



BIULETYN

nr 30 (562) • 1 czerwca 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Bartosz Cichocki,
Mateusz Gniazdowski, Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkievicz

Wewnętrzne i międzynarodowe implikacje kryzysu gospodarczego w Iranie

Piotr Krawczyk

Spadek cen ropy, pogłębiony przez światowy kryzys gospodarczy, sankcje i błędna polityka gospodarcza rządu mogą zagrozić stabilności systemu politycznego oraz osłabić międzynarodową pozycję Iranu. Pogarszająca się sytuacja ekonomiczna stwarza nowe możliwości oddziaływania społeczności międzynarodowej na stanowisko Iranu w kwestii programu atomowego. Jeżeli dyplomatyczne zabiegi administracji Baracka Obamy wobec tego kraju zawiodą, to USA najprawdopodobniej skoncentrują się na uszczelnianiu reżimu sankcji ekonomicznych i finansowych oraz zacieśnianiu współpracy w tej dziedzinie z krajami europejskimi.

Kryzys irańskiej gospodarki systematycznie się pogłębia. Wpływ na to mają trzy czynniki: spadek cen ropy, wzmocniony międzynarodowym kryzysem gospodarczo-finansowym, nakładane przez USA, państwa UE i organizacje międzynarodowe (w tym ONZ) sankcje oraz nieefektywna i niespójna polityka gospodarcza administracji prezydenta Mahmooda Ahmadineżada. Inflacja w Iranie w ostatnim roku zwiększyła się dwukrotnie i osiągnęła poziom 26%. Już w 2007 r. państwo to miało jeden z najwyższych wskaźników inflacji wśród krajów Azji Centralnej i Bliskiego Wschodu oraz jeden z najwyższych wskaźników bezrobocia.

Wpływ międzynarodowej sytuacji gospodarczej. Powiązania Iranu z gospodarką światową są ograniczone. Jednakże ich faktycznie podporządkowanie eksportowi ropy naftowej, który ma kluczowe znaczenie dla gospodarki kraju, sprawia że rzeczywisty wpływ globalnej sytuacji gospodarczej na Iran jest znaczący. Blisko 70% dochodów budżetowych tego kraju pochodzi ze sprzedaży ropy, dlatego wahania cen tego surowca na giełdach mają istotny wpływ na funkcjonowanie jego gospodarki. Od lipca 2008 r. cena ropy spadła z ok. 150 do ok. 60 USD za baryłkę, co oznacza, że możliwości dotowania gospodarki z budżetu państwa (80% zatrudnionych Irańczyków pracuje w administracji i podmiotach państwowych) znacznie zmalały.

Na skutek spadku cen ropy w bieżącym roku deficyt budżetowy Iranu może sięgnąć nawet kilkudziesięciu mld USD, co może spowodować konieczność jego sfinansowania ze źródeł zewnętrznych (obligacje, kredyty). Dotychczasowe problemy Iranu w tym zakresie wynikały głównie z sankcji, ale w okresie kryzysu wpływa na nie także znacznie ograniczona dostępność środków na międzynarodowych rynkach finansowych, a co za tym idzie – wyższa cena udzielanych pożyczek. Iran potrzebuje też środków na modernizację i rozwój przemysłu, w szczególności starzejącego się sektora energetycznego (1/3 przetworzonych produktów ropopochodnych zużywanych w Iranie, w tym benzyny, pochodzi z importu, co wiąże się z wydatkiem ok. 10 mld USD rocznie).

Wpływ sankcji. Choć rozpowszechnione jest przekonanie, że sankcje ekonomiczne nie spełniły dotąd swoich celów, to jednak zmiana ich charakteru i uszczelnienie reżimu ich obowiązywania od 2006 r. znacząco zwiększyły negatywny wpływ na gospodarkę Iranu. Sankcje USA i UE są coraz mocniej skoncentrowane na strategicznym sektorze energetycznym i związanymi z nim transferami finansowymi, a izolacja irańskich banków i instytucji finansowych zwiększyła koszt handlu zagranicznego i uzyskania kredytów o ok. 15%.

Zaostrzenie przepisów ograniczających kontakty gospodarcze z Iranem miało istotny wpływ na decyzje biznesowe przedsiębiorstw. Z powodu utrzymującego się wysokiego ryzyka inwestycyjnego

związanego z politycznym napięciem wokół irańskiego programu atomowego i trudności w przekazywaniu środków finansowych, od 2006 r. europejskie firmy energetyczne wstrzymywały się przed podpisywaniem kontraktów na eksploatację irańskich złóż energetycznych. Umowy z Iranem zawarły co prawda firmy chińskie (np. w 2007 r. umowa SINOPEC na eksploatację ropy naftowej ze złoża Yadavaran) i malezyjskie (np. SKS w 2007 r. podpisał kontrakt na eksploatację złóż gazu na 16 mld USD), jednakże żadna z nich nie została jak dotąd zrealizowana i nie podjęto prac związanych z rozpoczęciem eksploatacji na objętych nimi złożach. Choć irańskim władzom udało się politycznie wykorzystać podpisane dokumenty stwarzając wrażenie, że sankcje są nieskuteczne, to jednak utrzymywanie się od kilku lat wydobycia ropy na tym samym poziomie (ok. 4,2 mln baryłek dziennie) przy jednoczesnym wzroście konsumpcji krajowej może sprawić, że Iran stanie przed problemem utrzymania wysokiego poziomu eksportu i zaspokojeniem popytu wewnętrznego.

Polityka rządu. Istotny wpływ na pogorszenie sytuacji Iranu miała populistyczna polityka gospodarcza wybranego w 2005 r. prezydenta Ahmadineżoda. W czteroletnim okresie jego urzędowania dochody z eksportu ropy wyniosły ok. 270 mld USD. Pomimo tak ogromnych wpływów niekontrolowane wydatki obecnej administracji polegające m.in. na dotowaniu podstawowych produktów i usług (elektryczność, woda benzyna, żywność) sprawiły, że Iranowi nie udało się zgromadzić oszczędności, a dodatkowo znaczny napływ pieniądza na rynek wewnętrzny wywołał dwukrotny wzrost inflacji. Obecne władze nie kontynuowały też niezbędnych reform, które przeprowadzały poprzednie administracje prezydentów Rafsandżaniego i Chatamiego, dysponujące mniejszymi środkami finansowymi.

W roku fiskalnym 2008/2009 dochody irańskiego budżetu wyniosły ok. 95 mld USD, z czego ponad 60 mld USD pochodziło ze sprzedaży ropy. Pomimo znaczącego spadku światowych cen tego surowca – co prawdopodobnie doprowadzi w bieżącym roku do obniżenia dochodów budżetu o 1/3 – rząd irański nie zdecydował się na zmniejszenie wydatków państwa. Ma to związek z czerwcowymi wyborami prezydenckimi. Bez utrzymania dotacji obecnemu prezydentowi nie udało by się zachować poparcia społecznego, szczególnie najbiedniejszych warstw społeczeństwa, które w 2005 r. zdecydowało o jego wygranej. Jeśli do końca roku cena ropy nie wzrośnie przynajmniej do 90 USD, irański budżet nie będzie w stanie sfinansować ok. 30% zaplanowanych wydatków. Brak pieniędzy na ten cel w drugiej połowie roku może oznaczać nagłe pogorszenie się sytuacji społecznej w kraju.

Stosunki z USA. Od początku urzędowania nowa administracja USA sygnalizuje chęć nawiązania dialogu dyplomatycznego z Iranem. Do tej pory starania o to nie były skuteczne. Wypowiedź sekretarz stanu Hilary Clinton przed komisją spraw zagranicznych Izby Reprezentantów z 22 kwietnia br. sugeruje, że jeśli Iran nie zmodyfikuje aktywności związanej z programem atomowym, a w szczególności wzbogacania uranu, to amerykańskie oferty rozmów dyplomatycznych zostaną zastąpione nowymi propozycjami sankcji gospodarczych. Wobec narastających kłopotów ekonomicznych Iranu, zastosowanie wzmocnionych sankcji może okazać się skuteczne w modyfikowaniu irańskiego stanowiska nie tylko w sferze programu jądrowego, ale też aktywności w regionie, obejmującej m.in. kontakty z organizacjami terrorystycznymi.

Wnioski. Pogłębiającemu się kryzysowi gospodarczemu towarzyszy narastanie niechęci i niezadowolonia społeczeństwa i elit politycznych z obecnego rządu. Zła sytuacja ekonomiczna stawia pod znakiem zapytania szanse na reelekcję Ahmadineżoda, a jej dalsze pogarszanie się może uruchomić niekontrolowane przez władze procesy społeczne i polityczne. Protesty na tle ekonomicznym mogą zdestabilizować sytuację w kraju i być poważnym wyzwaniem dla obecnego reżimu. Załamanie się cen ropy może uniemożliwić rządowi wsparcie gospodarki i utrzymanie społecznego poparcia oraz przeprowadzenie planowanych od dawna reform ekonomiczno-społecznych.

Coraz bardziej widoczna jest także międzynarodowa izolacja Iranu. Dotychczasowe wysokie dochody ze sprzedaży ropy pozwoliły temu państwu na umocnienie pozycji w regionie, co niepokoiło m.in. kraje arabskie. Brak środków finansowych znacznie ograniczy jednak możliwość międzynarodowego oddziaływania Iranu oraz jego wpływy w krajach sąsiednich.

Jest mało prawdopodobne, aby do wyborów prezydenckich 12 czerwca br. obecna administracja Iranu złagodziła swoje stanowisko w sprawie programu atomowego. Ewentualna wygrana umiarkowanego i otwartego na relacje z państwami zachodnimi kandydata też nie gwarantuje natychmiastowej zmiany polityki. Problemem jest m.in. obsadzenie irańskich instytucji (w tym MSZ) osobami identyfikującymi się ze skrajną wersją ideologii polityczno-religijnej Republiki Islamskiej. Zastąpienie ich pragmatycznymi dyplomatami, usuniętymi z resortu w ciągu ostatnich czterech lat, nie nastąpi szybko. Stany Zjednoczone w najbliższych miesiącach mogą więc nie otrzymać oczekiwanego sygnału świadczącego o chęci nawiązania dyplomatycznego dialogu przez irańską administrację. Dlatego też wydaje się prawdopodobne, że w drugiej połowie br. prezydent Obama skoncentruje się na sankcjach ekonomicznych wobec Iranu.