

13.01.2005

## מרכז אסיה: משאבי טבע מול מחדלים פוליטיים

מדינות מרכז אסיה, המכונות "הסטאנים" על שם הסיימת "סטאן" בשמותיהן, מרכזות עניין רב אצל אנשי עסקים מסביב לעולם. באותה מידה, הן מושכות את תשומת ליבן של מדינאים, אנשי צבא ו"קהיליית המודיעין" – שם נרדף לארגוני ריגול לסוגיהם. יש בכך לשקף את שני האפיונים המרכזיים של מדינות אלה, אותם נכנה בקיצור בתור "גיאוגרפיה" ו"גיאולוגיה".

האספקט הגיאוגרפי מוצא ביטוי מלא במפת האזור (תרשים 1). קבוצת "הסטאנים", הכוללת את קזחסטאן, קירגיסטאן, טג'יקיסטאן, אוזבקיסטאן וטורקמניסטאן, תופסת שטח ענק, המשתרע מסין במזרח ועד לים הכספי במערב. לצפון השטח הזה – למעשה, בגבול הצפוני של קזחסטאן, הגדולה יותר מכל שאר הסטאנים גם יחד -- יושבת רוסיה; ולדרומו – פקיסטן, אפגניסטן ואיראן. לחופו המערבי של הים הכספי, בשטח בין קבוצת "הסטאנים" לבין הים השחור, שוכנת עוד קבוצת מדינות, קטנות יותר: אזרבייג'אן, גרוזיה וארמניה.

### תרשים 1: מפת אסיה המרכזית



המשותף לכל המדינות האלה הוא עובדת היותן חלק מברית המועצות, עד להתפרקותה ב-1991. תהליך ההתפוררות של האימפריה הסובייטית חשפה מחדש את מכלול הבעיות והסכסוכים – שרחשו מתחת לפני השטח במהלך העידן הסובייטי. שורשי הסכסוכים נעוצים עמוק בהיסטוריה של האזור, הרבה לפני שכוחות הצאר, ובעקבותיהם הצבא האדום, כבשו את האזורים האלה במהלך המאות ה-19 וה-20.

כמה מהסכסוכים הרדומים פרצו מיד עם הסתלקות הרוסים – כגון אלו בתוך ארמניה ובינה לבין שכנותיה. היריבויות העתיקות נובעות מהבדלי דת, גזע ולאום, ויש להם גם אספקטים כלכליים ותרבותיים מובהקים. חלק מהסכסוכים הוכרעו, חלקם הגיעו למעין פשרה זמנית, וחלקם נמשכים עדיין, או מתעוררים לחיים מחדש בכל הזדמנות חולפת.

לעומת האלימות המאפיינת את ההיסטוריה הקרובה של קבוצת המדינות ממערב לים הכספי, הרי שבצד המזרחי של הים לא היו מלחמות של ממש. מתיחות אכן קיימת אצל כל אחת כל הזמן – ולכל מדינה טענות ותביעות משלה, אך אלו לא הגיעו להתנקשויות צבאיות. הסיבה המרכזית לשקט היחסי הזה נעוצה בהמשכיות הפוליטית המאפיינת את "הסטאנים" מאז קריסת בריה"מ, כפי שנראה בהמשך.

בעבר, האספקט הכלכלי של אזורים אלה היה 'קופץ' לעיני כל מי שהסתכל במפה. "דרך המשי", שהובילה מסין לאימפריות הערביות ולאחר מכן לתורכיה ולאירופה, עברה דרך מדינות "הסטאנים" והמשיכה דרך קבוצת המדינות המערבית יותר. העובדה שקשרי הסחר העיקריים בין המזרח למערב התנהלו בציר זה העניקה חשיבות לאזור – ומשמעות רבה לשליטה עליו.



אולם היום לא די להסתכל במפה, מפני שמה שחשוב באמת קשור פחות למה שקורה על פני השטח, ויותר למה שנמצא מתחת לפני האדמה. בקזחסטאן, במיוחד, כמו גם בשני צידי הים הכספי, התגלו שדות גדולים של נפט וגז טבעי. הדרך להובלת משאבים יקרים אלו לשווקים המערביים הזקוקים להם – ו/או לשוק הסיני הענקי, ההולך ומתפתח ממזרח – היא על ידי צינורות באורך של אלפי קילומטרים. בעשור האחרון צמח חלום חדש אצל כמעט כל חברת נפט או אנרגיה בעולם: לפתח את האוצר הגדול ההולך ומתגלה במרכז אסיה, ולמכור אותו במדינות המפותחות. על רקע זה, מובן מאליו כי מגמת העלייה החדה של מחירי האנרגיה בשנים האחרונות רק מגבירה את האטרקטיביות של האזור.

הדחף הגדול להגשים את החלום המרכז-אסיאתי נובע מהרצון העז של מדינות המערב להשתחרר מתלותן ברזרבות הנפט העצומות של המזרח התיכון – במיוחד אלו שבחצי האי ערב ובעיראק. בשלב מסוים, צמחה התקווה שמרכז אסיה יוכל להחליף לבסוף את מדינות ערב כמקור האנרגיה החשוב ביותר, אך זו התבררה כתקוות שווא. אולם, ככל שהיציבות של המזרח התיכון הלכה והתערערה, כך גדל קסמו של מרכז אסיה – בעיני המדינאים והגנרלים מצד אחד, ובעיני אנשי העסקים מצד שני.

עבור המדינאים, המפה עדיין מספיקה כדי להסביר את חשיבות האזור. מיד לאחר התקפות הטרור של 11 בספטמבר, הוחלט בארה"ב לתקוף את אפגניסטן ולחסל את משטר הטליבאן השולט שם ומחפה על בן-לאדן ואנשיו. החיפוש אחר בסיסים שמהם ניתן יהיה לנהל מערכה מול מדינה כה רחוקה, הובילה את האמריקנים הישר לאוזבקיסטאן – שכנתה הצפונית של אפגניסטן, שבתוכה שכנו בסיסים צבאיים מתאימים, "תוצרת בריה"מ". כך קרה שאוזבקיסטאן סופחה, בן-לילה כמעט, ל"מערב" והפכה לבעלת-ברית של ארה"ב.

אולם למלחמה בטרור יש שני צדדים, וגם לצד השני – הפונדמנטליסטים המוסלמים – יש משיכה חזקה למדינות מרכז אסיה. ככלות הכול, מדובר במדינות בעלות אוכלוסיה מוסלמית, גם אם זו אינה אדוקה ברובה. לכן, במקביל למאמצים האמריקנים להפוך את "הסטאנים" לקו התקפה מול הקנאים הדתיים באפגניסטן, בעיראק ואולי בעתיד באיראן, מתנהל מאמץ מצד הקנאים לחתור לתוך מדינות אלה ולהתבסס בתוך הלבבות של האוכלוסיות המקומיות.

אילולי גורמים אלה, של נפט וגז מחד גיסא ושל מיקום גיאואסטרטגי מאידך גיסא, היה נעלם רוב העניין במדינות הנידונות. אולם, קיומם של שני האלמנטים, הגיאוגרפי והגיאולוגי, מעניק למדינות אלה חשיבות גדולה, כוח משיכה רב – וגם רמת סיכון גבוהה. כל מי שרוצה לקדם את ענייניו שם – בין אם הוא איש עסקים, איש צבא, מרגל או קנאי דתי, חייב להכיר בסיכונים העומדים בפניו ולנסות להתגבר עליהם. למזלם של אנשי העסקים, חלק משמעותי של הסיכונים העסקיים ניתן לנטרל על ידי ביטוח מתאים – אבל לא כולם, ולא בכל מקום.

בהמשך הסקירה, נתייחס למגמות ולהתפתחויות במספר מדינות חשובות באזור: קודם כל קזחסטאן, הגדולה מכולן; אוזבקיסטאן וטורקמניסטאן, מבין קבוצת "הסטאנים" העיקרית, ואזרבייג'אן מהקבוצה השנייה.

## **קזחסטאן**

המדינה הגדולה ביותר באזור מפגינה את מרבית התכונות המאפיינות את האזור כולו. בתחום הפוליטי, קזחסטאן נמצאת מזה כ-15 שנה תחת שלטון יחיד, כאשר הנשיא, נורסולטן נזרבאיב, מחזיק בתפקידו לאורך כל תקופה זו, עוד מהימים בהם התמנה על ידי המשטר הקומוניסטי ודיווח לאדוניו בקרמלין. למרות קיומן של בחירות דמוקרטיות-לכאורה, מבחינה מעשית אין לנשיא יריבים, והמפלגות התומכות בו מחזיקות ברוב גדול בפרלמנט. תוצאה זו מושגת הן על ידי דיכוי והן הודות לעיוותים בוטים בתהליך ההצבעה של הבחירות – אך גם האופוזיציה תורמת את חלקה, בכך שהיא מפוצלת ואינה מסוגלת לצמוח מעבר לבסיס תמיכה צר.

יחד עם זאת, אין ספק כי נזרבאיב נהנה מפופולאריות אישית רבה ואמיתית. מרבית תושבי המדינה זוכרים לו לחיוב את הישגו, בתור האיש שהצליח להחזיק את קזחסטאן כיחידה פוליטית מגובשת, בתקופה שלאחר קריסת בריה"מ. אז היה נדמה שהאוכלוסייה הרוסית החדשה יחסית, שהועתקה בעשורים האחרונים לצפון המדינה, תביא לפיצול המדינה. מנהיגותו של נזרבאיב מנעה תוצאה זו – ובהמשך הוא הוביל את פיתוח ענף הנפט, עליו נשענת הצמיחה הכלכלית המהירה שנרשמה בשנים האחרונות.



צמיחה זו אכן מחלחלת לשכבות רחבות ותורמת אף היא לביצור מעמדו של הנשיא. אך נזרבייב מבין היטב כי קזחסטאן חייבת לפתח מקורות הכנסה נוספים, לקראת העידן שבו תפוקת הנפט שלה תתחיל להצטמק, בעוד כעשור. כדי לממש את השאיפות הללו, המעוגנות בתוכניות ארוכות טווח ל- 12 שנה, קזחסטאן זקוקה להשקעות גדולות, שבהכרח יצטרכו להגיע מבחוץ.

אולם שיטות הדיכוי של נזרבייב, והצורה הגסה בה הוא משליט את מרותו ומנציח את שלטונו, עוררו את זעמן של ארה"ב ואירופה וקלקלו את היחסים בינו לבין המערב. כתוצאה מכך, הוא פועל להדק את קשריו עם רוסיה וגם עם סין – שסוגיות של זכויות אדם אינן מטרידות אותן, אך הן בהחלט מעוניינות לפתח את קשרי הסחר וההשקעות שלהן עם קזחסטאן.

בעיה נוספת, ולמעשה נגזרת מכך, שבה נתקלות פירמות מערביות היא השחיתות הקיימת בכל תחומי החיים העסקיים במדינה. בעוד נזרבייב מציג את עצמו כתומך ברפורמות כלכליות ובהקטנת חלקה של המדינה בכלכלה, בפועל קיימים קשרים הדוקים בין הסקטור הציבורי לבין הסקטור העסקי, וקשרים אלה קובעים לרוב מי מקבל את החוזים הממשלתיים. פירמות זרות נדרשות לשחק לפי הכללים המקובלים ומי שמסרבת לעשות זאת, מוצאת את עצמה מחוץ למעגל מקבלי החוזים. אמצעי אחר שבו משתמש המשטר כדי להשפיע על הסקטור העסקי הוא מערכת המס, הסובלת משרירותיות מכוונת: במקרים רבים, מתחרים זרים של פירמות המועדפות על ידי הממשל, כמו גם חברות מקומיות הנמצאות בבעלות גורמים המתנגדים לנשיא, "זוכים" לשומות מס גבוהות, המחבלות בפעילותן וברווחיותן.

אולם השורה התחתונה, לפחות בינתיים – וכל עוד מחירי הנפט יישארו גבוהים – היא שכלכלת קזחסטאן צפויה להמשיך לצמוח בקצב מהיר, של לפחות 7% בשנה. צמיחה זו הינה מוטת ייצוא, והמדינה נהנית מעודף מסחרי גדול ומעודף במאזן התשלומים שלה. מצב זה עלול לגרום לייסוף המטבע המקומי, הטנגה, דבר שידרבן את הגידול של הצריכה הפרטית.

חוזקה של הכלכלה וחולשתה של האופוזיציה הפוליטית יוצרות צפי חזק לזכייתו מחדש של נזרבייב בבחירות לנשיאות המתוכננות לשנת 2006. מעבר לכך, בתו דריגה נזרבייב, מנסה למצב את עצמה בתור היורשת של הנשיא, אולם המפלגה שבראשה היא עומדת לא רשמה הצלחה בבחירות לפרלמנט בשנת 2004; למרות זאת, יש לה מספיק זמן עד לבחירות לנשיאות בשנת 2013, כדי לתקן את הרושם השלילי ולהקין את עצמה ואת דעת הקהל למעבר הדורות המסתמן.

## **אוזבקיסטאן**

למרות כל הפגמים בדמוקרטיה של קזחסטאן, היא נראית מושלמת כמעט לעומת המצב הפוליטי השורר בשתי המדינות השכנות, אוזבקיסטאן וטורקמניסטאן. במקרה של אוזבקיסטאן, הסיפור נראה דומה לזה של קזחסטאן: הנשיא, איסלם קרימוב, נבחר לתפקידו על ידי מועצת השלטון הסובייטית עוד בשנת 1990. מאז ועד היום הוא מחזיק בתפקיד הנשיא, ואף פעל להאריך את כהונת הנשיא מחמש לשבע שנים, כך שמעמדו מובטח עכשיו עד 2007.

קרימוב מנהל את המדינה באופן בלעדי ובצורה ריכוזית – והדבר בולט במיוחד בשטח הכלכלי. ניתן לומר כי באוזבקיסטאן השיטה הכלכלית הסובייטית עדיין חיה ונושמת, אם כי לא ממש בועטת. המדינה עשירה במשאבי טבע, אך מצבה הכלכלי הידרדר בגלל ניהול לקוי ומושחת. מרבית האוכלוסייה חיה מתחת לקו העוני, כפי שמוגדר על ידי גורמים בינלאומיים.

אך מעבר לקביעה זו, לקהילה הבינלאומית אין הרבה מה לומר באשר למצבה של אוזבקיסטאן, עקב מחסור כרוני במידע בכלל, ובמידע אמין בפרט. אפילו הסיוע של קרן המטבע הבינלאומית הושהה בשנת 1996, כאשר התברר לנציגי הקרן ולמנהליה שלקרימוב אין שום כוונה מעשית לבצע את הרפורמות הכלכליות שהקרן דרשה ושאליהן הוא התחייב בעבר.

אך אוזבקיסטאן ממשיכה להתקיים, במיוחד בשנים האחרונות, הודות לייצוא של כותנה. המדינה הינה היצרנית החמישית בגודלה בעולם של סחורה זו, והייצור של כותנה באוזבקיסטאן מהווה כ- 8% מכלל התפוקה העולמית. למדינה יש גם עתודות של נפט וגז, אך אלה אינן מתפתחות, בגלל העדר השקעות זרות הנחוצות לכך.

מעבר לכותנה, שני ענפים בעלי פוטנציאל הם כריית הזהב מחד – עוד משאב טבע, שמחירו נמצא בעלייה בשנים האחרונות, וייצור מכוניות מאידך. חברת דייהו הקוריאנית הקימה מפעל בשותפות עם המדינה, כדי לנצל את כוח האדם הזול הקיים בשפע באוזבקיסטאן.



המשטר הטיל מכסי מגן גבוהים על ייבוא, ואלה פעלו לצמצומו ולהגדלת העודף המסחרי. יחד עם זאת, לאוזבקיסטאן חוב חיצוני די גדול, לפחות ביחס לת"ג הצנוע שלה, והעלות של תשלומי הריבית על חוב זה עלולה להכביד על המשק בתנאים מסוימים.

איום חמור הרבה יותר הוא הפעילות החתרנית של הארגונים המוסלמים הפונדמנטליסטיים. כאמור לעיל, מיקומה האסטרטגי של אוזבקיסטאן הפך אותה בעל כורחה לבעלת הברית של ארה"ב באזור רגיש זה, ובאותה מידה אילץ את ארה"ב להשתיק את ביקורתה כלפי המשטר והעומד בראשה. אולם, מבחינת הטרוריסטים והגורמים החתרניים, דווקא ברית זו מגבירה את מעמדו של קרימוב בתור מטרה רצויה בעיניהם.

הכלכלה, ואולי גם עתיד המשטר, תלויים בפועל במחירי הכותנה והזהב בשווקים העולמיים. במידה ותחול ירידה משמעותית במחירים אלו, שתגרור ירידה בהכנסות המט"ח של אוזבקיסטאן, יצטרך קרימוב כנראה לבצע רפורמות כלכליות – או יאבד את משרתו כתוצאה מהפיכה.

### **טורקמניסטאן**

אם יש בכלל מדינה בעולם – חוץ מצפון קוריאה – המתמדה במשטר כלכלי ריכוזי ובלתי-יעיל יותר מאוזבקיסטאן, אז כנראה שהיא טורקמניסטאן. כאן חוזרים על עצמם כמעט כל האפיונים שצוינו לגבי אוזבקיסטאן, אך בעוצמה גדולה אף יותר.

הנשיא, סאפרמוראד נייאזוב, הכריז על עצמו כנשיא לכל החיים ושולט על ידי הטלת גזרות, מבלי להזדקק למטרדים דמוקרטיים כגון בחירות, פרלמנט וכל שכן אופוזיציה פוליטית – האסורה מכל וכל. שלטון יחיד זה מנהל את המשק בשיטה הסובייטית הקלאסית, כאשר אסטרטגיית הפיתוח של המדינה נשענת על השקעות ממשלתיות, כדי להשיג יעדים שאפתניים, שהם למעשה בלתי-מציאותיים בתנאים הקיימים.

השיטה בה מנוהלת הכלכלה, כמו גם הדרך הקלוקלת בה שיטה זו מיושמת, יוצרות לחץ הולך וגובר על המערכת הכלכלית. אולם, כל עוד מחירי הסחורות יישארו גבוהים, אין לצפות למשבר כלכלי ומעמדו של נייאזוב יישאר מובטח. זאת מפני שהמשק נשען על ייצוא נפט, גז וכותנה, כאשר התמורה הגבוהה מייצוא זה מאפשרת לנייאזוב לשמר את מבנה הכלכלה המנוהלת: סובסידיות לייצור, מחירים מפוקחים ואספקת שירותי מים וחשמל בחינם לאוכלוסייה הרחבה. הודות למערך זה, הוא מצליח למנוע תסיסה חברתית.

המגבלות המאפיינות את הסביבה העסקית ימשיכו ככל הנראה להרתיע משקיעים זרים, ובכך לא יאפשרו למדינה ליהנות מזרם של השקעות זרות שיכלה לקבל. השלכות הסירוב לפתוח את המשק מוצאות את ביטויין בהאטה בתפוקת הנפט והגז במהלך 2004. הממשלה טוענת שהצמיחה לשנה החולפת הייתה מעל 20%, אך מנתחים מערביים אובייקטיביים מעריכים כי היא הייתה קרובה יותר ל-10% – וזאת למרות התנאים האידיאליים ששררו בשווקים, שיכלו להביא לתוצאה גבוהה בהרבה.

מגמות אלה צפויות להמשיך בשנים 2005 ו-2006, כאשר מלבד ההשקעות מצד רוסיה בתשתית הצינורות בטורקמניסטאן, הנחוצות לרוסיה כדי להבטיח את אספקת הגז אליה, קשה להאמין שגורם מערבי כלשהו יסכים להעמיד מימון לפרויקטים בטורקמניסטאן.

### **אזרבייג'אן**

המצב הפוליטי של אזרבייג'אן משופר ביחס למדינות הסטאנים במרכז אסיה – אך עדיין רחוק מהסטנדרטים אפילו של הדמוקרטיה החדשות של מזרח ומרכז אירופה. הנשיא, אילהאם אליאב, זכה בבחירות באוקטובר 2003, לאחר מות אביו – הנשיא הקודם – היידאר אליאב. מעמדו אינו איתן עדיין, והוא פועל לבצר אותו כמיטב יכולתו, בין השאר על ידי נטרולם והחלפתם של תומכי אביו, והעברת מוקד הכוח במדינה לבאקו – עיר מולדתה של אשתו.

בכל מקרה, כוחות הביטחון נאמנים לנשיא, ועובדה זו – יחד עם מצבה הכלכלי השפיר של המדינה, צריכים להספיק כדי להבטיח את מעמדו מול אופוזיציה מבית. שכנותיה של אזרבייג'אן אינן נוטות להתערב בענייניה, למרות המתחות המתמדת בינה לבין ארמניה, סביב תביעותיהן על המחוז נגורנו-קאראבך.



הבדל מהותי נוסף בין אזרבייג'אן למדינות מזרח אסיה הוא בתחום הניהול הכלכלי. המדיניות הכלכלית של אזרבייג'אן התרחקה מאוד מהדפוס הסובייטי, השורד עדיין באוזבקיסטאן ובטורקמניסטאן, והיא מתמקדת בהשגת יציבות מאקרו-כלכלית בהתאם לכללי המשחק של קרן המטבע הבינלאומית. משמעות הדבר היא שהנתונים הדרושים כדי לנתח את ההתפתחויות המאקרו-כלכליות קיימים, והמשלה קשובה לצרכים ולדאגות של הקהילה העסקית הבינלאומית.

משקיעים זרים אכן מוצאים עניין במדינה – בעיקר בשדות הנפט שלה. ההשקעות הזרות הישירות למדינה הסתכמו במחצית הראשונה של 2004 בסכום השווה ל- 50% מתל"ג המדינה. תחום האנרגיה וההכנסות הגואות ממכירת נפט מסבירים את הצמיחה המהירה שאזרבייג'אן רושמת לאחרונה – כ-10% בשנה החולפת. הגידול בהפקת נפט צפוי להביא לקצב צמיחה מהיר עוד יותר השנה, של כ-14% – בהנחה שמחיר הנפט לא ירד באופן משמעותי מרמה של סביב 40 דולר לחבית.

כניסת המט"ח בהיקפים גדולים מביאה לייסוף המטבע המקומי, אך גם עוזרת למדינה לממן את הגירעון במאזן התשלומים. בהמשך, החל מהשנה הבאה, פירות ההשקעות האלה, בדמות הגברת ייצוא הנפט, צפויות להביא לצמצום הגירעון.

אולם, יחד עם התפתחויות חיוביות אלה, אזרבייג'אן ממשיכה לסבול ממחלות שכיחות באזור זה – ובראשן השחיתות. דו"ח של הבנק העולמי, שראה אור בדצמבר 2004, מבליט את העלויות הכרוכות בפשע ובשחיתות, כמו גם את הבעיות של אספקת חשמל בלתי סדירה וכשלים אחרים הקשורים לתשתית רעועה, כגורמים המייקרים מאוד את ניהול העסקים במדינה. הדו"ח מעריך את העלות הכוללת של גורמים אלה, יחד עם דרישות מכבידות מצד מפקחים מחד ואכיפה חלשה של חוזים והסכמים מאידך, ב-25% של סך המכירות של החברות – כלומר, פי שלושה מגובה המס שחברות ממוצעות משלמות.

יש בכך להבליט את הסיכונים הרבים האורבים לגורמים זרים המחפשים לנהל עסקים במדינות בריה"מ לשעבר – אפילו המתקדמות יחסית מביניהן. ההזדמנויות הקיימות במדינות אלה, במיוחד בעידן של מחירי נפט ואנרגיה גבוהים, אינן מוטלות בספק – אבל אסור שהן יסנוורו את המשקיעים ואנשי העסקים מהצורך להגן על עצמם ככל שניתן, תוך שימוש בכלים המיועדים למטרות אלה.

נכתב עבור IFTRIC ע"י פינחס לנדאו