áldozatok árán – hozzájárulna az új és korszerűbb struktúrájú termelő- és exportkapacitások kiépítéséhez, a kiviteli szerkezet diverzifikálásához, végeredményben a liberalizáció nyújtotta potenciális előnyök tényleges kihasználásához, ezek teljesebb és méltányosabb egyensúlyához. Az oroszországi piac megnyitásával az EU számára szintén ez a séma kínálná a legtöbb potenciális gazdasági előnyt abszolút értelemben véve is, de a világgazdaság más szereplőjéhez viszonyítva is. Látni kell ugyanakkor, hogy ez a forgatókönyv olyan mélységű szabályozásbeli átalakulást feltételez, amely iránti oroszországi politikai és gazdaságpolitikai elkötelezettség és készség ezidáig ténylegesen még nem fogalmazódott meg, a mai helyzetből kiindulva a jövőben is kétségesnek látszik.

Az említett három sémán kívül időről időre felvetődik elméleti szinten, habár elsősorban nem Oroszországgal, hanem Ukrajnával kapcsolatban, annak a lehetősége, hogy a „klasszikus” szabadkereskedelmi megállapodást a felek tartalmában egy társulási jellegű viszony irányába mozdítsák el, sőt bizonyos intézkedések tekintetében még a szokásos társulási kapcsolatokon is túlmenjenek. Ez részben, az elemek egy szűkebb körét tekintve beleillene az EU utóbbi évtizedekben alkalmazott gyakorlatába (mediterrán államok, dél-amerikai országok), de annál is ambiciózusabb célokat fogalmazna meg. Lényegében megközelítené vagy elérné az Európai Gazdasági Tér által kialakított együttműködési szintet. Nincs ilyen uniós példa azonban az EU és partnerei által is politikailag és stratégiailag „egy súlycsoportban” lévőnek tartott országok között. Ez a viszony, amit Ukrajna esetében FTA+-nak szoktak nevezni, olyan a társulásra jellemző elemeket tartalmazna, amelyek tehát a mélyebb gazdasági integráció bizonyos jegyeit viselnék magukon.¹⁶

Ezek a lehetséges elemek a következők:

- * a szabad áramlás elvének minél szélesebb kiterjesztése az áruforgalmon kívül a szolgáltatásokra, a tőkemozgásra és távlatilag a munkaerőpiacra,
- * az árukereskedelemben fennálló nem vámjellegű intézkedések, technikai akadályok felszámolása vagy enyhítése a harmonizáció minél teljesebb megvalósításával,
- * a szolgáltatáskereskedelem szabadságának a lehető legszélesebb körű megvalósítása, lehetőleg az összes szolgáltatási ágazatra kiterjedően,

¹⁶ Ezeket ismerteti Emerson *et al.* (2006), valamint Sidenko (2007).

- * megnövelt kötelezettségvállalás a versenypolitika, a vállalati működést meghatározó jogszabályi háttér, az uniós belső piacra jellemző szabályozási területek és részlegesen a környezetvédelmi szabályozás terén,
- * olyan kísérő jellegű politikák és akciók megfogalmazása, mint az infrastruktúra fejlesztésében való uniós részvétel, az oktatás és a szakképzés támogatása.

Ha a korábbiakban említett harmadik, fejlett típusú szabadkereskedelmi séma kialakítása kapcsán is kételyeknek adtunk hangot annak megvalósíthatóságát illetően a belátható időben, az FTA+ vagy a társulás+ még inkább gondolatkísérletnek tűnik az Európai Unió és Oroszország között. Ennek politikai és gazdasági realitása, sőt az ilyen szándék megléte ugyanis ma még nem kitapintható egyik fél esetében sem.

3) Összegzés

Az Európai Unió és Oroszország közötti szabadkereskedelmi megállapodás ötlete, lehetősége és célszerűsége időről időre, különböző erővel felmerülő problémája e kapcsolatrendszernek, a jövőbeni továbbfejlesztésének talán egyik lehetséges útja. Retorikai szinten nem idegen a felek együttműködési stratégiáját felvázoló elképzelésektől, beilleszthető lenne az Európai Unió külgazdasági kapcsolatainak rendszerébe, ugyanakkor meglehetősen innovatív eleme lenne Oroszország külső politikai és gazdasági kapcsolatrendszerének. A két partner intézményes viszonyának ilyen alapú átszervezéséhez jelenleg és a közeli jövőben még hiányoznak a szükséges feltételek. Ha ezek idővel meg is teremthetők, a feleknek meg kell majd oldaniuk az ilyen típusú szerződés tartalmával összefüggő dilemmákat, ami a mából nézve nem ígérkezik egyszerű gyakorlatnak.

Felhasznált irodalom

- Aslund, Anders (2006): *Russia's WTO Accession*. Peterson Institute for International Economics.
<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=686>
- Emerson, Michael – Tassinari, Fabrizio – Vahl, Marius (2006): *A New agreement between the EU and Russia: Why, what and when?* Centre for European Policy Studies, CEPS Policy Brief, No. 103, May
<http://www.euractiv.com/en/energy/analysis-new-agreement-eu-russia/article-155644>

- Emerson, Michael *et al.* (2006): *The Prospects of Deep Free Trade between the European Union and Ukraine*. Centre for European Policy Studies, Brussels
- European Commission (2006): *Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, and the Committee of Regions, 4 October, Brussels
- European Commission (2007): *The European Union and Russia: Close Neighbours, Global Players, Strategic Partners*.
http://ec.europa.eu/external_relations/library/publications/russia_brochure07_en.pdf
- Hamilton, Carl, B. (2005): *Russia's European Economic Integration, Escapism and Realities*. Elsevier, Economic Systems, Vol. 29, September, pp. 294-306
- Кашкин, С. – Калиниченко, П. (2006): *Россия и Европа: что впереди?* *Вестник Европы*, No.18.
<http://magazines.russ.ru/vestnik/2006/18/ka2.html>
- Leonard, Mark – Popescu, Nicu (2007): *A Power Audit of EU-Russia Relations*. European Council on Foreign Relations, November
<http://www.scribd.com/doc/2576509/A-POWER-AUDIT-OF-EURUSSIA-RELATIONS>
- Manchin, Miriam (2004): *The Economic Effects of a Russia-EU FTA*. Tinbergen Institute Discussion Paper
<http://www.tinbergen.nl/discussionpapers/04131.pdf>
- Mandelson, Peter (2007a): *The EU and Russia: our political challenge*. Speech by Peter Mandelson, Bologna, 20 April
http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_article/s/sppm147_en.htm
- Mandelson, Peter (2007b): *Russia and the EU, Speech by Peter Mandelson at the EU-Russia Centre*. Brussels, 17 October
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/629&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
- Паньков, В.С. (2007): *Свобода торговли между Россией и ЕС: за и против*. Россия в глобальной политике, No.1. Январь – Февраль,
<http://www.globalaffaires.ru/numbers/24/7046.html>
- Sidenko, Volodymyr (2007): *EU-Ukraine Relations in the Context of a Possible Free Trade Agreement*. EU Working Papers, BGF, 3.sz.
- Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу* (1999), Законы России,
<http://www.ieras.ru/journal/journal1.2000/9.htm>

- Sulamaa, Pekka – Widgrén, Mika (2005): *Economic Effects of Free Trade between the EU and Russia*. ETLA Discussion Papers, No. 969
<http://ideas.repec.org/p/rif/dpaper/969.html>
- Vinhas de Souza, Lúcio (2004): *A Wider Europe: The Economic Effects of the Russian WTO Accession and the EU Enlargement*. Paper prepared for the World Bank's Annual Bank Conference on Development Economics in Europe, Brussels, May 10-11
[http://wbln0018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Paper+by+Vinhas+de+Souza/\\$File/VINHAS+DE+SOUZA.PDF](http://wbln0018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Paper+by+Vinhas+de+Souza/$File/VINHAS+DE+SOUZA.PDF)

A LENGYEL „KELETI DIMENZIÓ”: TÉNYEK, CÉLKITŰZÉSEK ÉS INDÍTÉKOK

Wisniewski Anna

Lengyelország külkapcsolati rendszerében központi helyet foglal el a „keleti dimenzió”, amelynek egyik legbonyolultabb és legnehezebben kezelhető eleme az orosz-lengyel reláció. Ennek a viszonyrendszernek számos aspektusa van: egyszerre jelenik meg a bilaterális kapcsolatok, az Európai Unió politikája, illetve a globális kapcsolatok szintjén. Emellett számos tematikai vetülete van: keverednek benne a történelmi múlt, a jelenkori belpolitika és az azt irányító politikai elit személyes meggyőződései, valamint a gazdasági érdekek egyáltalán nem elhanyagolható racionalitásai. Ebből a bonyolult, összefonódott érdek és viszonyrendszerből áll össze Varsó poszt-szovjet államokhoz kötődő külkapcsolati dimenziója, s a számos összetevő eredményezi azt, hogy a kapcsolatok értelmezése, a viszonyrendszer értékelése összetett elemzést igényel.

Lengyelország geopolitikai fekvése mindvégig meghatározta az ország stratégiai viszonyulását szomszédaihoz, behatárolta a lengyel külpolitika mozgásterét és célkitűzéseit. Ez a geopolitikai fekvés konkrétan két szempontból jelentett a lengyel történelemben kihívást: a) Az egyik elem az ország elhelyezkedése két nagyhatalom, Németország és Oroszország szomszédságában. A szomszéd hatalmak terjeszkedése a 18. század végére Lengyelország felosztásához vezetett. Ezért is tartják a lengyel történészek történelmi eseménynek az ország NATO csatlakozását és Európai Unió tagságát, hiszen ezzel az ország nyugati határa gyakorlatilag a történelem során először vált biztosítottá, s Varsó most már kizárólag a „keleti dimenzió”, vagyis a határaitól keletre eső területek (Ukrajna, Litvánia, Belorusz ~ ULB) sorsának alakulására, az ezzel kapcsolatos érdekeinek érvényesítésére koncentrálnak. b) Az orosz-lengyel kapcsolatokat évszázadokon keresztül meghatározta az ún. Határvidék (Kresy) feletti dominancia iránti küzdelem. Az orosz külpolitika a mai napig saját befolyási övezetként tekint ezekre a területekre. A korábbi irányvonallal szemben – amikor a katonai erőfölénye révén tartotta magához közel ezeket a szatellit-államokat – ma a gazdasági erőfölényére, az ún. energiafegyverre támaszkodik érdekei érvényesítésében.

Lengyelország politikája a Határvidékkel kapcsolatos lengyel szerepvállalás tekintetében az évtizedek során sokat változott.¹ Az első világháborút lezáró versailles-i békeszerződés lengyel delegációjának vezetője, Roman Dmowski ún. inkorporativista, vagyis a Határvidék beolvasztását előrevetítő elképzelése még Varsó hegemon szerepére és a lengyel etnikai többség kialakítására helyezte a hangsúlyt. Ezzel ellentétes volt Pilsudski tábornok elképzelése, aki az ún. föderatív modell révén az állampolgárok döntésére bízta volna a nemzetiségi hovatartozást. Természetesen mindkét lengyel elképzelés élesen szembenállt a szovjet vízióval, amely az orosz hegemonia és kulturális dominancia megteremtésére törekedett ezekben az államokban.

Az 1960-as években alakult ki az új lengyel irányzat, az ún. Giedroyc-Mieroszewski doktrína,² amely a Pilsudski féle elképzelést finomította tovább. A száműzetésben alkotó szerzőpáros a lengyel külpolitika „keleti dimenzióját” a következő alapokon tartotta elképzelhetőnek: a) Mindenekelőtt feltételezték, hogy a Szovjetunió összeomlása elkerülhetetlen. b) Másrészt feltételként fogalmazták meg Lengyelország lemondását mindenfajta területi igényről a Határvidékkel kapcsolatban. c) Ezen feltételek mellett az ULB államok függetlenségének támogatásában látták az Oroszországgal fennálló konfliktus megszűnésének lehetőségét. Az elképzelés értelmében tehát a szomszédos államok függetlensége a kulcsa a lengyel-orosz kapcsolatok normalizálódásának.

A történelem igazolta a Giedroyc-Mieroszewski doktrínát, hiszen 1989-ben a Varsói Szerződés megszűnt, 1991-ben a Szovjetunió felbomlott és Ukrajna, Litvánia, valamint Belorusz független államokká váltak. 2004-ben Litvánia is csatlakozott az Európai Unióhoz, míg Ukrajna az orosz dominanciától függetlenedett, bár gazdasági és energia-függősége továbbra is fennmaradt. Az orosz-lengyel kapcsolatok normalizálására mindamellet csak rövid időszakokra, és csak átmenetileg kerülhetett sor. Ennek kettős oka volt: a) A lengyel külpolitika keleti dimenziójában a rendszerváltás óta meghatározó szerepet töltött be a Határvidék demokratizálódási folyamatát és piacgazdasági átalakulását előtérbe helyező elképzelés, amely mentén a lengyel külpolitika az európai struktúrákon belül is már egészen hamar az Európai Unió keleti politikájának alakítójaként igyekezett fellépni. Ez természetesen a területre továbbra is érdekszférájaként tekintő Moszkvával állította szembe. Varsó a csatlakozási tárgyalások kezdetét fémjelző 1998-as évben már jelezte javaslatait az Európai Unió keleti dimenziójára vonatkozóan.³ 2003 januárjában, vagyis röviddel a csatlakozást megelőzően Varsó megismételte felvetését a keleti dimenzió programjának elindításáról. Ennek lényege az volt, hogy az Európai Unió keleti bővítése ne alakítson ki új választóvonalakat Európán belül, hanem valamilyen laza formában igyekezzen az európai struktúrákhoz kötni ezeket az államokat. b) Lengyelország aktivitásának másik

¹ Davies (1998).

² Pornianowski (2004).

³ Zaborowski (2004).

területe a transzatlanti kapcsolat. A közvetítői szerep felvállalása, sokszor pedig a konkrét amerikai védelmi érdekek képviselése (például az amerikai rakétavédelmi pajzs telepítésének támogatása) megintcsak több esetben kivívta Moszkva nemtetszését.

Valójában mindkét hatalmi centrum, vagyis az EU és a NATO is elismeri Varsó regionális vezető szerepét Kelet-Európában, ugyanakkor egyik sem támogatja annyira, hogy adott esetben az orosz féllel való szembenálláshoz vezető ügyekben nyíltan kiállna Varsó mellett. Ez a lengyel külpolitika „keleti dimenziójának” sarokköve: vagyis az ország egyedül nem rendelkezik kellő (gazdasági, politikai, katonai) hatalmi potenciállal a keleti demokratizálódási folyamat képviselésére. Ugyanakkor a hatalmi centrumok – bár alapvetően támogatják a lengyel keleti dimenzióra vonatkozó törekvéseket – a gazdasági érdekeik, és globális pozíciók védelme miatt mégsem érdekeltek a konfrontációban Oroszországgal.

A dolgozat ezen elméleti és történelmi alapokból kiindulva igyekszik rávilágítani arra, hogy az orosz-lengyel kapcsolatok alakulásának hátterében milyen problémák húzódnak meg, amelyek az érdekellentétek mellett további feszültségforrásként jelentkeznek a relációban. A dolgozat első része az elmúlt évek lengyel-orosz, lengyel-belorusz és lengyel-ukrán kapcsolatainak alakulását tekinti át, majd a második részben a gazdasági vetületet vizsgálja meg a külkereskedelem és a gazdasági kapcsolatok, míg a harmadik fejezetben az energia-politika szempontjából. A negyedik részben a lengyel belpolitika és a külpolitikai irányvonal közötti kapcsolatot elemezzük, s végül az ötödik fejezetben a Magyarország számára fontos tanulságokat fogalmazzuk meg.

1) Lengyelország diplomáciai kapcsolatai a poszt-szovjet államokkal: lengyel–orosz, lengyel–ukrán, lengyel–belorusz viszony

1.1. A lengyel–orosz viszony

1.1.1. Történelmi kapcsolatok

A kétoldalú kapcsolatokat Lengyelország és Oroszország viszonylatában meghatározzák azok a történelmi események, amelyek rendezésére napjainkig nem került sor. Ilyen történelmi fordulópont 1939. szeptember 17-e, amikor a Szovjetunió csapatai keletről támadták meg Lengyelországot, alig két héttel a hitleri Németország szeptember 1-i, a második világháború kezdetét jelző támadását követően. A lengyel emberek bizalmatlanságát csak

növelte az orosz szomszédadal szemben a Katyn-i vérengzés 1940-ben, amikor az orosz hadsereg gyakorlatilag a lengyel vezérkart, több ezer katonatisztet végzett ki, majd pedig a propaganda a náci német hadsereg rovására írta a tettet. A történelem ezen eseményeinek kétoldalú rendezésére nem került még sor. Nem véletlen, hogy a múlt tisztázatlan kérdései, a felderítetlen, sokszor elhallgatott igazságok ránehezednek a kétoldalú politikai és diplomáciai kapcsolatokra. A második világháborús szerepvállalás eltérő interpretálása (a szovjet csapatok felszabadító vagy hódító szerepének értelmezése) megnehezíti, megterheli a viszonyt. A katyni vérengzést már elismerte ugyan Oroszország, de az elkövetők azonosítására nem került sor, ebből következőleg a felelősségrevonás is elmaradt.

A rendszerváltást követően Borisz Jelcin elnöksége idején enyhülés következett be a lengyel-orosz viszonyban. Az orosz csapatok kivonása Lengyelország területéről, illetve a katyni vérengzés hivatalos elismerése mérföldkő volt a kapcsolatok javításában. Emellett rendezték a második világháború előtt Lengyelországhoz tartozó területeken található lengyel vagyon kérdését is. Lengyelországi látogatása során 1993 augusztusában Jelcin elnök „spontán megjegyzését”, amelyben elfogadta Lengyelország NATO tagságát később revideálták és a kérdés egészen 1999-ig, Lengyelország NATO csatlakozásáig beárnyékolta a kétoldalú kapcsolatokat. Vladimir Putyin elnöksége alatt (2000-2008) tovább romlott a helyzet, amelyhez azonban nem csak a lengyel fél fenntartásai, hanem az orosz oldalon ugyanolyan mértékben élő ellenérzések is hozzájárultak. A két ország kapcsolatának egyáltalán nem segített, hogy a november 7-i nemzeti ünnep helyett Putyin elnök november 4-ét vezette be nemzeti ünnepnek (az „egység napja”), ami a lengyel csapatok 1612-es Kremlből történő kiszorítására emlékezik meg. Amíg a lengyelek 50 százaléka számára volt ismert a dátum és az esemény, nagymértékben sértve nemzeti érzelmeiket, addig az oroszoknak mindössze 8 százaléka volt tisztában az esemény jelentőségével.⁴

1.1.2. A lengyel-orosz kapcsolatok mélypontja: 2005

A lengyel-orosz kapcsolatok 2004-2005-ben érték el mélypontjukat, gyakorlatilag minden területen kiütöztek konfliktusok – a diplomáciai és külügyi kapcsolatokban, a kereskedelem, a védelmi kérdések és az energiapolitika terén. A kétoldalú kapcsolatok ilyen mértékű megromlásának kiindulópontja 2004 ősze, amikor Varsó és Vilnius aktív részt vállalt az ukrainai választások kapcsán kialakult konfliktus rendezésében. 2004 decemberében Putyin elnök Aleksander Kwasniewski lengyel elnök tudomására hozta, hogy nem nézi jó szemmel Lengyelország aktivitását az ukrán belügyekben. 2005 januárjában sokáig kérdéses volt Putyin elnök részvétele az Auschwitz-Birkenau-i haláltábor felszabadításának 60. évfordulójára rendezett megem-

⁴ Ochmann (2007).

lékezésein, mint ahogy hasonlóan bizonytalan volt Kwasniewski elnök látogatása Moszkvába a második világháborút lezáró Győzelem napi megemlékezésén. Mindkét diplomáciai konfliktus kiindulópontja az a mai napig nem tisztázott kérdés, hogy Lengyelországot felszabadították-e a szovjet csapatok 1945-ben a náci német megszállás alól (ahogy azt az orosz történelem interpretálja), vagy ez a szovjet megszállás kezdetét jelentette (ahogy azt az egyébként szintén a győztes hatalmak oldalán harcoló Lengyelország értelmezi). Ráadásul a moszkvai megemlékezés során Putyin elnök nemcsak nem említette meg a lengyelek érdemeit a náci németek elleni küzdelemben, de még nagyobb irritációt váltott ki Varsóban, hogy kitüntetést adott át az ex-kommunista vezetőnek, Jaruzelski tábornoknak. Válaszként a lengyel szejm 2005 márciusában határozatot fogadott el, amelynek értelmében a lengyel vezérkar katyni kivégzése a náci Németország és a Szovjetunió közös tervének részeként került végrehajtásra. 2005 júliusában orosz diplomaták gyermekeit rabolták ki Varsóban, ami a lengyel rendőrségi nyomozás szerint huliganizmusra vezethető vissza, nem orosz-ellenes megnyilvánulás volt. Mindemellett Moszkva hivatalos bocsánatkérést követelt Varsótól az incidens miatt, s az ügy következtében több lengyel diplomatát ért inzultus Moszkvában. Ezek az atrocitások fémjelezték a kétoldalú konfliktusok csúcspontját. 2005 szeptemberében került aláírásra az orosz és német megállapodás a balti-tengeri gázvezeték megépítéséről (északi-tengeri gázvezeték), amit egyrészt a lengyel energiabiztonságot súlyosan hátrányba hozó lépésként tekintett Varsó, másrészt ismét a lengyelek feje fölött és megkérdésük nélkül hozott megállapodásként értékelték.⁵ A feszültséget tovább fokozta, hogy az orosz fél 2005 novemberében kereskedelmi embargót vezetett be a lengyel hústermékekre.⁶ 2005 decemberében a konfliktushalmazt tovább növelte az amerikai rakétavédelmi pajzs kérdése, amit Moszkva az orosz területek elleni agresszióként értelmezett.

A fenti felsorolás is mutatja, hogy a kétoldalú kapcsolatok szinte valamennyi területén – gazdasági, diplomáciai, történelmi kérdések – feszültségek, probematikus kérdések húzódnak, amelyek rendezésére sok esetben a mai napig nem került sor.

1.1.3. A lengyel-orosz külpolitikai stratégia érdekellentétei

A kétoldalú kapcsolatok változásai valójában a rendszerváltás óta meghatározott menetrend szerint és ok-okozati összefüggésben következtek be. Ha a reakciók egymás utánját végigkövetjük, akkor azt láthatjuk, hogy valójában a kétoldalú kérdések rendezése – belpolitikai váltástól függetlenül – nem is

⁵ Kublik, Andrzej (2005): *Nad glowami Polski*. Gazeta Wyborcza, szeptember 8., p. 1.

⁶ Az oroszok szerint az állategészségügyi szabályok nem kerültek betartásra a lengyel húsimport esetében, emellett a kísérő okmányok valódiságával is problémák merültek fel. A lengyel oldal azzal védekezett, hogy Lengyelország területéről, de hamis iratokkal érkező ázsiai áruról volt szó az ügyben.

alakulhatott volna eltérően. Lengyelország stratégiai orientációja az euró-atlanti és európai struktúrák felé alapjaiban határozta meg az ország viszonyát Oroszországhoz. Lengyelország rendszerváltás utáni történelmében ez az egyetlen követhető út volt. Ellenben Oroszország reakciója megint nem lehetett más: a barátság és partnerség eleve kizárt volt az adott körülmények miatt. A deklarált demokratizálódási folyamat ellenére Moszkva külpolitikája továbbra is politikai és gazdasági befolyásának növelését hivatott szolgálni. Lengyelországot ebben a „játszmában” nem szívesen látta/látja játékosként, a valódi és potenciális nagyhatalmakhoz szokott orosz fél és Lengyelország kapcsolata mind politikai, mind gazdasági szempontból aszimmetrikus. Oroszország méreténél, katonai arzenáljánál és természeti erőforrásainál fogva világhatalom ma is. Putyin elnök kifejezte azt a véleményét, hogy Lengyelországot nem tekinti egyenlő tárgyaló partnernek, különösen nem az érdekszféráját illető kérdésekben.

A bilaterális kapcsolatok középpontjában az orosz és a lengyel külpolitikai érdekek közötti konfliktus, a két külpolitikai stratégia közötti érdekellentét húzódik meg. Amíg Oroszország a poszt-szovjet államokban meg kívánja tartani gazdasági-politikai befolyását, addig a lengyel külpolitika a térség demokratikus stabilizálásában, függetlenségének biztosításában és gazdasági prosperitásának elősegítésében látja a keleti dimenzió stabilitásának kulcsát. Ezért is vett részt aktívan Varsó az ukrán narancsos forradalomban 2004-ben, amit a Kreml ellenséges lépésként értékelte. A belorusz ellenzék támogatását hasonló, a belügyekbe való beavatkozásként értékelte Moszkva, míg Varsó külpolitikai célkitűzése ebben a relációban az ellenzék támogatása és a lengyel kisebbség ügyének elősegítése.

A lengyel-orosz asszimetriát felismerve, a lengyel külpolitikai stratégia a „keleti dimenzió” gyakorlati megvalósítását az euro-atlanti és európai struktúrák keretein belül képzei el. Lengyelország az EU keleti politikájának alakítójaként, a Moszkva és az Európai Unió közötti kapcsolatokban közvetítőként kívánt és kíván fellépni – több-kevesebb sikerrel. A kétoldalú kapcsolatokat ugyanis számos konfliktus terheli meg:

- a) Lengyelország szerepvállalása a *poszt-szovjet államok demokratizálási folyamatában*. A lengyel részvétel az ukrán narancsos forradalomban, az Európai Unió tagállamainak bevonásával a demokratikus választások érdekében szövetségek létrehozása, a fehérorosz demokratikus ellenzéknek nyújtott lengyel támogatás, a szolidaritás kinyilvánítása Grúzia irányában. Ukrajna és Grúzia NATO és EU tagsága érdekében folytatott lengyel lobbitevékenység.
- b) A NATO hagyományos védelmi szerepének és az Észak-atlanti Karta 5. cikkelyének hangsúlyozása. A *lengyel szerepvállalás a nemzetközi konfliktusok rendezésében*.
- c) A közös kül- és biztonságpolitika (CFSP), valamint az európai biztonság- és védelmi politika megerősítése, és az *önálló európai fegyveres erő* felállítása melletti lengyel elkötelezettség.

- d) Az *amerikai jelenlét erősítése Európában*, ezen belül Varsó hozzájárulása az amerikai rakétavédelmi pajzs telepítéséhez lengyel területen.
- e) A *lengyel törekvések az energiabiztonság elérésére* a diverzifikáció előmozdítása, valamint az északi-tengeri vezeték (Nordstream) projektjének ellenzése révén.
- f) Az orosz konzorciumok lengyel vállalatok felvásárlására mutatott törekvésével szembeni fellépés. Ebből kifolyólag Lengyelország ma is „fehér folt” a nagy energetikai konszernek terjeszkedési útján (Lukoil, Gazprom).

Az orosz-lengyel kétoldalú kapcsolatokban állandó jelleggel fennálló konfliktusos kérdések, illetve a relációra jellemző asszimetria is arra ösztönzi Varsót, hogy az európai struktúrákon belül, és nem közvetlen párbeszéd révén igyekezzen érdekeit érvényesíteni. Ezeket az érdekeket azonban sokszor hibásan kommunikálták Varsó részéről, nem egyszer pedig nem voltak összeegyeztethetők az EU egészének, illetve egyes tagállamoknak az érdekeivel. Az európai uniós tag Lengyelország külpolitikai törekvéseinek egyik legfontosabb tanulsága éppen az, hogy a nem megfelelően prezentált célrendszert nem sikerült beillesztenie az európai külpolitikai érdekrendszerbe, nem sikerült (néhány esettől eltekintve, így pl. Ukrajna demokratizálódási folyamata) „keleti politikáját” beágyazni az EU politikájába.

1.2. A lengyel–belorusz kapcsolat

Lengyelország csatlakozásával az Európai Unió határa keletre tolódott, amelynek leghosszabb szakasza éppen a lengyel határ mentén található.⁷ Varsó szerepvállalása, illetve igyekezete az Európai Unió keleti dimenziójának alakítására nézve racionális alapokon nyugszik és érthető. Az Unió keleti határának szomszédságába került ezzel Oroszország (Kalinyingrádi terület), Belorusz és Ukrajna. A keleti bővítéssel különleges szerep jut a legnagyobb keleti határszakaszt felügyelő Lengyelországnak. Egyben új feladatokkal és kihívásokkal került szembe az európai közösség is. Lengyelország az EU tagjaként igyekszik felkarolni a határvidék államainak ügyét: amíg Ukrajna demokratizálódási folyamata elkezdődött, addig Belorusz komoly kihívást jelent ma is a demokratikus átalakulás és a piacgazdaság alapjainak megteremtése szempontjából. Ukrajna és Belorusz az Unió keleti bővítésének következtében két nagyhatalom, Oroszország és az Európai Unió közé ékelődik be. Az orosz tényező azonban mindkét ország esetében komoly függőségi viszonyt hordoz magában: gazdasági, nyersanyag, politikai, kulturális és

⁷ A lengyel–belorusz határ 416 km hosszú szakasza, a lengyel–ukrán határszakasz 535 km hosszú. Emellett 654 km hosszú a litván–belorusz, 167 km hosszú a lett–belorusz és 90 km hosszú a szlovák–ukrán határszakasz. Románia 2007-es csatlakozásával – amikoris további 431 km határszakasz vált az EU keleti határává – a közösség keleti határszakasza összesen 2250 km hosszú lett.

katonai függőség jellemző a relációra, ami Belaruszt az orosz föderációhoz fűződő politikai kapcsolat szorosabbra fűzésére,⁸ míg Ukrajna esetében pedig a függőség lazítására készítette.

Lengyelország elsőként ismerte el 1991. december 27-én Belarusz függetlenségét, s a lengyel külpolitika célkitűzése a keleti szomszédokkal szemben mindvégig a demokratikus átalakulás elősegítése, a stabil és baráti kapcsolatok ápolása volt. Az izoláció politikáját folytató Belarusz elfordulása a Nyugattól és a kapcsolatok szorosabbra fűzése Oroszországgal ellentétes reakciót váltott ki az Európai Unió, illetve Varsó oldalán. Varsó nem értett egyet az Európai Unió és az Egyesült Államok által folytatott izolációs politikával, ezért Minszkkal szemben saját külpolitikai vonalat követett, amelyet az ún. kritikus dialógus politikájaként említ a szakirodalom.⁹ Varsó nem tiltotta meg a beutazást területére más Uniós államokhoz hasonlóan a belorusz politikusoknak 1998 és 2002 között, illetve a kapcsolatokban mindvégig igyekezett a dialógust, a párbeszédet fenntartani. Az Unió keleti bővítését Minszk nem nézte ugyan jó szemmel, ennek ellenére nem kívánta országát még jobban elszakítani az európai struktúráktól, kifejezték ellenben aggodalmukat a vízumszabályok szigorítása, a kereskedelmi kapcsolatok átalakulása és a határmenti lakosság tekintetében bekövetkező negatív hatások miatt.

Annak ellenére, hogy Varsó igyekezett a kétoldalú kapcsolatokban fenntartani a párbeszédet, a lengyel-belorusz viszony hivatalos szinten mindvégig feszült és hideg maradt, s a kétoldalú kapcsolatok mélypontja a 2006. márciusi elnökválasztás közeledtével következett be. Ennek hátterében az a meggyőződés áll, miszerint Lengyelország külpolitikájának célkitűzése a szomszédos országok demokratizálódási folyamatának elősegítése és piacgazdasági átalakulásának előmozdítása, ami komoly veszélyforrást jelenthet Aleksander Lukashenko autoriter rezsimjére nézve. A direkt konfrontációt elkerülendő, illetve a kellő befolyás hiányában Lengyelország az Európai Unió keleti politikájának befolyása révén igyekezett nyomást gyakorolni a belorusz rezsimre. Varsó a Lukashenko-rezsim elszigetelésére, illetve a civil társadalom kezdeményezéseinek támogatására törekedett. A kétoldalú kapcsolatok az elnökválasztás közeledtével különösen feszültté váltak. Varsó nyíltan támogatta a Belarusz Lengyelek Unióját (ZPB), amelyet a Lukashenko-rezsim minden eszközzel igyekezett gátolni tevékenységében. A választások közeledtével a politikai hatalom éles lengyel-ellenes és nyugat-ellenes kampányba kezdett, megnehezítve az ellenzék kampánytevékenységét. A nemzetközi megfigyelők figyelmét megosztandó, az ukrainai parlamenti választásokhoz (március 26.) időben közel tették a belorusz választást, ami elvonta a figyelmet a belorusz folyamatokról.

⁸ 1995-ben vámuniót hoztak létre Belarusz és Oroszország között, 1996-ban Boris Jelcin és Aleksander Lukashenko társulási szerződést írtak alá, ami az unió jogi alapjait teremtette meg, majd 1999-ben létrejött a Belarusz–Orosz államközösség.

⁹ Legucka (2007).

Az elnökválasztást követően a Lukashenko-rezsim megerősödött és fennmaradása a közeljövőben sem kérdéses. Amíg azonban a politikai és kulturális kapcsolatok terén a belorusz rezsim a teljes elszigetelődés politikáját folytatja, addig a gazdasági kapcsolatok terén törekszik a meglévő kereskedelmi-gazdasági kapcsolatok fenntartására a Nyugattal, de mindenekelőtt Lengyelországgal, Ukrajnával és Litvániával. Belorusz politikai és gazdasági függése Oroszországtól várhatóan tovább nő majd a közeljövőben. Ez azonban ellenkező hatást válthat ki, hiszen ez éppen a Lukashenko-rezsim hatalmát csökkenti.

Lengyelország politikája a belorusz ellenzék támogatásában sikeresnek mondható abban a tekintetben, hogy felhívta a figyelmet az antidemokratikus megnyilvánulásokra az országban. Emellett a civil szerveződések támogatása révén a belorusz társadalom emberjogi és demokratikus alapelvekre vonatkozó felvilágosítása is mélyebb, intenzívebb lett. Bebizonosodott ugyanakkor ismét az is, hogy Varsó önmagában nem rendelkezik kellő befolyással ahhoz, hogy a szomszéd államok politikai folyamataira hatást gyakoroljon. A lengyel-orosz hatalmi viszony asszimetriája érezhető a belorusz relációban folytatott külpolitika kapcsán is. Varsó ezért európai szinten igyekszik kezdeményezésekkel¹⁰ előállni. A Gromadzki–Vesely szerzőpáros tanulmányában rögzíti azokat az alapelveket, amelyeket Varsó fontosnak tart az Európai Unió Belorusszal kapcsolatos politikáját illetően. Ennek értelmében: 1) az EU mindenképpen aktív politikát kell, hogy folytasson, nem szabad a múltbeli eseményekre adott válaszokra építeni; 2) negatív akciókból álljon a Lukashenko-rezsimmel szemben, ugyanakkor pozitív jelzést kell küldenie a belorusz polgárok felé; 3) az Európai Uniónak a korábbiaktól eltérő, nem hagyományos módszereket kell alkalmaznia a (sokszor illegálisban tevékenykedő) civil szervezetek támogatására; 4) egyoldalú akcióterv kidolgozását javasolják arra az esetre, ha a Lukashenko-rezsim mégis megbukna; 5) végül az Európai Uniónak deklarálnia kellene a belorusz és az orosz elnök felé egyaránt, hogy amennyiben az orosz és a belorusz állam összeolvasztása nem történik demokratikus módon, akkor azt érvénytelennek és törvénytelennek nyilvánítják.

Belorusz demokratizálódási folyamatával kapcsolatosan az Európai Unió keleti politikája kétfajta irányt követhet. Egy rövidtávon bekövetkező demokratikus váltás erőltetése várhatóan éppen ellentétes hatást érne el és Moszkva karjaiba „lökne” az országot. A hosszabbtávra tervező stratégia ellenben sokkal finomabb, lassabb, de tartósabb eredményekhez vezethetnek, amit preferálna Varsó is. Ezt fejezi ki az a 2008. májusában, már a Tusk-kormány által prezentált lengyel-svéd kezdeményezés, amely az Európai Unió keleti politikáján belül a regionális együttműködés erősítését vázolja fel. Ebben a tervben Belorusz bevonása is szerepel, egyelőre azonban – a többi szomszédos államtól eltérően – technikai és szakértői szinten.

¹⁰ Gromadzki–Vesely (2006).

1.3. A lengyel-ukrán viszony

Ukrajna függetlenné válását 1991. december 2-án Lengyelország ismerte el elsőként. Ez a diplomáciai gesztus is mutatja Ukrajna különleges szerepét a lengyel külpolitikai stratégia keleti dimenziójában. Az ország függetlensége, illetve a stabil, demokratikus és baráti kapcsolatok kialakítása ebben a relációban Varsó számára a stabilitás zálogának kulcsa a térségben. A lengyel törekvések ugyanakkor az orosz külpolitika érdekeivel¹¹ ütköznek, amelyek az Ukrajna feletti dominanciát és a függőség kialakítását célozzák. Ez az érdekellentét pedig gyakran alakított ki feszültséget Varsó és Moszkva kapcsolatában.

A Lengyelország és Ukrajna között már a 90-es évek elején elkezdődő stratégiai partnerség kifejezi Varsó azon törekvését, hogy a biztonság és stabilitás „exportőreként” törekedjen a környező országok demokratizálódási folyamatát előmozdítani. Az ukrán függetlenség kikiáltása után kialakuló szoros és baráti viszony a két ország kapcsolatában mindamellett a 90-es évek lengyel külpolitikájában mégis háttérbe szorult, ami Varsó európai integrációs, valamint NATO csatlakozási törekvéseit tükrözte. Ezen két cél teljesülését követően azonban ismét a külpolitika fókuszába került a keleti dimenzió és ezzel Ukrajna kérdése is, a kétoldalú kapcsolatok az ezredfordulón ismét intenzívebbé váltak. A kapcsolatok megélénkülése, egyidejűleg pedig a lengyel-orosz viszony elhidegülése a „narancsos forradalomhoz” és a lengyel szerepvállaláshoz kötődik. Lengyelország mindamellett csak azt követően vállalt aktív részt az ukrán fejleményekben, amikor a választásokkal kapcsolatos visszaélések napvilágra kerültek.

Lengyelország európai fórumokon igyekezett felhívni a figyelmet az ukrán helyzetre. Mivel azonban az európai politikusok nem kívántak konfrontálódni az ukrán hatalmat nyíltan támogató Putyinnal, ezért a demokratikus Ukrajna melletti deklarációkon túl valóságos támogatásra ekkor még nem került sor. 2004. november 4-5-én a brüsszeli csúcson mindössze sajnálatukat fejezték ki az Európai Unió tagállamainak vezetői az ukrán eseményekkel kapcsolatosan, de semmiféle szankció bevezetésének lehetősége nem került napirendre. Az Európai Parlament állásfoglalása ment talán a leg-

¹¹ A 90-es évek orosz politikájában Ukrajna és a FÁK térség többi állama az orosz érdekszféra részeként jelenik meg, ennek megfelelően legfőbb cél ezen államok bármiféle szövetséghez csatlakozásának megakadályozása, külpolitikájuk ellenőrzése és befolyásolása. Az orosz külpolitika Putin elnöksége idején sokkal pragmatikusabb irányt vett. Moszkva megértette, hogy Ukrajna függetlenségének elismerése több hasznot hoz neki. Az orosz külpolitika irányváltása szemmel láthatóan ettől kezdve a gazdasági befolyás növelésének előmozdítására fókuszál, amely egyrészt az energiafüggőség erősítésében, másrészt az orosz tőke és vállalati terjeszkedés előmozdításában valósul meg a gyakorlatban.

messzebb, amely konkrétan az ukrán választások megismétlésére szólított fel.¹² A lengyel diplomácia tehát gyakorlatilag egyedül állt véleményével még 2004 őszén, amikor Aleksander Kwasniewski lengyel köztársasági elnök az ukrán eseményekben való aktív részvétel mellett döntött, s ehhez sikerült meggyőznie európai politikusokat is. Különösen fontos volt Javier Solana EU külpolitikai főmegbízott meggyőzése az ügy mellett. Kwasniewski kezdeményezésére „kerekasztal” felállításáról döntöttek,¹³ a tárgyalások eredményeként békés úton sikerült megállapodni az ukrán válság megoldásáról. Új választásokat tartottak, illetve megváltoztatták a választási törvényeket, amely az elnöki hatalom korlátozását és a parlament szerepének növelését jelentette.¹⁴ Jusczenkot 2005. január 23-án nevezték ki Ukrajna új elnökének, aki beiktató beszédében az ukrán külpolitika EU-integrációs aspirációját hangsúlyozta. Nemzetközi elemzők egyetértenek abban, hogy a külső szerepvállalás nélkül az ukrán események akár olyan fordulatot is vehettek volna, mint Belorusznál. Javier Solana a következőképpen foglalta össze az európai szerepvállalás lényegét: „Ez az EU külpolitikai aktivitásának egyik pozitív példája volt: az európai értékek melletti határozott kiállás Ukrajna demokratikus aspirációinak támogatására, nyitott és őszinte az Oroszországgal folytatott párbeszédben, de egyben pragmatikus az uniós fővárosok és Brüsszel kapcsolatában.”¹⁵

A lengyel szerepvállalást ukrán részről rendkívül pozitívan értékelték. 2005. áprilisi látogatása során Viktor Jusczenko ukrán elnököt Varsóban rendkívül meleg fogadtatásban részesítették. A politikai kapcsolatok felfokozottan pozitív légköre egyben lehetőséget teremtett a történelmi-viták kérdések rendezésére is a kétoldalú viszonyban. A politikai vezetők egyrészt kölcsönösen kifejezték egymás hagyományai, történelme és kultúrája iránti tiszteletüket, illetve rendezték a lvovi temető¹⁶ kérdését is. A történelmi múlt kérdéseinek rendezése útján következő lépés volt Lech Kaczynski és Viktor Jusczenko találkozója Pawlokomo-ban 2006 májusában, ahol a második világháború alatt elesett ukránok és lengyelek tiszteletére állítottak emlékművet. A kétoldalú kapcsolatokat megerősítette a történelmi múlt kérdéseinek tisztázása és rendezése.

¹² Resolution of the European Parliament, dok. P6_TA (2004)0062, pp. 40–44.

¹³ A kerekasztal tárgyalásokon részt vett ukrán részről Leonid Kuczma, Janukowicz, az ellenzék vezére Jusczenko, illetve a parlament elnöke Wolodimir Lytwyn. A háromfordulós tárgyaláson ott volt még Aleksander Kwasniewski lengyel elnök, Javier Solana az EU kül- és biztonságpolitikai főmegbízottja, Valdas Adamkus litván elnök, Jan Kubisz az EBESZ képviselőjében, illetve Borisz Gryzlow az orosz Duma részéről.

¹⁴ 2222. sz. határozat, amely a prezidenciális ukrán politikai rendszert parlamentáris-prezidenciális rendszerré alakítja.

¹⁵ Turczynski, P. (2005): *Polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy*. Sprawy Miedzynarodowe, kwiecień-marzec, pp. 66–67.

¹⁶ A lvovi „Fiatlas Sas” temetőben található azoknak a lengyel katonáknak és fiataloknak a sírja, akik az 1918–19-es lengyel–ukrán háborúban estek el a város védelmében. Az akkoriban még Lengyelországhoz tartozó Lwów városát Ukrajnához csatolták.

Lengyelország földrajzi fekvésénél, a kulturális, nyelvi és történelmi közelségből kifolyólag képes arra és fontos is, hogy képviselje európai szinten is az ukrán demokratikus átalakulás kérdését. A lengyel belpolitikai váltástól függetlenül ez a prioritás töretlen maradt a lengyel külpolitikában. Az ukrán elnök 2005. áprilisi látogatása során Aleksander Kwasniewski kifejezte Lengyelország támogatását Ukrajna EU-integrációs törekvései iránt. A lengyel elnökválasztást követő hivatalos találkozón 2006 februárjában pedig már Lech Kaczyński elnök erősítette meg azt a lengyel törekvést, miszerint Varsó „Ukrajna ügyvédjeként” szeretne fellépni az EU-fórumokon. Mindemellett érvényes az a korábban már hangsúlyozott megállapítás, hogy Lengyelország önmagában nem rendelkezik kellő befolyással ahhoz, hogy egymaga ellensúlyozza Oroszország befolyását az ukrán folyamatokra. A narancsos forradalom legfőbb tanulsága is az volt, hogy az európai politika meggyőzése és bevonása tette lehetővé a konfliktus rendezését és a demokratikus átalakulás előmozdítását. Ami Ukrajna integrációs törekvéseit illeti, Varsó is tisztában van azzal, hogy rövidtávon ennek realitása csekély, ezért nincs is értelme erre helyezni a hangsúlyt. Ugyanakkor fontosnak tartja, hogy az ukrán demokratikus átalakulás folyamatának és a stabilitás fenntartásának biztosítása érdekében minél jelentősebb gazdasági és technikai jellegű támogatások álljanak Ukrajna rendelkezésére. A távoli jövőben az ilyen formában elősegített demokratizálódási folyamat az uniós tagságban érheti el csúcspontját.

1.4. A lengyel elképzelés az uniós „keleti dimenziójáról” és az uniós külpolitika Belorusz és Ukrajna viszonylatában

A lengyel külpolitika már az európai uniós csatlakozásokat megelőzően, 1998-ban megkezdte a gondolkodást a „keleti dimenzió” alakításáról, ami nemcsak a lengyel külpolitika, de az Unió szomszédságpolitikájának, keleti dimenziójának elemeit is tartalmazta. Włodzimierz Cimoszewicz a Lengyel Köztársaság külügyminisztereként (2001–2004 között Leszek Miller kormányában) indította el a kormányzati munkát a keleti dimenzió uniós politikájának kifejlesztéséről, amelybe a tudományos elit képviselőit is bevonta. A munka eredménye az a dokumentum¹⁷, amelyben a keleti dimenzióra vonatkozó lengyel elképzeléseket először vázolják fel. A keleti dimenzió alakításának alapelvei a dokumentum szerint a komplementaritás (vagyis nem kívánja átvenni az északi dimenzió helyét, hanem amellel, mintegy azt kiegészítve kíván működni), a fokozatosság és a működés feltételekhez kötése (Oroszország megkülönböztetése nélkül). A lengyel kezdeményezés világosan meghatározott célt fogalmaz meg, s a stratégia értelmében az „út” vége a résztvevő államok (Ukrajna, Belorusz, Moldova) számára a tagság felajánlása. A lengyel hivatalos vélemény szerint ugyanis csak a bővítés alternatívá-

¹⁷ Non-paper z polskimi propozycjami (2002).

ja – amely hosszú-távú célként jelenik meg a lengyel felvetésben is – jelenthet kellő ösztönző erőt ezen országok számára az európai reformok és a demokratikus átalakulási folyamat véghezvitelére.

Az Európai Unió számos dokumentumot fogadott el a keleti politikával kapcsolatban, amelyekben a lengyel javaslatok egy része is megjelenik.¹⁸ Ilyen dokumentumok többek között az Európai Tanács 2002. november 18-i határozata az új szomszédsági kezdeményezéssel kapcsolatban, illetve az Európai Bizottság közleménye „Szélesebb Európa – szomszédság: új keret az EU keleti és déli szomszédaival fenntartott kapcsolatokra”. 2004. május 12-én jelent meg az Európai Bizottság stratégiai dokumentuma az Európai Szomszédságpolitikáról. A lengyel javaslatokkal ellentétben az európai szomszédságpolitika kiindulási alapja, hogy az abban részes államok számára nem vetíti előre a tagság perspektíváját. Különböző előnyöket és engedményeket vázol ugyanakkor fel számukra, amelyek a résztvevő államok politikai és gazdasági lehetőségeihez igazodnak. Valamennyi állam esetében „action plan”, vagyis cselekvési terv kidolgozására kerül sor. Ukrajna esetében a cselekvési tervben az uniós piacra való bejutás, szorosabb energetikai és közlekedési együttműködés, a határellenőrzési együttműködés és számos más preferencia biztosítása szerepel, amelyet a demokratikus folyamatok fenntartásához és a politikai-gazdasági életben az európai normák alkalmazásához kötnek. Belorusznak kevés hely jutott a stratégiai dokumentumban, amely azonban hangsúlyozza, hogy kedvező politikai változás esetén Minszk is hasonlóképpen részese lehetne az európai szomszédságpolitika által nyújtott preferenciáknak.

Az Ukrajnában lezajlott narancsos forradalmat az EU-miniszterek találkozója is pozitív fejleményként deklarálta 2005. január 31-én, az ülés keretében az „action plan” kiegészítésül további 10 pontos tervvel bővítették ki az Ukrajnával folytatott együttműködés keretét. Ennek értelmében az EU kifejezi támogatását az ország WTO-tagsága terén, s az acél- és textilipari termékek liberalizációja, a vízumrendszer egyszerűsítése bekerül a tervbe. Az EU emellett deklarálta azt is, hogy megemelték Ukrajna hitelfelvételi kvótáját az Európai Beruházási Bankban 250 millió eurós összegre. Ugyanakkor egyik dokumentum sem szól az ország EU-integrációjáról. Ez azt fejezi ki, hogy a közös európai külpolitika álláspontja az, hogy Ukrajnával kész a kiemelt partnerségi együttműködésre az új európai szomszédságpolitika keretein belül, ugyanakkor nem a tagság perspektívájának biztosítása vagy ígérete mellett. Az Ukrajna és az Európai Unió kapcsolatának fontos pillanata volt, amikor az EU-ukrán kijevei csúcs során elismerték Ukrajnát piacgazdaságnak.

A 2007 őszi előrehozott választásokkal Lengyelországban hatalomra került Tusk-kormány külpolitikája ismét előtérbe állította a keleti dimenziót a lengyel külpolitikai stratégiában. Ez kettős érdekrendszer mentén valósul

¹⁸ Communication from the Commission to the council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 11.3.2003, COM (2003) 104 final, Commission of the European Communities

meg a gyakorlatban. Egyrészt Varsó igyekszik az elmúlt években megromlott lengyel-orosz viszonyt pragmatikus alapokra helyezni. Ezt fejezte ki a 2008. februári miniszterelnöki látogatás Moszkvában, amelynek során a konfliktusok rendezésére, az érzékeny témák kerülésére törekedtek mindkét oldalon. Varsó mindemellett továbbra is a szomszédos kelet-európai államok politikai- és gazdasági stabilitásának „nagyköveteként” igyekszik fellépni, ám ezt – felismerve befolyásának korlátait – az európai kül- és biztonságpolitika keretein belül igyekszik elérni. Ennek megnyilvánulása az a lengyel-svéd javaslat, amelyet 2008. május 26-án az európai uniós tagállamok külügyminisztereinek találkozásán mutatott be a két ország külügyminisztere (Radosław Sikorski és Carl Bildt). Az új „keleti partnerség” tervet az EU vezetőinek csúcstalálkozásán 2008. június 19-20-án vitatják majd meg részleteiben. A terv öt államra (Ukrajna, Moldva, Grúzia, Azerbajdzsán, Örményország) terjedne ki, míg Belorusz esetében technikai és szakértői szintű együttműködést javasol csupán. Vízummentességet, „mélyebb” szabadkereskedelmi feltételrendszer kialakítását irányozza elő a mezőgazdasági szolgáltatások és termékek kereskedelmében, illetve kulturális, környezetvédelmi és energia projekteket vázol fel a relációban. A francia javaslattal szemben, amely külön struktúra felállítását képzelte el a „mediterrán unió” viszonylatában, ez a keleti partnerség nem kíván új szerkezetet, csupán egy koordinált igényelne az Európai Bizottságban. A lengyel diplomácia kommunikációja alapján Varsó tisztában van azzal, hogy az Európai Unió jelenleg a „bővítési fáradtság” fázisában van. Lengyelország rövidtávon nem is erőltetné a keleti államok tagságát, ugyanakkor prioritásnak tartja támogatásukat az európai értékek átvétele, a piacgazdasági átalakulás útján. Erre kíván Varsó fókuszálni a 2011-es elnökség során is, hogy amikor a bővítés reális közelségbe kerül, addigra ez természetes következménye legyen az előkészítési folyamatnak.

1.5. A keleti dimenzió politikai vetületéből fakadó tanulságok

A 90-es évek külpolitikai prioritásainak teljesülése után a lengyel diplomácia ismét kiemelt figyelmet fordít a „keleti dimenzió” érvényesülésének, ami mindenekelőtt a „Határvidék”, vagyis az Oroszország és Lengyelország között fekvő két állam, Belorusz és Ukrajna demokratizálódási folyamatának elősegítését és piacgazdasági átalakulásának támogatását jelenti. Amíg az elmúlt évek fejleményei azt mutatják, hogy Belorusz a nyugati értékektől elfordulva az elszigetelődés politikáját választotta, ezért itt a lengyel diplomácia is elsősorban a lengyel kisebbség jogainak védelmére fókuszál, addig Ukrajnában az „európai” kurzus fenntartására törekszik az elmúlt évek politikai eredményeinek megőrzése révén. A lengyel külpolitika kiemelkedő sikerként könyvelhette el a szerepvállalást az ukrajnai demokratikus átalakulásban, ugyanakkor az is bizonyossá vált, hogy ezt önmaga nem lett volna

képes véghezvinni. Amíg a lengyel diplomácia képviselheti és élére állhat a „keleti dimenzió” fontos kérdései rendezésének, addig nyilvánvalóvá vált az is, hogy az ország befolyása véges, Varsó érdekvényesítési ereje csekély szintű. Varsó külpolitikája ezért elsősorban az európai szövetségesekkel együttesen lehet képes közös érdekek mentén érvényesíteni a lengyel külpolitikai elképzeléseket a keleti dimenzió vonatkozásában.

Amíg az európai szomszédságpolitika is prioritásnak tartja a szomszédos kelet-európai államok demokratikus átalakulásának és piacgazdasággá alakulásának folyamatát, és kész az együttműködésre, addig azonban – a lengyel víziótól eltérően – nem kész sem a tagsági státusz felkínálására ezen országok számára, sem pedig a térségre érdekszférájaként tekintő Oroszországgal való konfrontációra. Mindemellett a 2006 januárjában bekövetkezett lépés Moszkva részéről, amikor elzárta az Ukrajna felé vezető gázcsapot, kvázi bebizonyította ismét Európa felé, hogy Moszkva továbbra is érzékenyen kezeli az érdekszférájához tartozó államok nyugati közeledését.

Lengyelország külpolitikai nézete az, hogy az Európai Uniónak el kellene döntenie, hogy az ukrán demokratikus átalakulás, vagy Moszkva feltételei mellett kötelezi el magát és elismeri az orosz befolyást a szomszédos államok felett. Ez az álláspont, amely döntésre kényszeríti az Uniót, ahelyett hogy az európai külpolitika számára is elfogadható, az eredeti keretekbe integrálható elképzelést fogalmazna meg, nem követhető stratégia a lengyel külpolitika számára. Az Európai Unió keretein belül Varsó eddig (az ukrán folyamat példájától eltekintve) összességében nem bizonyult sikeresnek abban a tekintetben, hogy elképzeléseit beágyazza az európai struktúrákba. A kommunikációs hibák Varsó külpolitikai érdekrendszerének európai prezentálásában, a realitásoktól elrugaszkodott elképzelések nem voltak képesek támogatást kapni Brüsszelben. A lengyel kormány elsődleges feladata Varsó külpolitikai renoméjának újraépítése lesz, s az európai struktúrák erősítése révén a lengyel külpolitikai elképzelések is megfelelő talajra találhatnak.

2) Lengyelország gazdasági kapcsolatainak alakulása a kelet-európai országokkal

A területi közelség, a múltbeli kapcsolatok, a kulturális kötődés és Lengyelország energiafüggősége mind hozzájárulnak ahhoz, hogy a FÁK államok – különösen pedig Oroszország – a mai napig kiemelten fontos külkereskedelmi-gazdasági partnere Lengyelországnak. A kereskedelem azonban korántsem alakult egyenletesen a relációban. A második világháború után a Szovjetunió és a szocialista országok között folytatott kereskedelem az 1949-ben létrehozott KGST keretein belül és szabályai szerint zajlott, amelyben a kereskedelem gyakorlatilag állami monopóliumnak számított. Hosszú távú szerződések határozták meg a kereskedelem területi és áru-szerkezetét. A

KGST-n belül a Szovjetunió elsősorban energiahordozókkal (nyersolaj, földgáz) látta el Lengyelországot, míg a lengyel export minimálisan feldolgozott termékekből, szén, kén és barnaszén nyersanyagból, valamint gyógyszeripari termékekből, hajókból és élelmiszerből állt. Ebben az időszakban a Szovjetunió domináns szerepet játszott még a lengyel külkereskedelemben. A szovjet részarány elérte a 80 százalékot egészen a 70-es évek végéig, amikor trendváltás következett be a mindkét ország belgazdaságában tapasztalható válsághelyzet miatt.

A rendszerváltás utáni kereskedelmi forgalmat már a piaci alapon zajló forgalom jellemezte, amelynek nagyságát azonban erőteljesen befolyásolta a térség gazdasági folyamatainak és a világgazdasági körülményeknek az alakulása. Az első néhány évben (1991-1997 között) a FÁK államok gazdaságai nehezen nyerték vissza erejüket, Oroszország és Kazahsztán csekély növekedést produkált ugyan, de a többi tagállam gazdasága gyakorlatilag stagnált vagy visszaesett. Ennek oka az elmaradt piacgazdasági reformok, az államháztartási reform és privatizáció hiánya, az átalakulás halogatása volt. Az 1998-2000 közötti időszakra az orosz válság hatása nyomta rá a bélyegét, amely a rubel értékének drasztikus csökkenéséhez, illetve az infláció 80 százalékos szintre emelkedéséhez vezetett. A válság komoly kihatással volt a kereskedelmi forgalomra is, ami rekord alacsony értéket mutatott ebben az időszakban. A FÁK országok gazdasági fejlődése 2001 óta tért vissza ismét a növekedési és stabilitási pályára, ami a gazdasági stabilizáció és az államháztartási fegyelem visszatérésének, a világgazdasági reintegráció iránti törekvésnek tudható be. A tagállamok – de különösen Oroszország – megkezdték a piacgazdasági átalakulás és világgazdasági integrálódás folyamatát. A válság hatásának feldolgozását, a gazdaság élénkítését elősegítette a nyersanyagárak radikális emelkedése, amely a nyersanyagban gazdag FÁK államok gazdasági növekedését felgyorsította.

2.1. Lengyelország kereskedelmi kapcsolatai a FÁK államokkal¹⁹

A rendszerváltást megelőzően fennálló KGST kapcsolatoknak köszönhetően, valamint a földrajzi és kulturális közelség, különösen pedig Lengyelország energiatüggősége (csaknem 100 százalékban ezekről a piacokról szerzi be Lengyelország a földgáz és nyersolaj termékeket) miatt a FÁK országok kiemelkedően fontos gazdasági partnerei ma is Lengyelországnak. A kereskedelmi forgalom azonban a térség gazdasági folyamatainak függvényében nem alakult kiegyensúlyozottan. Amíg az 1998-as válságot megelőzően a forgalom dinamikusabban növekedett, addig a válság kritikusan érintette a relá-

¹⁹ Współpraca Gospodarcza Polski z krajami WNP, w tym szczególnie z Rosją, Ukrainą i Białorusią, Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Varsó, 2007. augusztus

cióban folytatott kereskedelmet, különösen az export tekintetében. 1999-ben a forgalom nagysága alig 46 százalékát tette ki a két évvel azelőtti szintnek. (*1. táblázat*) Az ezredfordulón megfigyelhető ugyanakkor a forgalom megélénkülése, mind az export, mind az import tekintetében. Amíg az import oldalát a relációban továbbra is az energiahordozók kereskedelmi feltételeinek alakulása befolyásolja, amelyet a világpiaci árak alakulása és a FÁK – elsősorban pedig az orosz piac – belső feltételei határozzák meg, addig export oldalon a lengyel gazdasági átalakulás folyamatainak a kedvező hatása, a gazdasági szerkezetváltás következtében átalakuló áruszerkezet jellemezte. A relációban a válság éveitől eltekintve deficitese a kereskedelmi forgalom, amely mindenekelőtt a nyersanyagok világpiaci árának a következménye.

Az orosz válságot megelőző időszakban a FÁK országokba irányuló *lengyel export* kétszer olyan gyorsan bővült, mint a lengyel export összesen. Az időszak végére (1997-re) már a teljes lengyel export 15,3 százalékát adta és értéke elérte csaknem a 4 milliárd dollárt. Az export szerkezete ebben az időszakban még inkább a KGST időszak összetételéhez hasonló: dominálnak benne a mezőgazdasági- élelmiszeripari termékek (34,3%), a vegyipari készítmények (18,6%), valamint a bútorkészítés (10,7%), de már jelentős a szerepe az elektronikai cikkeknek is (12,2%). Az 1998-as oroszországi pénzügyi válság hatására a FÁK országokba irányuló export értéke 3,2 millió dollárra esett vissza, részaránya a teljes lengyel exporton belül lecsökkent 1999-ben 11,3%-ra, majd egy évvel később 6,6%-ra. Az export mértékének visszaesésével párhuzamosan ugyanakkor az export áruszerkezetének gyökeres átalakulása is megfigyelhető. Csökkent az alacsonyan feldolgozott termékek részaránya, ugyanakkor egyre inkább teret nyernek a feldolgozott termékek. Ebben az időszakban még mindig az agrártermékek teszik ki az export döntő részét (22,3%), de súlyuk csökken. A második helyen ugyanakkor már az elektronikai cikkek vannak (12,2%), valamint a vegyipari készítmények (18,3%).

A külkereskedelmi forgalom csak nehezen állt vissza a válság előtti szintre, s a külkereskedelmi forgalom bővülése az egyes országok viszonylatában eltérő ütemű volt. A külkereskedelmi forgalom nagysága 1991-ben 1,8 milliárd dollárra esett vissza, és 2002-re közelítette meg az 1997-es szintet (3,7 milliárd dollár). A következő évek azonban a külkereskedelem korábbiaknál is dinamikusabb bővülését hozták: az export 2004-ben már 5,8 milliárd dollárt tett ki. A kereskedelmi forgalom leggyorsabban az ukrán relációban állt vissza a korábbi szintre, s egy évvel később már a Fehérorosz, Kazahsztán, Azerbajdzsán, Kirgizisztán és Moldova piacokra irányuló kivitel is eléri a válság előtti szintet. A legnehezebbnek az Oroszországgal folytatott külkereskedelmi forgalom visszaállítása bizonyult, a forgalom 2004-ben érte el a válság előtti szintet, ugyanakkor 2006-ra már 2,6-szorosa lett az 1997-es

1. táblázat
Lengyelország és a FÁK államok közötti kereskedelmi forgalom alakulása 1993-2006 között

	Export		Import		Egyenleg	Export		Import	
	Millió USD	Dinamika	Millió USD	Dinamika	Millió USD	Millió EUR	Dinamika	Millió EUR	Dinamika
1993	1036,7	~	1693,7	~	-657,0	~	~	~	~
1994	1425,1	137,5	2011,1	118,7	-586,0	~	~	~	~
1995	2337,3	164,0	2701,8	134,3	-364,4	~	~	~	~
1996	3036,1	129,9	3363,8	124,5	-327,7	~	~	~	~
1997	3939,1	129,7	3478,6	103,4	460,5	~	~	~	~
1998	3198,6	81,2	3055,2	87,8	143,4	~	~	~	~
1999	1823,4	57,0	3300,6	108,0	-1477,3	1717,2	~	3113,8	~
2000	2100,7	115,2	5398,0	163,5	-3297,2	2288,8	133,3	5857,8	188,1
2001	2510,0	119,5	5243,6	97,1	-2733,5	2809,0	122,7	5878,0	100,3
2002	2939,8	117,1	5304,3	101,2	-2364,5	3111,2	110,8	5610,7	95,5
2003	3729,5	126,9	6580,8	124,1	-2851,3	3306,1	106,3	5823,8	103,8
2004	5789,3	155,2	8804,6	133,8	-3015,3	4685,7	141,7	7117,0	122,2
2005	7751,0	133,9	11809,9	134,1	-4058,9	6220,3	132,8	9471,4	133,1
2006	10361,7	133,7	15553,6	131,7	-5191,9	8268,1	132,9	12462,9	131,6

Forrás: GUS (Lengyel Központi Statisztikai Hivatal), 2007

forgalomnak. A külkereskedelmi forgalom megélénkülése mellett az áruszerkezetben is lényeges változások következtek be. A változások oka mindegyiknél a lengyel termékinálat minőségi átalakulásának köszönhető. 2006-ra a FÁK-országokba irányuló lengyel export szerkezetében már dominál az autó és autóalkatrész (9%), az elektronikai berendezések, illetve a higiéniai termékek, a gyógyszerek, bútorok és kozmetikumok. A külkereskedelem exportszerkezete az utóbbi években tehát jelentősen átalakult a magas szinten feldolgozott termékek javára. Az elmúlt évek tapasztalata azt mutatja, hogy a FÁK-piacokra irányuló export bővülését mindenekelőtt a belső gazdasági körülmények, vagyis a FÁK-országok gazdasági állapota határozta meg, s a válság annál jobban éreztette hatását más FÁK-országok viszonylatában is, minél szorosabb volt ezen országok gazdasági kapcsolata és függősége Moszkvától.

A lengyel import nagysága kiegyensúlyozottan alakult, ami abból adódik, hogy a FÁK országok mindenekelőtt energiahordozókkal látják el a lengyel piacot, azon belül is nyersolajjal és földgázzal. 2000 óta a FÁK országokból érkező behozatalnak kb. 80 százalékat teszik ki az energiahordozók. Az import bővülése elsősorban az energiahordozók világpiaci árának növekedésével függött össze (kb. 122,5%-os növekedés). (2. táblázat)

A nyersolaj és földgáz import értéke 2006-ban meghaladta a 10 milliárd eurót, amelynek döntő része Oroszországból érkezett. Lengyelországot a FÁK országok, elsősorban pedig Oroszország látja el energiahordozókkal, a nyersolaj 95 százaléka, míg a földgáz 80 százaléka érkezik erről a piacról. Lengyelországnak tehát igen magas az energiafüggősége a relációban.

2000 és 2006 között a FÁK országokkal folytatott külkereskedelem részaránya 9,3 százalékról 11 százalékra nőtt. Amíg az export terén a részesedés 9,4 százalékot tett ki, addig az import esetében 12,5 százalék volt a térség piaci részesedése. Lengyelország legfőbb kereskedelmi partnerei: Oroszország, Ukrajna, Belorusz, Kazahsztán és Üzbegisztán.

2.2. A lengyel-orosz gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok

Oroszország gazdaságát az elmúlt években gyors növekedés jellemezte, amelynek fő hajtóereje a belső kereslet (bérnövekedés és csökkenő munkanélküliség), illetve a gyorsan növekvő energiaárak voltak. A beruházások ezzel szemben visszaestek, az állam pedig újra visszanyerte meghatározó szerepét különösen a nyersolaj és földgáz kitermelő szektorban, ami a strukturális reformok lefékeződéséhez vezetett. *Lengyelország számára Oroszország kiemelkedően fontos gazdasági partner, hiszen az ország szinte kizárólagos ellátója nyersolajból és földgázból. 2006-ban a második legfontosabb importőr ország volt (9,7 milliárd euró feletti importérték), ugyanakkor a lengyel termékek célországai között a hatodik helyet foglal el (3,8 milliárd*

2. táblázat
A FÁK országokból Lengyelországba érkező nyersolaj és földgáz import alakulása

		2002	2003	2004	2005	2006
Olaj						
Import (ezer tonna)		20443,6	19995,6	20553,2	21332,7	23548,4
Import (millió EUR)		3745,2	3721,3	4515,0	6627,4	8901,2
Import bővülés (tonna alapon)	(2002=100)	100,0	97,8	100,5	104,3	115,2
Import bővülés (EUR alapon)	(2002=100)	100,0	99,4	120,6	177,0	237,7
Átlagos olajár a lengyel importban	EUR/tonna	183,2	186,1	219,7	310,7	378,0
Importbővülés az árnövekedésből következően (előző évhez képest)	Millió EUR	-	58,2	689,9	1941,2	1585,5
Importbővülés az árnövekedésből következően (2002-höz képest)	Millió EUR	-	58,2	749,7	2719,3	4587,2
Földgáz						
Import (ezer tonna)		7265,1	8302,1	8338,2	9280,3	10100,0
Import (millió EUR)		1233,9	1464,6	1686,8	2236,3	3070,5
Import bővülés (tonna alapon)	(2002=100)	100,0	114,3	114,8	127,7	139,0
Import bővülés (EUR alapon)	(2002=100)	100,0	118,7	136,7	181,2	248,8
Átlagos olajár a lengyel importban	EUR/tonna	169,8	176,4	202,3	241,0	304,0
Importbővülés az árnövekedésből következően (előző évhez képest)	Millió EUR	-	54,6	215,8	358,9	636,7
Importbővülés az árnövekedésből következően (2002-höz képest)	Millió EUR	-	54,6	270,6	660,1	1355,1
A nyersolaj és földgáz import árnövekedésből származó bővülése (millió EUR)	Előző év=100	-	112,8	905,7	2300,1	2222,2
	2002 = 100	-	112,8	1020,3	3379,4	5942,3

Forrás: GUS (Lengyel Statisztikai Hivatal), illetve Departament Analiz Ministerstwa Gospodarki (lengyel Gazdasági Minisztérium elemző részlege), 2007 december

euró export). Az importoldalon betöltött kiemelkedő orosz pozíció mindekelőtt az energiaárak drasztikus emelkedéséből következik (2003 és 2006 között az olaj hordójának ára 27,2 dollárról 61,2 dollárra emelkedett és az árak emelkedése azóta is folyamatos), 2000 és 2006 között az orosz energiahordozók importja több mint 4,3 milliárd euróval nőtt. A növekedés mindenekelőtt az áremelkedésből fakadt, az energiabehozatal volumene összességében mindössze 8,2 százalékkal bővült az említett időszakban. A lengyel export korántsem volt képes hasonló mértékben bővülni (az orosz piacra irányuló lengyel kivitel 2,8 milliárd euróval emelkedett).

Az orosz-lengyel kereskedelmi kapcsolatok hagyományosan meghatározó szerepet töltek be mindkét ország gazdaságában, 1993-1997 között a kétoldalú kereskedelem átlagosan mintegy 83 százalékkal nőtt. Az 1998-as orosz válság azonban megtörte a korábbi lendületet, a rubel radikális leértékelése és az importkorlátozások hatására a lengyel árú iránti kereslet is drasztikusan lecsökkent ebben az időszakban. A kétoldalú kereskedelmi forgalom (3. táblázat) az 1997-es 2,2 milliárd dolláros szintről 0,7 milliárd dollárra csökkent le 1999-re. Az orosz relációban ráadásul nagyon lassan érte el a kereskedelmi forgalom a korábbi szintet.

Lengyelország EU-csatlakozása és az egységes belső piac részévé válása a kétoldalú kereskedelem jogi szabályozásának megújítását tette szükségessé. 2004 május 1 után a Lengyelország és Oroszország közötti kereskedelmi kapcsolatokat is az Európai Unió és az Orosz Föderáció között 1994. június 24-én aláírt Partnerségi és Együttműködési Egyezmény (PCA) szabályozza. A megállapodást kiegészítő jegyzőkönyvet 2004. október 22-én ratifikálta az orosz дума, amely gyakorlatilag az új uniós tagállamok részességét az egyezményben elismerte. A 2004-es bővítést megelőzően voltak félelmek azt illetően, hogy a csatlakozás hatására a Kelet-Európával folytatott kereskedelmi kapcsolatok visszaesnek. Ezek a félelmek azonban nemhogy nem igazolódtak be, de az orosz-lengyel kereskedelmi forgalom ebben az időszakban minden korábbinál dinamikusabban bővült. 2004 és 2006 között nemcsak az orosz energiaiimport bővült rekordmértékben, de a lengyel export nagysága is dinamikusan emelkedett. 2004-ben a lengyel kivitel 77 százalékkal, 2005-ben 38 százalékkal, 2006-ban pedig 18,6 százalékkal bővült. A 2006-ban megfigyelhető lassulás részben az orosz fél által bevezetett kereskedelmi embargóval függ össze, amelynek hatására a lengyel exportőrök mintegy 300 millió euró értékű veszteséget könyvelhettek el.¹ A húskészítmények exportját mindemellett sikerült egyrészt átirányítani az ukrán piacra és más EU-tagállamok piacára, másrészt sikerült kompenzálni az élőállat kivitel növelésével (134%-os növekedés).

Összességében megfigyelhető, hogy az orosz válságot követően nem csupán az export volumenének „újraépítése”, de *a lengyel export áruszerkezetének drasztikus átalakítása is végbement*. Az 1997-ben még a legfontosabb

¹ Ministerstwo Gospodarki, Zmiany w eksporcie z Polski produktów rolno-spożywczych w kontekście ograniczeń importu z Polski do Rosji, 2008. január

termékcsoporthoz jelentő mezőgazdasági- és élelmiszeripari termékek szerepe lecsökkent (az 1997-es 42%-os részarányuk 2006-ra 11,5%-ra). Ez azonban nem csupán az export földrajzi szerkezetének átalakulásából következik, hanem azzal is összefügg, hogy a lengyel cégek számára sok esetben nyereségesebbnek bizonyult a termelést is áthelyezni Oroszországba (pl. cukor és csokoládégyártás). 2006-ban a lengyel exportban domináltak a gépek és elektronikai berendezések (30 % feletti részesedés), a vegyipari készítmények (22,2%), az élelmiszeripari termékek (11,5%), a fa- és papíripari készítmények (11,4%) és a fémkészítmények (10,2%). Az orosz importban 90%-ban dominálnak az ásványi anyagok, energiahordozók, emellett pedig a fémkészítmények szerepe kiemelkedő. Megfigyelhető az is, hogy *ebben a relációban nőtt a leggyorsabban a külkereskedelmi hiány* (a Kínával folytatott kereskedelem mellett). A 2006-ban rekordszintet, mintegy 6 milliárd eurót elérő kereskedelmi deficit nagyrészt a lengyel energiafüggőség és a világpiacon árszintek drasztikus emelkedésének következménye, emellett hozzájárult az is, hogy orosz oldalon importkorlátozást vezettek be a lengyel exportcikkek egy részére (embargó).

A kereskedelmi kapcsolatok bővülése mellett nem csekély mértékben nőtt meg a lengyel cégek érdeklődése az oroszországi befektetések iránt. Az oroszországi lengyel közvetlen beruházások értéke a 2003-as 17 millió dolláros szintről 2006-ra 95,2 millió dollárra emelkedett, s a befektetések összesített értéke 2006 végéig elérte a 295 millió dollárt.² A legnagyobb lengyel tőkeberuházás a 119,8 millió dollár összértékű Pfeiderer Grajewo fémtermékeket előállító cég gyártórészlegének megnyitása Nowogrod Wielkiben. További jelentős befektetők emellett a FORTE bútorgyártó cég, a BIOTON biotechnológiai üzem, amely inzulingyártással foglalkozik. Nagyon fontos befektetési területe a lengyel cégeknek a Kalinyingrádi övezet, ahol összesen 550 lengyel tőkerészesedéssel működő cég került regisztrálásra, mindenekelőtt az építőiparban, a kereskedelemben és szolgáltatási szektorban.

Az Oroszországgal folytatott gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok fejlesztése nemcsak kiemelkedően fontos, de nagy lehetőségeket is rejt magában. 2001-2005 között a gyorsan növekvő orosz import mellett (csaknem háromszorosára nőtt a forgalom) a lengyel export is dinamikusabban fejlődhetett (négyeszeresére bővült). Egészen 2006-ig – amikor a kereskedelmi embargó bevezetésére orosz oldalon sor került – a lengyel export növekedésének üteme dinamikusabb volt, mint más relációban. Ennek hatására a lengyel részesedés az orosz importban 3 százalékról 2,5 százalékra esett vissza. A gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok helyreállításával ugyanakkor a pusztán a gazdasági racionalitásból fakadóan rendkívül nagy esélye van a kétoldalú gazdasági kapcsolatok bővítésének, a lengyel exporttevékenység fokozásának. Erre utalnak a tartósan kedvező gazdasági kilátások az orosz gazdaság-

² PAIIZ (Lengyel Kereskedelmi és Befektetés-ösztönzési Ügynökség) (2008).

3. táblázat
Lengyelország külkereskedelmi forgalma a FÁK államokkal 2001-2006 között

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006	2001- 2006
		Millió EUR						Dinamika (előző év = 100)					Dinamika (2001= 100)
FÁK	Export	2809,0	3111,2	3306,1	4685,7	6220,3	8268,1	110,8	106,3	141,7	132,8	132,9	294,3
	Import	5878,0	5610,7	5823,8	7117,0	9471,4	12462,9	95,5	103,8	122,2	133,1	131,6	212,0
	Egyenleg	-3069,0	-2499,6	-2517,7	-2431,3	-3251,1	-4194,8						
Oroszország	Export	1184,8	1410,0	1341,5	2299,5	3171,1	3760,6	119,0	95,1	171,4	137,9	118,6	317,4
	Import	4961,5	4662,8	4614,1	5165,7	7216,0	9739,0	94,0	99,0	112,0	139,7	135,0	196,3
	Egyenleg	-3776,7	-3252,8	-3272,6	-2866,2	-4044,9	-5978,4						
Ukrajna	Export	1121,7	1249,3	1383,3	1639,8	2084,6	3164,6	111,4	110,7	118,5	127,1	151,8	282,1
	Import	501,8	519,5	659,8	840,1	813,7	1052,0	103,5	127,0	127,3	96,9	129,3	209,6
	Egyenleg	619,9	729,7	723,5	799,7	1270,9	2112,6						
Fehéroroszország	Export	309,5	275,8	350,6	456,8	579,2	780,4	89,1	127,1	130,3	126,8	134,7	252,1
	Import	162,9	240,3	342,2	564,2	781,6	862,9	147,5	142,4	164,8	138,5	110,4	529,7
	Egyenleg	146,6	35,5	8,4	-107,4	-202,4	-82,5						
Kazahsztán	Export	69,9	65,4	86,7	125,1	170,1	276,2	93,6	132,5	144,3	136,0	162,4	395,4
	Import	115,5	100,2	109,2	361,4	402,4	243,6	86,7	109,0	331,0	111,3	60,5	210,9
	Egyenleg	-45,6	-34,8	-22,5	-236,4	-232,4	32,7						
Moldova	Export	49,9	53,2	70,6	75,0	89,2	110,8	106,7	132,7	106,3	119,0	124,1	222,1
	Import	5,4	4,4	3,6	18,7	25,3	31,6	80,0	82,4	521,9	134,8	124,9	579,4
	Egyenleg	44,4	48,8	67,0	56,3	64,0	79,2						

Azerbajdzsán	Export	33,3	28,6	29,8	36,6	42,0	56,3	85,9	104,0	122,8	114,8	134,2	169,0
	Import	1,9	3,7	4,2	5,7	8,9	5,2	197,9	112,9	137,3	155,4	58,8	280,3
	Egyenleg	31,5	24,9	25,6	30,8	33,1	51,1						
Üzbegisztán	Export	21,3	11,3	22,5	19,1	36,4	50,0	53,0	199,4	84,8	190,9	137,1	234,7
	Import	99,7	47,8	29,1	47,5	136,5	506,0	48,0	60,9	163,1	287,3	370,8	507,7
	Egyenleg	-78,4	-36,5	-6,6	-28,4	-100,0	-456,0						
Grúzia	Export	6,7	4,6	3,8	8,5	10,3	19,3	68,6	82,0	223,5	121,6	187,5	286,6
	Import	0,8	1,0	1,2	2,2	3,0	2,7	136,7	116,2	186,4	133,9	90,6	359,1
	Egyenleg	6,0	3,6	2,6	6,2	7,3	16,6						
Türkmenisztán	Export	4,2	1,9	3,4	5,9	16,5	16,3	46,2	176,7	173,3	279,0	99,0	390,9
	Import	4,7	0,6	39,6	83,4	63,1	2,6	12,1	7001,0	210,4	75,7	4,2	56,1
	Egyenleg	-0,5	1,4	-36,2	-77,5	-46,6	13,7						
Tadzsikisztán	Export	0,7	3,8	5,4	5,8	7,1	14,3	524,5	140,4	107,2	123,0	201,8	1958,7
	Import	21,9	28,7	18,4	25,5	10,8	7,8	131,2	64,0	138,4	42,3	72,6	35,7
	Egyenleg	-21,2	-24,9	-13,0	-19,7	-3,7	6,5						
Kirgizisztán	Export	3,4	2,9	4,5	8,4	7,8	12,7	85,0	152,7	187,4	92,7	162,9	367,5
	Import	1,9	1,7	1,8	1,7	1,9	1,2	87,4	109,0	96,5	111,6	63,2	64,7
	Egyenleg	1,5	1,3	2,7	6,6	5,8	11,4						
Örményország	Export	3,6	4,2	4,1	5,4	6,0	6,6	117,0	96,4	132,2	110,8	110,2	181,9
	Import	0,0	0,0	0,5	0,8	8,2	8,3	47,6	3751,4	157,3	1036,7	101,5	29534,2
	Egyenleg	3,6	4,2	3,6	4,6	-2,2	-1,7						

Forrás: Lengyel Gazdasági Minisztérium a GUS (Lengyel Központi Statisztikai Hivatal) adatai alapján

ban, ami a keresleti oldalon biztosítja a kétoldalú kapcsolatok szükségességét. Lengyel oldalon pedig – a szerkezetváltás folyamatának előrehaladása, a külföldi beruházások egyre nagyobb szerepe, ebből következően pedig a termékszerkezet minőségi átalakulása – mind elősegítik a kínálati oldal javulását, ebből következően pedig a dinamikus gazdasági kapcsolatok fennmaradását.

2.3. A lengyel–ukrán gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok alakulása

Lengyelország számára a második legfontosabb exportpiac Ukrajna a FÁK-országok csoportjában. 2003-ban még az Oroszországba irányuló lengyel export nagyságát is meghaladta az ukrainai kivitel. Jelenleg kb 3 milliárd eurót tesz ki a lengyel export ebben a relációban, ezzel a teljes lengyel kivitel 3,7 százalékát adja. A politikai események hatására ugyan a gazdasági növekedés üteme megtorpant Ukrajnában 2004-2005 folyamán, s a növekedés üteme a 2003-ban még 9,6, illetve 2004-ben 12,1 százalékos szintről 2005-re 2,7 százalékra mérséklődött. (3. táblázat) Az ukrán gazdaság lehetőségei azonban korántsem kiaknázottak egyelőre. Erre utal, hogy 2006-ban a növekedés már ismét 7 százalékos volt, mindezt amellett, hogy az ukrán gazdaságnak alkalmazkodnia kellett többek között az Oroszországból érkező energiahordozók magasabb árához.

A lengyel export szempontjából tehát Ukrajna kiemelkedően fontos és rendkívüli potenciállal rendelkező piac, ahol az orosz relációban keletkező hatalmas külkereskedelmi deficit részleges kompenzálására is lehetőség nyílik. Emellett a 2012-ben Lengyelországgal együttesen megrendezésre kerülő futball Európa Bajnoksággal összefüggésben jelentkező beruházási és fejlesztési projektek is indokolják azt, hogy Lengyelország számára az ukrán piac kiemelten fontos lett, nem csupán a kereskedelmi kapcsolatok, de a gazdasági együttműködési lehetőségek és beruházások szempontjából is.

A kétoldalú kapcsolatok már az elmúlt években is rendkívül dinamikusán fejlődtek, 2004-2006 között a lengyel export ebben a relációban bővült a legnagyobb lendülettel, s az elmúlt két év alatt csaknem megkétszereződött. (Ennél gyorsabb exportbővülés csak Dél-Korea és Bulgária irányában tapasztalható.) Amíg 2000-ben Ukrajna még csak a 12. helyet foglalta el a lengyel áruk legfontosabb felvevő országainak sorában, addig 2006-ban már a 8. helyre került, megelőzve Svédországot, Belgiumot és Dániát. A relációban keletkező külkereskedelmi többlet (2,1 milliárd euró) a második legnagyobb a lengyel külkereskedelmi kivitel szempontjából (a legnagyobb többlet a Nagy-Britanniával folytatott külkereskedelemben keletkezik). Az Ukrajnával folytatott kereskedelem áruszerkezete is gyökeresen átalakult az elmúlt években. A gépek és berendezések korábban még 18,4 százalékos súlya (2001) 37,6 százalékra emelkedett 2006-ra, lecsökkent ugyanakkor az élelmiszeripari termékek részaránya (14,1%-ról 5,6%-ra). Megfigyelhető az

a tendencia is, hogy az oroszországi embargó hatására a lengyel termelők az ukrán piacra irányították át kivitelüket. Az Ukrajnából érkező importban túlsúlyban vannak a fémkészítmények (vas, acél, vaskészítmények), valamint az ásványi anyagok (földgáz), a vegyi készítmények és az élelmiszeripari termékek.

A még mindig instabilnak mondható ukrán belpolitikai körülmények nem kedveznek a külföldi befektetéseknek. A különleges beruházási zónák megszüntetésére vonatkozóan hozott döntés 2005-ben szintén nem kedvezett a beruházásoknak, s ebből következik, hogy a rendszerváltás óta mindösszesen kb. 20 milliárd dollár összegben érkezett az országba külföldi tőke. A lengyel részvétel ennek ellenére – és különösen a kétoldalú kapcsolatok megélénkülésének köszönhetően – egyre erősebb az ukrán piacon. Az Ukrajnában lévő befektetők származási országa tekintetében Lengyelország a 11. helyet foglalja el, s a befektetések 1,7 százaléka érkezett innen (2007 márciusi adat, PAIIZ). A lengyel beruházások összértéke gyorsan nőtt és 2007 elején már 380 millió dollárt tett ki. Az Ukrajnában regisztrált lengyel cégek száma eléri az 1600-at, s ennek 50 százaléka három ágazatban – a pénzügyi szolgáltatások, a vegyipar, illetve a feldolgozóipar – tevékenykedik. A lengyel pénzintézetek potenciális piacként tekintenek Ukrajnára, s három lengyel bank (PKO BP, Pekao SA, Getin Holding) működik már ott. Emellett a biztosítási ágazatból a legnagyobb lengyel biztosító, a PZU is jelen van már Ukrajnában. A további jelentős lengyel befektetők közé tartozik az üdítőital dobozokat gyártó CanPack, a bútorgyártó Forte és a Nowy Styl, az autóüléseket készítő Inter-Groclin, és a fürdőszoba berendezéseket gyártó Cersanit és Kolo cégek. Lengyelország az ukrán tőke számára is fontos célpont. Az ukrán statisztikai hivatal adatai szerint a második helyet foglalja el Lengyelország az ukrán tőkekivitel szempontjából (25,4 millió USD), amit csak az oroszországi beruházások előznek meg (114,9 millió USD).

2.4. A lengyel–belorusz gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok

Az elmúlt években a belorusz gazdaság átlagon felüli mértékben (kb. 10%-os növekedési ütem) bővült, ami azonban nagymértékben Oroszország támogatásának tudható be (a világpiaci árnál kedvezőbb nyersanyagárak, illetve kedvezményes orosz hitelek). A belorusz gazdaság azonban még mindig instabil alapokon áll, és rendkívül nagymértékű a függősége az orosz gazdaságtól. Oroszország WTO tagsága, és az ennek hatására várható liberalizáció biztosan súlyos következményekkel jár a belorusz gazdaságra, az ottani gazdasági növekedés alakulására.

A lengyel-belorusz gazdasági kapcsolatok intenzitása a földrajzi közelség és nyelvi-kulturális hasonlóságok ellenére sem jelentős. Belorusz a lengyel exportcélpontok között már évek óta a 21. helyet foglalja el, míg a Fehéroroszországból érkező import csak a 25. helyre sorolja az országot. Az export nagysága 2006-ban 780 millió eurót tett ki, míg az import értéke 862

millió euró volt. A relációban folytatott kereskedelem tehát deficitese, annak mértéke azonban csekély (82 millió euró volt 2006-ban). A külkereskedelem áruszerkezete ebben a relációban – éppen a gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok alacsony szintje miatt – nem mutat hasonló szerkezeti átalakulást, mint más földrajzi irányban. A lengyel export szerkezetében dominálnak az elektronikai berendezések (33,5%), a vegyipari termékek (19,4%) és az élelmiszeripari árucikkek (18,1%). A termékszerkezetben az elmúlt évben nőtt a vegyipari készítmények és az élelmiszeripari termékek súlya, ellenben csökkent a papíripari és faipari termékek, a könnyűipari termékek, és a gépek-berendezések aránya.

A külföldi befektetések rendkívül alacsony szinten állnak a belorusz piacon, a belorusz Külügyminisztérium adatai szerint¹ lengyel cégek 2006-ban összesen 19,4 millió dollárt fektettek be az országban, a lengyel beruházások kumulált értéke eléri az 50 millió dollárt. A jogi és gazdasági körülmények kiszámíthatatlansága, gyakori változtatása miatt a belorusz befektetési környezet korántsem nevezhető ideálisnak. Ennek ellenére csaknem 400 lengyel tőkerésszel rendelkező cég működik regisztráltan, ugyanakkor ezek elsősorban kis- és középvállalatok (pl. Sniezka SA festékgyártó cég, Mispol SA húskészítményeket gyártó cég stb.).

2.5. Következtetések a gazdasági kapcsolatok alakulása alapján

Lengyelország számára a FÁK-térség országai kiemelkedően fontos szerepet töltenek be az ország gazdasági-kereskedelmi kapcsolataiban. Importoldalon a FÁK-országcsoporthoz – elsősorban Oroszország – *Lengyelország elsőszámú energiaellátója* nyersolaj és földgáz termékekből. Ez egyben azt is jelenti, hogy ebben a relációban az *energiafüggőségből* és a nyersanyagárak alakulásából kifolyólag a külkereskedelmi hiány képződése evidencia, hiszen földrajzi alternatíva új energiaforrások beszerzésére minimális.

Az elmúlt évek külkereskedelmi folyamatainak áttekintése azt mutatja, hogy a FÁK-reláció kiemelkedően fontos a lengyel exporttermékek számára. A lengyel kivitel – a gazdasági-politikai viszony alakulásától függetlenül – átlagon felüli dinamikával bővült az elmúlt években, s a piaci kereslet alakulásából fakadóan a *keleti piacok potenciális felvevői lettek és lehetnek a jövőben is a lengyel termékeknek*. Az oroszországi relációban az energiabeszerzésből és az energiaárak növekedésével összefüggésben keletkező hiány kompenzálására az ukrán piac ad lehetőséget. A Lengyelország számára legfontosabb három piacon – orosz, ukrán és belorusz – a belső gazdasági növekedés és a kedvező külső körülmények befolyásolták az importkereslet alakulását, s várhatóan a jövőben is elsősorban ezek függvénye lesz a kétol-

¹ Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz (2008).

dalú kereskedelem alakulása a relációban. A kétoldalú gazdasági kapcsolatokra marginális hatást gyakorolt az orosz-lengyel politikai szintű elhidegülés, ugyanakkor az ukrán relációban tapasztalható fellendülés mutatja azt is, hogy mekkora potenciális lehetőségek rejlenek a lengyel gazdaság számára a térségben.

Az elmúlt évek tapasztalata is bizonyította, hogy a földrajzi közelség egyedül nem elégséges a kétoldalú gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok fejlesztéséhez (lásd Belorusz). A lengyel gazdaságpolitikának mindenekelőtt a belső gazdasági fejlesztésre kell fókuszálnia, s az EU fejlesztési források segítségével modernizálni a keleti-irányú infrastruktúrát (utakat, határátkelőket). Lengyelország csak abban az esetben töltheti be a gyakorlatban is a kelet-nyugat közötti „híd-szerepet”, amennyiben rendelkezik kellő belső gazdasági kapacitással, minőségi, a keleti piacokon is értékesíthető termékszerkezettel, amely indokoltá teheti ezt a szerepet.

A piaci méreténél fogva a lengyel-orosz viszony a kereskedelmi kapcsolatok tekintetében is asszimetriát mutat. Lengyelország nem rendelkezik kellő gazdasági erővel, potenciállal, hogy Oroszországra befolyást gyakoroljon. Az orosz piactól való rendkívüli energiafüggőség következtében ráadásul az orosz fél nagymértékben képes a lengyel gazdaság teljesítőképességét befolyásolni. Oroszország az energiaárakon keresztül képes módosítani a lengyel termékek versenyképességét. Lengyelország EU-tagsága határozottan erősíti Lengyelország pozícióját Oroszországgal kapcsolatban, ugyanakkor ez a nyugati partnerek felé is függő helyzetbe hozza Varsót. Gazdasági-kereskedelmi háttere is van tehát annak, hogy Varsó kiemelten figyel az EU keleti politikájára, s minél koherensebb stratégia és európai vízió kialakítására törekszik.

3) Energiapolitika

Az energia napjaink egyik legfontosabb biztonságpolitikai kérdésévé vált, az energiahordozók biztosítása alapvető fontossággal bír a gazdaság hosszú távú működése szempontjából. A függőség azonban kölcsönös azon államok között, amelyek birtokolják, és azok között, amelyek megvásárolják az energiát. Oroszország esetében az energiahordozók jelentik a gazdaság egyik legfontosabb pillérét. Oroszország legfontosabb exporttermékei a nyersolaj, a kőolajtermékek és a földgáz, amelyek 2006-ban az orosz gazdaság export-bevételének 63 százalékát tették. Az üzemanyagból származik az orosz GDP 28 százaléka, az ipari termelés 30 százaléka, az államháztartás bevételeinek 54 százaléka és a valutatartalék 45 százaléka. A földgáz szerepe hasonlóan fontos, a költségvetési bevételek 8 százaléka, a valutatartalék 12 százaléka

származik ebből a forrásból.² Az orosz energiasztratégia 2003-ban megfogalmazott pillérei értelmében³ az energiahordozók eszközt jelentenek a gazdasági növekedés élénkítése, Oroszország nemzetközi befolyásának növelése és gazdasági függetlenségének biztosítása érdekében. Az orosz külpolitika egyik fontos feladata a gazdasági érdekek szolgálata. Oroszországnak ugyanis energiahordozóinak köszönhetően kellő háttere van ahhoz, befolyást gyakoroljon nemzetközi téren, ugyanakkor nincs kellő ereje ahhoz, hogy kontrollálja, ellenőrizze is a folyamatokat.

Jelenleg Oroszország legnagyobb felvevő piaca az Európai Unió, amely egyben nagymértékben függ is az orosz nyersanyagtól. Ez a függőség azonban eltérő mértékű az egyes tagállamok esetében. Amíg az EU 15 országok földgázfogyasztásának mindössze 17 százaléka érkezik orosz forrásból (az orosz földgáz legfőbb felvevője Németország, 2005-ben az orosz szállítások a teljes földgázfogyasztás 43%-át tették ki),⁴ addig a közép-kelet-európai államok földgázszükségletük 73 százalékát szerzik be az orosz piacon, vagyis függőségük összehasonlíthatatlanul nagyobb. Az eltérő kiinduló helyzetből kifolyólag az energiabiztonság kérdésében is megoszlanak a vélemények: amíg a közép-kelet-európai tagállamok az energiabiztonság szempontjából problematikusnak tartják a földgáz kizárólagos orosz forrásból történő beszerzését, addig a nyugati országok esetében az oroszországi beszerzési út a földgáz-ellátás stabilizálásának és a diverzifikálásnak a forrását jelenti. A kiindulási helyzet és az érdekek különbözősége folytán rendkívüli kihívást jelent egy közös európai energiapolitika kialakítása és az Oroszországgal szemben kialakított egységes álláspont elérése.

Az orosz energiapolitika egyik alapvető célja jelenleg az energiaexport útjának diverzifikálása, és a tranzitországoktól való függőség megszüntetése. A közép-kelet-európai országok ezzel szemben energiabiztonságuk szempontjából kulcsfontosságúnak tartják a tranzit-szerep megtartását, s ezért is ellenzik bármiféle elkerülő út megépítését. Az orosz tervek értelmében a Beloruszon, Ukrajnán és Lengyelországon keresztül futó központi gázvezeték két vonal egészítené ki. Északi irányban az ún. Északi Áramlat gázvezeték (a Balti-tenger alatt futna), valamint déli irányban az egyelőre még igen kezdeti stádiumban lévő, az uniós Nabucco projekttel versenyző Déli Áramlat gázvezeték.

Egyes közép-kelet-európai és kelet-európai országok (Lengyelország, Ukrajna) pozíciója ebben a helyzetben két szempontból is kritikus. Egyrészt az orosz diverzifikációs tervek éppen az ő tranzitszerepüket gyengítik, illetve szélsőséges esetben szüntetik meg. Másrészt esetükben az orosz piactól való túlzott függőség az energiabiztonság kérdését hozza előtérbe, ráadásul az

² Larsson (2006): pp. 33–34.

³ Russian Ministry of Industry and Energy, *Energeticheskaja strategija Rosii na period do 2020 goda*, <http://www.mte.gov.ru/docs/32/189.html>, 2003. augusztus 28-i kormányhatározat.

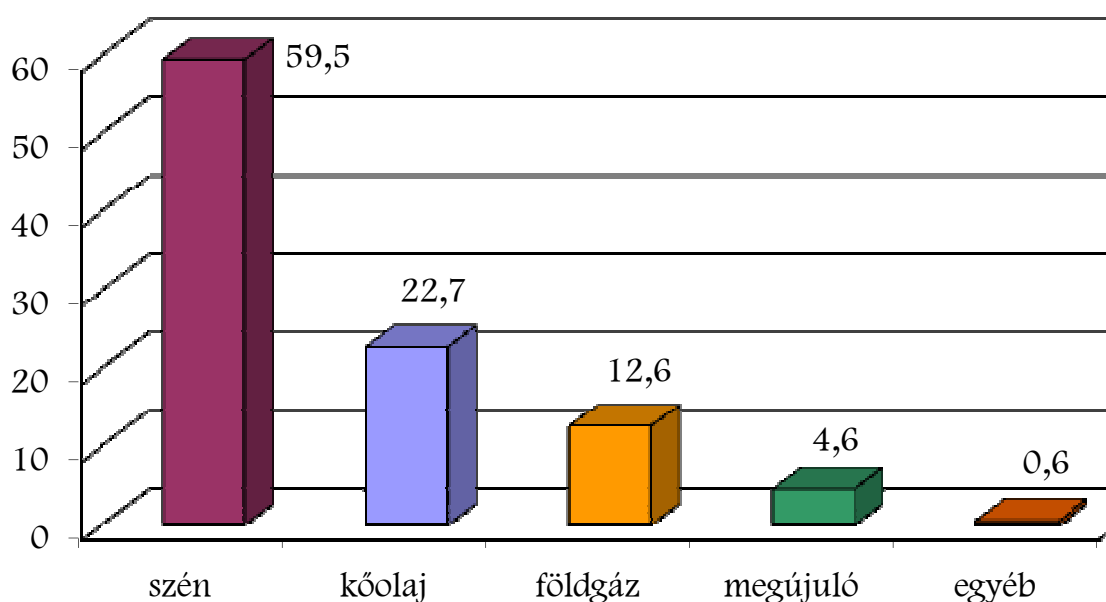
⁴ EIA adatbázis.

energiaellátás diverzifikációja esetükben csak hosszútávon megoldható feladat. A földgázellátás diverzifikálására irányuló projektek – mint a norvégiai gázvezeték, vagy a Nabucco vonal – csak hosszú távon jelenthetnek alternatívát az orosz beszerzési utak mellett. Ezért is hangsúlyozza a lengyel külpolitika a Jamal 2 gázvezeték építését, amely szerintük nemcsak olcsóbb, de az új EU tagállamok energiabiztonságát jobban szavatoló projekt lenne. Az északi-tengeri gázvezeték azonban nemcsak Oroszország és Németország, de más EU tagállamok, illetve az Európai Beruházási Bank támogatását is maga mögött tudhatja.

3.1. Az energiaszektor szerepe a lengyel gazdaságban

Az energiabiztonság kérdésének középpontba kerülése nem jelenti azt, hogy Lengyelország helyzete már most kritikus lenne az energiaellátás szempontjából. Sőt, elég meglepő módon Lengyelország gyakorlatilag 80 százalékban önellátó. Ugyanakkor hosszútávon ez a helyzet nem látszik fenntarthatónak mind a hazai források kimerülése, mind a gazdasági fejlődéssel összefüggésben jelentkező növekvő energiafelhasználás következtében, mind pedig a jelenlegi energiafelhasználás szerkezetének modernizációs és környezetbarát átalakítási igénye miatt.

1. ábra
Lengyelország energiafogyasztásának szerkezete



Forrás: Ministerstwo Gospodarki (2007).

Lengyelország jelentős fekete- és barnaszén készletekkel rendelkezik, és energiafelhasználásának döntő részét ezekre a készletekre alapozza. (1. áb-

ra) 2005 év végi adatok szerint az ország feketeszén készlete összesen 43,3 milliárd tonnát tett ki, amelynek döntő része Felső-Szilézia területén (80%) és a lublini fennsíkon (Zaglebie Lubelskie) (20%) található. Jelenleg a szénbányászat éves kapacitása mintegy 96 millió tonna, s az előrejelzések szerint a mostani kiaknázási és felhasználási szint fenntartása mellett a lengyel nemzeti készlet még megközelítőleg 27 évre lehet elegendő.

Barnaszén készlete ennél csekélyebb Lengyelországnak: 13,7 millió tonnát tesz ki, de jelentős az eddig feltáratlan lelőhelyek száma. Mintegy 65 millió tonna éves kitermelésre képes a hazai bányászat, amely a jelenlegi felhasználási szint szerint még 30 évre biztosíthat nyersanyagot az energiaellátás számára.

Az energiabiztonság kérdésének hangsúlyos szerepe egyértelműen a kőolaj és földgáz importjának előtérbe kerülésével, és egyre jelentősebb szerepével hozható összefüggésbe. Lengyelországnak minimális kőolajkészlete van, amely összesen 21,6 millió tonnát tesz ki, az éves kitermelése 0,9 millió tonna (Podkarpacie, Pomorze, Balti-tengeri övezet). A kitermeléssel foglalkozó PGNiG vállalat tervezi ugyan a kitermelés növelését 2010-ig, annak nagysága azonban akkor sem haladja majd meg az 1,1 millió tonnát. A Petrobaltic emellett megkezdte új lelőhelyek feltárását, amelyekkel együtt az éves kitermelés elérheti az 1,5 millió tonnát éves szinten. Ez 20-25 évre elegendő forrást jelent. Ennél még csekélyebb az ország földgázkészlete, amelynek nagysága 151 mrd m³. Ez Nyugat-Lengyelországban és a Szudéta-vidéken található. Az Állami Geológiai Intézet ugyan jelezte kiaknázatlan lelőhelyek meglétét, amelyek elérhetik a 650 mrd m³ mennyiséget. A jelenlegi éves kitermelés mindemellett csupán 3,5 mrd m³. A PGNiG a kitermelés bővítését a földgáz esetében is napirenden tartja, ám az előrejelzések szerint ezzel együtt is csak 4,5 mrd m³-re növelhető a hazai kitermelés nagysága, vagyis a készletek mintegy 25 évre elegendők. Az országban megtalálható energiahordozók összetételéből következik, hogy az elektromos energia döntő hányadát (86%) is hőerőművek adják, ebből 70 százalék a szénalapú erőművek aránya. Csekély a jelentősége a vízerőműveknek.

Az energiafelhasználást döntően tehát hazai forrásból fedezi Lengyelország (80%), ugyanakkor a kőolaj- és földgáz 2/3-a importból érkezik. A kőolajszállítás legfontosabb forrása a Barátság kőolajvezeték, amelyen keresztül Oroszországból Beloruszon keresztül érkezik a nyersolaj a Plocki kőolajfinomítóba, és onnan kerül további elosztásra. (Gdanski finomító, illetve Naftoport) A földgáz több vezetéken keresztül érkezik be az országba, kiemelkedő jelentőségű azonban a keleti irányból futó Jamal vezeték. (A beérkezési pontok: Kondotki, Drozdovice, Wysokoje, Tietierowka.)

Energiabiztonsága szempontjából Lengyelország valójában érzékeny helyzetben van. Az orosz piactól való egyoldalú függősége miatt, amennyiben ez az ellátási csatorna valamilyen oknál fogva nem működne, Lengyelországnak csupán egyetlen beszerzési útja maradna földgázszükségletének beszerzésére, mégpedig a német gázvezetéken keresztül. Ennek kapacitása azonban mindössze a lengyel importszükséglet 8 százalékának kielégítésére len-

ne alkalmas. Nem véletlen tehát, hogy a lengyel energiapolitika egyik kulcskérdése lett az utóbbi években az energiabiztonság, amely eléréséhez vezető út további kapcsolatok megnyitása nyugati irányban. A lengyel-orosz viszony az energiapolitika tekintetében minden korábbinál nagyobb aszimmetriát mutat. Oroszország kellő forrással és befolyással rendelkezik érdekei érvényesítéséhez, amelyet kellően átérez és érvényesít is külpolitikájában. Lengyelország védekező álláspontot képvisel, ugyanakkor hangsúlyozza az energiabiztonság kérdését, amelyre leginkább az EU keretein belül található megoldást.

3.2. A lengyel energiasztratégia főbb elemei

A lengyel energiapolitika az ország energiakészleteiből, az energiaszolgáltatás növekedésére vonatkozó előrejelzésekből, illetve beruházási és modernizációs lehetőségeinek figyelembe vételéből indul ki. A lengyel energiapolitika irányát alapvetően meghatározó dokumentum egészen 2007 végéig a „Lengyelország energiapolitikája 2025-ig” című anyag⁵ volt, amelyet 2005. január 4-én fogadott el a minisztertanács. Az energiapolitika hármas célkitűzése ennek értelmében: az energiabiztonság szavatolása, a gazdaság versenyképességének és az energiaszolgáltatásnak a biztosítása, a környezet védelme az energiával összefüggő tevékenységek káros hatásaival szemben.⁶

A fenti dokumentumot egy 2007 év végén elkészült új dokumentum váltotta fel, amely az energiasztratégia vezérelveit 2030-ig fekteti le.⁷ Az új dokumentum teljes mértékben átveszi a korábbi stratégia célkitűzéseit, ugyanakkor bírálja a korábbi stratégia diverzifikálással kapcsolatos állásfoglalását, ezért az energiabiztonság célrendszerének kibővítésére vállalkozik. Alapvetően közép (2011-ig) és hosszútávra (2030-ig) fogalmaz meg célokat és

⁵ <http://www.mgip.gov.pl/GOSPODARKA/energetyka/Polityka+energetyczna+Polski+do+2025+roku.htm>

⁶ A dokumentum megállapítja Lengyelország túlzott energiaszolgáltatását, ugyanakkor hozzáfűzi, hogy Lengyelország 80 százalékkal önellátó, hiszen az energiaszolgáltatás legfontosabb pillére ma is a feketeszén, amely a fogyasztási szükséglet két-harmadát fedezi. Hosszútávra azonban ez a forrás – mind az EU környezetvédelmi előírásai, mind a kyotoi egyezményből fakadó kötelezettségek miatt – nem áll majd rendelkezésre, s akkor a függőség az orosz nyersanyagellátástól valóban kritikus lesz. A dokumentum azt emeli ki, hogy Lengyelország számára nagyon csekély lehetőség áll rendelkezésre az energiaszolgáltatás diverzifikálására. Olajat be tudna szerezni más forrásból, de jelentősen magasabb áron. A földgázbeszerzés alternatív útja Németországon keresztül történhet, s végül lehetőség van a cseppfolyósított földgáz vásárlására, amely biztosíthatná a kieső források pótlását. A lengyel energiasztratégia számára ez a dokumentum reális esélyt – éppen a diverzifikáció csekély lehetősége, az összetett függőségi viszonyok és a hosszú távú megvalósíthatóság miatt – egyrészt a megújuló energiaszolgáltatások előtérbe helyezésében, másrészt a nukleáris energiaszolgáltatás, vagyis atomerőmű 2020-ig történő építésében lát.

⁷ Polityka energetyczna Polski do 2030 roku (2007).

prioritásokat, amelyek a kormányprogramok és akciótervek részét képezik. Emellett 6 pontban részletezi a nemzeti stratégiát, a különböző energiahordozók szerint tagolva azt (szén, földgáz, kőolaj, elektromos energia, megújuló energia, energiahatékonyság).

A stratégiai elemzés is megerősíti, hogy az ország energiabiztonságát alapvetően *saját energiahordozóira* építheti leginkább, vagyis a cél továbbra is a szén mint elsődleges energiahordozó megtartása az energiafelhasználásban. Ráadásul mind a készletek, mind az ország nemzetközi kötelezettségei arra utalnak, hogy rövidtávon még nincs szükség radikális változtatásokra. Hosszútávon azonban komoly váltásra kényszerül majd a lengyel energiapolitika, ezért is kulcsfontosságú a kormányzati stratégia a szénkitermelésre és felhasználásra vonatkozóan.⁸ A lengyel stratégia elsődleges prioritása új, energiahatékony és környezetbarát lehetőségek alkalmazása a szénkitermelés és felhasználás területén.⁹ Prioritás emellett a szénbányászat modernizálása (átalakítása és privatizációja, ami azonban az állam többségi tulajdonlása mellett, tőzsdei értékesítéssel mehet csak végbe), a környezeti hatások csökkentése az EU előírásokkal összhangban, illetve a szén szerepének elismertetése az európai piacon is.

A földgázkitermelés kapacitása csekély és véges is Lengyelországban, ugyanakkor ennek az energiahordozónak a részaránya már most is jelentős és növekvő mértékű lesz az energiafelhasználásban. Ezért is annyira fontos átgondolni a beszerzés és a földgázpiac fejlesztésének lehetséges irányait. A lengyel stratégia ennek megfelelően a *földgázbeszerzés diverzifikálását* fogalmazza meg prioritásként, ami egyszerre jelenti az importőr országok, a beszállítási utak, valamint a szállítási eszközök nagyobb számát és összetételének sokszínűségére való törekvést. A földgáz 92 százaléka érkezik jelenleg oroszországi importból a Jamal vezetéken keresztül, ez a szerkezet azonban növeli a kockázatát a szállítás szünetelésének akár technikai, akár politikai okokból kifolyólag. A diverzifikálás ezért szükségeszerű, ami azonban összetett akciótervet és hosszú távú programot igényel. Ennek a tervnek része a) közvetlen kapcsolat kiépítése a skandináv források irányában, terménél kiépítése a lengyel tengerparton a cseppfolyósított gázok fogadására, illetve hosszú távú szerződésekkel biztosítani a szünetmentes gázszállítást, b) az állami ellenőrzés biztosítása a földgázszállítás infrastruktúrája felett, valamint a szállítási és disztribúciós hálózat továbbfejlesztése, c) az önellátás fokának növelése érdekében Lengyelország stratégiai érdeke saját forrásainak nagyobb mértékű kitermelése, ennek elősegítése kutatással és fejlesztéssel, illetve a PGNiG kitermeléssel foglalkozó, jelenleg állami tulajdonú vállalat részvényeinek nyilvános értékesítéséből fakadó energiabiztonsági kockázatok korlátozása.

⁸ 2007. július 31-én került elfogadásra a "A kormányzat működésének stratégiája a szénbányászatban 2007-2015 között" című dokumentum.

⁹ Ilyen lehetőségek a "coal to liquids" módszer a cseppfolyósítható szén, a "clean coal technologies", vagyis tiszta, környezetbarát széntekológiák alkalmazása, valamint a "carbon capture and storage", ami a minimum kibocsátást célozza.

Lengyelország nemzetközi szerepvállalása szempontjából egyértelműnek látszik az ország érdekeltsége abban, hogy Oroszország aláírja az Energia Chartát, illetve hogy abban minél több ország részes legyen. Prioritás emellett a Norvégiából Svédországon és Dánián keresztül vezető gázvezeték (Skanled konzorcium), valamint a Baltic Pipeline megépítése Dánia és Lengyelország között, illetve a norvég beszerzés kedvezőbb feltételű szerződéses alapjainak biztosítása. A Balti-tengeren keresztül Németország és Oroszország között épülő gázvezetékkel kapcsolatosan a lengyel álláspont változatlan, és ez a stratégia is kiemeli, hogy Lengyelországnak minden nemzetközi fórumon meg kell ragadnia az alkalmat arra, hogy az energiabiztonságával ellentétes projektek ellenében felszólaljon, amit meg is tett eddig. Emellett lengyel érdek az is, hogy az európai energiapolitika összehangolása révén az EU tagállamok között valamiféle szolidaritási és válságkezelési mechanizmus kiépítése lehetővé váljon, ezt értené Varsó egy minimális szintű közös energiapolitika alatt.

A *kőolaj jelentősége* már most is nagy, mindenekelőtt a szállítás és közlekedés szempontjából, s a nyersanyagforduló jelentősége várhatóan a jövőben méginkább kiemelt lesz. Lengyelország *a beszerzés folyamatosságának biztosítására* törekszik, ami az egész beszerzési és szállítási láncra vonatkozik (nyersanyag megvásárlása, szállítása, feldolgozása, raktározása, és a disztribúció). Ennek érdekében a nemzetközi infrastruktúra fejlesztését célként fogalmazza meg Varsó, és törekszik az Odessa-Brody vezeték kiépítésére Adamovig, majd később pedig Plock és Gdansk városokig. Fontosnak tartja ezenkívül a transzparens feltételek kialakítását a kőolajtermelő és a tranzitországokra vonatkozóan az infrastruktúra használatát illetően.

Az *elektromos energiatermelés* döntő részét ma még szénalapú hőerőművek állítják elő, ugyanakkor a hazai készletek végeessége, a megújuló energiaforrások, illetve vízerőművek hiánya, és az energiafogyasztás prognosztizált növekedését tekintetbe véve mindenképpen hosszú távú akciótervre van szüksége az országnak. Mindenekelőtt a hazai hálózat kapacitásnövelését célzó beruházásokat tartja prioritásnak Varsó, de emellett törekszik a villamos energia hálózat integrációjára a környező államokkal (Baltikum, Visegrádi Együttműködés, Németország). Európai fórumon pedig a szén mint energiahordozó megtartása mellett, illetve Franciaországgal együtt az atomenergia mint tiszta energiahordozó elismertetéséért fejt ki lobbYTEvékenységet Varsó. Alapvető hosszú távú cél a már korábban is megfogalmazott terv, hogy Varsó 2020-ig atomerőművet állít be a lengyelországi energiafogyasztás biztosítása érdekében.

Lengyelország energiastratégiájában – az Európai Tanács 2007 márciusában elfogadott dokumentumával¹⁰ összhangban – a háromszor 20-as célkitűzés a realitások figyelembe vétele mellett megfogalmazódik mint prioritás. Varsó hangsúlyozza lehetőségeinek korlátozott voltát, a megújuló energiaberuházások költségeit és Lengyelország korlátozott képességeit ennek vállalá-

¹⁰ Energy policy for Europe: action plan 2007-2009.

sára, s ennek alapján alakította ki célkitűzéseit. Ennek megfelelően a jelenleg az energiafogyasztás 4,6 százalékát biztosító megújuló energiaforrások szintjét 7,5 százalékra tervezi emelni 2010-ig, amelynek elősegítésére beruházási (strukturális alapok) és adójellegű támogatásokat vezettek be. Támogatják emellett a bioüzemanyagok előállítását, ám ennek veszélyeire hívja fel a figyelmet a lengyel stratégia mind a környezet hatások, mind az árhatások tekintetében. Az energiahatékonyság ugyanakkor kiemelten szerepel Varsó programjában: az energiafelhasználás csökkentésére, az energiatermelés racionalizálására, az energiaveszteség korlátozására törvényi és adminisztratív rendszer kidolgozását kezdte meg.

A lengyel energiasztratégia összességében azt mutatja, az ország elsődleges célja a lehető legnagyobb függetlenség biztosítása az energiaellátás terén. Ezen cél érdekében mindenekelőtt a hazai források kiaknázására, racionalizálására és bővítésére törekedne: ennek a stratégiának a része a szénalapú energiatermelés modernizálása, illetve az atomerőmű beállításának tervbe vétele. Az önellátásra való törekvés ernyője alatt jelenik meg az energiafelhasználásra és a hatékonyság növelésére vonatkozó célkitűzés is. Emellett Varsó komoly törekvéseket fogalmaz meg az energiahordozók beszerzésének diverzifikálása érdekében, ennek egyértelműen az Oroszországtól való energiafüggőség mérséklése a célja.

4) A belpolitika hatása a lengyel „keleti dimenzió” alakulására

A lengyel külpolitika a rendszerváltás óta azonos cél- és prioritásrendszer mentén, az ország geostratégiai lehetőségeit felismerve alakult. A két legfontosabb célkitűzés teljesült, amikor 1999-ben Lengyelország a NATO tagja lett, majd 2004-ben csatlakozhatott az Európai Közösségekhez. A nyugati struktúrákban való részvétel egyben azt is jelentette, hogy amíg az EU tagság és a NATO részvétel a két szervezetben betöltött lengyel szerepvállalás definiálására, az ország stratégiai céljainak megvalósítására korlátozódik, addig a külpolitika súlypontja a másik két prioritásra helyeződött át. Ma a legfontosabb célkitűzés a „keleti dimenzió” stratégiájának érvényesítése, illetve az energiabiztonság elősegítése. Lengyelország földrajzi elhelyezkedéséből, történelmi múltjából, jelenkori gazdasági-politikai súlyából kifolyólag a külpolitika ezen négy sarokköve határozta meg a külkapcsolatok alakítását.

2005 szeptemberében a parlamenti választásokon a Jog és Igazságosság (PiS) nemzeti-konzervatív párt került hatalomra, amely a többségi kormányzás biztosítása érdekében koalícióra lépett két szélsőséges pártformációval, a szélsőjobboldali Lengyel Családok Ligája (LPR), valamint a szélsőbalt képviselő Önvédelem (Samoobrona) pártokkal. A parlamenti választásokat követően megrendezett elnökválasztáson megintcsak a PiS jelöltje győzött, s a

köztársasági elnök Lech Kaczyński lett, majd röviddel később ikertestvére, Jarosław Kaczyński vette át a kormányfői hatalmat. A PiS hatalomra kerülése és a Kaczyński ikerpár vezetése túlzott nemzeti-patrióta ideológiával átítatott vonalvezetést vitt nemcsak a belpolitikai életbe, de ennek érezhető hatása volt az ezekben az években jellemző külpolitikai irányvonalban is.

A „Kaczyński-doktrína” nem volt mentes az euroszepticismustól, ugyanakkor az Európai Uniótól várta a lengyel életszínvonal javulását, a gazdaság helyzetének megerősödését. Az elképzelésben az erős nemzetállamok uniójára alapuló elképzelés érvényesült, amely azonban éppen a Lengyelország számára kulcsfontosságú kérdésekben (pl. Keleti dimenzió, energiabiztonság, illetve döntéshozatal) az EU érdekérvényesítési erejével szemben hatott. Az elnök egyszerre „torpedózta meg” az EU alkotmány tervét, egyben ugyanakkor a keleti irányú bővítésre, s közös energiapolitika, és közös védelmi politika elfogadására ösztönözte volna a közösség tagállamait. A Kaczyński féle vonalvezetés számos ellentmondásos célkitűzést és irreális ambíciót fogalmazott meg, s valójában elszakadt a realitásoktól, nem értette meg a Varsót körülvevő geopolitikai valóságot.

Ez az, amit a 2007 októberében megtartott előrehozott választások eredményeképpen hatalomra került liberális-konzervatív Tusk-kormányzatnak majd helyre kell hoznia, s a lengyel külpolitika irányvonalát a belpolitikai események hatására tett rövid kitérő után ismét a régi érvrendszer mentén és elgondolásoknak megfelelően kell képviselnie. Ennek értelmében Lengyelországnak három szempontból is a föderatív alapon működő Európai Unió kialakítására kell törekednie. Egyrészt azért, mert Lengyelország gazdaságilag még mindig nem kellően erős ahhoz, hogy meghatározó szereplő legyen nemzetállamként, önállóan. Másrészt azért, mert – nemzetközi szerepvállalása ellenére – továbbra sem meghatározó szereplője a nemzetközi kapcsolatoknak. Hatathós befolyásra a nemzetközi folyamatokra a közös európai kül- és biztonságpolitika keretein belül lenne lehetősége. Végül pedig ismerve az Európai Unió jelenlegi döntéshozatali mechanizmusát, a területében és népességét illetően nagy országnak számító Lengyelország számára a föderatív szerkezet jobban biztosíthatná a döntéshozatali mechanizmus keretein belül a döntések befolyásolását.

A 2005-2006 során folytatott külpolitikai irányvonal, amely a lengyel befolyás túlzott felértékelődéséből indult ki, s téves célkitűzéseket fogalmazott meg, nemcsak az ország nemzetközi megítélésében hozott károkat, de a belső kohéziót is gyengítette. Lengyelország rendszerváltás utáni első miniszterelnöke, Tadeusz Mazowiecki fogalmazta meg a következőt: „Tudomásul kell vennünk, hogy országunk gyenge pontja a belpolitikai helyzetből fakad, amely nemzetközi pozíciónkra is káros hatással van. Csak a jól strukturált, belső helyzetüket tekintve szilárd alapokon álló országok képesek határozott irányt képviselni a külpolitikában is. Attól tartok, hogy fontosságunk illuzórikus, olyan buborék, amit transzatlanti kapcsolatainkra építettünk.” (Tade-

usz Mazowiecki, 2003¹¹) A fenti megállapítás érvényes az orosz-lengyel kapcsolatokra, a lengyel szerepek és lehetőségek értelmezésére is. Amennyiben Lengyelország az Európai Uniót gyengítő stratégiával, nemzetállamként akar fellépni a minden szempontból asszimetrikus alapokon nyugvó relációban, azzal helyzete méginkább asszimetrikussá válna. A lengyel-orosz kapcsolatok befolyásolására Varsónak kizárólag az európai dimenzión keresztül nyílik lehetősége, s ezáltal lehet képes az általa elképzelt „keleti politika” kialakítására a „Giedroyc-Mieroszewski” doktrína mentén.

5) Tanulságok Magyarország számára

Magyarország számára a lengyel-orosz kapcsolatok és a lengyel külpolitika és gazdasági diplomácia keleti dimenziójának elemzése több szempontból is fontos következtetésekre ad lehetőséget.

A lengyel-orosz kapcsolatokat a történelmi múlt tisztázatlan kérdései, a belpolitikai szereplők személyes véleménye mellett a demokratizálódás útjára lépett lengyel állam és az ezzel ellentétes irányban haladó Oroszország közötti ellentét, a szomszédos „határvidék” kapcsán alkalmazott eltérő külpolitikai törekvések, az Európai Unió intézményrendszerével szembeni orosz szkepticizmus és értetlenség befolyásolják. A lengyel külpolitika a rendszerváltás óta a keleti területeken a stabilitás és prosperitás övezetének kialakítására törekszik, amely önmagában konfrontációt gerjeszt az erre a területre mint befolyási övezetere tekintő Oroszországgal. A lengyel diplomácia az EU és a NATO struktúráin belüli szövetségek és az uniós külpolitika keleti politikájának alakítása és befolyásolása révén lát reális lehetőséget céljainak elérésére. A 2005-2006-os években tapasztalt nacionalista-patrióta külpolitikai vonalvezetés elhibázott és a lengyel pozíciót inkább gyengítő, mint erősítő lépései után a belpolitikai egység erősítésében, az ország európai szintű pozíciójának és szerepének visszaállításában és az Oroszországgal folytatott párbeszéd újraindításában látja a reális lehetőséget a „keleti dimenzió” érvényesítésére, vagyis a „határvidék” országainak demokratizálódási folyamatának biztosítására. A lengyel példa tanulsága a magyar külpolitika számára, hogy a közép-kelet-európai régió egyik országa sem elég erős ahhoz, – még ha területi és népességi szempontból a legnagyobb is a térségben – hogy egymaga kellő befolyást gyakorolhasson a külpolitikai folyamatok alakulására a számára meghatározó dimenziókban. Lengyelország elmúlt két évének tanulsága az, hogy a közép-kelet-európai térség számára elsődleges a gazdasági felzárkózás és a belső kohézió erősítése. A nagyhatalmi és regionális vezetői törekvések helyett a prioritás az európai struktúrák támogatása,

¹¹ *Poland in the World – Challenges, Achievements, Threats*. On the Future of Europe, conference material by the Batory Foundation, www.batory.org.pl

az európai szintű lobbitevékenység és az ország presztízsének visszaállítása lehet, ami elősegíti a nemzeti szintű célok gyakorlati megvalósulását.

A lengyel külpolitikai irányvonal erőteljes hangsúlyt fektet a transzatlanti kapcsolatok ápolására, amely azonban az elmúlt években a konfrontáció forrásává vált az amerikai rakétavédelmi pajzs telepítésének kérdése kapcsán az orosz-lengyel relációban, nem segítve elő sem az ország biztonságának javítását, sem az európai ügyek előremenetelét, de még a transzatlanti kapcsolat erősítését sem. A transzatlanti viszony és az amerikai érdekek megjelenítése az európai szinten a rendszerváltás óta kiemelten fontos a lengyel diplomácia számára. Ennek a prioritásnak azonban nem kell a konfrontáció jegyeit magában hordoznia: a lengyel szerepkör sokkal inkább a kölcsönös megértés és a párbeszéd erősítése és az ebben betöltött közvetítő szerepre kell hogy korlátozódjon, mint a konfrontáció politikájának felna-
gyítására.

Lengyelország történelmi múltja, geopolitikai fekvése kapcsán a külpolitika és a gazdasági diplomácia előtt álló kihívások számos ponton mutatnak hasonlóságot, de több ponton különbséget is. Mindenekelőtt hangsúlyosan jelenik meg az energiabiztonság kérdése mindkét ország esetében, amelyre azonban a két országban adott válasz eltérő volt. Amíg Magyarország a diverzifikációban, alternatív energiaforrások földrajzi biztosításával, másrészt pedig az orosz kapcsolatok javításában, erősítésében látná a megoldást a fenntartható energia-ellátásra, addig Lengyelország csak marginálisan lát reális lehetőséget a diverzifikáció biztosítására. Az energiasztratégia központi eleme: a) az energia-ellátás saját forrásból történő biztosítása, amelyre – az EU és a kyoto-i egyezmény megkövetelte környezetvédelmi szabványainak érvénybe lépéséig – az országban található széntartalék, majd 2021-22-től a nukleáris energiaforrások telepítése szerepel a stratégiában, b) az északi-tengeri gázvezeték helyett a tranzitország szerep erősítése és a Lengyelországon keresztül vezető vezetékek erősítése (Jamal2).

A nemzetközi gazdasági környezet, mindenekelőtt az energiaárak alakulása hasonló kihívások elé állítja a lengyel, mint a magyar külkereskedelmi cégeket. A lengyel-orosz külkereskedelem asszimetriája az energiahordozók árának növekedéséből fakad és az ország energiatüggőségét mutatja. Amíg az EU országok irányában a lengyel külkereskedelmi egyenleg pozitívba fordult és a termékszerkezetet is sikerült javítani, addig az orosz relációban minden korábbi mértéket meghaladó passzívum keletkezik, ami évről-évre nagyobb lesz. Az orosz relációban keletkezett deficit kompenzálására az ukrán piacon nyílt lehetősége a lengyel exportőröknek. A lengyel gazdasági diplomácia reális esélyt a helyzet javítására megintcsak európai szintű megoldásban látja, amelynek esélyeit az elmúlt évek európai szintű kezdeményezéseit megtorpedózó lengyel külpolitika némileg rontotta. Az orosz piacnyitás elősegítése, a lengyel vállalatok esélyeinek javítása európai szintű egyezményekkel és nem kétoldalú megállapodások révén látszik javíthatónak.

A keleti dimenzió kapcsán Magyarország mindenekelőtt a közös pontokat jelentő kérdésekben léphet fel közösen a lengyel partnerrel európai szinten. A kedvező irányú belpolitikai fordulat 2007-ben Varsót ismét „szalonképes” külpolitikai partnerré tette. Mindemellett nem szabad elfelejteni, hogy a lengyel külpolitika hármass intőzményi rendszerében csak kettő esetében – a miniszterelnök és a külügyminiszter személye – következett be váltás. A köztársasági elnök továbbra is – a személyét és érdekérvényesítő erejét nacionalista és túlzott patrióta véleménye kapcsán már javarészt szalonképtelenné tevő – Lech Kaczynski, aki nemcsak a parlamenti döntéshozatal, de a külpolitikai vonalvezetés során is igyekszik a korábbi vonal fenntartására – csekély sikerrel. A magyar diplomáciának azt kell megvizsgálnia, hogy az európai szinten akár a kereskedelmi feltételek javítása, akár az energiabiztonság kérdése kapcsán milyen közös felületek kínálóznak a konkrét kérdésekben a lengyel féllel való együttműködésre. A belpolitikai váltás nemcsak lehetővé, de konkrétan szükségessé is teszi az együttműködést Varsóval a számunkra is fontos stratégiai kérdésekben. Ezt az együttműködést azonban mind intézményi szinten (elnöki szerep), mind a konkrét diplomáciai kérdésekben az orosz kapcsolat érzékenységeinek figyelembe vétele mellett érdemes kezelni.

6) Összefoglaló

Lengyelország és Oroszország viszonya az elmúlt években a kétoldalú kapcsolatok szinte valamennyi területén feszültségekkel terhes volt. A politika, a diplomácia és a kulturális területek mellett a bilaterális viszony problematikus kérdései gazdasági szinten is éreztették hatásukat. A feszültségek gyökere a *történelem* eddig rendezetlen kérdéseiben rejlik, amelyek nagyon sokszor befolyásolják a politikai és diplomáciai kapcsolatok alakulását a relációban. Az Ukrajnával, illetve Németországgal már létrejött ún. „megbékélés”, a két ország 1939-1989 közötti történelmében még nem rendezett kérdések mai napig megterhelik a viszonyt. A két ország közötti kapcsolatot emellett alapjaiban határozza meg az Oroszország és Lengyelország között húzódo terület, az ún. Határvidék (Kresy) feletti befolyásért való küzdelem. Amíg Lengyelország – csekély hatalmi befolyását felismerve – lemondott területi igényeiről, a második világháború után határain kívül került területekről, addig Oroszország mai napig nem adta fel igényeit a kelet-európai vonzáskörzet feletti dominanciájának fenntartását illetően. Lengyelország befolyását a demokratikus folyamatok aktív támogatásában látja a gyakorlatban megvalósítani – aktív részvétel a narancsos forradalomban Ukrajnában, a belorusz ellenzék támogatása –, amit viszont Oroszország az érdekszférájába történő beavatkozásként értékeli.

Lengyelország geopolitikai fekvése két nagyhatalom (Németország és Oroszország) között a mai napig befolyásolja az ország *kül- és biztonságpo-*

litikájának irányát. A lengyel külpolitika legfontosabb célkitűzésének a NATO és EU-tagságot tekintette a rendszerváltás után. Ez a két fő célkitűzés alapjaiban határozta meg a lengyel külpolitika lehetséges irányát, amire határozott és kiegyensúlyozott vonalvezetés volt jellemző 1990-2005 között, a politikai váltásoktól függetlenül. Lengyelország 1999-ben NATO taggá, 2004-ben az Európai Unió tagállamává vált. Németország ettől kezdve stratégiai partner lett, s a lengyel külpolitika két legfontosabb célkitűzése teljessült. Az ország külpolitikájában ettől kezdve domináns szerepet kapott a keleti dimenzió, vagyis a stabilitás és prosperitás övezetének kialakítása és elősegítése a keleti szomszéd államokban. A másik prioritás, ami meghatározza az EU-tag Lengyelország külpolitikai vonalvezetését, az energetikai biztonság kérdése. Mindkét területen Oroszországgal kerül tehát szembe Lengyelország, amely – függetlenül, de befolyásolva a történelmi ellentétektől és a belpolitikai folyamatoktól mindkét országban – pusztán az alapvető érdekek különbségei miatt is ellentétes oldalra állítják a két országot. A lengyel külpolitika számára ebben a helyzetben az ún. Geidroyc-Mieroszewski irányzat követése lehet irányadó. Ennek értelmében konstruktív párbeszédet kell folytatni Oroszországgal. A jó kapcsolat alapja ugyanakkor az lehet, hogy az nem a szomszédos államok függetlenségének veszélyeztetése árán jön létre. Emellett fontos, hogy Oroszország politikai és gazdasági szinten egyaránt aktívan részt vegyen az európai együttműködésben, illetve a lengyel külpolitika ezen irányzatának sikere feltételezi az oroszok tudatos részvételét is benne.

Lengyelország nem elég befolyásos ahhoz, hogy a keleti dimenzióban egymaga képes legyen létrehozni a stabilitás és prosperitás övezetét. Ehhez szüksége van az EU és a NATO keretében szövetségesekre. A Jog és Igazságosság párt (PiS) külpolitikai vonalvezetése 2005-2006 során letérítette Lengyelországot a pragmatikus külpolitika útjáról. A nacionalista-patrióta külpolitika két szempontból is káros volt az ország számára. Egyrészt megosztotta a lengyel társadalmat, ezzel a belső társadalmi kohéziót gyengítette, másrészt éppen az európai és transzatlanti szövetségesek irányában nehezítette, sokszor izolálta a lengyel külpolitikát, miközben éppen ezeken a platformokon kereshetett volna és alakíthatott volna ki szövetségeket az ország külpolitikai céljainak eléréshez. A 2007-es év *belpolitikai* váltása visszairányította a lengyel külpolitikát a korábbi, rendszerváltás óta megfigyelhető vonalvezetéshez. Ez nem jelenti azt, hogy Lengyelország szemet huny alapvető érdekei felett, de jelenti a párbeszéd előtérbe helyezését a konfrontáció helyett a konfliktusos területeken.

A politikai és diplomáciai szintű ellentétek mellett komoly feszültségforrások jelentek meg az utóbbi időben *gazdasági* területen is. Az orosz energiaforrásoktól való egyoldalú függőség, egyre inkább aszimmetrikussá váló kereskedelmi kapcsolatok jellemzik a relációt. Emellett az orosz vállalatok gazdasági befolyásra való törekvése a régió országaiban megintcsak fenntartásokra készteti Varsót. A lengyel külgazdasági diplomácia európai szinten keresne megoldást ezekre a problémákra, érezve befolyásának végleteit, az érdekvérvényesítésben meglévő aszimmetriát az orosz féllel szemben. Varsó

ezért törekedne egy közös energiapolitika kialakítására, a keleti dimenzió keresztül a tranzitországok erősítésére, függetlenségük biztosítására, végül pedig a befektetési környezetre vonatkozó jogi normák harmonizálására.

A keleti dimenzió kapcsán Magyarország mindenekelőtt a közös pontokat jelentő kérdésekben léphet fel közösen a lengyel partnerrel európai szinten. A magyar diplomáciának azt kell megvizsgálnia, hogy az európai szintén akár a kereskedelmi feltételek javítása, akár az energiabiztonság kérdése kapcsán milyen közös felületek kínálóznak a konkrét kérdésekben a lengyel féllel való együttműködésre. A belpolitikai váltás nemcsak lehetővé, de konkrétan szükségessé is teszi az együttműködést a lengyel féllel a számunkra is fontos stratégiai kérdésekben. Ezt az együttműködést azonban mind intézményi szinten (elnöki szerep), mind a konkrét diplomáciai kérdésekben az orosz kapcsolat érzékenységeinek figyelembe vétele mellett érdemes kezelni.

Felhasznált irodalom

- Communication from the Commission to the council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 11.3.2003, COM (2003) 104 final, Commission of the European Communities
- Gromadzki, G. – Vesely, L. (2006): *Aktywnie i wspólnie: UE wobec Białorusi*. Stefan Batory Foundation, Varsó, pp. 29–40.
- Kaczmarek, M. – Smolar, E. (2007): *Unia Europejska wobec Rosji 2004-2007*. Centrum Stosunków Międzynarodowych, Policy Paper, 2007. augusztus
- Larsson, Robert (2006): *Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*. March
- Legucka, A. (2007): *Stosunki Polski z Białorusią i Ukrainą jako element nowej polityki sąsiedzkiej Unii Europejskiej*. Institute for International Relations, Akademia Świętokrzyska, 2007. március
- Non-paper z polskimi propozycjami ws. przyszłego kształtu polityki rozszerzonej UE wobec wschodnich sąsiadów, Biuletyn Integracja z Unią Europejską, 2002, (www.msz.gov.pl)
- Davies, Norman (1998): *Orzeł biały, czerwona gwiazda*. Znak Kraków, pp. 25–26.
- Ochmann, Cornelius (2007): *Polish-Russian Relations in the Context of the EU's New Eastern Policy*. KICES Working Papers No 8 – March 2007, Koszalin Institute of Comparative European Studies

- Polityka energetyczna Polski do 2025 roku.* Rada Ministrów, 2005. január 4.
<http://www.mgip.gov.pl/GOSPODARKA/energetyka/Polityka+energetyczna+Polski+do+2025+roku.htm>
- Polityka energetyczna Polski do 2030 roku.* Warszawa, 2007, Ministrestwo Gospodarki <http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/8C3B84AA-C9EF-471A-9B33-A66E2C700CC0/37509/PEPwer3210092007.pdf>
- Pornianowski, Jerzy (2004): *Na Wschód od Zachodu – jak byc z Rosja?* Rosner I Wspolnicy, Warszawa
- Unge *et al.* (2006): *Polish-Russian relations in an Eastern Dimension context.* Instytut Studiów Strategicznych, Varsó
- Współpraca Gospodarcza Polski z krajami WNP, w tym szczególnie z Rosja, Ukraina I Bialorusia.* Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Varsó, 2007. augusztus
- Zaborowski, Marcin (2004): *From America's Protégé to constructive European – Polish security policy in the twenty-first century.* EU Institute for Security Studies, Occassional Paper 56, December, p. 23.
- Zmiany w eksporcie z Polski produktów rolno-spozywczych w kontekście ograniczen importu z Polski do Rosji.* Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, 2008. január

A POSZTSZOVJET ENERGETIKA SZEREPE A NEMZETKÖZI BEILLESZKEDÉSBEN

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A FÁK-ORSZÁGOK KÖZÖTTI „ENERGIADIALÓGUSOK” – FÓKUSZBAN A SZÉNHIDROGÉN-SZÁLLÍTÁSOK¹

Ludvig Zsuzsa

A kétezres évek eleje óta az Európai Unió legfontosabb napirendi kérdései között szerepel az energetika. Ennek legfőbb oka az uniós energiaforrások fokozódó elégtelensége a várhatóan dinamikusan növekvő fogyasztás tükrében. Ezen belül az energiamérlegben valószínűsíthető elmozdulások is hozzájárultak a kérdés előtérbe kerüléséhez, s különösen a földgáz prognosztizált erősödő szerepe váltotta ki az európai figyelem posztszovjet térség felé irányulását. Mindehhez szorosan tapad a forrásdiverzifikációs problémakör is.

Az energetika egyre erőteljesebben a külpolitika részeként kezd megjelenni, kialakulóban van egy külön politika „energia-diplomácia” néven, másrészt az energetika pusztán gazdasági megfontolásokból is egyre inkább a biztonság kategóriájával leírható fogalom. Az energiabiztonság napjaink egyik leggyakrabban emlegetett gazdasági kihívása. Mivel a posztszovjet térség a világ nyersanyag, s ezen belül szénhidrogén, különösen pedig a földgáz készleteit tekintve kiemelkedő jelentőségű, érthető módon felértékelődött nemzetközi szinten és az Európai Unió számára is. A térség már jelenleg is az unió egyik legjelentősebb energiaforrása, 2006-ban az uniós energiaimport mintegy harmada származott a három posztszovjet államból, Oroszországból, Kazahsztánból és Azerbajdzsánból, és az uniós prognózisok az orosz, s más alternatív forrásokból történő szállítások további növelésének szükségességét vetítik előre. Ez a magyarázata a FÁK-országok és az unió közötti növekvő fontosságú „energiadialógusoknak” is. Jelen tanulmány ezeknek a különböző formákban jelentkező energetikai párbeszédnek a bemutatására vállalkozik, kezdve az Európai Unió által a kilencvenes évek elején elindított regionális kezdeményezésekkel, folytatva a jelentőségében kiemelkedő, s a kétoldalú módon elsőként kialakított EU–orosz energiadialó-

¹ A szerző ezúton mond köszönetet kollégáinak, elsősorban Fleischer Tamásnak és Hügyecz Attilának az értékes észrevételekért és tanácsokért.

gussal, majd a fontosságában talán második EU–ukrán energetikai párbeszéddel, végezetül a kaukázusi és közép-ázsiai országokkal létrejött együttműködésekkel. Valamennyiben kiemelt kérdés az európai szénhidrogén ellátás biztonsági – ezen belül – mennyiségi vetülete. Lesz-e elegendő földgáz és kőolaj Európa számára, s az milyen eloszlásban, milyen fokú forrásdiverzifikáció, s milyen tranzitbiztonság mellett jut el az európai piacokra? A téma kulcskérdését uniós oldalon egyre határozottabban a forrás- és szállítási útvonal-diverzifikációs törekvések adják, miközben másik oldalon a poszt-szovjet térségben Oroszország a vezető, és monopolhelyzetet jelentő szállítói pozícióinak megőrzésében, a többi szénhidrogén-szállító FÁK-ország pedig az orosz szorítás gyengítésében, alternatív, köztük európai piacok megnyitásában érdekelt. A tanulmány a vázolt energetikai párbeszédeken belül a szénhidrogén-szállítások ügyére, s azon belül is a diverzifikációs problémakörre koncentrálni miközben jelzésszerűen felvillantja az EU–FÁK energiakapcsolatok egyéb kérdésköreit is, mint pl. a villamos energia és gázpiacok összekapcsolására vonatkozó terveket, vagy az energiaszektorok reformjának uniós támogatását.²

Az EU–FÁK energetikai kapcsolatok lényegében három szinten vizsgálhatók. Egyrészt az Európai Unió (Brüsszel) és az egyes FÁK-országok közötti kapcsolatrendszerként, másodsorban az egyes uniós államok és az érintett FÁK-országok között kialakított viszonyok bonyolult rendszereként, harmadrészt az uniós és a FÁK-térség vállalatainak szövevényes kapcsolataiként. Jelen tanulmány az első szint körbejárására vállalkozik, a Brüsszelből kiinduló törekvésekre és kezdeményezésekre koncentrálni, miközben utal a másik két szinten lépten nyomon felszínre törő érdekellentétekre és konfliktusokra is, amelyek nélkül nem érthetők a brüsszeli kezdeményezések esetleges kudarcai és sikerei sem. Bár kétségtelen, hogy ez utóbbi két szinten hozott döntések és érdekeltségek a téma szempontjából meghatározó jelentőségűek, jelen dolgozat nem tekinti, terjedelmi okokból sem tekintheti céljának ezek maradéktalan bemutatását. A választott témából kifolyólag a dolgozat nagyszámú dokumentum elemzésére épül.

² Ez a tanulmány csak összefoglalás-jelleggel, a téma komplex bemutatásának céljából tárgyalja az EU–oroszi energiadialogust, a részletekről lásd a szerző egyéb írásait. (Ludvig Zsuzsa (2008): *Oroszország és a kibővült Európai Unió gazdasági kapcsolatai*. 5. fejezet, Akadémiai Kiadó; Ludvig Zsuzsa (2007): *Az EU–Oroszország energiadialogus*. Köz-Gazdaság, II. évf. 2. szám, június, pp. 41–65.)

1) Energetikai kapcsolatok az Európai Unió és a FÁK-országok között

Az energetika már a kezdetektől kiemelt szerepet játszott az európai integráció történetében. Lényegében energetikai közösségként jött létre a jelenleg már 27 tagot számláló Európai Unió bölcsőjének tekinthető, a hatokat összefogó Európai Szén- és Acélközösség is. Az évek multával ugyan a szén jelentősége megfakult, s az időközben szintén közös szabályozást igénylő atomenergetikai tematika mellé a szénhidrogének fokozódó súlyával párhuzamosan felzárkózott az olaj- és gázszektor is, az energiaellátás, mint közös európai kihívás jelentősége korántsem csökkent, sőt a legutóbbi évtizedben egyértelműen növekedett. Ezt jelzik mindenekelőtt az egységes szabályozás mellett a közös európai energiapolitika kialakítására is irányuló legújabb uniós törekvések.

A szénhidrogének primátusának időszakában érthető módon került előtérbe a Szovjetunió, majd annak szétesését követően a posztszovjet térség. A szovjet birodalom felbomlása után az új államok létrejötte, s különösképpen az ezekben is elindított transzformációs folyamatok elő is segítették a nyugat-európai integráció államai és a posztszovjet térség energetikai kapcsolatainak szorosabbra fűzését.

1.1. Az Európai Unió multilaterális kezdeményezései a kilencvenes években

Az Európai Közösségek vállalatai és a Szovjetunió között már a hetvenes évektől kezdődően épültek ki a szállítói-vevői kapcsolatok. Ezek az évek során egyre erősödtek és gazdagodtak, s a „rendszerváltás” éveire határozottan az a vélemény alakult ki Nyugat-Európában (s tegyük hozzá Közép-Kelet-Európában is), hogy a Szovjetunió megbízható szállító, stabil energetikai partner. Ezt a stabil kapcsolatrendszert leginkább Oroszország „örökölte”, holott a szovjet szállítások egy jelentős része már a szovjet érában is az orosz tagköztársaságon kívülről, más tagköztársaságokból érkezett. A rendszerváltás szinte zavartalanul hagyta a korábban kialakult szénhidrogénkapcsolatok orosz részét.³ Oroszország a kilencvenes évek elejétől az EU egyik legjelentősebb energiaszállítója. Ezt a kiemelt szerepet jelezte a 2000-ben útjára indított EU-orosz energiadialógus.⁴

³ Részletekért lásd Ludvig (2008): C. jelű táblázatait.

⁴ Lásd a 2. fejezetet.

Az uniós gondolkodást már a kezdetektől, azaz a posztszovjet térség új arculatának, új térképének megjelenésétől kezdve jellemezte a komplex regionális, azaz a multilaterális keretek között folyó energetikai együttműködést célzó szemlélet. (Az energetika mindvégig kiemelt szerepet kapott a térség uniós pénzügyi támogatásában is.) A meghatározó beszállító szerep dacára, vagy éppen annál fogva ugyancsak a kezdetektől kitapintható az orosz dominancia és erőteljes energetikai irányítószerep térségbeli megtörésére, csökkentésére irányuló európai szándék is. Hasonlóképpen megnyilvánult az európai érdeklődés az Oroszországon kívüli posztszovjet országok ásványi anyag-, elsősorban energiapotenciálja és tranzitlehetőségei iránt is. Alig bomlott fel a Szovjetunió, s az EK valósággal letámadta az Oroszországon kívüli FÁK-országokat, hogy egyrészt Oroszországot elkerülő, másrészt a Kína–India–Pakisztán–Afganisztán–Irán–Irak térségtől északra húzódó alternatív vezetékes rendszerek, köztük energetikai infrastruktúra kiépítését javasolja nekik. A cél már ekkor is Oroszország elszigetelése, a ma már a diverzifikáció jelszavában jelentkező orosz befolyás és súly csökkentése lett volna. Mindenekelőtt ilyen próbálkozásnak tekinthető a TRACECA (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia) program, amely a posztszovjet térséget, valamint Mongóliát célzó TACIS program keretén belül indult útjára már 1993-ban, azaz alig egy évvel a Szovjetunió felbomlása után.⁵ S bár ennek fő célkitűzése az energetikán jóval túlmutatott, hiszen általában kívánta a kaukázusi, közép-ázsiai területek Európával való jobb közlekedési-kereskedelmi összeköttetését elősegíteni, a program középpontjába a szénhidrogének kitermelésének és szállításának kérdései kerültek. Ez a program azonban a multilaterális keretek ellenére elsősorban bilaterális módon működött.⁶

Az 1995-ös elképzelés az INOGATE (Interstate Oil and Gas Transport to Europe) programról már célzottan az energiaszektorra irányult, konkrétan a meglévő áteresztő hálózatok működésének, új olaj- és gázvezetékek építésének, valamint a külföldi befektetések védelmének elősegítését célozta a posztszovjet térségben valamint a Balkánon. Egyre jobban körvonalazódik az európai szándék a térség energetikai szállításainak orosz függéstől való csökkentésére is. Nem véletlen, hogy az INOGATE titkársága az európai szénhidrogénellátásban tranzitszerepe miatt kiemelkedő jelentőségű Ukrajnába (Kijevbe) került. 1999-ben az INOGATE-konferencia összegzéseként Hans van den Broek, az Európai Bizottság egykori tagja a következőképpen fogalmazta meg a program célját: „A Kaszpi-medence hatalmas gáz- és olajtartalékai felszabadításának elősegítése mindazon intézményi, technikai és pénzügyi nehézségek legyőzése révén, amelyek a helyi és európai piacokra jutást akadályozzák”.⁷ Az INOGATE tehát az ellátásbiztonság növelését tűzte

⁵ A TRACECA-terv lényegében az USA-ból eredt.

⁶ Azerbajdzsán például 25 millió dollár értékű támogatást kapott a Baku közelében fekvő olajkikötője kapacitásának növelésére. (Fisher 2002).

⁷ Idézi Fisher (2002): p. 7.

ki célul a meglévő rendszerek biztonságos működtetésének elősegítésén, a szűk keresztmetszetek feloldásában való segítségnyújtáson, új kapacitások kiépítésén, a befektetések szervezésén, általában a befektetői légkör segítésén keresztül. Érdekesség, hogy már ebben a kezdeményezésben is megjelenik a későbbiekben a bilaterális kapcsolatrendszerben kiemelkedő jelentőségre szert tett célkitűzés a partnerországok szabályozói rendszerének az uniós szabályozáshoz való közelítéséről. Többek között az INOGATE finanszírozta a Shah Deniz-i gáz exportjának lehetséges útvonalait, a türkmén gáz Örményországon keresztüli szállításának lehetőségét tanulmányozó, valamint a Druzsba-olajvezeték-hálózat állapotának felmérését célzó munkákat, részt vett a Baku–Supsa olajvezeték megépítésében. Az INOGATE azonban elsősorban nem konkrét projektek kivitelezésének finanszírozására, hanem sokkal inkább egyfajta koordinátor szerepre vállalkozott. A résztvevő országok az INOGATE-n belüli feladatokat „természetbeni” hozzájárulásokkal támogatják.

Még nagyobb jelentőségű azonban, hogy az INOGATE már egyfajta jogi keretet is igyekezett teremteni a résztvevő országok számára egy olyan „ernyőmegállapodás” (Umbrella Agreement) formájában, amelynek célja a határokon átmenő energiatranzit hatékony és biztonságos működtetése politikailag instabil környezetben.⁸ Az egyezmény nemzetközileg elfogadott és alkalmazott elveket rögzít a gáz- és olajtranzittal kapcsolatos együttműködésekre vonatkozóan.⁹ Az 1999 júliusában aláírt, és 2001 februárjában életbe lépett „ernyőmegállapodás” többek között egy ún. határokon átnyúló „közös működtető” fölállítását, illetve vitás kérdések esetére független rendezési procedúra kialakítását szorgalmazza. Az aláírók emellett garantálják a meglévő csővezetékes infrastruktúra biztonságát és vállalják további tranzitkapacitások kiépítését. Az aláírók között Oroszország kivételével (!) a poszt-szovjet térség valamennyi országát megtaláljuk, ugyanakkor a program honlapjának megjelölése szerint hatályban csak Ukrajnában, Belorussziában, Azerbajdzsánban, Kazahsztánban, Kirgizisztánban és Üzbegisztánban van.¹⁰

1.2. A FÁK-térség kétezres évekbeli felértékelődése

A kétezres évek elején készült uniós energiaprognózisok felhívták a figyelmet a növekvő uniós fogyasztásból fakadó jelentősen erősödő importfüggő-

⁸ Hasonló célokat az Energia Charta Egyezményben is lefektettek. Az „ernyőegyezmény” sok tekintetben duplikálja az Energia Chartát.

⁹ <http://www.inogate.org/inogate/en/umbrella/what-is>

¹⁰ A FÁK-országokon és a Balkán térségén kívül az egyezményhez csatlakozott Görögország, Törökország, Lettország és Szlovákia is. Szerbia nem szerepelt az eredeti aláírók között, de később csatlakozott.

ség problematikájára.¹¹ Különösen számottevő importbővülési szükséglet mutatkozott a földgáz esetében. Ezek a tények állnak a háttérben annak, hogy az Európai Unió a 2000-es Zöld Könyv (Green Paper) megjelenése évében útjára indította az EU-orosz energiadialógust, amely legfontosabb szénhidrogén-beszállítójával kísérelte meg minőségileg új alapokra helyezni a korábbi egyszerű szállító-vásárló viszonyt. Ezt követően az orosz partnerség mellett más európai, közöttük posztszovjet térségbeli államokkal is intenzifikálta energetikai kapcsolatait, s újabb „energiadialógusokat” indított be, bár az elnevezések különbözőek. Közülük a legkiforrottabb az első-sorban tranzit-szerepű Ukrajnával kialakított energetikai párbeszéd, s perspektivikusan szépen fejlődhet a közép-ázsiai szénhidrogén kitermelő államokkal, valamint Azerbajdzsánnal való kapcsolat is. Ezen utóbbi energetikai párbeszédnek különös jelentőségre tettek szert az EU-orosz energiadialógus megbicsaklása utáni években, azaz a 2005-2006 téli orosz-ukrán gázvitát, majd az egy évvel későbbi orosz-belorusz olajkonfliktust követően, amikor egyértelműen felerősödtek az unió diverzifikációs törekvései, s középpontba került a szállítások biztonságának kérdésköre.

Míg Ukrajna vonatkozásában az európai diverzifikációs törekvések tranzitdiverzifikációs elképzelésekben öltönek testet (pl. az uniós olajbeszerzések esetében), Azerbajdzsán és a közép-ázsiai államok egyre inkább mint erősödő szerepű beszerzési forrásországok jelennek meg, különösen a földgázt illetően. A Nabucco-projekt elméletileg valamennyi alternatív – Oroszországon kívüli – földgáztermelő posztszovjet ország bekapcsolását is célozza, azaz az azeri, kazah, türkmén és üzbég gáz elérését egyaránt.

Az elmúlt években az újabb és újabb posztszovjet gáz- és olajlelőhelyek felfedezéséhez kötődően különböző, gyakran nagyságrendileg eltérő becslések láttak napvilágot a posztszovjet szénhidrogén-készletekről. Az egyik nemzetközileg is legelfogadottabb értékelést a BP adatbázis adja, ebből közöljük a vonatkozó legfrissebb információkat. (1. táblázat)

A posztszovjet térség jelentősége különösen földgázkincseit tekintve kiemelkedő, azonban Oroszország nélkül a többi FÁK-gáztermelő ország részesedése a világ készleteiből már szerény mértékű, alig 5 százaléknyi. A kőolaj esetében Oroszországgal (10%) és nélküle is (közel 4%) alacsonyabb a térség súlya.

¹¹ 1997 és 2006 között az EU27-ek energiatermelése 9 százalékkal csökkent, miközben a fogyasztásuk 7 százalékkal nőtt. A nettó energiaimport ugyanebben az időszakban 29 százalékkal emelkedett, s az 1997-ben még 45 százalékos energiafüggőségi ráta 2006-ra 54 százalékra nőtt. ((EU27 energy dependence ..., 2008. p. 1.) A prognózisok ezeknek a tendenciáknak a fennmaradását vetítik előre.

1. táblázat
A jelentősebb szénhidrogén-termelő posztszovjet országok
becsült földgáz- és kőolajkészlete

	Kőolaj			Földgáz			
	2007 végén			1997 végén	2007 végén		
	Ezer millió tonna	Ezer millió barrel	Részesedés a világ összes készletéből	Trillió köbméter	Trillió köbméter	Trillió köbláb	Részesedés a világ összes készletéből
Oroszország	10,9	79,4	6,4	45,17	44,65	1576,75	25,2
Kazahsztán	5,3	39,8	3,2	1,87	1,9	67,2	1,1
Azerbajdzsán	1,0	7,0	0,6	0,84	1,28	45,13	0,7
Türkmenisztán	0,1	0,6	0,0	2,71	2,67	94,22	1,5
Üzbegisztán	0,1	0,6	0,0	1,63	1,74	61,6	1,0
Ukrajna	...	...	...	0,98	1,03	36,24	0,6
<i>Fentiek együtt:</i>	<i>17,4</i>	<i>127,4</i>	<i>10,2</i>	<i>53,2</i>	<i>53,27</i>	<i>1881,14</i>	<i>30,1</i>
<i>Fentiek együtt Oroszország nélkül</i>	<i>6,5</i>	<i>48,0</i>	<i>3,8</i>	<i>8,03</i>	<i>8,62</i>	<i>304,39</i>	<i>4,9</i>

Forrás: BP Statistical Review of World Energy, June 2008

A 2. táblázat 2002-2006 között mutatja az öt jelentős szénhidrogén-termelő posztszovjet országból származó uniós energia-behozatal alakulását. Szemléletesen megmutatkozik az orosz dominancia, ugyanakkor az is, hogy a többi posztszovjet beszállító részesedése is – értékek szerint – növekvőben van. A vizsgált időszakban valamennyiük esetében meghaladta a szállítások dinamikája az uniós teljes energiaimportjának növekedési ütemét. (Igaz, a képet árnyalhatják a táblázatban nem jelentkező árhatások.¹²)

¹² 2005-re vonatkozó volumenadatok alapján Oroszország 188, Kazahsztán 26,4 millió tonna kőolajat exportált az EU27-ekbe, ezzel részesedésük rendre 29,9, illetve 4,2 százalékos volt az EU teljes kőolajimportjából. Ugyanebben az évben csak Oroszország szerepelt a FÁK-térségből a legjelentősebb földgázbeszállítók között, 4953 ezer TJ földgázt szállított, ezzel első helyen állva 45 százalékos súllyal részesedett az EU27-ek teljes földgázbehozatalából. (Energy and Transport in Figures, 2007.)

2. táblázat
Az Európai Unió (EU25-ök) energiaimportja az öt jelentősebb posztszovjet
beszállító országból, értékek alapján (2002-2006)

	2002	2004	2006	2006/2002	Százalékos részarány (és helyezés) a teljes uniós energiabehozatalt tekintve (2006)
	millió euró			(%)	
Oroszország	37302	48749	91127	244,3	27,3 (1.)
Kazahsztán	2983	5418	10387	348,2	3,1 (7.)
Azerbajdzsán	1290	1103	4992	387,0	1,5 (10.)
Türkmenisztán	156	470	484	310,3	0,14
Üzbegisztán	15	38	143	953,3	0,04
Teljes EU25 energiabehozatal	147526	180969	334067	226,5	32,08*

Forrás: Európai Unió honlapja, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006...>

* Az öt posztszovjet ország együttes részaránya az Európai Unió 2006-os teljes energia-behozatalából.¹³

A 3. táblázatból már termékszinten is kiderül a posztszovjet olaj és gáz uniós jelentősége, ami az utóbbi években – minden bizonnyal a földgázbeszerzésekre vonatkozó uniós diverzifikációs törekvésekkel összefüggésben – eltérően alakult: az olaj esetében a posztszovjet szerep növekvő, míg a földgáz esetében egyelőre csökkenő. Az olaj szerepe egyébként a térségből érkező összes szállítást nézve is messze felülmúlja a földgázét. Az energiaszállítások összességében az EU-orosz kapcsolatrendszerben tapasztaltakhoz hasonlóan kiemelkedők, a térség egészére nézve is 60 százalék fölötti részarányuk a teljes FÁK-ból származó szállításokban.

¹³ Más, volumenadatokat használó Eurostat-kiadvány szerint pusztán Oroszország részesedése a teljes külső uniós olajbehozatalból 33 százalékos, míg a földgáz esetében 40 százalékos volt 2006-ban. (EU27 energy dependence ..., 2008. p. 1.) Az eltérés egyik magyarázata az árhatásokban, egy másik oka a közvetítések tényében rejtőzhet. Ugyanekkor az olajtermékek esetében az orosz részesedés 25 százalék körüli volt. Ezzel Oroszország Norvégia előtt egyértelműen vezeti a szénhidrogén-szállítók listáját. 2007-ben Oroszország súlya a teljes külső behozatalban a nyers kőolaj tekintetében megközelítette a 34, míg az olajtermékek esetében a 30 százalékot.

3. táblázat
Az EU27-ek legfontosabb importtermékei a FÁK-országokból

SITC osztály	Érték (millió euró)				Százalékos részarány a termék teljes EU-n kívüli importjából				Százalékos részarány az EU teljes FÁK-ból érkező importjából
	2000	2004	2005	2006	2000	2004	2005	2006	2006
<i>Olaj és olajtermékek (33)</i>	<i>33251</i>	<i>51287</i>	<i>79501</i>	<i>102649</i>	<i>25,5</i>	<i>36,1</i>	<i>38,2</i>	<i>40,3</i>	<i>57,8</i>
Vas és acél (67)	2929	6357	7512	8825	23,6	33,8	33,5	29,3	5,0
Színesfémek (68)	6478	5520	5446	8695	27,5	24,6	21,7	20,8	4,9
<i>Természetes és mesterséges gázok (34)</i>	<i>6500</i>	<i>6616</i>	<i>6574</i>	<i>7578</i>	<i>27,7</i>	<i>23,9</i>	<i>18,3</i>	<i>15,4</i>	<i>4,3</i>
Fémes ércek és fémhulladék (28)	2384	3156	2912	3474	16,3	18,6	14,2	12,6	2,0
Szén, koksz és brikett (32)	772	2739	3145	3319	11,6	23,7	22,9	23,1	1,9
Szervetlen vegyi áru (52)	1133	1579	1826	2158	19,9	25,3	24,0	22,9	1,2
Parafa és fa (24)	1447	1947	2088	2137	22,8	33,2	33,7	32,7	1,2
Nem fémes ásványi készítmények (66)	1284	1604	1825	1729	5,3	7,4	7,4	6,9	1,0
Szerves vegyi áru (51)	930	1181	1453	1642	4,8	4,9	5,3	5,5	0,9
Mindösszesen	76516	105890	140262	177507					

Forrás: EU-27 trade with CIS countries, 2006. Eurostat

Ugyanakkor érdemes azt is figyelembe venni, hogy a térség – Oroszországgal vagy nélküle – milyen arányban képes (jelenlegi készleteit, illetve termelési volumenét alapul véve) hozzájárulni az uniós gáz- és olajfogyasztáshoz.

4. táblázat

A szénhidrogén-termelő FÁK-országok éves gáz- és olajtermelése, fogyasztása, valamint az uniós fogyasztás 2007-ben

	Olaj			Földgáz		
	Termelés (T)	Fogyasztás (F)	Potenciális export (PE=T-F)	Termelés (T)	Fogyasztás (F)	Potenciális export (PE= T-F)
	millió tonna			millió toe		
Oroszország	491,3	125,9	365,4	546,7	394,9	151,8
Kazahsztán	68,7	10,6	58,1	24,5	17,8	6,7
Azerbajdzsán	42,8	4,5	38,3	9,3	7,4	1,9
Türkmenisztán	9,8	4,7	5,1	60,7	19,7	41,0
Üzbegisztán	4,9	5,8	-0,9	52,6	41,1	11,5
Fentiek együtt	617,5	151,5	466,0	693,8	480,9	212,9
Fentiek együtt Oroszország nélkül	126,2	25,6	100,6	147,1	86,0	61,1
<i>EU27 együtt</i>	...	<i>703,9</i>	...	...	<i>433,7</i>	...
<i>Fentiek együtt (PE)/ EU27 fogyasztás, (%)</i>	...	...	<i>66,2</i>	...	...	<i>49,0</i>
<i>Fentiek együtt Oroszország nélkül (PE)/EU27 fogyasztás, (%)</i>	...	...	<i>14,3</i>	...	...	<i>14,1</i>

Forrás: BP Statistical Review of World Energy June 2008, és annak adatain végzett saját számítások

A 4. táblázatban végzett, 2007-es adatokon alapuló elméleti jellegű számítások alapján a posztszovjet térség érintett országai saját fogyasztásuk levonása után még jelentős részben képesek kőolajat és földgázt exportálni. Abban a szélsőséges elméleti esetben, ha ez a potenciális export teljes egészében az uniós piacokon realizálódik, az uniós fogyasztás kielégítéséhez az olaj esetében 66,2, míg a földgáz esetében 49 százalékos hozzájárulásra képes a térség együttesen. Azonban a valóságban a fenti országok természetesen más régiókba és országokba is exportálnak, tehát a fenti arányban jelzettnél jóval kevesebb FÁK-olaj és gáz jut az EU-ba. Ráadásul többnyire a vizsgált országok saját fogyasztása is növekvő. Oroszország nélkül a többi FÁK-ország már lényegesen szerényebb mértékben lenne elvileg is képes az uniós igények kielégítésére mindkét termék esetében (14,3, illetve 14,1%) jelenlegi – 2007-es – kitermelési és fogyasztási adatok alapján. Azonban ez az érték sem valóságos természetesen, jelentős export jut ezekből az országokból is más térségekbe, pl. Kínába, Törökországba vagy éppen a FÁK-térség többi államába, elsőként Ukrajnába.

Ugyanakkor, különösen a földgáz esetében jelentősebb termelésnövekedés várható az elkövetkező években, amely növekmény része eljuthatna elméletileg az uniós piacokra, megfelelő infrastrukturális kiépítettség esetén. A fenti és a készletekről közölt 1. táblázatokból jól látszik azonban, hogy ez a potenciál csak akkor igazán jelentős, ha Oroszországot is bele vesszük vizsgálódásainkba. Oroszország nélkül, a kazah olaj perspektíváinak kivételével, a többi FÁK-országból származó szénhidrogének csak meglehetősen szerény hozzájárulást képesek adni az uniós olaj- és gázfogyasztáshoz. Ugyanakkor tekintettel az EU jelenlegi forrásfüggőségére, ez a csekély lehetőség is vonzónak tűnik.

2) Az EU-orosz energiadialógus

A kétezres évek első éveit az EU-orosz kapcsolatokban új perspektívákat nyitottak meg köszönhetően az ekkor új elnök, Vlagyimir Putyin pragmatizmusának és ekkor még egyértelmű európai irányultságának, az orosz gazdaság egyre biztatóbb eredményeinek, valamint az unió tervezett bővülésének közeledtével a kapcsolatok korábbi szorosságában várható erősödésnek, továbbá a korábban már említett uniós energiaimport, s különösen a gázimport lényeges bővülését prognosztizáló elemzéseknek. A 2000-ben elindított EU-orosz energiadialógus volt az első látható jele a kapcsolatokban általában is bekövetkezett pozitív elmozdulásoknak. Az unió kiotói vállalásai tovább erősítették a földgáz várható szerepét az uniós energiamérlegben, s növelték a földgázban gazdag Oroszország jelentőségét az európai energiaügyekben.

2.1. Az energiadialógus célkitűzései

Az energiadialógus kimondott célja az energetikai kapcsolatrendszer minőségileg új alapokra helyezése, a két fél érdekeinek összehangolása, egyfajta energetikai együttműködés kialakítása volt. Mindezt a kölcsönös függőség bázisán megvalósíthatónak látták mindkét oldalon. Míg Oroszország legjelentősebb piacát az európai országok jelentik, az Európai Unió első számú szénhidrogén-szállítója Oroszország, s a kétezres évek bővülései során csak tovább nőtt. A szállítások stabilitása és jövője tehát közös érdekként jelentkezett. Az EU-ban a szállítások biztonságának erősödését egyrészt az orosz szállítások garanciáinak megteremtésétől, másrészt az Oroszországbeli uniós befektetések remélt növekedésétől várták, s mindkét célkitűzést az energiadialógus volt hivatott biztosítani. Az energiadialógus egyfajta kiutat ígért az Energia Chartához való orosz csatlakozás megghiúsulása okozta zsákutcából is, ha nem is multilaterális, de legalább bilaterális módon való közeledés útján. Oroszország ugyanis bár az eredeti aláírók között szerepelt, mind a mai napig nem ratifikálta a Chartát, és fenntartásait hangoztatja annak az energia-tranzit liberalizálását célul kitűző

tranzitjegyzőkönyvével szemben is.¹⁴ A dialógus másik alapgondolata a közelgő uniós bővüléssel automatikusan is szorosabbá váló energetikai szálak kiaknázása, illetve a várhatóan felmerülő új problémák, veszélyforrások közös kezelése.

Oroszország számára a felkínált dialógus több szempontból is vonzónak tűnt. Az egyértelműen elismerte Oroszország elsődleges szerepét az európai energiaszállításokban, s a jövőre nézve is kvázi garanciát kínált ennek megmaradására. Az Energia Chartával szembeni „bilaterális” jelleg lehetőséget kínált a – pl. FÁK-térségbeli – versenytársak kikapcsolására az európai kontinens energiakérdéseinek megvitatásából, de legalábbis elsőbbséget biztosított Moszkvának. Az energiapiacok stabilitása, az orosz energiaszektor modernizálásához felajánlott európai támogatás, többek között az energetikai hatékonyság növelésének elősegítése mind olyan célok voltak, amelyekkel nem volt nehéz azonosulnia. Csábító volt a felkínált széles tematika is, amelyből már nem hiányzott a Moszkva számára kiemelt fontosságú nukleáris energia sem. Ráadásul a dialógus számos, ekkor már belátható közelségbe került, az uniós bővüléssel kapcsolatos orosz aggály orvoslására is elméleti lehetőséget kínált. Mindennek megvalósítására a felek rendszeres fórumokat teremtettek.

Bár a beindított energetikai párbeszéd tematikája igen széles volt,¹⁵ az már a kezdetekkor is egyértelműnek látszott, hogy velejét a szénhidrogén-szállítások adják mindkét fél számára. Ugyanakkor fontos leszögeznünk azt is, hogy az Európai Unió elsőként Oroszországgal szemben alakította ki azokat a konkrét szakmai együttműködési területeket és formákat is, amelyeket a későbbiekben más, köztük FÁK-beli partnerei esetében is alkalmazott. Így jött létre az energiadialógus indító dokumentuma, a közös érdekeket és célkitűzéseket lefektető *Synthesis Report*, majd az eleinte féléves később éves rendszerességgel megjelenő *progress report*ok sorozata, amely az elért eredményeket és a megfogalmazott további feladatokat veti össze.

Ami a szénhidrogéneken túlmutató együttműködési szférákat jelenti, először Oroszországgal kapcsolatban fogalmazódott meg konkrétan a villamos energiarendszerek és piacok összekapcsolásának terve, az orosz energetikai szabályozói közeledés az uniós joganyaghoz, az orosz energiahatékonyság javításának uniós támogatása, amely utóbbi célkitűzés meglehetősen gyorsan konkrét projekteken is megtestesült.

¹⁴ Az Energia Charta az Európai Közösség kezdeményezésére a kilencvenes évek legelején létrejött multilaterális keret, amely az energetikai együttműködés közös alapelveit volt hivatott lefektetni az európai kontinensen. Az Európai Energia Charta 1991-es hágai aláírását követte 1994-ben az Energy Charter Treaty elnevezésű nemzetközi egyezmény, amely a WTO-normákhoz igazodva a diszkriminációmentesség megteremtésére törekedett a beruházások, kitermelés, feldolgozás és szállítás területén.

¹⁵ Az atomenergia mellett többek között kiterjedt a villamos energetikára is.

2.2. Az energiadialógus eredményei és dilemmái

Az energiadialógus legnagyobb jelentőségét minden bizonnyal az adja, hogy elindította az érintettek rendszeres szakmai találkozóit az energetikai szférában. A legmagasabb szinttől kezdve az ágazati minisztériumi hivatalnoki és szakértői, valamint az üzleti szféra képviselőinek szintjéig rendeztek szakmai összejöveteleket, amelyek alkalmat adtak a különböző nézetek és érdekek megfogalmazására, azok ütköztetésére. Az energiadialógus mindenképpen pozitív szerepet töltött be a mindkét felet foglalkoztató problémák azonosításában, azok kezelésének elindításában. Azonban, ha az egyes konkrétan felvetett kérdéseket nézzük, a kézzelfogható eredmények már igen vegyesek. Számos, már a dialógus kezdetén jelentkező probléma orvoslása a mai napig nem történt meg, a válaszok húzódnak.

A szénhidrogén-szállítások vonatkozásában az egyik már a kezdetekkor jelentkezett orosz aggály az egy forrásból származó szénhidrogén-szállításokra vonatkozó uniós plafon kérdésköréhez kapcsolódott. Ebben a kérdésben Moszkva nem kapott megnyugtató választ. Nyilvánvaló, hogy Brüsszel – ráadásul most már egyre növekvő mértékben – szorgalmazza az energia beszerzési forrásainak és szállítási útvonalának diverzifikációját. Mindez különösen érvényes a földgázra, amely esetében nemcsak egy meghatározó szerepű beszállító országgal állnak szemben, hanem a monopolpozíciót birtokló hatalmas Gazprom-birodalommal is. Megvitatták a felek a hosszú távú gázszerződések problémáját is. Az EU gázpiaci liberalizációs elképzelései ugyanis nem igazán állnak összhangban az ezekben vevői oldalon megfogalmazott hosszú távú kötelezettség-vállalásokkal. A kérdésben egyfajta kompromisszumos megoldásként az EU hajlott az orosz félnek a szükséges befektetések biztonságát hangoztató érvelése elfogadására, ugyanakkor nem engedett az ezekben a szerződésekben korábban előszeretettel alkalmazott területi klauzulák kérdésében, amelyek tiltották az orosz forrásból vásárolt gáz harmadik feleknek való továbbadását. Az euró használatának kérdése a kölcsönös energiaszállítások elszámolásainál azonban úgy tűnik egyenes elhalt, érdemi erőfeszítés az euróra történő átállás érdekében egyáltalán nem történt. Korlátozottak és lassan születnek eredmények a szállítási infrastruktúra biztonságos működésének közös javítása ügyében is. A már 2002-ben megfogalmazott uniós elképzelés egy, az egész kelet-európai, közép-ázsiai és kaukázusi térségre kiterjedő olaj- és gázhálózatot (vezetékek+tankerek) figyelő, baleset-megelőző közös monitoring-rendszer kiépítését célozta a műholdas rendszerek jövőbeli összekapcsolása révén. Csak 2007-re született megállapodás az ún. „figyelmeztető mechanizmus” kialakításáról is, amely jelentősebb kínálati vagy keresleti problémák esetén, azaz egyfajta válságkezelői eljárás részeként lép életbe.

A szénhidrogén-kereskedelem területén az egyik legfontosabb lépésnek azonban minden bizonnyal az ún. közös érdekelttségű projektek megnevezése és támogatása tekinthető. A közösen szorgalmazott infrastrukturális projektek-

ben való uniós érdekeltséget az energiaellátás mennyiségi és szállítási oldalról történő biztosítására irányuló törekvés alapozza meg, amelyet a meglévő útvonalak, vezetékrendszerek számának bővítésével kíván elősegíteni. Moszkva számára a saját szállítói pozíciója megerősítését célzó terveinek Brüsszellel való elfogadtatása nyilvánvalóan előnyös, még akkor is, ha ezeknek a terveknek a kivitelezése, finanszírozása már túlnyúlik az energiadiálógus keretein, s alapvetően az üzleti szférára marad.¹⁶ A 2001-es Synthesis Report már kísérletet tesz ilyen projektek konkrét nevesítésére, ide sorolja a tervezett észak-európai gázvezeték, a Belorusszián és Lengyelországon keresztülhaladó Jamal-Europe gázvezeték kapacitásának bővítését, valamint a Stokhman mező fejlesztését. Az olaj tekintetében megemlíti a Barátság és Adria vezetékek összekapcsolásának tervét, valamint az észak-kaspi olaj új és már meglévő útvonalainak fejlesztését és továbbiak kiépítését, többek között a Burgas-Alexandroupolis olajvezeték, amelyek lehetővé tennék az orosz olajszállítások növelését a régi és a kibővült EU-ba egyaránt. Gyakorlatilag ezek a kiemelt projektek mind a mai napig változatlanul megmaradtak.¹⁷ Az egyik leglátványosabb előrelépés az észak-európai gázvezeték ügyében történt: létrejött az orosz és uniós (elsősorban német) partnerek közötti kapcsolat, amely már a finanszírozási kérdéseket is taglaló konkrét szerződés-tervezet aláírásához is vezetett, megteremtve a megvalósulás legfontosabb előfeltételét.¹⁸ Az eredeti tervek szerint a vezeték mintegy 55 milliárd köbméter gáz szállítására lenne képes 2015-re. Jelenleg folyik a várható környezeti hatások tanulmányozása. A felek üdvözölhették a Jamal-Europe gázvezeték kapacitásnövelésének létrejöttét is, azonban a Jamal-2 vezeték megépítése elmaradt. Ugyanakkor egy másik közös támogatást élvező projekt elbukóban van: Horvátország – környezetvédelmi okokra hivatkozva – újabban nem támogatja a Barátság- és Adria- kőolajvezetékek összekapcsolását, ami a terv megvalósulását eredményezheti.¹⁹ Az utóbbi évek egyik eredménye továbbá az európai szállítási irány mint prioritás orosz megjelölése a jövőbeli észak-európai gázvezeték feltöltése szempontjából ígéretes Stokhman-mező kitermelésénél.²⁰ A Burgas–Alexandroupolis olajvezeték 2009-re várhatóan jelentősen hozzájárulhat majd az olajtankerek okozta környezeti kockázatok enyhítéséhez a török partoknál.

¹⁶ Ludvig (2008): pp. 137–139.

¹⁷ Az észak-európai gázvezeték projekt a későbbiekben bekerült a TEN (Trans-European Network) által kiemelten támogatott uniós fejlesztések közé is. Az Európai Unió érdeklődését fejezi ki az a tény is, hogy ko-finanszírozást vállalt a terv „*feasibility study*”-jának elkészítésében, különös tekintettel a projekt környezeti hatásaira. (Fourth Report, 2003, p. 4.) Az EU elkötelezettsége ezen projekt iránt néhány évvel később – a bővülés valamint az Ukrajnával való kapcsolatok alakulása szempontjából – problematikussá vált. Erről lásd később.

¹⁸ A 2005-ben bejegyzett North European Gas Pipeline Company jelenleg bejegyzett részei a német BASF AG és E.ON AG, illetve 2008 júniusától a holland N.V. Nederlandse Gasunie.

¹⁹ Az előzetes elképzelésről szóló 2002-es megállapodást még Horvátország is aláírta.

²⁰ Ráadásul az orosz fél ebbe a stratégiai fontosságú kitermelési projektbe nyugat-európai partnereket is beengedett, pl. a francia Total személyében.

Az energiadialógus egy széleskörű, minden érintett felet – állami képviselők, nemzetközi pénzügyi szervezetek, üzleti élet szereplői – bevonó együttműködési mechanizmus kiépítését szorgalmazza. (*Synthesis Report* 2001: p. 3.) Valamennyi esetleges közös érdekelttségű projekttel kapcsolatos koordinációs tevékenységre egy-egy ún. „*high-level group*”-ot (HLG) jelöltek ki, amelyek feladata a technikai követelmények, a finanszírozási szükségletek és az időtávok kidolgozása, valamint a megvalósulás elősegítése. Ezek a szakértői csoportok megerősítették a korábban kiemelt projektek létjogosultságát, ugyanakkor a megvalósíthatóság erősítése érdekében felvetették egy speciális kockázatkezelő garanciaalap létrehozásának szükségességét, amelynek megteremtése még mindig csak folyamatban van. A későbbiekben a *Progress Report*ok többször is említik a közös érdekelttségű projektek listájának bővítési lehetőségét – elsősorban az olajvezeték-hálózat fejlesztése kapcsán²¹ –, erre azonban a legutolsó jelentés megfogalmazásáig nem került sor.

Ami a szénhidrogén-kereskedelmen túlmutató együttműködési területeket illeti, kiemelkedik közülük a nukleáris tematika, a villamosenergia-piacok összekapcsolásának terve, valamint az energiahatékonysági és technológiai együttműködés. Ez utóbbi kérdéskör kapcsolódik a Kiotói Egyezmény kereteihez is. Az egyezmény oroszországi ratifikációja ugyanis újabb – finanszírozási forrásokkal is felérő – lehetőségeket nyit meg az EU-orosz energetikai párbeszédben a szennyezési jogok adásvétele, valamint az ún. „tisztá széntekológiák” közös alkalmazása kapcsán. Emellett számos energiahatékonysági projekt fut az EU támogatásával többek között az arhangelszki, asztrahányi és legújabbban a kalinyingrádi területeken. Érdekes megfigyelni, hogy az oroszországi energiamegtakarítás támogatása egyértelműen uniós érdek is: az oroszországi megtakarítás pótlólagos energiaforrásokat szabadíthat fel a növekvő uniós fogyasztás kielégítéséhez. A technológiai együttműködés egyik kézzelfogható gyümölcse a már az energiadialógus kezdeti fázisában létrejött, s azóta sikeres tevékenységet folytató EU–Orosz Energia Technológiai Központ, amelynek Moszkva ad otthont.

Kiemelkedő jelentőségű az elsőként Oroszországgal szemben konkretizált villamos energiarendszerek és piacok összekapcsolására vonatkozó közös elképzelés. Bár az ebben való orosz érdekelttség – a potenciális villamosenergia-export révén – nyilvánvaló, az uniós érdekelttség is kitapintható, hiszen a hálózatok összekötése elméletileg növeli az uniós árampiac biztonságát is.²² Ugyanakkor az EU oldaláról már a kezdetektől számos aggály, illetve feltétel fogalmazódott meg a tervvel kapcsolatban. Ezek alapvetően ahhoz a – nem alaptalan – európai aggodalmakhoz kapcsolódnak, miszerint Oroszországban a villamos energia ára nem költségtükröző, másrészt termelése során a környezeti szempontok figyelembevétele meg sem közelíti az unióban előírt normák, szabályok szigorúsági szintjét. További visszatérő uniós szempont az orosz villa-

²¹ Az EU a megnőtt volumenű tengeri szállítások kockázatainak figyelembe vételével különösen szorgalmazza a vasúti szállítási útvonalak fejlesztését.

²² Az orosz áramkivitel eddig Finnországra és a három balti államra korlátozódott.

mos energiatermelésben is meghatározó szerepet játszó nukleáris erőművek biztonságosságának megkérdőjelezése. Egyszerűen megfogalmazva, tartanak az olcsón, de a környezetre nézve káros, vagy annak biztonságát egyenesen kockáztató módon előállított orosz energia európai importjától. Előfeltétel továbbá, hogy a nyitásnak és mértékének kölcsönösnek kell lennie. Barysh konkrétan is megemlíti orosz versenyügyi problémákat, többek között azt, hogy az orosz energiaszolgáltató, az EESZ „unfair” módon, támogatott áron kapja az erőműveinek szánt gázt a Gazpromtól.²³ Másrészt az EU szemével az orosz Gazprom monopolpozíciója sem illik bele a közös képbe. Az orosz kitartás azonban úgy tűnik, hogy ebben a kérdésben egyelőre nem sok, de legalábbis lassan érő gyümölcsöt termett. Az összekapcsolást előkészítő vizsgálódásokkal – beleértve az érvényes és tervezett uniós és orosz piaci és környezeti szabályok egymásnak való megfelelését vagy eltéréseit – az uniós UCTE-t²⁴ és az orosz /FÁK IPS/UPS-t²⁵ bízták meg. Elméletileg 2004 közepére kellett volna elkészülnie a kérdésre vonatkozó különjelentésnek, ugyanakkor a szabályozás összehozásáról szóló beszámoló szükségességét az egy évvel későbbi jelentés szinte változatlanul tárgyalja. Csak 2005 januárjában kezdődött el a munka a hálózati összekapcsolás – orosz javaslatra szinkronikus módú – „*feasibility study*”-ja elkészítésének 2006-os végső céljával, pedig a kérdés immár több mint hét éve napirenden szerepel. Időközben az orosz fél Ukrajna és Moldova UCTE-hez való csatlakozási szándékára hivatkozva felvetette az ebből eredő hatások vizsgálatának szükségességét. (Seventh Progress Report 2006) A tanulmánykészítés finanszírozása egyébként a felek között egyenlő alapon történik, az uniós részéről a bizottság és az UCTE egyaránt hozzájárul a költségekhez, 75-25 százalék arányban.²⁶ Egyes szakértők határozottan állítják, hogy az unió, illetve annak villamos energetikai szervezete, az UCTE valójában nem szeretné Oroszországot tagjai közé sorolni, az UCTE nem kívánja hálózatát a posztszovjet térségre kiterjeszteni.²⁷ Az orosz cél ugyanis értelemszerűen a két rendszer, az uniós és a FÁK-on belül működő hálózat összekapcsolása. Mindenesetre 2002 márciusában az orosz-EU energiadialógus keretei között megrendezett konferencián sor került egy kooperációs egyezmény aláírására a FÁK Elektromos Áram Tanácsa²⁸ és az EURELECTRIC²⁹ között.

Oroszország azonban nemcsak az uniós gáz- és olajimportban, hanem a nukleáris anyagok behozatalában is meghatározó szerepű ország, különösen a

²³ Barysch (2004): p. 33. Természetesen a támogatás mértéke a belső orosz energiaárak változásával és a zajló villamos piaci liberalizációval is összefüggésben a jövőben mérséklődik.

²⁴ Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity

²⁵ Unified Power System/Interconnected Power System (IPS/UPS)

²⁶ A fele-fele arányban való finanszírozás jól jelzi az erőteljes orosz érdekeltséget, más esetekben jellemző az uniós költségvállalás.

²⁷ Ennek egyik igen gyakorlati oka lehet, hogy jelenleg az EU fölös villamosenergia-kapacitásokkal rendelkezik. Lásd pl. Kaderják (2006).

²⁸ CIS Electric Power Council

²⁹ Union of the Electricity Industry

2000-es évek bővülései óta. Részesedése az unió teljes dúsított uránium-behozatalából 2007-es adat szerint 35 százalékra rúg. Ez a magas arány azonban meglévő uniós joganyaggal ütközik: egy 1994-es döntés alapján egy ország részesedése nem haladhatja meg az EU urániumpiacán a 20 százalékot. Az energiadialógus a kezdetektől célul tűzte ki a helyzet rendezését, azonban mindezidáig eredmény nélkül. A vonatkozó egyezmény megkötése évek óta várat magára. Brüsszel a diverzifikációs direktívával érvel, míg Moszkva diszkriminációt, s érvényben lévő kormányközi és hosszú távú szerződéseit sértő magatartást emleget. A nukleáris tematika másik visszás kérdésköre az oroszországi nukleáris biztonsághoz kapcsolódik. Az EU ezzel kapcsolatos aggályait behozta az energiadialógusba is, miközben Moszkva a kérdést belügyének tekintve nem kíván ezzel az adott keretek között foglalkozni. Egy 2001-es EURATOM-orosz egyezmény azonban életben van a nukleáris biztonsági együttműködésről.

Nem történt látványos előretörés ugyanakkor az energiadialógus egyik alapvető, általános jellegű célkitűzésében, a szektorbeli uniós befektetések megélénkülésében.³⁰ Habár ezek nagysága az energiadialógus beindítása óta lényegesen emelkedett, ez nem jelenti az európai cégek súlyának emelkedését. Másrészt az is nyilvánvaló, hogy a szektorban általában megfigyelhető növekvő állami térnyerés a beindított külön párbeszéd ellenére az európaiakat ugyanúgy érinti, mint a többi országból érdeklődő befektetőt. Ráadásul nem sikerült érdemben előrelépni együttesen a befektetési klíma – a kitermeléssel és szállítással kapcsolatos jogi szabályozás erősítésével történő – javításának érdekében sem. Legsúlyosabb kérdésként az Energia Chartától való orosz vonakodás tartozik ide, amelyben továbbra sincs elmozdulás. Nem változtak érdemben az Oroszországban bevett befektetési formák sem. S bár Moszkvát meghívták a villamos energetikai és gázpiaci szabályozás uniós fórumaira, az uniós elképzelés az egyoldalú jogharmonizációról sem tűnik orosz oldalon különösebben vonzónak. Leginkább tagállami szinten vizsgálódva, az Oroszországgal folytatott kétoldalú párbeszédnek milyenségétől függően kerülhetnek egyes uniós tagállami cégek közelebb a „tűzhöz”, azok beengedését tehát nem a Moszkva-Brüsszel dialógus könnyíti meg. Jellemző a kölcsönösség, mint kritérium megjelenése: Oroszország azon országok cégeivel szemben barátságosabban viselkedik, ahol saját vállalatai befektetéseivel szemben is nagyobb a fogadókészség.

2.3. A kölcsönös függés mértéke

Ami jelen dolgozat témája szerint talán a legfontosabb, az a nagyon általánosan is megfogalmazható továbbra is élő kérdés, hogy tarthatók-e a kölcsönös füg-

³⁰ A későbbiekben ez a célkitűzés már a *kölcsönös* befektetések elősegítéseként jelentkezett, azaz Oroszország is jelezte igényét az uniós energiapiacokon befektetőként való megjelenésének támogatására.

gés elméletére alapozott, igen magas szinten stabilizálódott orosz szénhidrogén-szállítások. Elfogadható-e az EU számára Oroszország kimagasló aránya energia-behozatalában, s továbbra is tarthatónak, sőt kívánatosnak véli-e Oroszország az európai piac kiemelkedő szerepét piacai között? Úgy tűnik, s a következő fejezetekben ezzel a problémakörrel foglalkozunk majd, hogy ma már a válasz ezekre a kérdésekre korántsem határozott igen. Mindkét oldalon komoly diverzifikációs szándék fogalmazódik meg, az EU beszállítóinak számának növelését, a beszállítók jelenlegi arányaiban való jelentős módosításokat és új szállítási útvonalak kiépítését tervezi. Oroszország eközben azon igyekszik, hogy más piacok felé is nyisson, ugyanakkor csökkentse annak esélyeit, hogy potenciális versenytársai komolyabb pozíciókat szerezzenek meg európai piacán.

5. táblázat
Oroszország súlya az uniós (EU27-ek) szénhidrogén-behozatalában, %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Kőolaj (ezer tonnából számolva)						
Oroszország részesedése (%)	21,7	25,3	29,0	30,1	32,8	32,4
Kazahsztán részesedése (%)	-	-	-	-	3,9	4,5
Földgáz (terajoule-ból számolva)						
Oroszország részesedése	49,6	48,8	46,1	46,1	44,5	41,9

Forrás: The European Union and Russia (2007): pp. 26 és 28.

A „kölcsonös függés” az Európai Unió oldalán lényegesen kisebb mértékű, mint Oroszországból nézve, azonban ezzel együtt is igen magas. 2006-ban Oroszország súlya a teljes külső energia-behozatalból számítva nem érte el a 30 százalékot, igaz a fenti táblázat szerint egyes termékek, pl. a földgáz esetében azt lényegesen meghaladja. Az orosz olajszállítások tonnában számolva 2000 és 2004 között mintegy 60 százalékkal nőttek, s 2005-re csak kisebb mértékben estek vissza, ezzel 32 százalék körüli súlyt elérve. A földgáz esetében a mennyiségi növekmény ugyanebben az időszakban kisebb, 9 százalék körüli, s emellett az orosz súly az évezred elejihez képest csökkenő tendenciát mutat, azonban még így is kiemelkedően magas, 2005-ben közel 42 százalékos.

6. táblázat
Az EU27-ek aránya az orosz szénhidrogén-exportban,
volumenadatok alapján

	1996	1999	2004	2006*
<i>Földgáz</i>				
EU15-ök	37,2	41,8	48,1	52,0
Új EU12-ek	27,0	21,4	22,5	23,9
<i>EU27-ek együtt</i>	<i>64,2</i>	<i>63,2</i>	<i>67,9</i>	<i>75,9</i>
<i>Nyersolaj</i>				
EU15-ök	40,3	36,3	47,7	56,0
Új EU12-ek	24,0	31,2	27,8	24,7
<i>EU27-ek együtt</i>	<i>64,3</i>	<i>67,5</i>	<i>72,8</i>	<i>80,7</i>

Megjegyzés: * a 2006-ra vonatkozó arányok kisebb mértékben felfelé torzítanak, mivel az alapul vett orosz statisztika nem tartalmazza a Belorussziát célzó orosz szénhidrogén-szállításokat.

Forrás: Ludvig (2008) C/8-10. táblázatok és Tamozsennaja sztatyisztika vnyesnej torgovli Rosszijoszkoj Fegyercaciji (2007).

A rendelkezésre álló adatok alapján egyértelmű tendenciaként jelentkezik orosz oldalon az európai piac jelentőségének növekedése a kétezres évek folyamán. Ez a növekedés elsősorban a régi nagy uniós tagállamokkal bonyolított árucserének köszönhető. Összességében az EU tagállamai az orosz földgáz- és kőolajkivitel durván háromnegyedét veszik fel.³¹ E magas arány jelentősebb csökkentése – különösen a földgáz esetében – minden bizonnyal nem lehet reálisan kivitelezhető közép-, és csak igen komoly ráfordítások esetén hosszabb távon. Orosz oldalon tehát Európa primátusa minden bizonnyal fennmarad, s ez a magyarázata a FÁK-versenytársak korlátozására törő, azok exportkapacitásának fölvásárlását célzó orosz magatartásnak, miközben a piaci diverzifikáció meglehetősen lassan halad. Ez utóbbi eredményei leginkább a kőolaj és olajtermékek esetében érzékelhetők, miközben a kötöttebb földgáz esetében egyelőre alig-alig kitapinthatóak.

2.4. Az energiadialógus megbicsaklása

2003 végétől, 2004 elejétől kezdve különböző, elsősorban politikai jellegű okokkal magyarázhatóan az évtized elején még igen perspektivikusnak tűnő, nagy tervekkel és ambíciókkal jellemezhető EU-orosz kapcsolatrendszerben

³¹ A földgáz esetében 2006-ban Oroszország pontosan 9 régi és 10 új uniós tagállamnak szállított, míg a megfelelő számok a nyers kőolajat tekintve 12 és 10.

törés következett be.³² A kétoldalú viszonyrendszer újabb hullámvölgybe került, s onnan mind a mai napig nem sikerült kiemelkednie. A problémák nem hagyták érintetlenül az energiadialogust sem, különös tekintettel arra, hogy 2005-2006 telén majd 2007 elején az uniós bizalom megrendülésében az energetikai szállítások is szerepet játszottak. 2006. január elején a Gazprom az Ukrajnának járó földgáz mennyiségével csökkentette az Ukrajna területén keresztülhaladó – nyugat- és közép-kelet-európai partnereinek is szánt – földgáz mennyiségét, mivel nem tudott Ukrajnával megállapodni az adott év szállítási árainról. Ukrajna válaszul megcsapolta a vezetéket, s ennek következtében a többi célországba is a vártnál kevesebb gáz érkezett, ráadásul tél derekán. A fejlett nyugati világ a vitában egyértelműen Ukrajna mellett foglalt állást. 2007 elején egy újabb energiasokk következett be az orosz szállításokból kifolyólag: ekkor egy Belorussziával kialakult konfliktus miatt állította le Oroszország a Barátság kőolajvezetéken keresztül nyugatra irányuló szállításait, újból több európai uniós tagállam energiaellátását fenyegetve. Anélkül, hogy jelen tanulmány részletesen fejtegetné, hogy melyik félnek miben volt igaza, az egyértelműen megfogalmazható, hogy ezek az események nem kis szerepet játszottak abban, hogy az Európai Unió újragondolja saját energiastratégiáját, s benne az Oroszországhoz, valamint a térség többi szénhidrogénben gazdag országához való viszonyát.³³ Mindezt jól tükrözi az Európai Unió 2006. márciusi Zöld Könyve, amely az új energiastratégia alappilléreit kísérelte meg lefektetni. Megingott az orosz szállítások biztonságába vetett európai hit, amelyet csak felerősített az eközben egyéb okokból is megromlott politikai viszonyrendszer. Az egységes uniós hang megtalálásának szorgalmazása mellett előtérbe került a diverzifikációs problémakör, egyértelműen az orosz szállítói dominancia megtörésének céljával. Új infrastruktúra kialakításának szükségessége vetődött fel különösen a kötöttebb földgáz esetében, az Európai Unió e célból a posztszovjet térség többi országában is aktivizálta tevékenységét. S bár az új Zöld Könyv a komplexitást helyezi előtérbe a bilaterális vagy regionális szintű párbeszéd helyett, a valóságban igen aktív energiadiplomácia indult minden szóba jövő FÁK-ország irányába kifejezetten bilaterális módon.

Oroszországgal szemben újból kiemelt kérdéssé vált az Energia Charta orosz elfogadásának uniós követelése. Nyilvánvalóan Oroszországot, s leginkább a Gazpromot érinti az a 2007. őszi javaslatcsomag, amely alapján a jövőben az EU-ban a termelési-ellátási és a hálózatok működtetését célzó tevékenységeknek el kellene válniuk egymástól. A Gazprom ezzel kapcsolatban diszkriminációt emleget, miközben az uniós érvelés a trösztellenes előírásokra épül.

Az energiadialogus megrekedése nyilvánvalóan lépéseket hívott életre orosz oldalon is. Ekkoriban intenzifikálódtak az energetikai együttműködésre vonatkozó tárgyalások keleti irányban, többek között az orosz – és közép-ázsiai –

³² Az okok között is legfontosabbak az orosz belső politikai fejlődés erősödően autark irányvonala, az EU által elfogadhatatlan sajátos orosz demokráciaépítkezés, s másodsorban a „közös szomszédságban” egyre határozottabban fellépő érdekellentétek.

³³ Az eltérő értékelésekhez lásd pl. Wallander (2006) vagy Sokov (2006) írásait.

szénhidrogénekre is pályázó Kínával. S ekkortól váltak különösen fontossá a két oldalon jelentkező vezetékiprojekt-elképzelések ütközései is. Legnagyobb hangsúlyt a Nabucco – Kék Áramlat (később Déli Áramlat) tervek ütközése kapott. Jelenleg folyik az új orosz energiastratégia kidolgozása is.

Az energiadialógus megbicsaklásában természetesen közrejátszottak a tagállami szinten jelentkező érdekellentétek, azaz az EU-n belüli egységes fellépés hiánya, valamint az is, hogy a párbeszéd számos lényegi kérdésben nem számolt harmadik érintettek érdekeivel és szempontjaival, amelyek a későbbiekben az unió bővülése, majd az európai szomszédságpolitika kibontakoztatása során egyre inkább előtérbe kerültek. Különösen élesek az érdekellentétek a „közös érdekelttség” címkéjét viselő Északi Áramlat gázvezeték körül.

3) Energetikai kapcsolatok az Európai Szomszédságpolitika (ENP) keretein belül

Bár az Európai Unió energetikai szerepvállalása az Oroszországon kívüli poszt-szovjet térségben az utóbbi években látványosan megnőtt, többen azt mégis keveslik, mondván Oroszország a közös szomszédságban lényegesen aktívabb, s ezt csak egy hangsúlyosabb és célzottabb uniós hozzáállás lenne képes ellensúlyozni. Ehhez azonban szükséges előfeltétel lenne az egységes uniós energia-politika, benne egységes energetikai külpolitikával, ami az utóbbi évek tapasztalatai alapján uniós szinten is az egyik legnehezebben kezelhető probléma. Az egyes tagállamok más és más szerepet szánnak például Ukrajnának és Oroszországnak, s ezek az eltérő hangsúlyok egy-egy konkrét ügy kapcsán éles ellentétbe kerülhetnek egymással.³⁴ Tény az is, hogy míg mind az Oroszország érdekeiből, és az orosz kapcsolatokból kiinduló, mind pedig az oroszellenes, az orosz szerep drasztikus csökkentését célzó hozzáállás markánsan jelentkezik, igen gyenge, és szinte nem is hallható olyan megközelítés, amely egyfajta kompromisszumban, a különféle megközelítések egymáshoz szelídítésében

³⁴ Gromadzki–Kononczuk (2007): p. 31. Ráadásul az uniós és tagállami szint relatív passzivitása mellett az uniós üzleti körök sem igazán aktívak az unió és Oroszország közötti közös szomszédság energetikai piacán. Ennek egyik legfőbb oka éppen a jelenlévő orosz vállalati szereplők okozta erős versenytől való félelem. Szinte egyedüli kivételként említhető a Shell transznacionális társaság, amely Ukrajnában új gázmezők feltárásában vesz részt, illetve orosz partnerrel szövetkezve a benzin-kiskereskedelem területére is beszállt, mintegy 150 benzinkutat üzemeltet Ukrajnában, amely az ukrán piac kb. 3 százalékos részesedésével ér fel. A BP orosz partnerével együtt (TNK-BP) van jelen Ukrajnában, finomító tulajdonosként és benzinkút-üzemeltetőként is. A lengyel PKN Orlen ukrán finomító vásárlási kísérlete 2005 decemberében meghiúsult. (id. mű, pp. 34–35.)

gondolkodna.³⁵ Az sem mutat ilyen irányba, hogy az unió és Oroszország közötti energetikai párbeszéd és például a szomszédságpolitika keretei között folyó EU-posztszovjet együttműködés egymástól teljesen elkülönítve zajlik. Bár a kettőben számos hasonló elem található, a lényegi, húsbavágó kérdésekben ez a keretrendszer nem igazán könnyíti meg a különböző érdekek együttes szemlélését, s az esetleges érdekütközések közös kezelését, ami különösen élesen jelentkezik a sokszínű, de többnyire egymásnak ellentmondó, vagy egymást éppen séggel kizáró, ellehetetlenítő csővezeték-elképzelésekben. Mindezen hiányosságok dacára is jelentős uniós kezdeményezések indultak 2005-től kezdődően.

Részben a fentiekben jelölt új törekvéseknek adott új keretet az Európai Szomszédságpolitika keretei közé is beemelt elképzelés az európai Energia Közösségről (Energy Community). Az elképzelés lényegi eleme az energetika terén való jogi közelítési folyamatok erősítése az érintett országokban, sőt, konkrét célkitűzésként jelenik meg az uniós energetikai *acquis* bevezetése. A másik kitűzött cél, az előbbivel szoros összefüggésben az Energia Közösségbe meghívott országok bekapcsolása az uniós integrált gáz- és villamos energiapiacokba. A vázolt célok mindkét területen kissé túlmennek az EU-orosz dialógus célkitűzésein: 1. az energetikai *acquis* bevezetése ilyen egyértelműen Oroszország kapcsán nem fogalmazódott meg, csak egyfajta harmonizációs útról tárgyaltak a felek; 2. Az EU-orosz dialógus még nem tartalmazta a gázpiacok összekapcsolásának tervét, bár Oroszországot is bevonta a szektor uniós szabályozói fórumát jelentő „*Madridi Fórumba*”. Az Energia Közösségben az egyébként tagsági alternatívával rendelkező délkelet-európai országokon kívül néhány – ENP célország – európai FÁK-államnak is részvételt kínáltak. Legelőrehaladottabb Ukrajna bekapcsolódása. Ukrajna és Moldova 2006 novemberétől, Grúzia 2007 decemberétől megfigyelői státusszal vesz részt az Energia Közösség munkájában, látogathatja a különböző szakmai összejöveteleket, azonban anélkül, hogy a vitában részt vehetne vagy szavazhatna.³⁶ Ukrajna már 2005 decembe-

³⁵ Ami a második fajta ország-megközelítéseket illeti 2007-ben Krakkóban a lengyel, litván, ukrán, grúz és azeri elnök ült össze, hogy megvitassa a Kaszpikum térségéből orosz közvetítés nélküli olajimport lehetőségeit. Gromadzki–Kononczuk (2007): p. 34.

³⁶ Az Energia Közösség előzményének tekinthető az első uniós villamos energiadirektíva (1996), az első gázdirektíva (1998), valamint a két terület intézményesített szabályozói fórumának, a Firenzei és a Madridi Fórumnak a megteremtése. Az integrált piacok és az egységes szabályozás Dél-Kelet-Európára történő kiterjesztésének gondolata 2002-ből származik, 2003-ban került sor az Athens Memorandum of Understanding (2002) kiterjesztésére a villamos energiapiaci integrációról a gázpiacokra. 2004-ben kezdődtek meg a tárgyalások a dél-kelet-európai országokkal, amelyek regionális energiapiacának megteremtését az EU szintén ekkoriban kezdte szorgalmazni. Ekkor született meg az „Energia Közösség” elnevezés is. A vonatkozó jogi megállapodás aláírására (Treaty establishing Energy Community) 2005-ben, érvénybe lépésére 2006 folyamán került sor. A Treaty szerződő felei közé jelenleg Albánia, Horvátország, Macedónia, Bosznia és Hercegovina, Montenegró, Szerbia, valamint Koszovó tartozik. (Koszovó részéről az eredeti aláíró az ENSZ Ideiglenes Közigazgatási Missziója volt.) Ehhez a szerveződéshez kívánt a későbbiekben csatlakozni a fent említett néhány posztszovjet ország. Érdekesség, hogy a három posztszovjet országnak olyan szerveződéshez kínálnak csatlakozási lehetőséget, amelyben egyébként csak tényleges csatlakozásra meghívott balkáni államok vesznek részt.

rében, az Energia Közösség tényleges létrejötte előtt jelezte csatlakozási szándékát a formálódó szerveződéshez, de ekkor még csak megfigyelői státuszt ígért az EU. A tényleges tagságot az ukrán nukleáris erőművek biztonsági szintjére vonatkozó kielégítő értékelés meglétéhez kötötte.

Moldova és az Európai Unió közötti energetikai párbeszéd számos tekintetben, pl. a szektor reformjának vagy az uniós piacokhoz való integrációs célkitűzéseiben, ehhez kapcsolódóan az uniós UCTE-hez való tagsági kérelem benyújtásában hasonlít az EU-ukrán dialógushoz, az energetikai szálak jelentősége ugyanakkor lényegesen kisebb. Egyrészt maga a moldáv energiapiac mérete elenyésző az ukránhoz képest, ami az esetleges integráció szempontjából jelent az EU számára is sokkal kisebb fontosságú kérdést, másrészt hiányzik a tematikából az EU-ukrán párbeszéd velejét adó tranzitkérdés. Bár Belorusszia viszont ez utóbbi szempontból nézve a jelenlegi infrastrukturális hálózatot tekintve szintén lényeges tranzitország, az EU-belorusz energetikai kapcsolatok egyelőre nem intézményesítettek, mint ahogy maga az ENP sem kimunkált Belorusszia irányában, tekintettel a belorusz belpolitikai helyzetet elutasító uniós megközelítésre, s az ebből fakadó töredékes politikai kapcsolati formákra. Az Európai Unió természetesen Belorussziának is energetikai együttműködést kínált fel, azonban csak egy jelentős demokratikus váltás esetén.³⁷ Mindezekből adódóan a továbbiakban Ukrajnával foglalkozunk kiemelt hangsúllyal.

Az ENP-célországgá vált Grúzia Ukrajna és Moldova nyomdokain halad az EU-val való energetikai párbeszéd lényegi célkitűzéseit illetően. Az energetika azonban a Grúziára, Örményországra és Azerbajdzsánra vonatkozó Akciótervben is lényeges szerepet kapott. Grúzia tranzitszerepe miatt válhat a jövőben felértékelődő energetikai partnerre az unió számára. Már jelenleg is fontos tranzitország, hiszen rajta keresztül halad a Baku-Tbiliszi-Ceyhan olaj -, és a Baku-Tbiliszi-Erzurum gázvezeték.

Az Energia Közösségen és az ENP általános keretein kívül az Európai Unió kiemelt bilaterális energiadialógust indított be néhány ENP-országgal, köztük Ukrajnával és Azerbajdzsánnal.³⁸ Ugyanakkor a jelenlegi kereteken (pl. a későbbiekben bemutatandó „bakui kezdeményezésen”) túlmutató további regionális energiaegyezmény létrehozásán is gondolkodik, felmerült egy „Szomszédsági Energiaegyezmény” gondolata is, amelynek segítségével még hatékonyabb energiapiaci együttműködés lenne kialakítható termelő, fogyasztó és tranzitországok között.³⁹ Azerbajdzsán egyébként az egyedüli a posztszovjet térséghez tartozó, ENP keretek közé emelt országok közül, amely mint jelentő-

³⁷ Gromadzki–Kononczuk (2007): p. 32. Érdekeség, hogy bilaterális alapon Litvánia kezdeményezett energetikai együttműködést Belorussziával: 2006-2007 telén a belorusz-orosz olajkrízis idejében fordult azzal az ajánlattal Minszk felé, hogy Litvánián keresztül is induljanak olajszállítások Belorussziába. (id. mű, p. 34.)

³⁸ Az ENP célországai közül rajtuk kívül még Marokkóval, tervezi továbbá Algériával és Egyiptommal. Valamennyiükkel „*Memorandum of Understanding*” aláírásának formájában.

³⁹ Benita Ferrero-Waldner (2007).

sebb beszerzési forrás, a forrásdiverzifikációs uniós célkitűzésekhez jelentékeny hozzájárulást kínáló partnerországgént jelenik meg.

3.1. Ukrajna

A vonatkozó dokumentumok és a gyakorlati tapasztalatok alapján is az energetika az EU-ukrán együttműködés egyik kulcsterülete. Ugyanakkor az Európai Unió Ukrajnával folytatott energiadialógusában is igen jól kitapintható az unió oldaláról az EU-ukrán kapcsolatrendszer egészére korábban igen jellemző, de mindmáig fellelhető fenyegetettség érzése és ennek csökkentési igénye. Ukrajna az EU számára az energetika tekintetében is elsősorban biztonsági kérdés, s mint kulcsfontosságú tranzitország jelenik meg, amellyel az egyik fő célkitűzés a szénhidrogének tranzitjával kapcsolatos kockázatok minimalizálása. Ukrajnán keresztül jut el Európába az orosz gáz mintegy 70-80 százaléka, s a közép-ázsiai gáz szinte egésze is. Jelenleg az unió teljes gázimportjának mintegy 40 százaléka érkezik az ukrán hálózaton keresztül, továbbá az Oroszországból és Kazahsztánból származó olajbehozatal jelentős része is a Druzsba-vezetéken át. A jövőben az olajszállítás terén is növekvő szerepet szánnak az országnak, az Odessza-Brody vezeték Lengyelorszáig (Plockig) történő elvezetésének projektje keretei között, amely már a Kaszpikumból szállít majd olajat az uniós piacokra. A másik fontos fenyegetettség az ukrán nukleáris energia előállításához kötődik, ezen belül az ukrán erőművek biztonságának kérdéséhez, s konkrétan a csernobili felrobbant blokk biztonságos elszigeteléséhez. Mindezek a hangsúlyok valamennyi, az EU-ukrán energiakapcsolatokkal foglalkozó uniós elemzésben, dokumentumban igen jól kitapinthatók. Ukrajna ugyanakkor potenciális villamos energia exportőr is az uniós piacokon, a kialakult „energiadialógus” lényeges eleme ennek elősegítése, illetve a jelenlegi szint látványos növelése.

Az EU-ukrán „energiadialógus” meglehetősen fiatalnak tekinthető, bár már 2001 óta folyik a két fél között párbeszéd az energetikáról. A 2005 februárjában életbe lépő Akciótervben fogalmazódott meg először konkrétan is az energetikai együttműködés erősítésének igénye, s ez fejeződik ki a 2005 decemberében aláírt „Memorandum of Understanding on co-operation in the field of energy...” elnevezésű újabb kétoldalú dokumentumban. Az Akcióterv hét energiaspecifikus célkitűzést jelölt meg az ukrán energetikai szabályozás unióshoz való közelítésének, illetve az energiapiacok összekapcsolásának témájában, valamint szerepel a nukleáris biztonság javításának célkitűzése is az EU-RATOM-mal való együttműködés keretein belül. Már itt is megjelenik – az EU-orosz energiadialógushoz hasonlóan – a közös érdekeltségű infrastrukturális projektek előmozdításának igénye, természetesen az energiahordozó-tranzit biztonságának növelése érdekében.⁴⁰ A Viktor Juscsenko ukrán elnök, José

⁴⁰ EU-Ukraine Action Plan (2005).

Manuel Barroso Bizottság-elnök, és Tony Blair miniszterelnök, az Európai Tanács elnöke által aláírt „*Memorandum...*”, amely azonban csak egy politikai szándéknyilatkozat, a „közös érdekekből” kiindulva egyfajta közös stratégiát fogalmaz meg a felek között, amelynek célja az ukrán energiapiac „progresszív integrálása” az unióshoz. Ennek eszköze a szektorális megközelítésben kialakított négyponos „road map”: 1. nukleáris biztonság; 2. a villamos energia- és gázpiacok integrálása; 3. az energiaellátás és a szénhidrogén tranzit biztonságának elősegítése; 4. a hatékonyság, biztonság és környezetvédelmi szabványok ügyének előmozdítása a szénszektorban.⁴¹ Már ekkor előirányozták egy ötödik „road map” megteremtését is a jövőben, amely az általában vett energiahatékonyság javítását, a megújuló energiaforrások elterjesztését és a klímaváltozással kapcsolatos intézkedések honosítását célozza. A közös érdekek elsősorban az energiaszállítások diverzifikációjára és biztonságára, az energetikai infrastruktúra fejlesztésére és modernizálására, valamint a nukleáris biztonságra vonatkoznak, bár a *Memorandum* közös energiapolitikai kihívásként tünteti fel a az ukrán energiapiac reformját, az energiahatékonyság és a megújuló energia elterjesztésének ügyét is.⁴² A dokumentum ugyanakkor, ahogyan a neve is mutatja, nem több politikai szándéknyilatkozatnál, azaz jogilag nem kényszerítő erejű.

A jelen dolgozatban kiemelten kezelt szénhidrogén tematikához elsősorban a 2. és 3. terület illeszkedik, ugyanakkor az 1. kérdéskör is szorosan kapcsolódik. Amennyiben ugyanis Ukrajna valóban az uniós villamos energiapiac részévé, az uniós piacok szállítójává kíván válni, az EU szerint teljesítenie kell a nukleáris erőművekre vonatkozó nemzetközi biztonsági és környezetvédelmi előírásokat is. A villamos energia- és gázpiaci integráció azonban egyéb területeken is az *acquis communautaire* kulcselemeinek ukrán alkalmazását teszi szükségessé a környezeti kérdések, a versenypolitika és a megújuló energiaforrások területén. A 2. *road map* ehhez az alkalmazkodási, s nyitási folyamathoz kínál uniós technikai segítséget. Ami az alkalmazkodási folyamat időbeli megvalósulását illeti, Ukrajna az Energia Közösségről szóló Megállapodásban kidolgozott menetrendet vállalja magára is. A megvalósítás szerves részét képezi a megfelelő intézmények kialakítása, többek között a 2006 végére már tervbe vett Energiaszabályozó Felügyeleté. A villamos energiapiacok integrálásának azonban van egy fontos fizikai infrastrukturális feltétele is. Jelenleg az ukrán energiarendszernek csak egy kis szakasza van fizikailag összekapcsolva az uniós rendszerrel, s – az EU-orosz párbeszédhez hasonlóan – e probléma megoldásán, az uniós UCTE és az ukrán hálózat szinkronizált kapcsolódásának tervén dolgoznak a felek.

A 3. *road map* a szénhidrogének szállításával kapcsolatos tennivalókat gyűjti össze, a biztonságos tranzit feltételeinek megteremtése érdekében. Az ukrán tranzithálózat valóban gigászi méretekkel rendelkezik. A gázátersztő hálózat

⁴¹ Elsősorban a bányák biztonsági szabványaiával, valamint a szénbányászat környezetvédelmi kérdéseivel foglalkozó terület.

⁴² *Memorandum...* (2008): p. 3.

37600 km csővezeték-ből, 73 kompresszor állomásból és 13 föld alatti gáztározóból áll. Ezek segítségével jut el a keletről érkező földgáz az ukrán piacon kívül az Európai Unióba, a Balkán térségébe és Törökországba is. Az olajvezeték-rendszer hossza ehhez képest jóval szerényebb: 4600 km, amely 31 pumpáló állomás segítségével a 6 ukrán finomítót is ellátja olajjal, a közép-kelet európai országokba irányuló tranziton kívül. Ezeket a kapacitásokat növelné a tervbe vett Odessza–Brody vezeték meghosszabbítás, amely már a Kaszpikumból érkező olajat vinné tovább, tehát egyfajta diverzifikációt biztosítani a jelenlegi orosz dominanciával szemben. Az elmúlt években az olajtranzit évi 53-60 millió tonna között ingadozott, ami Ukrajnát fontos olajszállító országgá is emeli a már ma is kiemelkedő gáz-tranzitszerepkör mellett. Az olajtranzit-kapacitás meghaladja a napi 2 millió hordót.⁴³ Az ukrán tranzitszerep azonban lényegesen megnőhet az Odessza–Brody vezeték meghosszabbítása révén, ugyanis ezáltal Ukrajna olyan fontos szárazföldi tranzitországgá válik, amely Oroszország és Törökország, valamint az áteresztő kapacitását és a környezeti hatásokat tekintve korlátozott fogadóképességű Boszporusz-Dardanellák – szoros elkerülésével juttat majd kaszpi-térségbeli olajat Közép-Európába, mégpedig két másik GUAM-államon (Grúzián és Azerbajdzsánon) keresztül.

Tekintettel a feladatok nagyságára és jelentőségére, a vonatkozó *road map* egy közös EU-Ukrán Szénhidrogén Technikai Támogató Csoport (EU-Ukraine Hydrocarbon Technical Support Group) létrehozását irányozza elő még 2005 vége előtt. Ennek a testületnek a feladata: 1. az ukrán hálózat modernizációjáról és infrastrukturális fejlesztéséről szóló komplex terv elkészítése; 2. egy biztonsági monitoring rendszer kidolgozása; 3. potenciális reformopciók kimunkálása az olaj- és gáztranzitra Ukrajna érdekeinek figyelembe vételével; 4. egyéb potenciális források beazonosítása, beleértve az LPG és LNG⁴⁴ kínálta lehetőségeket is; 5. az ukrán szénhidrogénszektor műszaki szabványainak és előírásainak harmonizálása az uniós joganyaggal; 6. az olajtermékek minőségének független igazolásával foglalkozó modern laboratórium létrehozása; 7. Ukrajna támogatása az uniós gáz- és olaj szabályozás alkalmazásában; 8. Ukrajna segítése saját nemzeti ellátásbiztonsági stratégiájának megvalósításában, ennek érdekében az EU gyakorlatának megfelelő stratégiai olajkészlet menedzselési keretének kialakítása.⁴⁵ A megjelölt feladatkör tehát valóban komplex és igen lényeges problémák kezelésére, megoldására irányul.

Az Oroszországgal folytatott gyakorlatnak megfelelően ezeknek a „road map-eknek” a megvalósulását is monitoring alá vetik, és az eredményekről évente jelentésekben számolnak be.⁴⁶ Ezen túlmenően a bizottság az ENP ukrainai előrehaladásáról szóló éves ún. Haladási jelentésben (Progress Report) is áttekinti röviden az ukrán energiaszektorban elért eredményeket és a fennmaradt hiá-

⁴³ Ukraine is maps (2008): p. 111.

⁴⁴ Liquefied Petroleum Gas és Liquefied Natural Gas.

⁴⁵ Lásd Memorandum of Understanding (2005).

⁴⁶ Az első Progress Report 2006 októberében, a második 2007 szeptemberében készült el. Mindkettő elfogadásáról említés történt az azévi csúcson.

nyosságokat.⁴⁷ A 2007-es jelentés szerint „Ukrajna jó eredményt ért el a szektor fejlesztésében”.

Az eredmények rövid idő alatt is meglehetősen jelentősek. Ukrajna egy újonnan létrehozott ügynökség megteremtésével elkötelezte magát a minimális olajkészlet létrehozása, valamint az Odessza–Brody olajvezeték irányának megfordítása mellett.⁴⁸ Az első *Joint Report* már arról számol be, hogy a vizsgáldás egyértelműen megmutatta, az elképzelés technikailag, gazdaságilag és környezeti szempontok alapján is életképes. Első körben egy 52 km-es beruházási szakaszra, valamint az odesszai olajterminál fejlesztésére vonatkozóan folynak előkészítő munkálatok. Ukrajnának az érintett szállítókkal és fogyasztókkal olyan megállapodásokra kellene jutnia, amelyek lehetővé teszik évi minimum 8 millió tonna olaj szállítását és fogyasztását. Ennek érdekében lépések történtek Azerbajdzsán, Grúzia, Kazahsztán és Litvánia projektbe történő bevonására. A 2008. áprilisi országértékelő jelentés (*Progress Report Ukraine*) ezekről már úgy számol be, hogy az érintett országok az adott projektben együttműködnek majd. Ami az olajkészletek kialakítását illeti, a vonatkozó törvénytervezet elkészült. TACIS-keretek között folyik az ukrán tranzit gázhálózat működtetési reformjának kidolgozása is. A fő cél a hálózat hatékonyságának, átláthatóságának és megbízhatóságának növelése. Ennek érdekében több „rehabilitációs projektet neveztek meg. Döntés született a már működő kofinanszírozású Boyarka gáz mérőközpont olajszektorra való kiterjesztéséről is. A központ teljes beüzemelése folyamatban van, s az elképzelések szerint egyfajta regionális szerepkört is kapna. Az ukrán gázhálózat reformjának beruházás-szükségleteiről is született egy előzetes felmérés. E szerint 2007–2013 folyamán mintegy 2500 eurónyi beruházás lenne szükséges. Ennek az előteremtésére a felek egy donor-konferencia megszervezésében egyeztek meg, amelyen különböző nemzetközi pénzügyi szervezetek (Világbank, EIB, EBRD), a magán-szféra, valamint Ukrajna és az uniós tagállamok nemzeti pénzügyi szervezetei vennének részt. Ukrajna Energia Közösség-beli tagságának ügyében 2007 nyarán a bizottság elkészítette az ukrán energiaszektorról és a csatlakozás megvalósíthatóságáról szóló értékelését. Ukrán kérésre a bizottság technikai segítséget nyújt a statisztika, az előrejelzés és az energiamérlegek összefüggésében is.⁴⁹

A piacok integrációjával foglalkozó munkacsoport több testvérprogramot (Twinning) indított be többek között a villamos energiával, gázszektorral és a minimum olajkészletekkel kapcsolatban. Az EU elméletileg jóváhagyta Ukrajna UCTE tagsági kérelmét is – a moldáv kéréshez hasonlóan. Mindkét ország akkor válhat tényleges taggá az uniós rendszerben, amikor teljesíti az UCTE elvá-

⁴⁷ Progress Report Ukraine, SEC(2008) 402.

⁴⁸ A vezeték ugyanis az eredeti tervekkel ellentétes iránnyal működik, kapacitáskihasználtsági okokkal magyarázhatóan. EU–Ukrajna–Lengyelország körben, uniós finanszírozásban elkezdődött a vizsgálata annak, hogy miként lehet a vezetéket a lengyelországi Plock-ig meghosszabbítani.

⁴⁹ Second Joint EU-Ukraine Report (2008): pp. 3–4.

rásait. Ennek előkészítő folyamata is beindult, az UCTE külön munkacsoportot hozott létre e célból. Ez azonban minden bizonnyal nem kis feladat az ukrán (és moldáv) energiaszektor számára.⁵⁰ Az EU 2006 júniusában nyújtotta át „kívánságlistáját” az ukrán piac integrációs tervével kapcsolatban, lényegében a szabályozói szervezetek felelősségéről, a műszaki szabványokról, a statisztikáról és az „unbundlingról”.⁵¹ A kapcsolódó, a bizottság által javasolt munkaterv annak vizsgálatára irányul, hogy a meglévő és tervezett szabályozások mennyiben állnak összhangban az uniós gáz- és villamos energiadirektívákkal. Szintén a jelentős célkitűzések között szerepel a szükséges intézményi szerepek erősítése, különös tekintettel a Nemzeti Energiaszabályozó Bizottság és a villamos energia- és gázáteresztő rendszer működtetőire. Az előbbi bizottság függetlenségének megteremtése érdekében az ukrán hatóságok egy törvénytervezetet készítettek, amelyet benyújtottak az ukrán törvényhozáshoz. A kereskedelmi gázárak kialakításának elősegítésében is technikai segítséget nyújt Brüsszel. Ezzel kapcsolatban már a második jelentés tekintélyes előrehaladásról számol be, amennyiben az ukrán fogyasztói árak elkezdtek közelíteni a költségek szintjéhez. Az ukrán energiastratégia mellé elkészült az ágazat reformterve is.

Jelentős előrelépés történt a nukleáris együttműködés terén is: 2006 szeptemberében lépett életbe az Euratom-Ukrajna megállapodás a nukleáris energia békés felhasználásáról való együttműködésről. Ukrajna elindította önértékelő munkáját az ukrán nukleáris erőművek biztonságának témájában, amelyet nemzetközi szakértők – uniós és a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség részéről történő – véleményezése egészít ki.⁵² Ugyanakkor a Khemelnitsky 2. számú és a Rovno 4. sz. nukleáris erőműblokkok (K2R4) modernizációs programjának alkalmazása, és más, a nukleáris tematikát érintő feladatok végrehajtása nem kielégítő módon halad.

Természetesen már 2006-ban elkezdődött a munka a szénsetektor reformjával kapcsolatban is, elsőként ukrán oldalról kezdeti lépések történtek a bányák biztonságának növelése érdekében, ezeket azonban az unió még kevesli. 2007 folyamán EU-ukrán viszonylatban is – az orosz relációhoz hasonlóan – felfutott az ún. *clean coal* technológiák területén való együttműködés, ez azonban még csak megvalósítás előtt álló terv, szemben a konkrét oroszországi projektekkel.

⁵⁰ Első Progress Report, p. 2. Ez a munka egyébként szorosan kapcsolódik a TACIS-keretek között zajló, a villamos energetikai TEN-hez való ukrán kapcsolódást vizsgáló, valamint az EU-orosz energiadialógusban kitüntetett szerepet kapott UCTE és IPS/UPS rendszerek összekapcsolhatóságát elemző megvalósíthatósági tanulmány készítéséhez.

⁵¹ Az „unbundling” az új uniós megközelítésben a különböző kapcsolódó tevékenységek, a kitermelés, szállítás és kereskedelem egymástól való leválasztását jelenti, abból a célból, hogy egy adott cég (pl. az orosz Gazprom) a piacon ne szerezhessen több lábon is álló monopolpozíciókat.

⁵² Négy területen folyik vizsgálódás: tervezési biztonság, működési biztonság, radioaktív hulladékok ügye és szabályozói kérdések. Second Joint EU-Ukraine Report (2008): p. 1.

Az 5. *road map* témájában egy átfogó, az ukrán gazdaság energaintenzitásának lényeges csökkentését célzó Akcióterv kidolgozásába fogtak, az uniós tapasztalatok és szakértelem széles bevonása mellett. E célból egy ún. „twinning projekt” kidolgozása zajlik.⁵³ Munkacsoport alakult az éghajlatváltozások hatásaival kapcsolatban is. Egy, az ukrán energiahatékonyságról, a megújuló energiáról és a klímaváltozás kezeléséről szóló *road map* jelenleg áll kidolgozás alatt, elsőként az épületek energiahatékonyságának vizsgálatára és a célterületekre vonatkozó kölcsönös információáramlás biztosítására fókuszálva.⁵⁴ Az ukrán törvényhozás is foglalkozott a témával. Elfogadtak egy bioüzemanyag- és biomasszával foglalkozó cég alapításáról szóló programot is.

A közös, valamint az ukrán energiaszektor átalakítását célzó projektek finanszírozásában az uniós pénzügyi intézmények vesznek részt, többek között az EIB és az EBRD. 2006 szeptemberében született megállapodás a két intézmény pénzügyi támogatásáról az ukrán energiaszektor uniós integrációját illetően, többek között gáz- és olajmérő állomások létesítéséről az ukrán határokon, amelyektől az átláthatóság növekedését várják. Korábban természetesen az unió a TACIS program által is nyújtott támogatást az ukrán energiaszektornak.⁵⁵ Egyébként az EU biztosítja a legjelentősebb támogatást a Csernobili Védőalapba is, amelyet az EBRD kezel. A nukleáris együttműködés finanszírozásában az ún. nukleáris biztonsági együttműködési eszköz (*Instrument for Nuclear Safety Cooperation*) játssza a főszerepet.

A 2007-es Ukrán Nemzeti Akcióprogram alapján a szektor az elért fejlődés és az EU–Ukrán Akcióterv energetikára vonatkozó célkitűzései teljesítésének függvényében juthatott hozzá a megítélt uniós ENPI-forrásokhoz, amelynek nagysága azonban jól tükrözi az energia kétoldalú kapcsolatokban játszott kiemelkedő szerepét: az adott évben összesen kapható 142 millió eurós költségvetés több mint felét, 87 millió eurót használhatott fel elméletileg a szektor. A 2008-as Progress Report Ukraine már arról számol be, hogy kiemelt projektek nemzetközi pénzügyi szervezetek általi finanszírozásának biztosítása már folyamatban van. Bár számos területen történt előrelépés, igen sok munka még hátravan a megjelölt célok eléréséhez, s az ehhez szükséges finanszírozás előteremtéséhez. Az mindenestre a fentiekből is jól kitapintható, hogy az EU–ukrán energetikai párbeszédben kiemelten kezelt kérdéskörök egyúttal az unió számára lényegi fontosságú érdekeltségeket tükröznek – mint pl. az energiatranzit biztonságos és áttekinthető működése –, azaz a felkínált uniós támogatás korántsem önzetlen!

⁵³ Joint EU-Ukraine Report (2007): p. 2.

⁵⁴ Second Joint EU-Ukraine Report (2008): p. 5.

⁵⁵ A nukleáris együttműködés terén az EURATOM is kiveszi részét a finanszírozásából, többek között egy jelentősebb kölcsön révén, amelyet K2R4 modernizációra szántak. (Memorandum... (2005): p. 2.)

3.1.1. Diverzifikáció

A diverzifikációs problémakör többféleképpen érinti az EU-ukrán energetikai szálakat, egyúttal erősítve és gyengítve is Ukrajna tranzitszerepét. A probléma Ukrajna számára az orosz szállításoktól való függés csökkentésének igényében jelentkezik. Másik oldalról, az unió egyszerre érdekelt a keleti irányból, Ukrajnán keresztül érkező orosz szállítások jelenlegi igen jelentős szerepének csökkentésében (pl. a földgáz tekintetében), s ugyanakkor – akár Ukrajnán keresztül is – az Oroszországon kívülről, tehát más forrásországokból érkező gáz- és olajbeszerzési lehetőségek, köztük új útvonalak megteremtésében. Mindezek az érdekek azonban összeütközésbe is kerülhetnek egymással. Az EU-ukrán energiadiálógus egyik legfőbb célja kellene legyen ezeknek az ellenérdekeltségeknek a kezelése, mindkét partnert kielégítő kompromisszumok kidolgozása. Ebben az értelemben az ukrán földgáztranzit szerepkör várható csökkenését, többek között az Ukrajna és más uniós tagállamok által erősen kritizált Északi Áramlat vezeték megépülését kompenzáló projektként fogható fel az olajtranzit-szerepet növelő Odessza-Brody vezeték meghosszabbító közös EU-ukrán projekt. Ez utóbbi az unió számára két legyet üt egy csapára: 1. lehetővé teszi az oroszok kívüli – kaszpikumi, közép-ázsiai – források fokozottabb bevonását az uniós olajpiacokra; 2. szállítási útvonal diverzifikációt, azaz tranzitdiverzifikációt is jelent. Érthető azonban Ukrajna politikai és anyagi motivációktól is fűtött törekvése, amely a kiemelkedő gáztranzit-szerepkör megtartására irányul. Ilyen ukrán elképzelés az ún. „Fehér Áramlat”, amelyért Timosenko kormányfő a legmagasabb szintű EU-ukrán fórumokon is szót emelt. Ez a projekt türkmén gáz szállítását célozná Ukrajnán keresztül, egy új, Türkmenisztánig elérő csővezeték lefektetésével. Ehhez az elképzeléshez szeretne Ukrajna uniós támogatást szerezni. Szerintük az EU által jelenleg támogatott Nabucco-projekthez képest ez az elképzelés” gazdaságilag hatékonyabb”.⁵⁶ Bár az ukrán kormányfő az Oroszországgal való harmonikus kapcsolatok szükségességét hangsúlyozza, új vezeték-elképzeléseik, amelyek transz-kaspi és transz-kaukázusi vezetékek megépítésére vonatkoznak, egyértelműen Oroszország szállító szerepének visszaszorítására, ugyanakkor a kiemelkedő ukrán tranzitszerep megtartására irányulnak.⁵⁷

3.2. Azerbajdzsán

Bár az európai integrációs elkötelezettséget tekintve Grúzia irányvonala a legegységesebb a három kaukázusi ország közül, mégis az EU-azeri párbe-

⁵⁶ Timosenko (2008a).

⁵⁷ Timosenko (2008b).

széd emelkedik ki jelentőségében.⁵⁸ Az utóbbi években megdőbbséget GDP-növekedést produkáló Azerbajdzsán szénhidrogén-készletei a diverzifikációt zászlajára tűző Európai Unió számára is egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert.⁵⁹ Azerbajdzsán már 2006-ban is az unió 10. legjelentősebb, a teljes uniós energiainport 1,5 százalékát kitevő beszerzési forrása volt. Az országból származó teljes uniós behozatal (EU25-ök) 93 százalékát tették ki az energia-hordozók.⁶⁰ Bár az energetika az EU-orosz kapcsolatrendszerhez hasonlóan a gazdasági kapcsolatrendszer veleje, a vonatkozó uniós dokumentumokból ez az elsőbbség egyelőre nem rajzolódik ki ilyen egyértelműen. (Az orosz relációhoz hasonló esetben is az arányában jelentős uniós kereskedelmi hiány.) Azerbajdzsánnal – a többi posztsovjét államhoz hasonlóan – számos szálon fut az együttműködés. A 2. táblázatból azonban szemléletesen látszik az azeri növekvő szerep az uniós energiainporton belül, különösen 2005 után, az Oroszország elkerülését lehetővé tevő Baku–Tbiliszi–Ceyhan vezeték működésbe lépésétől kezdve. Míg az oroszországi Novorosszijszkon keresztül 1,2 millió tonna olajat szállítottak Európába 2006-ban, az újonnan átadott vezetéken mintegy 10 millió tonna olaj érkezett a kontinens nyugatabbra fekvő részeibe. 2007 áprilisára az európai mediterrán térség már 14 millió tonna fehér aranyat kapott, s a csővezeték tervezett végső kapacitása eléri az 50 millió tonna/év mennyiséget.⁶¹ A jelentősebb posztsovjét partnerek közül Azerbajdzsán növelte legdinamikusabban szénhidrogén-kivitelét az Európai Unióba a kétezres évek elejéhez viszonyítva. Két év alatt, 2004-hez képest több mint négyszeresére nőtt az azeri szénhidrogénszállítások – elsősorban az olaj – mennyisége. Ez a kazah szállítások durván felével, az Oroszországból származó uniós szénhidrogén-behozatal 5 százalékával ért fel az adott évben. Ráadásul ez a részese-délnövekedési tendencia vélhetően a jövőben is folytatódni fog, mivel mindkét partner igénye a partnerség szorosabbá fűzése, s az uniós diverzifikációs törekvések megvalósulásának azeri ásványkincsekkel való elősegítése, újabban az olajon kívül a gáz esetében is. Azerbajdzsán az utóbbi 1-2 évben minden főrumot megragad, hogy kifejezze érdekeltségét az unióval való együttműködés

⁵⁸ Az Európai Unióval való kapcsolatok fontossága a három ország külpolitikai prioritásai között eltérő helyet foglal el. Grúzia az Unióhoz való közeledést, a tagjelöltség megszerzését egyik legfontosabb külpolitikai céljának tekinti, Azerbajdzsán számára viszont egy fokozatos közeledés tűnik kívánatosnak, míg Örményország egyáltalán nem számol az uniós tagsági lehetőséggel. (Nuriyev 2007, p. 2.) Mindegyikük más és más hidat is épített ki az EU felé: Grúzia hagyományosan nyugat-orientált elitjén, Örményország a jómódú örmény diaszpórán keresztül, míg Azerbajdzsán energiaforrásai segítségével kapcsolódik Nyugat-Európához. (id. mű, p. 7.) Az Európai Unió a maga részéről mindhárom országnak ugyanolyan kereteket kínál az ENP-n keresztül.

⁵⁹ Az azeri gazdaság növekedése az energiaszektor virágzásának köszönhetően 2005-ben 26,4 százalékos, 2006-ban világszerte 36,6 százalékos volt!

⁶⁰ Az energiainport értéke ebben az évben megközelítette az 5 milliárd eurót. A teljes áru-struktúrát tekintve Azerbajdzsán importoldalon a 44., exportoldalon a 61. legjelentősebb külkereskedelmi partnere volt az EU25-öknek 2006-ban.

⁶¹ Nuriyev (2007): p. 8.

erősítésében, s igazolja növekvő szállítóerejét.⁶² Talán Azerbajdzsán számít az uniós Nabucco-projekt leghatározottabb FÁK-beli támogatójának is, legalábbis szállítói oldalról mindenképpen. Bár korábban az azeri gázvezetékrendszerbe csak Oroszországból és kisebb mértékben Iránból érkezett gáz, az Azerbajdzsánban feltárt Shah Deniz-mező ígéretes tartalékokat biztosít a gázexportőri szerep megerősítéséhez is. Az újonnan feltárt azeri gáz európai piacokra juttatása ma még nem megoldott. A Baku–Tbiliszi–Erzurum gázvezeték csak a török piacig jut el, s ez egyelőre egy háromoldalú ügylet az érintett ország között. A mező nagysága további piacok bevonását teszi szükségessé Azerbajdzsán számára. Az olajkivitelnél köszönhetően Azerbajdzsán már ma is az EU legjelentősebb kereskedelmi partnere a három kaukázusi ország közül.

Az Európai Unió abban érdekelt, hogy a nagy geopolitikai játszma egyik fontos célterületét jelentő kaukázusi térségben egyik nagy nemzetközi erő se monopolizálhassa az erőforrásokat: sem Oroszország, sem Törökország, sem Irán, sem pedig a térségben igen aktív politikát folytató USA. Azerbajdzsán, ügyesen kihasználva az unióban előtérbe került ellátás- és szállításbiztonsági szempontokat, egyre határozottabban érvel a térségen belüli politikai konfliktusok megoldásában való aktívabb uniós részvétel mellett, mondván, azok megoldása hosszabb távon egyúttal hozzájárulás az energiaszállítások biztonságának növeléséhez is.

Az uniós szállítások biztonságának növelését azonban nemcsak a kiépült és jövőben tervezett vezetékhálózat adja. Azerbajdzsán ugyanis a többi olaj- és gáztermelő FÁK-országhoz képest az egyik legbarátságosabb, legnyitottabb politikát folytatja a külföldi befektetőkkel, köztük az Európai Unióból érkezőkkel szemben is. A legjelentősebb európai cégek jelen vannak az azeri kitermelésben, többek között a British Petroleum, a francia Total Fina Elf vagy a norvég Statoil partnerségi megállapodást kötött azeri partnerével. A külföldi cégek technológiai ismeretei és nem utolsósorban anyagi forrásai minden bizonnyal elősegítik az azeri olaj- és gázkinccs Európába jutását.

3.2.1. Az EU-azeri energetikai párbeszéd intézményes keretei

Azerbajdzsán az EU számára nemcsak ígéretes szállító, hanem (Grúziával egyetemben) fontos tranzitország is a közép-ázsiai térségből érkező ásványkincsek továbbszállításának biztosításához.⁶³ Nyilvánvalóan e kettős szerep áll an-

⁶² Lásd például a Magyarországon 2007 szeptember 17-én a Financial Times főszervezésében „*Gas for Europe: New Competition, Routes, Suppliers – A Role for Nabucco?*” c. megrendezett nagy nemzetközi Nabucco-konferenciát, amelyen Azerbajdzsán miniszteri szinten képviseltette magát.

⁶³ Többek között egy transz-kaspi vezetékek megoldása Azerbajdzsán összekapcsolását Türkmenisztánnal, a Kaszpikum másik jelentős gáztermelőjével. Nemrégiben a két ország megállapodott arról, hogy egy ígéretes mezőt közösen fejlesztenek ki, s ez annak ellenére, hogy Türkmenisztán – Kazahsztánnal együtt – Oroszországgal is leszerződött egy rivális gázvezeték megépítéséről, esélyt ad a vezetékek megvalósulására. Természetesen bonyolítja a

nak háttérben, hogy az utóbbi időben az unió is egyre aktívabb Azerbajdzsán irányában. Igaz, Azerbajdzsán csak később csatlakozhatott az uniós kezdeményezésekhez, 2004-ben vált ENP-célországgá, s így a rá vonatkozó, az ENP keretei között született Akcióterv is csak 2006 novemberében került elfogadásra. Az unióval folytatott párbeszéd azonban már korábban aktivizálódott, s a 2006. novemberi magas szintű találkozót számos kezdeményezés előzte meg. Többek között a Partnerségi és Együttműködési megállapodás 1999-es megkötése, s ehhez kapcsolódóan egy energetikai és közlekedési albizottság létrehozása 2005-ben, illetve az EU különleges megbízottjának kinevezése a dél-kaukázusi térségbe 2003 nyarán. Magáról az Akciótervről egyébként 2005 tavaszán indultak a tárgyalások. Nem véletlen, hogy az uniót megrázó orosz-ukrán gázárvitához kapcsolódó csapelzárást követően ezek a tárgyalások felgyorsultak, s 2006 ősz végén sor kerülhetett Alijev elnök brüsszeli látogatására, s a vonatkozó dokumentumok aláírására. Ez a találkozó nyitott új fejezetet az EU-azeri kapcsolatokban. Azerbajdzsán egyre határozottabban keresi Európa támogatását Oroszország és Irán térségbeli politikai és gazdasági nyomásával szemben is.

A legfontosabb vonatkozó közös dokumentum azonban kétségtelenül az ukránhoz hasonló „Memorandum of Understanding”, amelyet 2006. november 7-én, alig egy héttel az ENP Akcióterv fent említett elfogadása előtt írtak alá a legmagasabb szinten. Az Európai Uniót az Európai Tanács akkori elnöke, a finn Matti Vanhanen és Barroso, a bizottság elnöke, míg Azerbajdzsánt Alijev elnök képviselte. Az unió és Azerbajdzsán közötti energetikai együttműködés ebben a dokumentumban a legkimunkáltabb. Az anyag hossza önmagában is jelzi az energetikai kapcsolatok kiemelt jelentőségét.⁶⁴ A közös dokumentum érthető módon az uniós energetikai anyagokra (pl. Zöld könyvek), az ENP vonatkozó elemekre, valamint az 2005-ös „Azerbajdzsán szénhidrogén- és energiaszektorának fejlesztésére vonatkozó állami programjára” épít. Ebben a dokumentumban egyértelműen megfogalmazódik a felek közös érdekeltisége: „Felismerve, hogy az energia terén az EU és Azerbajdzsán érdekei konvergálnak és mindkét fél nyerhet a vonatkozó energiapiacok integrálásából, ezáltal erősítve mindkét fél energiabiztonságát...”⁶⁵ A közös érdekek mindkettejük számára diverzifikációs törekvésekben, a szállítások biztonságának erősítésében, az energetikai infrastruktúrák modernizálásában és fejlesztésében ragadhatók meg, bár a dokumentum az Ukrajnával kötöthöz nagyon hasonlóan itt sorolja fel az energiapiaci reformokat, a hatékonysági és energiatakarékossági kérdéseket, valamint a megújuló energia növekvő térnyerésének szükségességét is. Az együttműködésre használt elnevezés: stratégiai partnerség. A legfontosabb célok Azerbajdzsán esetében is: az uniós energiapiacokhoz való fokozatos sza-

problémát a Kaszpi-tenger megosztásáról szóló megegyezés elhúzódnása. Nuriyev (2007): p. 9.

⁶⁴ A Kazahsztánnal aláírt Memorandum például lényegesen rövidebb.

⁶⁵ Támaszkodik továbbá az azeri, alternatív és megújuló energiaforrásokkal foglalkozó 2004-es állami programra is. Memorandum of Understanding (2006): p. 2.

bályozói konvergencia, végső célként teljes integrációval. A felek négy konkrét együttműködési területet jelöltek meg.⁶⁶

1. Stratégia és program készítése az azeri harmonizációs célkitűzésekre

A konkrét célkitűzések nagyban hasonlítanak az Ukrajnáról szóló fejezetben már ismertetettekhez, kiegészítve néhány országspecifikus elképzeléssel, mint ami például a villamos energia- és gázszámlák behajtására vonatkozó intézkedések kidolgozása, vagy az áramtermelésben az energiamix optimalizálása. Azerbajdzsánban is kiemelt szerepet kap az intézményi háttér fejlesztése, többek között egy független Energiaszabályozó Hatóság felállítása.

2. Az Azerbajdzsánból és a Kaszpikumból származó szénhidrogén-szállítások biztosítása és biztonságának növelése

Ez az Európai Uniót legközvetlenebbül érintő, talán leghosszabban kifejtett együttműködési terület. Itt még a legfontosabb célkitűzések között jelent meg a Baku–Tbiliszi–Ceyhan olajvezeték építésének befejezése. Ezen túlmenően Azerbajdzsán vállalkozott az olyan uniós infrastrukturális projekteken való részvételre szállító és tranzitőr minőségben egyaránt, amelyek a Kaszpikum térségéből juttatnának olajat és nem utolsó sorban gázt az uniós piacokra. Az azeri csővezetékrendszerek biztonságos működésével kapcsolatos kérdések is ehhez a területhez sorolódtak természetesen, mint ahogyan az olaj- és gáztermelés környezeti hatásainak vagy az olajtermékek minőségének unióshoz közelítő kezelésével kapcsolatos elképzelések is.

3. Átfogó azeri energiakeresletet szabályozó politika kialakítása, benne konkrét energiatakarékossági, és az éghajlatváltozás kezelését célzó intézkedésekkel, a megújuló energiafajták előtérbe helyezésével.

Továbbá, az Európai Unió ígéretet tett Azerbajdzsán bevonására minden, a Kiotói Egyezményhez kötődő európai programba.

4. Technikai együttműködés és szakértőcsere.

Ennek az együttműködési területnek az egyik érdekes pontja a szokásos együttműködések hangoztatása mellett a kölcsönös befektetések ösztönzése.

Érdekesség az unió részéről jelentkező óvatosság(?) hogy a Nabucco-projekt sehol nincs nevesítve benne. A dokumentum politikai szándéknyilatkozat csupán, viszont a felek már itt kinyilvánították annak a lehetőségét, hogy a jövőben jogilag is kényszerítő erejű megállapodást kössenek.⁶⁷

Az Akcióterv már nem sok újat tesz hozzá a Memorandumban lefektetettekhez képest. Amellett azonban, hogy hangsúlyozza a fenti dokumentum, s az

⁶⁶ Memorandum of Understanding (2006): pp. 5-12.

⁶⁷ *i.m.*: p. 12.

abban leírtak teljesülésének jelentőségét, felhívja a figyelmet a multilaterális keretekben folyó energetikai együttműködésekre is.⁶⁸ Egy külön pont szól a radioaktív források kontrolljára vonatkozó intézkedések erősítésének, valamint a radioaktív anyagok illegális kereskedelme elleni küzdelem közös vetületeiről.⁶⁹

Érdekes módon – Oroszországhoz hasonlóan – Azerbajdzsán is Németországot tartja legfontosabb nyugat-európai partnerének. Nem véletlen, hogy német kezdeményezésre, a német elnökség alatt született meg az elképzelés egy új uniós keleti politikáról, amelynek kaukázusi súlypontját az energetikai párbeszéd adná. A bilaterális gazdasági és politikai kapcsolatok is szépen fejlődnek.⁷⁰ Németország mellett egyébként az uniós országok közül Nagy-Britannia és Olaszország számít igazán jelentős kereskedelmi partnernek.

4) Energetikai kapcsolatok a közép-ázsiai országokkal

Az Európai Unió legfiatalabb intézményesülő kapcsolatrendszerét képezik a közép-ázsiai országokkal formálódó kapcsolatok. Bár az érintett öt ország közül néhányan (Kazahsztán, Kirgizisztán és Üzbegisztán) természetesen részesedtek a Partnerségi és Együttműködési Megállapodások (PCA-k) alkotta uniós kezdeményezésből⁷¹, s célországai voltak a TACIS programnak is, a kétezres évek első évtizedének derekáig a kapcsolatok intézményesültségi foka alatta maradt a többi FÁK-állammal kiépítettnek, akár regionális szinten, akár bilaterális módon vizsgálódunk. Az új uniós politika, az európai szomszédságpolitika keretei közé ezek az országok nem kerülhettek bele egyszerűen földrajzi fekvésük okán sem. Minden bizonnyal a radikális iszlám fenyegetettséggel összefüggő biztonsági kérdések, azaz 2001. szeptember 11-e üzenete, és a térség energiagazdagsága áll a háttérben a 2007 első félévi német elnökség alatti kezdeményezésnek, amely egy uniós közép-ázsiai stratégia kialakítását tűzte ki célul.⁷²

A német elnökséghez kötődő időzítés egyébként ebben az esetben sem véletlen: Németországot a közép-ázsiai régióban is a térség legjelentősebb uniós támogatójaként tartják számon. A közép-ázsiai stratégia megformálását egy miniszteri szintű találkozó előzte meg az uniós trojka és az érintett öt ország külügyminisztereinek részvételével. Hasonló magas szintű találkozókat a jövőben a felek rendszeresen fognak tartani. Nagyszabású szakértői eszmecsereket is

⁶⁸ Az INOGATE és „bakui kezdeményezés”.

⁶⁹ EU-Azerbajjan Action Plan (2006): p. 35.

⁷⁰ Nuriyev (2007): p. 21.

⁷¹ Mindhárom PCA 2009 július elsején jár le. 2007 tavaszán az EU bejelentette, hogy hasonló megállapodásokat készül kötni Tadzsikisztánnal és Türkmenisztánnal is.

⁷² Wegener (2007): *Central Asia: At last Europe may be getting its act together*. Europe's World, Spring 2007

tartottak, többek között a Brüsszelhez igen közel álló CEPS intézet szervezett nemzetközi konferenciát 2007 márciusában „The European Union’s Strategic Role in Central Asia” címmel.

Az EU általános politikai ambíciói és missziói mellett (pl. a demokrácia erősítése) a közép-ázsiai térséggel erősödő kapcsolatok gazdasági alapját nyilvánvalóan az energetikai érdekeltség adja. Azonban már a stratégia formálódásának idején élénk vita alakult ki az érintett elitekben és a szakértők szélesebb körében, hogy a pragmatikus energetikai (és biztonsági kérdések) kerüljenek-e előtérbe, vagy az Európai Unió csak hosszabb távon és minden bizonnyal nehezebben elérhető politikai jellegű célokat tűzzön az új stratégia zászlajára.⁷³ Úgy tűnik, ez a második álláspont kerekedett felül, mivel az Európai Tanács számára készített dokumentumban az energetika arányaiban meglehetősen rövid, mindössze három oldal terjedelmű.

Jelen dolgozat azonban pusztán az első terület, az EU–Közép-Ázsia energiadialógus rövid bemutatására vállalkozik. Ennek a párbeszédnek természetesen már voltak előzményei, pl. a korábban bemutatott INOGATE program, illetve a „bakui kezdeményezés”, azonban a közép-ázsiai országok célzottan csak 2006–2007 táján kerültek az érdeklődés középpontjába. A stratégia vonatkozó fejezete az energiabiztonság kérdésköréből indul ki, megfogalmazva, hogy az export, a keresleti és kínálati struktúrák, valamint az energiaforrások diverzifikálása a felek közös érdeke.⁷⁴ Az olaj, gáz és villamos áram mellett foglalkozik a vízgazdálkodás energetikai együttműködést érintő elemeivel is.⁷⁵ A hangsúly azonban konkrétan kimondva is a térségből potenciálisan az unióba érkező gázszállításokon van. Az EU egyértelmű érdeke a közép-ázsiai gáz(- és olaj)kincsekhez való hozzáférés, míg a régióbeli országok érdekeltek lehetnek kereskedelmi partnerkapcsolataik bővítésében, valamint új szállítási útvonalak kiépítésében. Közös érdek elméletileg az orosz szállításoktól és vezetékhálózat-tól való függés csökkentése is. Ugyanakkor ezen a szinten az EU nem köteleződik el nyíltan egyik vagy másik konkrét infrastrukturális terv mellett sem, valamennyiben való együttműködési készségét hangsúlyozza. Az új energiaszállítási folyosók kialakításához politikai és technikai jellegű támogatást ígér.⁷⁶ Az Európai Unió kiemeli mindemellett a nyersanyagok kiaknázásához és szállításához nélkülözhetetlen beruházások kérdését, s a korábbi energiadialógusok mintájára a szabályozói környezet megfelelő alakításának szükségességét. Mindezt, s az egyéb lefektetett célokat a jelenlegi kapcsolatrendszer jobb intézményesítése révén is igyekszik elősegíteni, pl. valamennyi közép-ázsiai országban uniós képviselőt nyitásával, s a tagállamok hasonló lépések irányába történő ösztönzésével. Miközben törekszik a szóban forgó stratégia és a többi nemzetközi szintű, regionális uniós kezdeményezés összhangjának megterem-

⁷³ Lásd például Dave (2007), vagy Hall írását (2007).

⁷⁴ European Union and Central Asia. Strategy for a New Partnership. Elfogadva: 2007. június.

⁷⁵ Ez azonban a térségben kritikus, s közös hangot aligha találó problémakör.

⁷⁶ *i.m.*: p. 19.

tésére is, felismerve az egyes államok eltérő sajátosságait, a megvalósításnál az egyes érintettek speciális igényeit és eltérő teljesítményeit figyelembe véve kíván eljárni. Az EU az új stratégiában megfogalmazott célokra anyagilag is kész a korábbi időszakhoz képest mintegy 50 százalékkal többet áldozni: a 2007-2013 periódusra összesen 750 millió eurót irányzott elő, évről évre emelkedő összeggel. A támogatás nagyobb részét (70%-át) a bilaterális programok viszik majd el. Az összeg 30 százaléka lesz energetikai, szállítási, környezeti és oktatási célokra felhasználható, azonban ezeken a területeken a regionális jellegű programok kapnak majd prioritást.

Érdekes módon az Európai Unió közép-ázsiai megközelítése az oroszországgal összevetve kevésbé kritikus, annál sokkal elnézőbb. Bár a „nagybácsis vállveregetős”, „mi majd megtanítjuk” hozzáállás természetes módon itt is jelentkezik, az unió megértőbbnek és türelmesebbnek mutatkozik a közép-ázsiai átalakulás problémáival szemben, amelyek ugyanakkor sokban hasonlítanak, s gyakran sokkal súlyosabbak, mint pl. Oroszország esetében. (Lásd például a demokrácia kérdéseit, az autoriter vezetési gyakorlatot, vagy az emberi jogok kérdését.) Ez a megközelítés nem véletlen. Közép-ázsiai és nyugati elemzők is hangsúlyozzák, hogy az EU-nak ebben a kapcsolatrendszerben az erősségeire kell koncentrálnia, s vonzó partnerként kell jelentkeznie, ha befolyásoló szerepre vállalkozik egy olyan térségben, ahol a nemzetközi politika szinte minden nagyobb aktora – Oroszország, Kína, az USA, valamint Törökország és Irán is – jelen van és érdekei érvényesítésére törekszik. Különösen igaz ez a törekvés az energetikai érdekek erőteljes régióbeli megjelenésére és ütközésére.

Már az említett stratégiában is jelentkezik a bilaterális kapcsolatok fontossága. A korábbi uniós programokat a térségben ugyanis épp azért bírálták, mert azokban a regionális fókusz túl erős volt, nem számolt kellőképpen az egyes országok eltérő karakterével.⁷⁷ Az új stratégia megtartja a regionális szemléletet ott, ahol ez hasznosnak tűnik, s old rajta ott, ahol érdemes, mert a különbségeknek van nagyobb szerepük. Úgy tűnik, az energetika e két megközelítés közé szorult, miközben az unió továbbra is szorgalmazza a regionális szintű kezdeményezések fontosságát, a háttérben igen komoly bilaterális kapcsolat-építésbe és lobbizásba fogott az egyes országok szintjén.

Az orosz kérdés azonban megoldatlan. Az uniós elképzelések lényege ugyan Oroszország kikerülése, azonban ezek a tervek – helybéli elemzők szerint – nem számolnak kellő mértékben sem ezen országok érzékenységeivel Oroszországgal szemben, sem pedig a projektekben potenciálisan részt vevő európai cégek erőteljes orosz kapcsolódásaival.⁷⁸ Szerintük az Európai Uniónak az a lecke van feladva, hogy úgy oldja meg energiabiztonsági elképzeléseit – a térség országainak bevonásával –, hogy közben ne kerüljön antagonisztikus elmentmondásba Moszkvával. A nagypolitika mintha negligálná ezeket a jogos igényeket és felvetéseket. Mi sem beszédesebb ebben a vonatkozásban, mint az a tény, hogy a stratégia nem említi sem Oroszországot, sem a térségben aktívan

⁷⁷ Kassenova (2008).

⁷⁸ *i.m.*: p. 3.

tevékenykedő, az energiakincsekért szintén ringbe szállt Kínát. (Pedig az érintett országokban, például Kazahsztánban igen erőteljes félelmek élnek Kínával, s a kínai gazdasági és migrációs expanzióval szemben.) Az uniós óvatosság talán épp a lényeg megkerülését eredményezi! Bár az európai piacok pusztán az elérhető magasabb exportárak miatt is igen vonzóak lehetnének, a közép-ázsiai országokat visszatartja az orosz kérdés megoldatlansága, s többen felvetik, hogy megoldást az orosz fél érdekelte tétele, bevonása hozhatna. Kassenova ehhez felsorol néhány, az unió rendelkezésére álló eszközt, „kártyát is”: 1. Például a türkmén mezők kiaknázása pusztán technikailag is megoldhatatlan az európai cégek szaktudása, technológiája nélkül. 2. Bár Oroszország vonakodik az Energia Charta aláírásától, saját vezetékhálójának kockázatoktól való védelme érdekében mégis szüksége lehet egyfajta jogi védelemre, jogi keretre. „Oroszország és Európa számára is kifizetődő lenne egy együttműködőbb modell kidolgozása, amely lehetővé tenné a gazdaságilag életképes vezetékelképzések győzelmét a költséges geo-politikai megfontolásoktól vezéreltekkel szemben.” – írja a szerző Kazahsztánban.⁷⁹ Bár Oroszország bevonásának szükségessége minden bizonnyal felfogható geopolitikai megközelítésben is, a lényegben, a kooperatívabb hozzáállás megteremtésének fontosságában egyetérthetünk a szerzővel. Egy másik, a térséggel foglalkozó, de európai elemző szintén hasonló következtetésekre jut az unió közép-ázsiai szerepvállalását illetően, igaz tágabb összefüggésben: „Az EU-nak arra kellene törekednie, hogy a regionális hatalmakat egyfajta kooperáló keretbe hozza...”⁸⁰ mindamellett, hogy igen pozitív víziót tud felkínálni a modernizációs és reformokkal kirakott út mentén az érintett országok jövőjét illetően.

Természetes módon a legfontosabb uniós partner a térség vezető gazdasága és szénhidrogén-termelője: Kazahsztán, amellyel a bilaterális kapcsolatokat is megerősítették, többek között a 2006. decemberi energetikai témájú *Memorandum of Understanding* aláírásával. A földgázban való gazdagságuk miatt Kazahsztán mellett külön foglalkozunk az EU-türkmén és EU-üzbégi energiaszálakkal is.

4.1. Kazahsztán

A Kazahsztánnal való direkt kapcsolatok a szénhidrogénkérdésen túlmenően amiatt is kiemelten lényegesek, mert ez az ország tekinthető a régió vezető államának, ami az Európai Unió regionális célkitűzései szempontjából sem mellékes. Kazahsztán azonban az EU számára specifikus eset is, amellyel a bilaterális kapcsolatok fokozott ápolására törekszik, különösen az elmúlt 2-3 évben. Kazahsztán tehát mindkét szempontból felértékelődött, s ígéretes partnerként tűnik fel. Ezt jelzi a 2006 decemberében, alig néhány héttel az azeri megállá-

⁷⁹ *i.m.*: p. 5.

⁸⁰ Melvin (2007): p. 5.

podást követően legmagasabb szinten aláírt kétoldalú „*Memorandum of Understanding on co-operation in the field of energy*” dokumentum is. Újabb néhány hét elteltével ült össze Brüsszelben a miniszteri szintű „Együttműködési Tanács” 2007 februárjában.

Sokan gondolják, hogy az országnak a térség más államaival összevetésben valamivel nagyobb geopolitikai mozgástere is van. Kazahsztánban ráadásul – az eurázsiaiság mellett – mindig is jelen volt az európai irányultság, ami többek között a magyarok iránti kitüntetett rokonszenyben is megnyilvánul. Újabbban azt is kezdi hangoztatni, hogy az ország egy kis területe földrajzilag is Európához tartozik⁸¹, s ennek kapcsán érdemes lenne megcélozni akár az ENP-körbe való kerülést is a jövőben.⁸² Kazahsztánnak ugyanis a többi posztszovjet államhoz hasonlóan, de Oroszországgal ellentétben nincs ellenére a „kisebb testvér” szerep az uniós kapcsolatrendszerben. Ráadásul a pillanat is kedvező ilyen irányú lépésekre: Kazahsztán nem képes továbbfejlődni a jelenlegi intézményes keretek között, szüksége van politikai reformokra, s konkrét intézményi változásokra. A szakértők szerint legfőképpen ez az oka annak, hogy bár a közép-ázsiai térségben vezető szerepre predesztinált, mégsem képes a regionális együttműködésben betölteni a lokomotív szerepét.

Az intézményes kereteket a PCA 1995-ös aláírása, majd 1999-es érvénybe lépése teremtette meg. 2002-ben a kereskedelmi és beruházási albizottság hatáskörébe helyezve került az energetikai és közlekedési témakör az együttműködési kérdések közé. Az új, 2007-től érvényben lévő támogatási forma az ún. „Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument (DEECI), de az ország már most is részesülhet az ENPI alaptól is, annak regionális programján keresztül.

A kétoldalú energetikai együttműködés legjelentősebb dokumentuma azonban minden bizonnyal a már említett, szándéknyilatkozat jellegű *Memorandum of Understanding*. Ez az anyag mind az Ukrajnával, mind pedig az Azerbajdzsánnal aláírthoz képest meglehetősen elnagyolt, végig érződik rajta, hogy kapkodva készült. Sok benne az ismétlés, az egyéb dokumentumokra (pl. az uniós Zöld Könyvre vagy a Bakui kezdeményezésre) való hivatkozás. Nyilvánvaló, hogy az EU számára lényeges volt, hogy Azerbajdzsán után egy újabb kulcsfontosságú országgal is intenzívebbé tegyék a kétoldalú együttműködést. A dokumentum jelentőségét tehát ez a tény, nem annyira az abban lefektetettek adják. Az együttműködés alapja, hogy a felek elismerik „Kazahsztán kulcsszerepét mint gáz- és olajszállító a Kaszpi-térségben, az EU és Kazahsztán kölcsönös érdekeltiségét az energiaszektorbeli együttműködés fejlesztésében az energiaszállítások biztonságának és az energiakereslet tervezhetőségének céljából.” A megfogalmazások egyébként itt talán még óvatosabbak, mint korábban, nyilvánvalóan tekintettel az egyéb kazah érzékenységekre és elköteleződésekre. Szinte természetes már, hogy a Nabucco-projekt ebben sincs nevesítve. Az unió a maga részéről hasonlókat ajánl fel, mint más partnereinek, illetve amit a

⁸¹ Az ellenzék Európa-irányultsága még erőteljesebb. Kassenova (2008): p. 6.

⁸² Ezt hangsúlyozza egy másik elemző, Dave (2007): p. 4. is.

multilaterális kezdeményezések is kínálnak, elsősorban a tranzitútvonalak fejlesztését, s integrációt az uniós energiapiacokhoz. Ez utóbbi hasznát partnere számára azzal indokolja, hogy az ehhez szükséges lépések egyúttal kiszámíthatóbbá, stabilabbá, s a külföldi befektetők számára is vonzóbbá tehetik a kazah energiaszektor. A bilaterális megoldások fontosságát elsősorban az olajszállítások biztonsági és környezetvédelmi szempontjaiból hangsúlyozza. Mindehhez összesen két ún. *road mapet* rendel: 1. az energiabiztonság témájában; 2. az iparági együttműködésben. Mindkettő kevésbé tartalmaz bármely összehasonlításban, s célkitűzéseiben (kölsönös információcsere, rendszeres konzultációk tartása a tervekről, tengeri környezeti kérdések megvitatása stb.) is meglehetősen visszafogott. Tematikájában nagyon hasonlít az orosz energiadiálógus néhány kérdésköréhez, azonban annál lényegesen szegényesebb és általánosabb is. Ami az ún. „közös érdekeltégű” infrastrukturális projekteket illeti, azok közül egyedül az olajút vonal Odessza–Brody–Plock vezetéket nevesíti, a gáz meg sincs említve! Kazah részről semmilyen konkrét elköteleződés nem található a dokumentumban. A második *road map* elsősorban a szektorbeli külföldi beruházások szemszögéből íródott, habár szerepet kap benne az energiahatékonyság – megújuló energiaforrások elterjesztése témakör is.

Az EU és Kazahsztán közötti kapcsolatok erősödése alátámasztja az intézményszerűsítésre vonatkozó jövőben esetlegesen növekvő igényeket. Az EU már ma is Kazahsztán egyik legjelentősebb befektetője. Igaz az uniós cégek befektetései is elsősorban az energiaszektorra célozzák, s rajtuk kívül alig találni néhány területet (pl. ilyen a bankszektor, a fémipar vagy az agrárszféra). Igaz ugyanakkor, hogy Kazahsztánban a nyugati befektetői jelenlét egyértelműen erősebb, mint az orosz. A Gazprom például egyelőre megelégedett tranzitmonopóliumával. A közép-ázsiai országok közül Kazahsztánnal a legkiterjedtebbek az uniós kereskedelmi szálak, Oroszország után az uniós importot tekintve ez az ország a második legnagyobb posztszovjet partner, míg exportoldalón is a harmadik (Ukrajna után).⁸³ 2007-ben a teljes kazah kivitel mintegy 43 százaléka irányult az EU országaiba, elsősorban Olaszországba, Franciaországba, Hollandiába, Nagy-Britanniába és Spanyolországba. Németország szintén a legjelentősebb partnerek között található. Országszinten azonban Oroszország a legfontosabb kereskedelmi partner. A kivitel durván 80 százalékát a szénhidrogének teszik ki. 2006-ra 2002-höz képest több mint három és félszeresére emelkedett az országból szállított olaj értéke, ami 2006-ban a teljes uniós külső olajimport 3,1 százalékával volt egyenértékű. Ez Kazahsztán számára a 7. helyet biztosította az olajexportáló országok listáján. (Lásd 2. táblázatot) Más források szerint volumenadatok alapján az ország 2005-ben a 6. legjelentősebb beszállító volt, mintegy 4,5 százalékos részaránnyal, szemben az előző évi 3,9 százalékos részesedéssel. Ami a jövő perspektíváit illeti, 2007 elején a kazah részesedés a világ olajkészleteit tekintve egyes becslések szerint megle-

⁸³ *EU-27 trade with CIS countries* (2006).

hetősen szerény volt, még a 0,1 százalékot sem érte el.⁸⁴ Mindezzel együtt az ambíciók meglehetősen nagyok, 2015-re a világ 5. legnagyobb olajexportőrévé kívánnak válni.⁸⁵ Az ország súlyát azonban nemrégiben feltárt nagy földgázmezői jelentős mértékben növelik. Lényegében a potenciális gázszállítások miatt irányul rá az unióból is fokozott figyelem. Kazahsztán az uniós Nabucco-elképzelés egyik lehetséges betáplálója, habár ennek realitása egyelőre meglehetősen kétséges. Szerződéseit Oroszországhoz kötik, mivel Oroszország mind Kazahsztán, mind pedig Türkmenisztán esetében igyekezett biztosítani magát mielőtt riválisai konkrét lépésekbe kezdtek volna, s hosszú távú szerződéseket kötött szomszédaival. A kazah részvétel – változatlan feltételek mellett – éppen ezért meglehetősen kétséges az uniós projektben. A magyar külügyminiszter 2007. májusi látogatásán a magyar fél felvetésére a kazah energiaügyi miniszter határozottan kinyilvánította országa hivatalos álláspontját: reálisabbnak tartják egy orosz–türkmén–kazah közös vezeték, lényegében a Déli Áramlat megvalósulását, mint a Nabucco-projektét. Igaz azt is hozzátette, „ha majd növelik a kitermelést, a gázt arra szállítják, amerre leggazdaságosabb, ez most Oroszország irányát jelenti.”⁸⁶ Problémaként jegyezte meg, hogy a Kaszpi-tengeren épülő valamennyi létesítmény kialakítását egyeztetni kell a tenger körül fekvő öt országgal, amelyek azonban továbbra sem tudnak meg egyezni a hosszú évek óta húzódó jogvitában. A kazah elemzők többsége szerint ez az álláspont csak abban az esetben módosulna, ha Oroszországot, azaz a Gazpromot is bevonnék a projektbe. Azonban helyesebb azt mondani, hogy bár Kazahsztán új útvonalak kiépítésében érdekelt, azt nem az Oroszország által ajánlottak versenytársaként, hanem azokat kiegészítve kívánja megvalósítani.⁸⁷ Nazarbajev elnök nyilatkozata szerint készek minden új útvonalat figyelembe venni, azonban mint Oroszország partnere, nem pedig rivalisa. Az Oroszországgal való kiegyenlített, sőt felhőtlen kapcsolat tehát e tekintetben is fontos. Jelenleg az Oroszországon át vezető, a Caspian Pipeline Consortium (CPC) által üzemeltetett vezeték a kazah olaj fő exportútvonala. Az EU számára azonban nagyobb kazahsztáni szerepvállalás mellett nem kizárt Kazahsztán szorosabb bekapcsolása a Baku–Tbiliszi–Ceyhan vezetékútvonalba. Uniós szemmel a kazah olaj szükséges az Odessza–Brody vezeték gazdaságos működéséhez, s a transzkaspi-fekete-tengeri gázvezeték projektjéhez is. Ez utóbbi egyúttal magasabb exportárakat is eredményezne a kazah gazdaság számára.

Az ország azonban Kínával is kiegyensúlyozott kapcsolatokra törekszik, nagyszabású projektek indultak, s részben már realizálódtak is a Kínába irányuló kazah olajszállításokra vonatkozóan. A már jelenleg is működő vezeték-

⁸⁴ Oil and Gas Journal. A BP adatbázisa alapján a kazah készletek ennél azonban jelentősebbek. Lásd 1. táblázatot.

⁸⁵ Dave (2007); CEPS, p. 2.

⁸⁶ <http://www.szilikatalin.hu/archiv/200720.html> (letöltve: 2008. jún. 16.) A tárgyaláson a MOL képviselője jelezte cége érdeklődését a kazah gáz Európába történő szállításába való bekapcsolódása iránt.

⁸⁷ Dave (2007): p. 3.

szakasz további meghosszabbítását is tervezik, habár ennek gazdaságossága meglehetősen kérdéses. A vezetékek egyelőre egyes elemzők szerint sokkal inkább politikai (diverzifikációs lehetőség és partnerségépítés!), mint gazdasági jelentőségű Kazahsztán számára.⁸⁸

Az EU-kazah energetikai kapcsolatok azonban nemcsak a szénhidrogén-szektorra szűkülnek. Kiemelt jelentőségű téma emellett a nukleáris együttműködés, amelyben 2002-ben és 2003-ban egy-egy bilaterális megállapodás is született, elsőként a nukleáris fúzió területén való együttműködésről, másodikként pedig a nukleáris biztonság tematikában. Kezdeményezték egy harmadik nukleáris egyezmény kötését is, a nukleáris energia békés felhasználásáról.

4.2. *Türkmenisztán*

A 2. táblázat tanúsága szerint Türkmenisztán és Üzbegisztán egyelőre inkább potenciális energetikai partner az EU számára, mintsem valóságos. A Türkmenisztánból érkező szénhidrogén-szállítások a teljes uniós külső energiabehozatal alig 0,14 százalékára rúgtak 2006-ban, bár az értékadatok ezek növekedését mutatják az elmúlt években. A türkmén olaj- és gázkészletekről igen különböző becslések állnak rendelkezésre. A gázkészleteket a türkmén szakértők 20,4 trillió köbméterre, azaz a világ készleteinek mintegy 10 százalékára teszik, míg a BP értékelései ennél jóval szerényebbek (2,7 trillió köbméter), a legfrissebb orosz becslések szerint is csak 7,84 trillió köbméterre rúgnak, amivel azonban Türkmenisztán a világanglistán már a negyedik helyen állna.⁸⁹ Az olajkészletekre vonatkozó becslések szintén széles skálán, 171 és 500 millió hordó között mozognak. Míg azonban a gázkitermelés a szovjet időkbeli csúshoz képest még mindig alacsony, az olajtermelés 1995 óta megduplázódott, elsősorban a külföldi vállalatok befektetéseinek köszönhetően.

Az uniós érdekek és vélemények megfogalmazására a 2007. novemberi, Asgabatban rendezett nagyszabású 12. Türkmen Nemzetközi Olaj- és Gázkonferencián kerülhetett sor, ahol az energetikáért felelős biztos, Andris Piebalgs is felszólalt. Az uniós energetikai célkitűzésekből kiindulva indokolta az EU érdekelttségét a Türkmenisztánnal való szorosabb energetikai együttműködésben, kitért a multilaterális kezdeményezésekre, az INOGATE programra és a „bakui kezdeményezésre”, amelyben azonban Türkmenisztán vélhetően nem teljes mértékben vesz részt. Piebalgs utalt a türkmén részvételre a 2007. októberi kijeji, energiaszabályozással foglalkozó tréningben.⁹⁰ A lényeg azonban az új transz-kaspi-fekete-tengeri gázkorridor ügyében való türkmén érdekelttség megteremtésén van, Türkmenisztán bevonására az itt már nevesített Nabucco-projektbe, amelyet a biztos szerint várhatóan 2015-ben fognak üzembe he-

⁸⁸ *i.m.*: p. 3.

⁸⁹ Denison (2007). p. 6.

⁹⁰ Piebalgs (2007).

lyezni. Az EU az új türkmén vezetőben esélyét látja egy korábbinál a külföld felé nyitottabb türkmén hozzáállás kialakulásának is, elsősorban a külföldi befektetések ügyében. Néhány uniós cég már bent van a piacon, mind off-shore mind pedig on-shore projekteken. Ezeket a lehetőségeket növeli az új elnök által létrehozott Állami Ügynökség, s a szektor beindított átszervezési folyamata. Némi előrelépés történt a téren is, hogy a külföldi szakértőket beengedik az országba a szénhidrogénkincs feltérképezésének céljából. A nyugati technológia azonban a kiaknázáshoz is nélkülözhetetlenül szükséges, erre, valamint a stabil és bővülő európai piacokra, s az általuk kínált magasabb árak vonzerejére épülnek az uniós remények is a szektor további nyitására vonatkozóan. Az említett konferencián az unió képviselője felajánlotta Türkmenisztánnak is a „*Memorandum of Understanding*” típusú közös dokumentum aláírását.

A kapcsolatok szorosabbra fűzése előtt azonban számos akadály áll. Elsőként az egyelőre még hiányzó, bár tervbe vett infrastruktúra, amely az európai piacokra vinné a közép-ázsiai kincseket, másodsorban pedig a türkmén elkötelezettség. A jelenlegi türkmén elit köreiben ugyanis élénk vita zajlik az Oroszországgal (és Kínával) formálódó kapcsolatrendszer konkrét módjáról. Egyes vélemények szerint az EU ambiciózus értékközpontú elvárásai könnyen Moszkva vagy/és Kína karjaiba terelhetik az országot. Ezért az Európai Unió részéről egy óvatosabb, a támogatásra és az együttműködésre, valamint az alternatív útvonalak opciójának kínálására hangsúlyt helyező politika lehet célravezetőbb.⁹¹ A nyugati irányú kapcsolatépítésnek azonban komoly gátja a megfelelő szintű, és nyelveket beszélő szakembergárda hiánya. E téren az Európai Unió sokat segíthet, s ezáltal is hozzájárulhat az ország meghatározó elitje hozzáállásának formálásához. Ugyancsak aktív szerepet vállalhatna az EU a Kaszpi-tenger jogállása körüli vita rendezésének előmozdításában. Részt vehetne a szektor intézményi reformjának megtervezésében és kivitelezésében, különösen, ha sikerülne tető alá hozni a *Memorandumot* is. S tanácsadással szolgálhatna a PSA-megállapodások és építési szerződések tartalmának kialakításához is. A legnagyobb lököerőt azonban minden bizonnyal az új – elsősorban földgáz – szállítási útvonal kézzelfoghatóvá tétele adhatna, hiszen egyelőre a térségben is úgy tekintenek erre az opcióra, mint egy talán soha meg nem valósuló álmra.

A korábbi elnök még egyértelmű elköteleződést vállalt Oroszország, s a Gazprom mellett, s a „fennmaradó” gáz dél-keleti irányú szállítását preferálta Afganisztánon keresztül Pakisztánba és Indiába. 2006 áprilisában előzetes megállapodást írt alá Kínával is jövőbeli gázszállításokról. A Gazprommal azonban 25 évre szóló szerződést kötött a jelenleg meghatározó ún. on-shore gázkitermelés szinte egészét lefedve. A türkmén kitermelés tőkét és technológiaiimportot is igényel, amit a Gazprom kíván nyújtani.⁹² Az orosz fél kezében van ráadásul a vezetékrendszer is. Az orosz partnerség igen egyszerű, pragmatikus alapokon nyugszik, nincsenek hozzákötve különösebb kondíciók, mint pl.

⁹¹ Denison (2007): p. 2.

⁹² *i.m.*: p. 6.

az emberi jogok kérdése vagy egyéb érzékeny, a demokráciadeficitre rámutató elvárások. Másik oldalról az orosz érdekeltséget az európai szállításokhoz szükséges kiegészítő gázmennyiség megszerzése adja.

A fentiekkel szemben nagyobb lehetőségek nyílnak Európa és cégeik számára az ún. *off-shore* kitermelésben, leginkább az azerivel közös talapzatú türkmén Livanov–Barinova–Lam mezők esetében. Ráadásul az azeri rész kitermelésében a BP már részt vesz. Ez a tenger alatti földgázkincs, bár mennyiségében nem pótolja a tengerparti mezőket, már sokkal inkább megcélozható Európa, s akár a Nabucco-projekt részéről, mint a már folyó, és oroszok által „lefedett” tengerparti kitermelés. Ráadásul innen, a Kaszpikum nyugati térségéből a szállítás is egyszerűbben, valamint környezeti szempontokból is kedvezőbben megoldható.

4.3. Üzbegisztán

Üzbegisztán még a Türkmenisztánnal való összevetésben is igen laza energetikai kapcsolatban áll az Európai Unióval. Az innen érkező szénhidrogénkincs elenyésző, bár tendenciájában dinamikusan emelkedő. (Lásd 2. táblázat.) Az intézményes kapcsolati formák a megszokottak, a PCA keretei közöttiek.

Az energetikai párbeszéd fejlesztése előtt igen súlyos akadályok állnak, egyrészt tekintettel az üzbég export korlátozott kapacitására, másrészt a politikai elszántság hiányára. A jelenlegi üzbég gázkivitel igen gyakran a hazai ellátás kárára történik, ami rendszeres demonstrációkhoz is vezet az országban. Jelenleg egyébként Üzbegisztán látja el gázzal a szomszédos Tadzsikisztánt és Kirgizisztánt is, amely országok komoly ellátási függésbe kerültek az üzbég gáztól. Emellett az orosz Gazprom élvez monopóliumot az ország gázszektora fölött, hiszen egyelőre nincsenek alternatív földgázútvonalak. Ráadásul az utóbbi években az üzbég politika is Moszkva-barátira váltott. Jelenlegi körülmények között tehát az EU vajmi keveset várhat az Üzbegisztánnal való energetikai kapcsolatokról. Az üzleti klímát a korrupció, az áttekinthetetlenség jellemzi, a szénhidrogén kincsekből származó jövedelem leginkább a hivatalos utakat, az ország költségvetését elkerülve realizálódik. Mindezt csak tetőzi a lakosságban kialakult éles ellenérzés az energiaszektorban dolgozó külföldi munkásokkal szemben. Amit az EU ebben a helyzetben tehet, az annak az üzenetnek a megfogalmazása, hogy bővülő uniós források és támogatás Üzbegisztán számára is rendelkezésre állhatnak, feltéve, hogy az ország megteszi a szükséges lépéseket a reformok útján. Egyes elemzők szerint jelenleg Taskentnek van nagyobb szüksége Brüsszelre, mintsem fordítva!⁹³ Biztató lehet, hogy Üzbegisztán részt vesz az INOGATE programban, s az ernyőmegállapodásnak is aláírója. Ugyanakkor a feltételek hangoztatásánál figyelemmel kell lenni arra a szempontra is,

⁹³ Hall (2007): pp. 3–5.

hogy Üzbegisztán egyéb fontos partnerei, Oroszország és Kína különösebb kényes kondíciók kikötése nélkül is partnerséget kínálnak az országnak!

Ami pedig az EU tágabb közép-ázsiai energetikai szerepvállalását illeti, a vonatkozó uniós stratégiának törekednie kellene a térség országainak függő helyzetén való javítására, elsősorban a tadzsik és kirgiz energiafüggőség enyhítésére.

5) Az EU újabb regionális kísérlete: a „Bakui kezdeményezés”

A korábban bemutatott kilencvenes évek alatti sokoldalú kezdeményezéseket és intézményes kereteket egészítette ki a 2004-ben elindított „Bakui kezdeményezés”, amely már a Balkánt mellőzve hangsúlyozottabban a posztszovjet térségre – bár továbbra is regionális megközelítésben – összpontosít. Az új uniós kezdeményezés célországai a Fekete- és Kaszpi-tenger melletti államok. Az indulópontot a 2004 novemberében, azaz még a posztszovjet tranzitproblémák látványos 2005-2006 és 2006-2007 téli kirobbanása előtt Bakuban tartott nagyszabású Miniszteri Energiakonferencia jelentette,⁹⁴ amelyen az Európai Bizottság, kilenc FÁK-ország, valamint Irán és Törökország képviselői ültek össze tanácskozni. Türkmenisztán, Belorusszia és Tadzsikisztán egyáltalán nem, Oroszország és Irán megfigyelői státusszal vett részt az összejövetelen. A következő hasonló, szintén miniszteri szinten megtartott konferencián már a két utóbbi FÁK-ország is képviseltette magát, Türkmenisztán azonban továbbra is távol maradt, sőt ezen már Irán sem jelent meg. Igen fontos momentum, s jól jelzi a témában meghúzódó politikai problémákat és gyakorlati érdekviszonyokat, hogy az érintett régió két meghatározó országa, Oroszország és Irán is csak fenntartásokkal, azaz megfigyelőként vesz részt az együttműködésben, bár az az ő bevonásukat is célozza. Valóban, nélkülük a Kaszpikum energiakérdései csak hiányosan kezelhetők. Mi sem tükrözi jobban a mélyben meghúzódó feszültségeket, mint az első miniszteri konferenciát záró nyilatkozathoz csatolt négy résztvevő állam nyilatkozata.⁹⁵ Azerbajdzsán kijelentette, hogy Örményország vonatkozásában meglévő konfliktusuk lezárásáig nem alkalmazza a Konceptióban (Concept Paper) s a zárókonklúziókban (Conclusions) lefektetett elveket. Oroszország képviselői szintén mindkét dokumentumban rögzítettekkel kapcsolatban fenntartásaikat jelentették be. Örményország nyilván összefüggésben Azerbajdzsánhoz és Oroszországhoz kötődő speciális kapcsolataival, azt hangoztatta, hogy a találkozót pusztán technikai jellegűnek tekinti, és an-

⁹⁴ A fenti válságok jelentkezése után az Európai Unió részéről megerősödni látszanak a bilaterális próbálkozások a multilaterális keretekkel szemben.

⁹⁵ Conclusions of the Ministerial Conference, ANNEX 2 – Statements by participating countries.

nak záródokumentumából minden politikai kérdést ki kell zárni. Kazahsztán, valószínűleg nem teljesen függetlenül az orosz állásponttól, szintén fenntartását fejezte ki a fenti két dokumentummal szemben. A második találkozón már egy újabb konfliktusforrás is jelentkezett hasonló nyilatkozatok formájában: a közép-ázsiai térséget megosztó vízgazdálkodás ügye. Üzbegisztán arra kérte a résztvevő országokat, hogy a vízierőművek kérdésénél vegyék tekintetbe – a közös érdekelttség kitételre hivatkozva – az érintett folyók további vízfolyására gyakorolt hatásokat is. Tadzsikisztán viszont szintén külön nyilatkozatban tiltakozott a két téma összekapcsolása ellen.

A korábbi energetikai együttműködési célkitűzések mellett (energiaellátás biztonsága a kitermelés és szállítás oldaláról, új beruházások elősegítése) új elem széles multilaterális keretek között a szénhidrogén-piacok és a villamos energiapiacok fokozatos integrálására vonatkozó elképzelés, valamint az energiahatékonyság – energiamegtakarítás – megújuló energiaforrások témakör előtérbe helyezése is. Mindez természetesen összhangban áll az ekkor már formálódó uniós energiapolitika alappilléreivel. Az új kezdeményezésnek, amelyet az Európai Unió az ENP-kereteihez kapcsol, a technikai összefogását az INOGATE titkársága látja el. Többéves munkaprogramok készítését irányozták elő, amelyeket különböző tematikus munkacsoportok készítenek el és támogatnak megvalósításukban. Ezekhez az anyagi forrásokat az EU oldaláról 2006-ig a TACIS nyújtja, ezt követően pedig az új pénzügyi eszköz (ENPI).

A 2004-es bakui konferencián a résztvevők mint közös érdeket ismerték el:

1. a regionális energiapiacok fokozatos kialakításának támogatását a Kaszpi-tenger melletti és a szomszédos országok között (hangsúlyozottan beleértve a jogi és szabványok terén való harmonizációt az uniós joganyag irányába);
2. az új infrastrukturális beruházások finanszírozási módjainak közös keresését;
3. energiahatékonysági programok és politikák kialakításának szükségességét;
4. az érintett régió és az európai uniós energiapiacok közötti fokozatos integráció irányába tett lépéseket.

A következő miniszteri találkozón Asztanában egy újabb miniszteri nyilatkozatban került sor a konkrét célkitűzésekre, s azokat lefektető, azok fő irányait kijelölő négy *road map* elfogadására. Némiképpen finomodtak a közös célok, például az energiapiacok uniós piacokhoz való konvergálási céljánál bekerült az a kitétel, hogy a „partnerországok sajátosságait figyelembe véve”. A regionális energiapiacokra vonatkozó célkitűzés az energiabiztonság oldaláról kapott hangsúlyt, a harmadik, az energiahatékonyságot magába foglaló célterületen külön megjelölték a megújuló energiaforrások ügyét és a keresleti oldal menedzselésének szükségességét. Negyedik együttműködési területként jelent meg a „közös és regionális érdekeltségű” energiaprojektekhez szükséges befektetések vonzása. A nyilatkozat az Európai Uniót kérte fel a *road map*ek megvalósításának monitoringjára. A 2007-2010 időszakra közösen megfogalmazott hangsúlyok igen jól tükrözik az uniós szempontokat: 1. az uniós szabályozási gyakorlat jobb helyi megértését szolgáló ún. Kapacitásépítő Program beindítása; 2. villamos energia, olaj, gáz, megújuló energia és energiahatékonysági ak-

ciótervek készítése a partnerországokban; 3. a meglévő vezetékes hálózatok megerősítése, illetve új ellátó útvonalak kiépítése olaj, gáz és LNG számára. Két évvel későbbre tették a következő találkozó idejét, amely már a *road map*ek megvalósulását hivatott majd értékelni. E dolgozat témája szempontjából legizgalmasabb a negyedik együttműködési terület, amely többek között kísérletet tesz a „közös érdekeltség” kritériumainak megfogalmazására is. Így például ilyennek az tekinthető, amely illeszkedik a nemzeti energiapolitikákhoz, de legalábbis nem ütközik azokkal.⁹⁶

A „bakui kezdeményezés” egy újabb kísérlet a termelő, szállító és fogyasztó országok közötti energetikai együttműködés kialakítására, a közös érdekeltségek megtalálására. Azonban az orosz tartózkodás is jól jelzi, hogy ezek a közös érdekeltségek igencsak korlátozottak. Különösen problémás a projekt Konceptiójában (*Concept Paper*) is megjelenő közös érdekeltségű – gazdaságilag és a környezet szempontjából is – életképes projektek megtalálása. Hiszen tekintettel az együttműködő országok igen nagy számára, ami az egyik országnak előnyös infrastrukturális elképzelés, az a másik számára már korántsem az, mivel különböző elképzelések, különböző politikai és gazdasági motivációkkal a háttérben versenyeznek egymással, még az orosz érdekek kizárása esetén is. Különösen bonyolulttá, s a „közös érdekeltség” címkéjének értelmét megkérdőjelezővé válnak a különböző projekttervek, ha Oroszország elképzeléseit is figyelembe vesszük. Oroszország számára a tranzitkérdések kulcsfontosságúak, tekintettel egyrészt arra, hogy legfőbb piacaira – Európába – csak más országokon keresztül juthat el, másrészt a korábban kialakított infrastruktúrából származó azon előnyére, amely szerint a posztszovjet térség többi szénhidrogén szállító országa javarészt az Oroszországon keresztül vezető rendszereket használva tudja kijuttatni energiahordozóit a világpiacra. Ez utóbbi monopolhelyzet az olaj kapcsán már nagyrészt megtört, azonban a földgáz esetében még mindig meghatározó. Tekintettel a posztszovjet térségen belüli igen bonyolult politikai kapcsolatokra, érthető az orosz törekvés, amely saját kulcsszerepének megőrzését tekinti céljának, s nem kíván önként hozzájárulni a tranzitrendszerek liberalizálásához.⁹⁷ Minden bizonnyal nem véletlen az sem, hogy bár az utóbbi években az uniót a térséggel összekötő leggyakrabban emlegetett közös projekt a Nabucco-gázvezeték, ez a korábban készült hivatalos dokumentumokban még sehol nincsen nevesítve, miközben a diverzifikáció és az új infrastrukturális projektek szükségessége lépten nyomon hangsúlyozódik.

⁹⁶ Ministerial Declaration (2006): Annex 1, pp. 8–9.

⁹⁷ Lásd az orosz vonakodást az Energia Charta kapcsolódó jegyzőkönyvének elfogadásáról, vagy az INOGATE hasonló szellemű „ernyőegyezményétől” való távolmaradást.

6) Összegzés kitekintéssel

Az Európai Unió az utóbbi években igen kiterjedt kapcsolatrendszer épített ki a posztszovjet térség Oroszországon kívüli országaival is az energetika területén. Azonban mind a bilaterális szálakban („energiadialógus” Ukrajnával, Azerbajdzsánnal és Kazahsztánnal), mind pedig a multilaterális kezdeményezésekben lényegében azonos tartalom fedezhető fel. Ez az unió részéről egyfajta következetes irányvonalat jelez. A fő célok a prognosztizált és már napjainkban is jelentkező uniós energetikai problémáknak a fényében érthetőek: 1. az európai szénhidrogén-szállítások biztonságának növelése (új útvonalak kialakítása, új lelőhelyek bevonása, a meglévő infrastruktúra megfelelő karbantartása és fejlesztése, az energiaszektorba áramló külföldi befektetések ösztönzése stb. révén); 2. egységesülő európai energetikai piacok kialakítása a gázszektorra és a villamos energiaszektorra vonatkozóan, az ehhez szükséges szabályozói igazodási, az uniós energetikai *acquis* követését célul kitűző folyamatok, valamint a regionális szintű együttműködés támogatása; 3. az energiahatékonyság szempontjainak fokozott figyelembe vétele, a megújuló energiahajtók terjesztése a posztszovjet térségben.

A problémák hatékony kezelésében azonban gondot jelent, hogy az Oroszországgal és a többi posztszovjet országgal folytatott uniós energiadialógusok keretei különválnak, s néhány fontos kérdésben tartalmuk sem igen találkozik össze. Ez részben tudatos is. Ugyanakkor az Oroszországgal elkülönülten folytatott párbeszéd nem feltétlenül szerencsés, orosz részről állandó gyanakvással figyelik a többi posztszovjet országban induló uniós kezdeményezéseket, s azokra mintegy válaszul azonnal indítják saját akcióikat. Ez a fajta versengő magatartás azonban vélhetően nem vezet optimális megoldásokhoz. Ahogy az európai vállalati szféra egyes képviselői már felismerték, hogy például az ukrán piacon orosz partnerekkel együttműködve tudnak hatékonyan megjeleníteni, ugyanúgy szükség lenne EU-FÁK szinten is együttgondolkodásra. Erre még a meglévő különutas keretek megőrzése esetén is lenne mód, például nagy közös energiakonferenciákon, magas szintű szakértői összejöveteleken. Az Európai Unió ugyan az INOGATE programmal, vagy 2004-es „bakui kezdeményezéssel” elindult ezen az úton, s az előzetes elképzelések szerint ezt folytatni is kívánja, ezek az uniós kezdeményezések nem elég erőteljesek, lassú az előrehaladásuk. Ráadásul a problematikusabb partnerek ki is vonták magukat a folyamatból, Irán a második összejövetelen már nem vett részt, s Oroszország fenntartásait hangoztatva csak megfigyelő, azaz az események követője, de nem aktív részese, formálója. Másrészről az utóbbi időkben mintha az Európai Unió maga is a bilaterális kapcsolatait fejlesztését részesítené előnyben, ami nem feltétlenül kedvez az összeurópai megoldásokhoz való eljutásnak.

A posztszovjet térség és az Európai Unió közötti kusza energetikai kapcsolatok kulcsországa Oroszország. Míg a kelet-európai, kaukázusi és kaszpikumi

államokkal az unió meglehetősen hasonló pályákat fektetett le, amelyek természetesen az érintett országok készségeinek, prioritásainak megfelelően rugalmasan merészek és intenzívek, vagy sem, Oroszországgal kapcsolatban a nagy kérdések egyelőre megoldatlanok. Hogyan egyeztethetők össze az uniós és orosz vezetéképítési, vezetékfeltöltési tervek? Szükséges-e a jelenlegi versengő magatartás, orosz részről időnkénti erőfitogtatás a kérdésben? Ha ez marad fenn, ki lesz a győztes, kik, és mely országok, illetve azok termelői, fogyasztói, szállítói lesznek a vesztesek? Kíván-e Oroszország alkalmazkodni az uniós *acquis*-hoz az energetika terén, ami elengedhetetlen feltétele lenne az unió által vizionált egységesülő energetikai térséghez, integrált áram és gázpiacok megteremtésének? Egyáltalán, hogyan tehető Oroszország érdekeltté, s bevonhatóvá az uniós energetikai projektekbe?

Németország szerepe a fenti nagy kérdésekben is meghatározó. Érdekes módon mind Oroszországban, mind a Kaukázusban, mind pedig a közép-ázsiai országokban Németországot tekintik legfőbb uniós támogatójuknak. A német álláspont, német közvetítőszerp tehát lényeges lehet, különösen abban az esetben, ha a ma még hiányzó láncszem, a tranzitszerpű Ukrajna is a bevonható ebbe a körbe.

Különösen izgalmasak, s ma még igen kiforratlanok az új szállítási folyosók megoldási lehetőségei. Miközben Európa-szerte, s Magyarországon is talán a legtöbbet emlegetett energetikai téma az uniós Nabucco-projekt és az orosz Déli Áramlat vezetékterv potenciális „ütközése”, az érintett, tehát Oroszországon kívüli posztszovjet partnerekkel foglalkozó uniós energetikai dokumentumokban a Nabucco-elnevezés sehol nem szerepel, holott az már 2006-ban, az elemzett dokumentumok keletkezésének idején jól ismert elképzelés volt. Jelzi mindez a kérdésben továbbélő bizonytalanságokat, de egyúttal a teljesen talán még nem kizárható együttműködő scénáriók lehetőségét is, amelyeket egyelőre a „nagypolitika” levett a napirendről. Mindenesetre a Nabucco-projekt jelenlegi kiforratlan állapotában több, a projekt által megcélzott ország számára nem nyújt kellően vonzó alternatívát! Mindez jól tükröződött a magyar miniszterelnök 2008. júliusi térségbeli látogatásakor is, amelynek során a korábban a Nabucco legelkötelezettebb hívének számító Azerbajdzsánban is visszafogottabb megnyilvánulásokkal találkozhatott, s nem sikerült fordulatot elérni a türkmén álláspontban sem. Ráadásul minden jel arra mutat, hogy a Nabucco nehézkességével és lassú előrehaladásával szemben az orosz magatartás sokkal határozottabb és célratörőbb: a posztszovjet térség érintett államait Moszkva igyekszik vonzó ajánlatokkal elhalmozni a birtokukban lévő földgázkincs feletti diszponálás céljából. Ezzel szemben az uniós ajánlati oldal egyelőre meglehetősen gyenge, s ráadásul a meglévő elemekben is leginkább az uniós érdekeltségek jelennek meg, elsősorban az energiaellátás, a szállítások biztonságára vonatkozóan. Nem elég aktív az EU a hosszan elhúzódó, s a szénhidrogénkincsekhez való hozzáférést is gátló nemzetközi jogi kérdésben, a Kaszpi „tenger vagy tó” kérdésének tisztázásában sem. Félő, hogy ezzel a hozzáállással az unió „lemarad” a térségről, s alapvető diverzifikációs célkitűzéseit lényegében nem sikerül megvalósítania. Az idő multával egyre nehezebb lesz a Moszkvával való esetleges kooperációs forgatókönyv megvalósítása is. Amennyiben Moszkva

bebiztosítva érzi magát az újonnan megkötött és kötendő államközi megállapodásokkal, érthető módon zárkózik el a közös projekt ötletétől.

Felhasznált irodalom

An Energy Policy for Europe – Summary, COM (2007) 1 final

Barysch, Katinka (2004): *The EU and Russia. Strategic partner sor squabbling neighbours?* Centre for European Reform, London.

Benita Ferrero-Waldner (2007): *Opening Speech at European Neighbourhood Policy Conference*. Brüsszel, 2007. szeptember 3. (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/...> letöltve: 2007. 09. 16.)

BP Statistical Review of World Energy, June 2008.

Commission Staff Working Document. Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007. (2008) Progress Report Ukraine, SEC(2008) 402.

Conclusions of the Ministerial Conference on Energy Co-operation between the EU, the Caspian Littoral States and their neighbourhood countries (2004).

(http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caucasus ..., letöltve: 2008. 05. 23.)

Conclusions of the Ministerial Conference, ANNEX 1 – Concept Paper (2004)

(http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caucasus ..., letöltve: 2008. 05. 23.)

Conclusions of the Ministerial Conference, ANNEX 2 – Statements by participating countries (2004)

(http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caucasus ..., letöltve: 2008. 05. 23.)

Dave, Bhavna (2007): *The EU and Kazakhstan. Balancing Economic Cooperation and Aiding Democratic Reforms in the Central Asian region*. CEPS Policy Brief No. 127. CEPS.

Denison, Michael (2007): *Turkmenistan in transition. A window for EU engagement?* CEPS Policy Brief No. 129. CEPS.

Energy and Transport in Figures, Statistical pocket book (2007): Eurostat European Union and Central Asia. Strategy for a New Partnership (2007).

Eurostat, Comext, Statistical regime 4.

EU-Azerbaijan Action Plan (2006).

EU-Kazakhstan bilateral relations.

http://ec.europa.eu/external_relations/kazakhstan/intro/index.htm, letöltve: 2007. 10. 05.

EU-Ukraine Action Plan (2005).

EU27 energy dependence rate at 54% in 2006, (2008) Eurostat newsrelease. 98/2008. – 10 July 2008.

EU-27 trade with CIS countries, 2006. (2007) Statistics in Focus, External Trade. 2007/114.

Fifth Progress Report – EU-Russia Energy Dialogue (2004)

Fisher, Kate (2002): *A Meeting of Blood and Oil: The Balkan factor in Western energy security*. Journal of Southern Europe and the Balkans, Vol. 4. No. 1, May 2002, pp. 75–89.

Fourth Progress Report – EU-Russia Energy Dialogue (2003)

Gázt keres Gyurcsány Ferenc, Világgazdaság. 2008. 07. 09.

<http://www.vilaggazdasag.hu>

Green Paper 'Towards a European strategy for the security of energy supply' (2000) European Commission, COM (2000) 769, Brussels.

Gromadzki, Grzegorz – Kononczuk, Wojciech (2007): *Energy Game. Ukraine, Moldova and Belarus between the EU and Russia*. Batory Foundation, Warsaw.

Hall, Michael (2007): *The EU and Uzbekistan: Where to go from here?* CEPS Policy Brief No. 138. CEPS.

Joint EU-Ukraine Report (2007): *Implementation of the EU-Ukraine Memorandum of Understanding on Energy Cooperation during 2006*.

Kaderják Péter (2006): A magyar energiapolitika rendszerváltás utáni orosz dimenziója. Konferenciaelőadás, Károli Gáspár Református Egyetem, „A FÁK államok és Európa energiakapcsolatai” c. konferencia, Budapest, február 10.

Kassenova, Nargis (2008): *The New EU Strategy towards Central Asia: A View from the Region*. CEPS Policy Brief, No. 148. CEPS.

Ludvig Zsuzsa (2007): *Az EU-Oroszország energiadialógus*. Köz-Gazdaság, II. évf. 2. szám 2007. június, pp. 41–65.

Ludvig Zsuzsa (2008): *Oroszország és a kibővült Európai Unió gazdasági kapcsolatai*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Melvin, Neil J. (2007): *The European Union's Strategic Role in Central Asia*. CEPS Policy Brief, No. 128. CEPS.

Memorandum of Understanding on co-operation in the field of energy between the European Union and Ukraine. (2005)

http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/bilateral/ukr..., (letöltve: 2008. 02. 07.)

Memorandum of Understanding on a Strategic Partnership between The European Union and the Republic of Azerbaijan in the Field of Energy (2006)

Memorandum of Understanding on Co-operation in the field of energy between the European Union and the Republic of Kazakhstan (2006)

- Ministerial Declaration on Enhanced energy co-operation between the EU, the Littoral States of the Black and Caspian Seas and their neighbouring countries (2006)
- Ministerial Declaration on Enhanced energy co-operation between the EU, the Littoral States of the Black and Caspian Seas and their neighbouring countries Annex 1. Road Map (2006)
- Ministerial Declaration on Enhanced energy co-operation between the EU, the Littoral States of the Black and Caspian Seas and their neighbouring countries, Annex 2. Statements by Participating Countries (2006)
- Nuriyev, Elkhan (2007): *EU Policy in the South Caucasus. A view from Azerbaijan*. CEPS Working Document No. 272. CEPS.
- Piebalgs, (2007): *Turkmenistan and the EU: Why we need an increased co-operation in the Energy Field*, Speech at the 12th Turkmenistan International Oil and Gas Conference, SPEECH/ 07/720, <http://europa.eu.rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH...> (Letöltve: 2008. 02. 19.)
- Progress Report Ukraine. (2008): *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007*. Commission Staff Working Document, SEC(2008) 402., Brussels.
- Second Joint EU-Ukraine Report. (2008) Implementation of the EU-Ukraine Memorandum of Understanding on Energy Cooperation during 2007.
- Second Progress Report – EU-Russia Energy Dialogue (2002)
- Seventh Progress Report – EU-Russia Energy Dialogue (2006)
- Sixth Progress report – EU-Russia Energy dialogue (2005)
- Sokov, Nikolai (2006): *Alternative Interpretation of the Russian-Ukrainian Gas Crisis*. PONARS Policy Memo, 404. január.
- Synthesis report - EU-Russia Energy Dialogue (2001)
- Tamozsennaja sztatyzisztika vnyesnej trgovli Rosszijszkoj Fegyeraciji, 1999, 2004 és 2006 évek, Gosztamkom, Moszkva.
- The European Union and Russia (2007), Statistical Comparison, Eurostat Statistical Books, Data 1995-2005.
- Third Progress Report – EU-Russia Energy Dialogue (2002)
- Timosenko, Yulia (2008a): Energy cooperation is one of key priorities between Ukraine and EU, http://www.kum.gov.ua/control/publish/article?art_id=108400364 (letöltve: 2008. 02. 07.)
- Timosenko, Yulia (2008b): We accept harmonious relations with Russia as an integral part of integration to the European Union, http://www.kum.gov.ua/control/publish/article?art_id=108567996, (letöltve: 2008. 02. 07.).
- Ukraine is maps (2008). NASU Institute of Geography – HAS Geographical Research Institute, Kyiv – Budapest.

- Vilemas, Jurgis (2002): *Russia's Energy Policy. In Towards an Understanding of Russia.* (szerk.: Bugajski, Janus-Michalewski, Marek), Council on Foreign Relations Book, New York, 45-58.o.
- Wallander, Celeste A. (2006): *How not to convert gas to power.* International Herald Tribune, január 6.
- Wegener, Hedi (2007): *Central Asia: At last Europe may be getting its act together.* Europe's World, Spring 2007.
- Zöld Könyv – Európai stratégia az energiaellátás fenntarthatóságáért, versenyképességéért és biztonságáért (2006)

Használt honlapok:

<http://europa.eu.int>

<http://www.energy-community.org>

http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006...>

http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME...

<http://www.szilikatalin.hu/archiv/200720.html>

<http://www.inogate.org>

Közép-ázsiai exportvezetékek



Forrás: US EIA

Az orosz vezetékes olajexport főbb irányai



Forrás: US EIA

AZERBAJDZSÁN GAZDASÁGA ÉS AZ ENERGIASZEKTOR

Szigetvári Tamás

Azerbajdzsán az utóbbi időben a figyelem középpontjába került. A kaukázusi köztársaság az elmúlt két évben a világon a legmagasabb GDP növekedést tudhatja magáénak, amit túlnyomó részben a kőolaj- és földgáz-bevételeinek köszönhetett. Az európai gázellátásról szóló vitákban az orosz gáz egyik alternatívájaként is szóba kerülő muzulmán többségű ország jelenleg szoros és jónak mondható kapcsolatokat tart fenn a nyugati országokkal, az Európai Szomszédságpolitika keretében együttműködik az EU-val, a NATO partnerségben is részt vesz. A dolgot azonban nem annyira az európai gázellátásban betöltendő szerepét kívánja vizsgálni, hanem elsősorban azt, milyen hatással van az energiaszektor az azeri gazdaságra, meddig tarthat ki a váratlan manna, az ország hogyan képest kezelni azt, s végül milyen hatással van mindez a gazdaság többi szektorára és az ország jövőbeni fejlődésére.

1) Előzmények

A Kaszpi-tenger délkeleti partján és a Kaukázus déli nyúlványainál elhelyezkedő Azerbajdzsán török eredetű, de a perzsákhoz hasonlóan többségében az iszlám síita ágát követő népességének is köszönhetően sajátos helyet foglal el a térségben. A terület történelme rendkívül változatos, az arab kalifátus, majd a mongolok, végül a perzsa szafavidák uralma alatt állt, később az ottománok, az oroszok és a perzsák harcoltak megszerzéséért. Végül 1828-ban az oroszok és a perzsák megállapodtak a terület felosztásában, kialakítva a mai Azerbajdzsán határait az orosz befolyási területen. A terület másik része ma is Iránban található, a legnagyobb (23%-os!) kisebbséget alkotva

Iránban. Az azeri nép nagyobb része, mintegy 15 millió ember, tehát az anyaországi csaknem kétszerese él a szomszédos országban.¹

Az azeri területeken a kőolajat ősidők óta ismerték és használták. Maga az Azerbajdzsán név perzsául a Tűz országát jelenti, elsősorban a földfelszínen is megjelenő kőolajra utalva (de az innen eredeztethető zoroasztrikus vallásban betöltött központi jelentősége miatt is). Az első olajkutat 1844-ben helyezték üzembe, és az 1870-es évek óta iparszerűen bányásszák a nyersanyagot.² A századforduló (1900) környékén még Baku adta a világ teljes olajtermelésének a felét, mintegy 100 millió tonnás éves termelésével (az USA ekkor 9 milliót termelt). Az Orosz Birodalom összeomlásával, az 1918 és 1920 közötti rövid időszakban függetlenné vált a terület, majd 1920-ban a Vörös Hadsereg visszafoglalta, és 1922-től a Szovjetunió része lett. A szovjet időkben is jelentős olajtermelő maradt, a II. világháború idején az ország olajtermelésének 75 százalékát adta, ezért is vált a német hadsereg egyik fő – de el nem ért – célpontjává. Az orosz, majd szovjet időkben a kitermelésről és felhasználásról nem szuverén módon döntöttek, sokkal inkább a birodalmi-szövetségi szempontok és érdekek által meghatározottan. Bár 1949-ben belekezdtek tenger alatti kitermelésbe is, de a jelentősebb mélytengeri mezők a megfelelő technológia hiányában, illetve más, szibériai és közép-ázsiai források feltárásával kiaknázatlanok maradtak.

A függetlenség kikiáltásával 1991-ben új feladat hárult az ország vezetésére: végre nem kívülről, külső érdekek alapján kellett meghatározni a stratégiát, hanem saját maguknak, saját érdekeik alapján. Ez azonban sem gazdasági, sem politikai okok miatt nem volt egyszerű. Az ipar és a mezőgazdaság is a szovjet piac ellátására épült ki, óriási olaj- és vegyipari, kohászati vállalatok, valamint nagyipari mezőgazdaság (gyapot, gabona, gyümölcs, dohány és tea) jellemezték. A termelt nyersanyagok jelentős részét feldolgozatlanul exportálták. A Szovjetunió felbomlásával Azerbajdzsán elvesztette hagyományos ipari és mezőgazdasági felvevőpiacait, 1991 és 1997 között 55 százalékkal esett vissza a reál-GDP. Igaz, ahogy a többi poszt-szovjet ország esetében, természetesen itt is fenntartásokkal kell kezelnünk ezt, hiszen a Világbank becslése szerint a feketegazdaság jelenleg a GDP felét teszi ki, azaz a GDP egy része nagy valószínűséggel a nem hivatalos szektorba került át. Az 1995-ben induló, a posztszovjet országok között kiemelkedően sikeresnek számító stabilizációs politika hatására a GDP 1998-tól növekedési pályára állt³, a korábbi évi ezer százalék feletti hiperinflációt sikerült tartósan 3 százalék alá csökkenteni.

¹ E mellett még további mintegy másfél millió azeri él Törökországban, Oroszországban és Grúziában.

² A Nobel-testvérek vállalata az első olajtermelők között volt.

³ 1998: 5,8%; 1999: 7,4%; 2000: 11,1%; 2001: 9,9%; 2002: 10,6%

2) A szénhidrogén-szektor

A kitörési lehetőséget az azeriek számára a kőolaj jelentette. Bár az olajkitermelés a szovjet időkben is jelentős volt, a nehezebben kitermelhető mezők a megfelelő technológia hiányában kiaknázatlanok maradtak. 1995-ben Azerbajdzsán már/még semennyi kőolajat nem exportált külföldre!

1994-ben kötötték az első szerződést nyugati cégek konzorciumával a kitermelésről, a 7,5 milliárd dolláros megállapodást „Az évszázad szerződése”-nek is szokták nevezni. Mára 20 nagyobb mezőre, 30 vállalattal 15 országból van megállapodás, ami mintegy 60 milliárd dollárra jelent befektetési ígéret. A kutatási koncessziókat általában 3-5 évre adják a vállalatoknak, és amennyiben találnak kereskedelmi szempontból is kiaknázható kőolajat, akkor a koncesszió 25 évre kiterjeszthető.

1. ábra
Olajvezetékek Azerbajdzsánból



Forrás: http://en.wikipedia.org/wiki/Baku-Tbilisi-Ceyhan_pipeline

Az Azerbaijan International Oil Company (AIOC), a British Petrol (BP) vezetésével alakított, de számos más érdekelt ország olajvállalatait is magában foglaló konzorcium⁴ a legjelentősebb koncesszióbirtokos. Az AIOC fejlett technológia alkalmazásával megkezdte több új, Kaszpi-tenger alatti mező kitermelését. Jelenleg az azeri termelés 80 százalékát az AIOC adja, az azeri állami SOCAR (State Oil Company of the Azerbaijan Republic) termelése a kimerülő régebbi mezőkön csökkent. A becslések jelenleg 7 és 13 milliárd

⁴ British Petrol (30%), azeri SOCAR (25%), amerikai Chevron (8,9%), norvég Statoil (8,7%), török TPAO (6,5%), olasz Eni/Agip (5%), francia Total (5%), 2-2 japán és USA cég (mind 2-3%).

hordó közöttire teszik az azeri kőolajtartalékokat, a SOCAR ennél magasabb, 17,5 milliárd hordót becsül (bár ebben részben bizonytalan tartalékok is vannak), ami nagyjából Norvégia vagy Angola olajtartalékának felel meg.

Az elmúlt évek olajárrobbanása éppen jókor érte Azerbajdzsánt: 2005-ben készült el 4 milliárd dollárért az 1700 km-es Baku-Tbiliszi-Ceyhan (BTC) kőolajvezeték. A vezeték kapacitása 2007-ben 905 ezer hordó/nap (h/n) volt, amiből 650 ezret használtak ki. A vezeték a tengerszintről a Kaukázus közel 2000 méter magas vonulatain keresztül kell eljusson a Földközi-tenger partjára, így jelentős mértékben a beépített szivattyúk és kompresszorok erősségétől függ a vezetéken áramoltatható kőolaj mennyisége. 2006-ban a AIOC bejelentette, hogy csak 60 százalékban használja ki a vezetéket, ami lehetővé teszi Kazahsztán becsatlakozását – egyelőre tankereken 200.000 h/n-ot juttat a vezetékebe, amit később akár 500 ezerre növelnének. Felmerült egy, a BTC-vel párhuzamos új vezeték építése is, hiszen a BTC kapacitásai végesek. Még nagyobb kérdést jelent a Kazahsztán és Azerbajdzsán közötti, Kaszpi-tenger alatti vezeték megépítése, ami egyelőre késik.

1. táblázat
Azerbajdzsáni olajtermelés és jövedelmei

	2003	2004	2005	2006	2007
Olajtermelés*	320	319	441	648	860
Olajexport*	215	204	314	521	721
FDI **	3285	3556	1680	-219	-4750
Olajszektor FDI **	3246	3461	1459	-573	-5198
Olajszektor jövedelme **	886	946	1337	2921	5272
GDP %-a	~	~	9,8	15	19,7
Olajalap	816	972	1394	1936	3093

* millió hordó naponta

** milliárd USD

Forrás: EIA

Korábban nehézkesen jutott el az azeri kőolaj a világpiacra: az „északi út” a Baku-Novorosszijszk vezeték Oroszországon át vezet (1997-ben adták át), itt az azeri állami SOCAR 40.000 h/n-ot exportált, jelenleg azonban az Oroszországgal kialakult vita miatt nem használja a vezetéket. A Baku-Supsa (Grúzia) vezetéket 1999-ben adták át, 155 ezer h/n kapacitású, de ez jelenleg nem működik, felújítják. Az Exxon, amely nem részese a BTC-nek, ezt használta, így jelenleg Batumin (Grúzia) keresztül vonaton exportál, 2005-ben 70 millió hordó szállítását kötötte le 5 évre (ez napi 40 ezer hordó). A vasút teljes kapacitása 120 ezer h/n. Mindezen utaknak azonban a Boszporusz jelenti a szűk keresztmetszetet, hiszen a Fekete-tengeren tankerekre rakodott kőolaj egyelőre csak itt tud kijutni a világpiacra. A vasútvonal meghosszabbítása és átvezetése a Boszporusz alatt alagúton, illetve egy Balkán kőolajvezeték megépítése jelenthet megoldást erre a problémára.

A kőolaj mellett a földgáz-kitermelés és export is egyre jelentősebbé válik. Az azeri gáztermelés 60 százalékát a SOCAR-hoz tartozó Azneft adja, a maradékot javarészt vegyesvállalatok (pl. az AIOC) termeli ki. A kőolajhoz hasonlóan a földgáznál is az export lehetősége a nagy kérdés. A BP-Statoil vezette konzorcium által 1,3 milliárd dollárért épített Dél-Kaukázusi Vezeték (Baku–Tbiliszi–Erzurum) elsősorban Grúzia és Törökország ellátását szolgálja, de más vezetékekhez (pl. Nabucco) csatlakozva Európa ellátását is javíthatják.

2. ábra

A Dél-Kaukázusi gázvezeték és más vezetékek a térségben



Forrás: US Government - EIA

A jelenlegi fő mező, a Bakhar hozama csökkent az elmúlt időben, de a helyére lépő Shah Deniz mező óriási készletekkel rendelkezik, kiaknázása nyomán számottevően növekszik az azeri gáztermelés. A Shah Deniz az utóbbi 20 évben felfedezett mezők közül az egyik legnagyobb, a BP 420 milliárd köbméterre teszi a biztosan kitermelhető mennyiséget, más források 1000 milliárdot sem tartanak elképzelhetetlennek. Az azeri földgáz-készletek a világ összkészleteinek mintegy 0,7 százalékát teszik ki, ami elmarad Norvégia vagy Kazahsztán (1,7-1,7%) mögött. A SOCAR számításai szerint a 2007-es 16 milliárd köbméter után a 2008-as évre 27,4 milliárd köbméteres termelést várnak, ami 2015-re akár 47,5 milliárd köbméterre nőhet⁵. Az export 2007-ben indult meg. A termelés növelése természetesen komoly beruházást igényel, a Shah Denizi mező első fázisának 4 milliárd dolláros költsége után a 2013-ra elkészülő másodikát 10 milliárdra becsülik.

A kőolaj- és gázjövedelmek óriási változásokat eredményeznek a gazdaságilag elmaradott poszt-szovjet tagköztársaság életében. Azerbajdzsán 2006-

⁵ http://economictimes.indiatimes.com/Markets/Global_Markets/Azerbaijan_to_nearly_double_gas_production_by_2015_Official/rssarticleshow/3100122.cms

ban és 2007-ben 30 százalék fölötti éves növekedési ütemével a világ leggyorsabban fejlődő gazdasága volt. Az olajszektor növekedési üteme 50 százalék fölötti volt, de a nem-olaj szektor is az elmúlt 5 évben 10 százalék körüli átlagban növekedett, főként az építőiparnak és a szolgáltató-szektornak köszönhetően.

2. táblázat

Éves gazdasági növekedés Azerbajdzsánban, az olaj és nem-olaj szektorban (%)

	2004	2005	2006	2007
GDP növekedés, %	10,2	26,4	34,5	30,5
A nem-szénhidrogén szektor növekedése, %	14	8,3	12	10
A szénhidrogén szektor növekedése, %	3	66,3	63,1	51

Forrás: EIA

Az ország pénzügyi helyzete rohamosan javult: a 2004-es 30 százalék körüli folyó fizetési mérleg deficit 2007-re 30 százalékos többletre váltott – ez részben az olajexport felfutása (és magas világpiaci ára), részben az olajtermeléssel és vezetéképítéssel összefüggő beruházások importigényének csökkenése miatt következett be. A költségvetési bevételek gyors növekedése ellenére ugyanakkor deficitese, elsősorban a hasonló ütemben emelkedő kiadások miatt. A központi bank devizatartalékai viszont már 7 milliárd dollár felett vannak, ami a külső adósság-állomány közel háromszorosa.

A prognózisok középtávon mindenképpen a bevételek fennmaradását jelzik előre. A jelenleg felfutó fázisban lévő termelés és export 2008 és 2015 között lesz várhatóan a legmagasabb, ezen belül is 2010-re számítják jelenleg a csúcst. A 450 millió hordós éves kitermelt mennyiség a 2008. nyarán jellemző 130 dolláros világpiaci árral számolva közel 60 milliárd dollár éves bevételt jelentene, de a középtávon prognosztizált 70-80 dolláros hordónkénti áron is 30-35 milliárd dollárt tesz ki! (Ami különösen a jelenlegi 30 milliárd dollár körüli GDP-vel összehasonlítva óriási összeg!)

Az országnak a gyors növekedés ellenére (vagy éppen amiatt) számos kihívással kell megküzdenie:⁶

1. A kőolaj- és földgáztartalékok hatékony menedzselése: az infláció és a holland-kor elkerülése. Közkiadások megfelelő szerkezete: diverzifikáció, infrastruktúra fejlesztése. Az üzleti szabadság növelése.
2. Szegénység elleni küzdelem (igen magas a szegénységi arány – méréstől függően 30 és 50% között). Jobb közszolgáltatások, munkahelyteremtés.
3. Kormányzás javítása. Közigazgatás jobb működése (hatékony, átlátható), demokrácia erősítése.

A hetvenes évek olajár-robbanása megmutatta, hogy az erőforrásokból származó hirtelen jövedelemnövekedés komoly problémákkal járhat az érin-

⁶ Azerbaijan – Country Brief 2007, The World Bank alapján

tett gazdaság számára. A holland-kórnak nevezett, de a legtöbb olajtermelő ország által megtapasztalt jelenség a hetvenes években váratlanul érte a legtöbb szóban forgó gazdaságot, mára azonban viszonylag széleskörű tapasztalatok gyűlték össze a jelenség kezelésére. Az alkalmazandó politikák azonban jelentős tudatosságot és fegyelmet követelnek meg.

3) Állami Olajalap (SOFAZ)

Azerbajdzsán 1999-ben hozta létre az Állami Olajalapot (SOFAZ), amely kezeli a kőolajból (illetve a földgázból is) származó egyre jelentősebb többlet-bevételeket. Az Alap bevételei az elmúlt évben indultak gyors növekedésnek, 2007-ben 3 milliárd dollárt kezelt az Alap,⁷ 2008 decemberében már elérte az 11 milliárdot, míg 2010-re várhatóan 36 milliárd dollárt, 2024-ig pedig akár 400 milliárd dollárnyi bevételt⁸ fog a SOFAZ kezelni!

Az Alap egyik célja az kell legyen, hogy amennyire lehet, leválassza a szénhidrogén-kitermelésből származó jövedelmeket a gazdaságról, így kerülve el a holland-kór és az infláció veszélyeit. Vagyis: a kőolajból és földgázból származó bevételek lehetőleg ne kerüljenek a költségvetésbe, de az Alap se vegye át a költségvetés feladatait. Példa lehet erre Norvégia vagy néhány arab-öbölbeli ország gyakorlata.

Norvégiában, amely a világ 5. legnagyobb kőolaj-exportőre, az olajbevételeket a Norvég Nyugdíjalap (korábban Nemzeti Olajalap) kezeli. A norvég alap jelenleg 327 milliárd dollárnyi összeget kezel – vagyis a SOFAZ egyelőre eltörpül mellette – és éves bevételeinek legfeljebb 4 százalékát juttathatja a központi költségvetésbe. E mellett, elkerülendő az inflációt, az Alap nem fektethet be Norvégiában. 2007-ig konzervatív politikát követve 40 százalék részvény és 60 százalék kötvény volt az alap portfóliója, 2008-tól, lazítva ezen, akár 60 százalék részvény lehet. E mellett az alap stratégiája „politikailag” is befolyásolt: olyan részvénybe nem fektetnek, amely morálisan megkérdőjelezhető (gyerekmunka, szakszervezeti jogok korlátozása, környezetkárosítás stb.).

A SOFAZ esetében természetesen nehezebb a kérdés, hiszen Norvégiával ellentétben Azerbajdzsán gazdaságilag elmaradott, az infrastruktúrája fejletlen, a népesség nagy része pedig szegénységben él – ilyen körülmények között nem működhet az olajpénzek teljes kivonása a gazdaságból.

⁷ Jelenleg ebből USD 55 százalék, EUR 35 százalék, font 5 százalék, egyéb 5 százalék.

⁸ Natiq Alijev energia és ipari miniszter nyilatkozata 2008. február 6-án, ld.

<http://www.presstv.ir/detail.aspx?id=41895§ionid=351020406> – a kőolaj világpiaci árának mérséklődése miatt ma már ennél kisebb bevétel prognosztizálható, de 40 dolláros átlagos hordónkénti olajár mellett is 200 milliárd dollár bevétele lesz az Alapnak a következő 15 évben, ld. O'Neill (2009).

A norvéggal ellentétes negatív példaként nem csak a hetvenes évek tapasztalatai (pl. Hollandia), de a jelenlegi rossz gyakorlatok is állnak. Ilyen például Nigéria, amely a hetvenes évek óta exportált olajból szintén dollártízmilliárdokhoz jutott, de gyakorlatilag alig tudta ezt hasznosan felhasználni.

A SOFAZ számos intézkedéssel igyekszik megteremteni az olajpénzek felhasználásába vetett bizalmat. Konzervatív politikát követve külföldi kormányzati - és intézményi kötvényekbe fekteti a kezelt pénzeket, külső alapkezelőnek pedig a Deutsche Bank és Credit Suisse érdekeltségébe tartozó Clariden Bankot kérték fel. E mellett Azerbajdzsán elsőként vált a Tony Blair által 2002-ben a Johannesburgi klímacsúcson kezdeményezett *Extractive Industries Transparency International (EITI)* részesévé. Az EITI a nyersanyagokból származó jövedelmek követhetőségét és átláthatóságát célozza. Ennek érdekében a kezdeményezésben résztvevő államok vállalják, hogy évente jelentésben teszik közzé, milyen bevételeik származnak a kitermelt nyersanyagból és ezt a vállalati adatokkal is összevetik.

A SOFAZ bevételeinek egy részét felhasználja. Az alap által finanszírozott projektek közül az egyik fő cél a karabah-i konfliktus következményeként elmenekült közel félmillió ember számára a lakhatás biztosítása, e mellett az oktatás és az infrastruktúra fejlesztése központi feladat, legnagyobb kiadási tételként azonban a költségvetésnek juttatott transzfer szerepel.

3. táblázat
Az azeri olajalap (SOFAZ) bevételei és kiadásai, 2008 (terv)

Bevételek	Mrd manat	Kiadások	Mrd manat
A kitermelt olajból Azerbajdzsánt megillető rész eladása	3473,1	Menekültek letelepítése	145,0
Részesedés az olaj és gáz-projektekből	13,4	Transzfer a 2008-as költségvetésbe	1100,0
Alap forrásaiból származó jövedelem	121,9	Oguz-Baku vízvezeték	211,8
Egyéb	0,9	Samur-Absheron öntözőrendszer	120,6
		Baku-Tbiliszi-Kars vasút	88,7
		Ifjúság külföldi oktatása program	5,0
		Alap működési kiadási	9,8
Összesen	3609,3	Összesen	1680,9

Forrás: SOFAZ, <http://www.oilfund.az/en/content/24/52>

Tovább csökkenti a SOFAZ sterilizációs hatását, hogy az azeri állami olajvállalat, a SOCAR, jövedelmei nem az alapba, hanem a költségvetésbe áramlanak. A jelenlegi törvényi szabályozás szerint ráadásul a SOFAZ közvetlenül Alijev elnök alá tartozik, aki maga nevezi ki az alap vezetőit is. Az 2008. ok-

tóberi elnökválasztás előtt – bár lefutottnak tűnt, a jelenlegi elnök Alijev új-raválasztása szinte biztosnak látszott – nagy volt a kísértés egyéb, jóléti jelle-gű intézkedések finanszírozására, így például szubvenciókkal csökkenteni az élelmiszer és energia-áremelkedést. Bár ezt elkerülte az azeri vezetés, a nyugdíjak és bérek korrekciójára, a szociális juttatások megemelésére és az azeri hadsereg fejlesztésére⁹ fordított költségvetési kiadások jelentős részét közvetve a SOFAZ finanszírozta.

Egyelőre hiányzik a megfelelő stratégia és még inkább a megfelelő szán-dék az olajjövedelmek korlátozott felhasználására.

Raadásul 2008. május 2-án az azeri parlament elfogadta a költségvetés módosítását, és a SOFAZ-tól 3,8 milliárd manat (4,6 milliárd dollár), azaz a 2007-es érték több mint hatszorosa jut a költségvetésbe, és ezzel 42 száza-lékkal megnövelte a költségvetés bevételei oldalát (10,5 milliárd manatra), míg a kiadásait 30 százalékkal emelte meg (11,6 milliárd manatra)! A kiadásoknál a legnagyobb emelkedés az infrastruktúrájánál volt (53%-os emelkedés, így je-lenleg közel 2 milliárd dollár), míg a hadseregé 30,8 százalékkal szintén 2 milliárd dollár körüli összegre nőtt. Az oktatási, egészségügyi és szociális ki-adások csak 10 százalékkal emelkedtek.¹⁰

A SOFAZ költségvetési szerepe, amelynél már az eredetileg tervezett 14 százalékos részesedést is sokallták, így 36 százalékra nőtt! A 2009-es évre a SOFAZ tervezett hozzájárulása a költségvetéshez 6 milliárd dollár, tehát a csökkenő kőolajárak mellett is magasabb, mint az előző évben volt.¹¹

4) A beáramló olajjövedelmek hatása

Az infláció – amelyet az 1994-es 1800 százalékról az IMF-fel közösen ki-dolgozott stabilizációs intézkedések hatására az ezredfordulóra 2 százalék alá tudtak csökkenteni, 2007-ben 16,7 százalékra ugrott, 2007 decemberé-ben pedig már 19,5 százalék volt. Ebben ugyan közrejátszott a hatósági megszabott energia-árak drasztikus emelése, és az világszerte élelmiszerárak növekedése is, de alapvetően azt jelzi, hogy a gazdaság egyelőre képtelen fel-szívni a gazdaságba beáramló jövedelmeket. A nyugdíjak és a bérek rohamo-san emelkednek, a lakossági fogyasztás ezzel párhuzamosan nő, és a csak 2007-ben 63 százalékkal megemelkedett állami beruházások is inflációt gerjesztettek.

A költségvetés 2007-ben ugyan még kis többlettel zárt, de a nem-olaj szektor elsődleges deficitje a nem-olaj GDP 32 százalékára emelkedett, és 2008-ra a deficit további 8 százalékpontos emelkedését prognosztizálja az

⁹ A hadsereg erőteljes fejlesztése a karabahi kérdés rendezetlensége miatt aggasztó.

¹⁰ Ld. Rovshan (2008).

¹¹ Ld. O'Neill (2009).

IMF. Ez a jelenlegi olajárak mellett rövidtávon fenntartható ugyan, de kedvezőtlenebb világgazdasági körülmények esetén komoly makrogazdasági feszültségekhez vezethet.

A monetáris politika nem igazán tudja kezelni a kialakult helyzetet, a kamatlábemelés ellenére a reálkamat negatív maradt. A központi bank másik eszköze, az árfolyam-politika, szintén csak korlátozottan működik, a dollárhoz rögzített valuta (manat) rendszeres felértékelésével.

A manat dollárral szembeni várható felértékelődésére számítva a bankok nagy mennyiségű dollárhitelt vettek fel külföldön, ezzel tovább bővítve a hazai hitelállományt. A bankok devizatartozása 138 százalékkal nőtt 2007-ben (igaz, ez így is csak a teljes állomány 11,5%-át teszi ki). A bankok mutatói ugyan egyelőre nem rosszak, de a hitelállomány robbanásszerű bővülése szinte elkerülhetetlenül a hitel-állomány romló portfóliójához vezet. A globális hitelválság lassította a folyamatot, és talán még időben érkezett a figyelmeztető jel.

A költségvetési politika koordinátlanságának következménye szintén hozzájárult az inflációs nyomáshoz. 2007 első tíz hónapjában a központi bank a költségvetési kiadások visszafogottabb emelkedése miatt a tervezettnél kisebb mértékben értékelte fel a manat dollárhoz viszonyított árfolyamát. Az utolsó két hónapban azonban váratlanul meglódultak az állami beruházások által generált kiadások, ezért a központi banknak 763 millió dollárt kellett hirtelen átkonvertálnia decemberben (az éves olajbevétel-konvertálás egyharmadát). Az így megvalósult sterilizálatlan monetáris bázis emelkedés¹² már a 2008-as inflációt növeli.

Az IMF 2008-ra 18,5 százalékos gazdasági növekedést prognosztizált, ami a kőolaj áresése miatt végül 12% körülre mérséklődött. A nem olaj szektoré 9 százalék, amit főként a „non-tradable” szektor generál, amely a költségvetési kiadásnövekedés elsőrendű kedvezményezettje rövidtávon. Az olajár és az exportált mennyiség emelkedése miatt a folyó fizetési mérleg többlete tovább emelkedett. Az olajalap és más tartalékok 2008 végére meghaladták a 20 milliárd dollárt, ami a 2007-es záró-érték közel háromszorosa. A manat gyorsabb ütemű felértékelése ellenére az infláció 20 százalék körüli lesz, azaz jóval a tervezett 13 százalék fölött.

A költségvetési kiadások növekedése mögött a bérek és nyugdíjak emelése mellett az állami beruházások felpörgése áll. A komoly problémát csak tetézi az infrastrukturális projektek dömpingje, és gyors megvalósítása (szinte havonta adnák át új utakat, hidakat, bővítik a víz- és csatorna-hálózatot). Állami projekteknél komoly problémát jelent a szakértelem és tapasztalat hiánya. A beruházásoknál sokszor hiányoznak a költség/haszon elemzések, a projektek kiválasztásának objektív kritérium-rendszere sem világos, és hiányzik a beruházások végrehajtásának monitoringja, és a projektek hatásvizsgálata is. Az állami vállalatok esetében, amelyek jelenleg is fontos szere-

¹² A beáramló jövedelmek korlátozott sterilizációja 2007-ben 101 százalékkal növelte az azeri fizetőeszköz (manat) állományát. (IMF)

pet töltenek be az azeri gazdaságban, szükség lenne az ellenőrzés és a számvitel javítására.

A dollárhoz kötött valutának egy valutakosárhoz történő rögzítése kicsit rugalmasabbá tenné az árfolyamot, ami lényeges, hiszen a felértékelés irányába ható folyamatok továbbra is erősek. A költségvetési fegyelem csökkeneni tudná az inflációs nyomást, egyelőre azonban a rendszeres költségvetésmódosításokból is látható, hogy ez hiányzik.

5) Gazdasági szerkezet, strukturális reform

Az azeri gazdaság átalakuló struktúráját jelzi, hogy míg a foglalkoztatottak harmada a GDP alig 6 százalékát adó (és egyre csökkenő részesedésű) mezőgazdaságban dolgozik, addig a tőkeintenzív, de viszonylag kevés munkaerőt foglalkoztató energia-szektor teszi ki a GDP közel negyedét, a költségvetési bevételek több mint felét, az exportnak pedig 85 százalékát, és az energiahordozók szerepe gyors ütemben nő tovább.

A problémát az jelenti, hogy a túlságosan az energia-szektorra támaszkodó gazdaság szélsőségesen ki van téve az energiaárak alakulásának, a közkiadások jelentős szintje viszont fenntarthatatlan a magas energiaárak nélkül, és a jövedelmek megfelelő abszorpciója is kérdéses.

A következőkben áttekintjük, hogyan lenne diverzifikálható az azeri gazdaság, hogy elkerülje az energiahordozóktól való túlzott függést.

5.1. Mezőgazdaság

A mezőgazdaság, amely az azeri lakosság közel 40 százalékát foglalkoztatja, csökkenő gazdasági súlya ellenére központi szerepet tölt be az ország életében. Azerbajdzsánban a változatos klíma miatt rendkívül sokféle mezőgazdasági termék termelésére nyílik lehetőség. A szovjet időkben nagygazdasági körülmények között elsősorban gyapotot, dohányt és gabonát termeltek, ami azt eredményezte, hogy agrártermékei nagy részét exportálta, a hazai szükségleteket viszont jelentős részben importból volt kénytelen fedezni, jöllehet az ország képes lenne az önellátásra. Az elmúlt években a termőföld privatizációjával kiscgazdaságok jöttek létre, amelyek áttértek a gépesítés nélkül és kisebb területen is lehetséges gyümölcs- és zöldségtermesztésre.

Az elmúlt években a török, orosz és iráni termékek ellepték az azeri piacot, és a hazai termelők nehezen tudják állni a versenyt. A kistermelők egyelőre nem exportképesek, megfelelő tőke (és hitel-lehetőségek), technológia, valamint infrastruktúra (öntözés, tárolás, szállítási lehetőségek) hiányában valószínűleg középtávon sem lesznek azok. Szintén nehezíti a helyzetet az

agrártermékekre építő feldolgozóipar hiánya, hiszen már a szovjet időkben is elsősorban nyers- vagy kevésbé feldolgozott állapotban szállították a termékeket külföldre. A gyapot-termelés a korábbiakhoz képest visszaesett, részben az öntözés és műtrágya hiánya miatt, illetve az alacsony gépesítettség következtében (a termés 35%-át kézzel szedik). A gyapot nagy része feldolgozatlanul kerül exportra, kisebb részben a hazai textilipar használja. Szintén fontos exportcikk a földimogyoró, amelynek 65 százalékát az EU-ba exportálják, a többit Törökország veszi meg feldolgozásra és továbbexportálásra. Azerbajdzsán a világ legnagyobb kaviár-exportőre, a Kaszpi-tenger túlhalászása és szennyezése azonban a halállomány jelentős megfogyatkozásával jár együtt.

5.2. Ipar

Az ipart alapvetően az olajra építő vegyipar, illetve a vaskohászat jelenti, valamint a textilipar szerepe jelentős. A függetlenség elnyerése előtt Azerbajdzsán volt a Szovjetunió fő ellátója az olajipari berendezések terén. Az iparág most újra reneszánszát éli, a kitermelésben az AIOC 10 milliárd dollár körüli értékben használ fel ilyen olajipari jellegű berendezésekre, a BTC-vezeték építése és üzemeltetése további mintegy 2,2 milliárdos megrendelést jelent.

A vegyipar ugyanakkor messze elmarad a lehetőségeitől, az olajnak csak igen kis része kerül feldolgozásra az országban. A két létező olajfinomító össz-kapacitása 22 millió tonna évente. Az állami Azerikimya-holding által uralt vegyipar jelentős modernizációra szorul ahhoz, hogy nemzetközileg is versenyképes termékeket tudjon előállítani.

A gépipar az olajipari gépgyártásból fejlődött ki, és a hetvenes-nyolcvanas években mezőgazdasági, építőipari és könnyűipari gépeket is gyártottak. Az elmaradott technológia, a modernizáció hiánya miatt töredékére esett vissza az ágazat kibocsátása, de a privatizáció és a külföldi tőke bevonása új távlatokat nyit: ígéretes tárgyalások folynak például a Renault-val kisteherautók gyártásáról.

A szovjet időkben jelentős textilipari technológia terén szintén elmaradott, a kormányzat becslései szerint mintegy 200 millió dollárt igényelne a textilipar talpra-állítása. A kormányzat iparfejlesztési elképzelései a textilipart (a szakképzett munkaerőre, tudásra és a rendelkezésre álló nyersanyagra építve) a gazdaság egyik húzóágazatának képzelik el.

Azerbajdzsán a Kaukázus legnagyobb vasérc-lelőhelyét tudhatja magáénak, amelyre már a szovjet időkben is jelentős kohászat és fémfeldolgozás épült. Jelenleg az elmaradott technológia hátráltatja a versenyképes termelést, a hazai igények nagy részét importból fedezik.

Az építőipar szintén az energiahordozók kitermelése miatt pörgött fel, az 1995-ös 3,5 százalék után 1998-ra már a GDP 13 százalékát adta, és fejlőd-

dése továbbra is az azeri gazdaság egyik húzóágazatává teszi. A török vállalatok szerepvállalása jelentős a szektorban.

A diverzifikációra, a nem-szénhidrogén gazdasági szektorok fejlesztésére több lehetőség is nyílna, a nemzetközi tapasztalatok ugyanakkor azt mutatják, hogy forrásbőség idején nehéz a reformok végrehajtása, és ez alól Azerbajdzsán sem kivétel. A bőséges források és a belőlük származó jövedelmek lehetővé teszik a reformok elodázását. Pozitívumként említhető Azerbajdzsán esetében a hazai energia-árak szubvenciójának csökkentése, vagyis az, hogy az olajbőség ellenére nem próbálják mesterségesen alacsonyan tartani az energiahordozók belső piaci árát.

Másrészről viszont a gazdaság működését a bonyolult adó és vámrendszer, a bürokratikus akadályok, és a virágzó korrupció továbbra is nehezíti. 2005-ben született ugyan egy korrupció-ellenes törvény, de végrehajtása nehézkes. A Transparency International-nél korrupció szempontjából a 159 országból 137. helyen végzett Azerbajdzsán, a Világbank üzleti klíma sorrendjében 99. volt 175 országból.

Nehezíti a reformok végrehajtását az is, hogy az FDI szinte kizárólag az energiaszektorba áramlik, a gazdaság többi részébe egyelőre alig, így a modern üzleti- és technológia know-how terjedése is korlátozott. Portfóliobefektetések számára sem igazán van lehetőség, a részvénytőkekapitalizáció a GDP 9 százaléka, a kötvénypiac fejletlen.

Az új vállalkozások alapításánál egyszerűsítették ugyan az adminisztrációt, bevezetve az egyablakos ügyintézt, számos szektorban azonban oligopóliumok nehezítik a verseny kialakulását, amit a versenytörvény hiánya is erősít. A gazdasági és politikai érdekek összefonódása miatt sokszor a politikai akarat is hiányzik a változtatáshoz.

Erre utal az is, hogy míg a mezőgazdaságban és a kisebb vállalatoknál előrehaladt a privatizáció, a nagyvállalati szektort továbbra is az állami vállalatok uralják.

5.3. Bankszektor

Bár rendkívül gyors növekedés volt tapasztalható a bankrendszer esetében az elmúlt években, a szektor fejlettsége még így is elmarad a szükségéstől. A gazdaságban áramló tőke hatékony kezelése és elosztása ugyanis jelentős mértékben a pénzügyi szektor hatékonyságán múlik.

Hosszú ideig a fő problémát az állami bankok monopóliuma és a verseny hiánya jelentette. Az elmúlt két évben e téren sokat javult a helyzet, az állami részesedés 40 százalékra csökkent az ágazatban. A fő problémát az alacsony kapitalizáció, és az átláthatóság hiánya jelenti. A korábbi 250 körülről 46-ra csökkent a kereskedelmi bankok száma, de még ez is túl soknak tűnik. A nemzeti bank a tőke-követelmények emelésével próbálja a szektort racionalizálni. Jelenleg 21 bankban van külföldi részesedés, ebből hatban többségi.

A nemzeti bank jelenleg 50 százalékban maximálta a szektor egészét tekintve a külföldi részesedést.

Az International Bank of Azerbaijan (IBA), messze a legnagyobb azeri bank, amely az összes olajjal és gázzal kapcsolatos ügyletet is bonyolítja, eladásra kerül. A privatizáció folyamatban van az EBRD segítségével: 20 százalékot ajánlanak külföldi szakmai befektetőnek, a többit nyilvánosan adják el, jelenleg 50,2 százalékos az állami tulajdonrész. A másik jelentős bankot, a Kapitalbankot, amely az IBÁ-val együtt az összes banki állomány felét adja, a következő két évben szintén privatizálják. A United Universal Bankot 3 bank egyesítésével hozták létre (így növelve kapitalizációját), és szintén eladásra kínálják.

Az ország 1997-ben folyamodott WTO-tagságért, a felvételtől szóló tárgyalások jelenleg is tartanak. Ez segítheti a reformok megindítását, hiszen a vám-törvények megváltoztatását, az ügyintézés átláthatóságát követeli meg. Az EU Szomszédságpolitikája (ENP) keretében aláírt akcióprogram is pozitívan befolyásolhatja a reformokat.

Az infrastruktúra krónikusan alulfejlett, ami a gazdasági fejlődést és az életkörülményeket is negatívan befolyásolja. A közlekedés, a telekommunikáció, az elektromos hálózat, a gáz- és vízhálózat, a csatornázás, és a hulladék-kezelés fejlesztése alapvető lenne. A környezet súlyosan szennyezett és terhelt, az olajtermelés és a mezőgazdaság (nagy mennyiségű DDT) környezet-szennyezése riasztó.

6) Politikai feltételek

A legtöbb posztszovjet köztársasághoz hasonlóan Azerbajdzsán esetében is a korábbi kommunista pártvezetésből került ki a függetlenséget követően az ország vezetője. Az első elnök, a korábbi esőtitkár, Ayaz Mutalibov fél év után lemondott, (a karabahi események miatt). Az ellenzéki PFP (Népi Front Párt) vezetője, Abulfaz Elchibey szerezte meg az elnöki hatalmat, de az ő vezetésével sem sikerült stabilizálni a hatalmat, megoldani a karabahi kérdést, és működőképesse tenni a gazdaságot. 1993. júniusában fegyveres felkelés tört ki, ami elől Elchibey hatalmát feladva elmenekült. Ezt követően a veterán Heydar Alijev került hatalomra, aki 1969 és 1981 között volt az azeri kommunista párt esőtitkára, majd a Szovjetunió miniszterelnök-helyettese 1987-ig, amikor is Gorbacsov elküldte. Alijevet 1998-ban vitatott tisztaságú választásokon 5 évre újra elnöknek választották. Dinasztikus törekvésének jeleként 2003-ban fiát, Ilham Alijevet segítette hatalomba. A 2003-as elnök-választás és a 2005-ös parlamenti választás – bár a korábbiakhoz képest tisztább volt – továbbra sem felelt meg a nemzetközi elvárásoknak. A 2008. októberi választás, amely Alijev 87%-os győzelmével végződött, szintén hagyott kívánnivalót maga után. Az ellenzéki pártok bojkottálták is a választást.

tást, szerintük a kormány erőszakos kampányt folytatott Aliev megválasztása mellett. A 125 parlamenti képviselő többsége az elnök Új Azerbajdzsán Pártjának a tagja, de 10 ellenzéki és számos független is bekerülhetett. Mindenestre megállapítható, hogy a politikai átalakulás még a gazdasági reformoknál is lassabban megy végbe.

7) Külkapcsolatok

A szomszédos országok közül Örményországgal továbbra is nyílt konfliktusban állnak. Nagorno-Karabah 4400 km²-es enklávét Azerbajdzsánban, 1829-ben telepítettek ide örményeket, ami 1918 óta jelent kiemelt problémát, de a szovjet időkben ez a felszínen nem jelenhetett meg hangsúlyosan. 1988-ban tört ki a háború a két ország között, de az 1994-es tűzszünet óta is konfliktus-forrás, s 2008-ban is kiújultak a harcok. Az azeriek autonómiát adnának csak, de örmény csapatok jelenlétét nem tűrik, a választások miatt ugyanakkor kicsi az esély kompromisszumra.

4. táblázat
A három kaukázusi köztársaság összehasonlítása

	Azerbajdzsán	Grúzia	Örményország
Terület (ezer km ²)	86,6	69,7	29,6
Népesség, 2006 (ezer fő)	8474	4436	3007
Népesség, 2020 (ezer fő)	9400	4100	3000
GDP (PPP), 2006 (mrd USD)	51,681	17763	14679
GDP/fő (PPP), 2006 (USD)	6092	4036	4326
GDP növekedés, 2006 (%)	34,5	9,4	13,4
GDP növekedés, 2007 (%)	25,4	12,4	13,8
Költségvetési mérleg (mló USD)	-1324	+333	-251
Beruházás/GDP, 2006 (%)	37,7	28,7	30,4
FDI, inward, 2006 (millió USD)	13275	3367	1705
FDI, outward, 2006 (millió USD)	4391	-	13
Export, 2006 (millió USD)	19530	1240	1157
Import, 2006 (millió USD)	6376	5200	3281
Folyó fizetési mérleg, 2007 (%)	+28,8	-19,7	-6,5

Forrás: Muzaffarli (2008)

Oroszországgal és Iránnal „vegyes” kapcsolatot ápol Azerbajdzsán, számos közös érdek és érték mellett (pl. Iránban az azeri a legnagyobb kisebbség, többen élnek ott, mint Azerbajdzsánban) komoly konfliktusok vannak, például a Kaszpi-tenger „felosztása” miatt. Az oroszok szeretnék elérni, hogy a Kaszpi-tenger nyersanyagai elsősorban Oroszországon keresztül jussanak

a világpiacra, a térség országai azonban jól ismerik az egyoldalú függőség veszélyeit, és a több szálon kötődés az alkupozíciójukat is jelentősen javítja. Azerbajdzsán egyik célja éppen az, hogy közvetítővé váljon Közép-Ázsia és Európa között.

Grúziával kiegyensúlyozott az azeriek kapcsolata¹³, míg Törökországgal a nyelvi, kulturális rokonság miatt kimondottan baráti. A fő ellenfél Örményországot ugyanakkor a törökökkel együttműködve igyekeznek szankcionálni.

8) Összefoglaló és következtetés

Azerbajdzsánnak a függetlenség 1991-es elnyerését követően – a többi poszt-szovjet tagköztársasághoz hasonlóan – számos problémával kellett megküzdenie. A politika és gazdasági stabilizáció helyreállítása mellett az orosz gazdaságtól való függetlenedés vált az egyik fő kérdéssé, amit Azerbajdzsán, az immár több mint egy évszázada kiaknázott kőolaj és a földgáz-vagyona segítségével viszonylag könnyebben végre tudott hajtani.

A kitermelés növeléséhez és technológiai fejlesztéséhez bevonták a nyugati olajmultikat, az 1994-ben megkötött „évszázad szerződése” lehetővé tette az óriási, Kaszpi-tenger alatti mezők kiaknázását. A 2005-ben elkészült Baku–Tbiliszi–Ceyhan (BTC) kőolajvezeték és a 2006-tól működő Baku–Tbiliszi–Erzurum dél-kaukázusi gázvezeték lehetővé tette, hogy az azeri energiahordozók orosz közvetítés nélkül, és a korlátozott kapacitású Fekete-tengeri útvonalat is elkerülve juthassanak el a világpiacra. A vezetékek kapacitása a közép-ázsiai (elsősorban kazah) kőolaj és földgáz számára is alternatív útvonalat jelenthet.

Az elmúlt évek olajárrobbanása éppen jókor érte Azerbajdzsánt, az olajjövedelmek óriási változásokat eredményeznek a gazdaságilag elmaradott poszt-szovjet tagköztársaság életében. Azerbajdzsán a világ egyik leggyorsabban fejlődő gazdaságává vált, de nem csak az olajszektor, a gazdaság több ágazata, így az építőipar és egyes szolgáltató-szektorok is 10 százalék fölötti ütemben növekedtek.

Az ország pénzügyi helyzete rohamosan javult, a 2004-ben még 30 százalék körüli folyó fizetési mérleg deficit 2007-re hasonló nagyságú többletre váltott, a központi bank devizatartalékai szintén többszöröződtek az elmúlt években. Ráadásul a növekedés az elkövetkezendő évtizedben szinte biztosan kitart, ami fényes jövőt biztosíthat Azerbajdzsánnak.

Az óriási jövedelem-beáramlás azonban komoly kihívást is jelent, az olaj és gáztartalékok nem elég hatékony menedzselése inflációval és a gazdaság többi szektorának fejlődését akadályozó holland-kór veszélyével fenyeget.

¹³ A grúz-azeri kapcsolatot a két ország közötti határ körüli vita árnyékolja be olykor.

Norvég mintára létrehozták ugyan a olaj-jövedelmeket elkülönítve kezelő Olajalapot, de az korántsem képes hatékonyan sterilizálni a beáramló jövedelmeket, a pénzügyi piac fejletlensége és a gazdasági és jogi keretek nehezítik ezt.

A gazdaság diverzifikálása sürgető lenne, az export túlnyomó részét, a költségvetési bevételek több mint felét az energia-szektor adja, és szerepe csak tovább nő. A külföldi befektetések szektorálisan egyoldalúak, a beáramló tőke szinte teljes egészében az olajszektorba áramlik, és a portfólió-befektetések számára sem igazán van lehetőség.

A gazdaság diverzifikálására jó lehetőség lenne a feldolgozóipar és a mezőgazdaság versenyképessé tétele, a szolgáltatásokban is óriási távlatok vannak, a külföldi tőke azonban egyelőre nem áramlik ezekbe a szektorokba. A reformok is akadozva haladnak, az üzleti klíma alig javult, a protekcionista és verseny-csökkentő gyakorlatok sok helyen fennmaradtak.

A magyar miniszterelnök közelmúltbeli bakui látogatása is jelzi azonban, hogy Azerbajdzsán igen jó befektetési lehetőségeket rejt, az olajipar mellett elsősorban az infrastrukturális beruházások (erőművi berendezések, távközlés, öntözés) területén. Az Olajalapban gyűlő források miatt pedig mint külföldi befektetővel is egyre inkább számolni kell Azerbajdzsánnal, és mivel az ország egyik stratégiai célja a Közép-Ázsia és Európa közötti hídszerep betöltése, Magyarország kiemelt partner lehet az azeriek számára.

Felhasznált irodalom

Azerbaijan: High performance economy. Business Week, 2007. november 19., http://www.businessweek.com/adsections/2007/pdf/11192007_azerb.pdf

Azerbaijans banking reforms starts to show results. www.businessneweurope.eu, 2008-02-18

Azeri oil funds to reach \$400b in 2024. 2008. február 6., <http://www.presstv.ir/detail.aspx?id=41895§ionid=351020406>

Azerinvest: Azerbaijan Export and Investment Promotion Foundation, <http://www.azerinvest.com>

Center for Economic and Social Development (CESD): *Strategy for State Oil Fund of Azerbaijan Republic.* Baku, 2007

The Azeri economy. <http://www.azerb.com/az-econ.html>

Energy Information Administration (EIA): *Azerbaijan Energy Data, Statistics and Analysis.* <http://www.eia.doe.gov/cabs/azerbjan.html>

IMF: Azerbaijan – 2008 Article IV Consultation, Preliminary Conclusions of the IMF Mission, 12 March 2008

- Muzaffarli, Nazim (2008): *Economic Transformation in Azerbaijan: Achievements, Weaknesses and Challenges*. Presentation held in Brussels, 21 April 2008,
http://www.tepav.org.tr/eng/admin/dosyabul/upload/Economic_Transition_Challenges.pdf
- Nestmann, Thorsten – Evelyn Moser: *Azerbaijan: Oil dominates development on Caspian Sea*. Deutsche Bank Research,
http://www.dbresearch.de/PROD/CIB_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000221458.pdf.
- O'Neill, Dominic (2009): State Oil Fund of Azerbaijan: Azerbaijan goes the other way, <http://www.oilfund.az/en/news/73> (2009. január 6.)
- Rovshan Ismayilov: *Is bigger better for Azerbaijan's budget*. Eurasianet.org, 2008. május 13,
<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav051308a.shtml>
- Too much of a good think. A case study in the perils of being a petro-state.* *The Economist*, 2006. augusztus 17.