



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 19 (1767), 11 lutego 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dyner • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Iran w obliczu kryzysu gospodarczego: problemy strukturalne ważniejsze niż sankcje

Karol Wasilewski

Decyzja Donalda Trumpa o wypowiedzeniu porozumienia nuklearnego z Iranem uderzyła w irańską gospodarkę, przyczyniając się do osłabienia waluty i spadku PKB. Jednak największym wyzwaniem pozostają dla niej problemy strukturalne, m.in. złe zarządzanie, korupcja i nadmierny udział sektora państwowego. Próby ich rozwiązania są krytykowane przez ultrakonserwatystów, zainteresowanych utrzymaniem status quo. Ewentualny sukces reform oznaczałby dla UE szansę na wdrożenie szerszego mechanizmu wymiany handlowej z Iranem przy jednoczesnym ograniczeniu obiekty USA.

Gospodarcze i polityczne skutki sankcji. Decyzja prezydenta USA z 8 maja 2018 r. o wycofaniu USA z porozumienia nuklearnego z Iranem (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) [była równoznaczna z przywróceniem amerykańskich sankcji](#). Pogłębiła problemy irańskiej waluty, która od marca do września 2018 r. straciła blisko 70% wartości w stosunku do dolara (z 47 000 do 190 000 riali za dolara; później kurs umiarkowanie się stabilizował i w styczniu br. na czarnym rynku wynosił ok. 110 000 : 1). Przyczyniła się również do pogorszenia prognoz gospodarczych. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, który przed przywróceniem sankcji szacował, że od marca 2018 r. do marca 2019 r. (irański rok fiskalny) PKB Iranu wzrośnie o ok. 4%, zrewidował swoje rachuby. Uznał, że w bieżącym roku PKB zmniejszy się o 1,5%, zaś w następnym o blisko 4%. Oznaczało to też problemy dla irańskiego rynku pracy. W sierpniu 2018 r. ówczesny minister Ali Rabiee wskazywał, że amerykańskie sankcje do marca 2019 r. spowodują utratę ok. miliona miejsc pracy. To duże wyzwanie dla państwa – oficjalna stopa bezrobocia już wynosi 12%, a wśród ludzi młodych, którzy stanowią ok. 60% irańskiego społeczeństwa, sięga 25%.

Przywrócenie sankcji zdezaktualizowało plany modernizacji gospodarczej Iranu przygotowane przez prezydenta Hasana Rouhaniego. Ich istotę stanowiły inwestycje zagraniczne i rozwój technologii, np. koncepcja modernizacji sektora naftowego, ogłoszona przez ministra Bidżana Namdara Zangeneha w sierpniu 2017 r. Zakładała ona m.in. zwiększenie produkcji i technologiczne unowocześnienie, wymagała jednak znacznych nakładów finansowych (ok. 200 mld dol. w ciągu pięciu lat) i know-how. Oba te elementy Iran miał pozyskać dzięki współpracy z zachodnimi koncernami. Obecnie, w związku z ich wycofywaniem się z tego państwa w obawie przed amerykańskimi sankcjami, jest to niemożliwe. Fiasko projektów gospodarczych Rouhaniego osłabiło jego polityczną pozycję – dostarczyło argumentów jego krytykom, w szczególności ultrakonserwatystom. Wielokrotnie podkreślali oni, że USA nie są wiarygodnym partnerem, w związku z czym negocjowanie z nimi i budowanie polityczno-gospodarczych strategii w oparciu o rezultat rozmów przyniesie dla Iranu negatywne konsekwencje.

Groźne problemy strukturalne. Sankcje nie zachwiałyby irańską gospodarką w takim stopniu, gdyby nie jej problemy strukturalne. Do najważniejszych należy złe zarządzanie. Było ono widoczne zwłaszcza na przykładzie wspomnianego kryzysu walutowego. Chociaż decyzja Trumpa przyczyniła się do jego pogłębienia, w dużej mierze był on wynikiem zaniedbań i błędów irańskich decydentów. Po pierwsze,

w latach 2012–2018 rząd sztucznie zawyżał oficjalny kurs i nie dostosowywał go do rosnącej inflacji, co zwiększyło efekt paniki po pierwszych spadkach. Po drugie, irańscy politycy – zamiast z wyprzedzeniem zapewniać inwestorów i Irańczyków, że są świadomi ryzyka związanego z polityką Trumpa i mają plan dla gospodarki w przypadku powrotu sankcji – zdecydowali się na działania reaktywne. Gdy kurs riala zaczął spadać, winili spekulantów i zagranicznych wrogów, a także wskazywali, że sytuacja waluty nie koresponduje ze stanem gospodarki. Irańczykom przypominało to wydarzenia z 2012 r., gdy po podobnych zapewnieniach nastąpiła znaczna dewaluacja riala. Był to kolejny czynnik, który przyczynił się do wyprzedaży waluty i w rezultacie dalszych spadków jej kursu. Po trzecie, w pierwszej połowie 2018 r. – a więc jeszcze przed wejściem w życie amerykańskich sankcji – administracja Rouhaniego najpierw podjęła decyzję o zwiększeniu dostępności na rynku dolara, a następnie zabroniła sprzedaży obcych walut w kantorach. W ten sposób zasiłła czarny rynek i ograniczyła możliwości importowe. Za kolejny przykład złego zarządzania uważa się sytuację w sektorze bankowym, którego reforma długo była odwlekana. Ekonomiści przestrzegali przed głębokim kryzysem w tym sektorze jeszcze przed przywróceniem sankcji – według najmniej optymistycznych wyliczeń ok. 50% kredytów udzielanych przez banki było zagrożonych brakiem spłaty.

W wydolność irańskiej gospodarki godzą również korupcja i brak transparentności (130. miejsce w rankingu Transparency International) oraz wysoki udział sektora państwowego w gospodarce. Większość z 377 państwowych przedsiębiorstw w Iranie jest nierentowna, co zmniejsza dochody z podatków i zwiększa dług. Dodatkowo spora część gospodarki – najostrożniejsze szacunki mówią o 30% – znajduje się pod kontrolą Strażników Rewolucji. Wszystko to utrudnia prorynkowe reformy. Rouhani np. wielokrotnie mówił o potrzebie „prawdziwej prywatyzacji” w Iranie, wskazując, że spora część sprywatyzowanych przedsiębiorstw w rzeczywistości trafia w ręce grup powiązanych z nomenklaturą. Natomiast przykładem obstrukcyjnego wpływu czynników pozarządowych na gospodarkę stał się spór wokół reform postulowanych przez Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF). Jest to organizacja międzynarodowa, na której forum wypracowuje się m.in. standardy w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu. W 2016 r. warunkowo odwiesiła ona restrykcje na Iran, który znajdował się na jej „czarnej liście”. Iran ma czas do lutego na wprowadzenie rekomendacji FATF – w przeciwnym razie ponownie zostanie objęty restrykcjami godzącymi w sektor bankowy i finansowy. Chociaż reformy sprzyjałyby poprawie warunków inwestycyjnych w Iranie – zdaniem Rouhaniego wręcz sprawiłyby, że amerykańskie sankcje stałyby się bezskuteczne – ultrakonserwatyści hamują ich wprowadzanie. Argumentują, że regulacje FATF utrudnią finansowanie regionalnych sojuszników Iranu, np. Hezbollahu, i negatywnie odbiją się na jego pozycji międzynarodowej.

Wnioski. Przykłady kryzysu walutowego i sektora bankowego pokazują, że obecnie amerykańskie sankcje jedynie nasilają problemy, które są konsekwencją strukturalnej niewydolności gospodarki Iranu. To brak koniecznych zmian – nie zaś sankcje – może doprowadzić do głębokiego kryzysu gospodarczego.

Polityka Donalda Trumpa wobec Iranu stwarza trojaki ryzyko ekonomiczne. Przede wszystkim daje irańskim decydentom wymówkę, by nie dokonywali przekształceń gospodarczych. Ponadto próby obejścia sankcji mogą skłaniać ich do podejmowania decyzji, które będą zwiększać dotychczasowe problemy. Już teraz widoczne jest osłabienie reformatorskiego zapału Rouhaniego, wyrażone m.in. hasłami o konieczności większego zaangażowania państwa w procesy gospodarcze. Z kolei dalsze próby omięcia sankcji mogą nasilić korupcję i zwiększyć wpływ na gospodarkę np. Strażników Rewolucji. Synergia tych czynników może ostatecznie utwierdzić Irańczyków w przekonaniu o gospodarczej niekompetencji Rouhaniego i niesłuszności jego dotychczasowych planów. To jeszcze bardziej osłabi jego polityczną pozycję, wzmocni zaś jego ultrakonserwatywnych krytyków. W rezultacie deklarowany cel administracji Trumpa – doprowadzenie do zmiany zachowania przez irański reżim – byłby daleki od realizacji.

W takiej sytuacji wzrasta rola UE jako czynnika, który mógłby utwierdzić Rouhaniego i irańskie społeczeństwo w przekonaniu o słuszności dotychczasowych planów polityczno-gospodarczych. Sprzyjałoby temu rozszerzenie zainicjowanego przez Niemcy, Francję i Wielką Brytanię pod koniec stycznia br. mechanizmu Instex na inne towary niż – planowane w początkowych założeniach – produkty medyczne czy spożywcze. Należałoby jednak tego dokonać dopiero wtedy, gdy Iran zaakceptuje zalecenia FATF. Dzięki temu UE zyska argument, że doprowadziła do zmiany w irańskiej polityce regionalnej. Wzmocniłoby to pozycję Rouhaniego, co jest istotne w świetle wewnątrzirańskiej rywalizacji o stanowisko najwyższego przywódcy. Stanowiłoby to też przynajmniej częściową realizację celów Trumpa, co mogłoby pomóc w znalezieniu transatlantyckiego kompromisu w sprawie Iranu. Szczegóły tej propozycji mogłyby być przedmiotem debaty [między europejskimi sojusznikami a USA w trakcie bliskowschodniego szczytu w Warszawie](#).