Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 12.02.2015 www.osw.waw.pl

Azerbejdżan – niskie ceny ropy testem dla stabilności

Aleksandra Jarosiewicz

Spadek cen ropy naftowej w ostatnich miesiącach jest poważnym wyzwaniem dla władz Azerbejdżanu. Utrzymywanie się cen surowca na obecnym poziomie (około 55 USD za baryłkę) w średnioterminowej perspektywie może znacznie ograniczyć możliwości rządzącej elity zaspokajania oczekiwań społecznych i w rezultacie stabilności państwa. Działania władz wskazują na ich obawy i rosnącą nerwowość. Rząd usiłuje grać na przeczekanie – nie jest skory do wprowadzania oszczędności i strukturalnych reform gospodarczych. Zamiast tego zaostrza represje wobec środowisk niezależnych, kontynuuje zbliżenie z Rosją i eskaluje napięcia wokół Karabachu. Taka polityka Baku może, wbrew intencjom, sprzyjać wzrostowi napięć wewnętrznych i destabilizacji w Azerbejdżanie. Przyczynia się do tego także niestabilna sytuacja międzynarodowa: defensywna postawa Zachodu i rosyjska presja na Kaukaz Południowy (w tym na Baku), możliwe, że również poprzez eskalację napięcia wokół konfliktu o Górski Karabach, będącego tradycyjnym rosyjskim instrumentem wpływania na region.

Ropa – bogactwo i obciążenie

Rozwój gospodarczy Azerbejdżanu oparty jest na dochodach z sektora naftowego, który w roku 2014 wygenerował około 40% PKB i około 90% dochodów z eksportu. Począwszy od 2005 roku szybki wzrost wydobycia i eksportu ropy przyczynił się do skokowego wzrostu dochodów Azerbejdżanu. W tym czasie dokonano wielu inwestycji infrastrukturalnych, z których większość skoncentrowana była w stołecznym Baku i miała charakter prestiżowo-dekoracyjny (np. infrastruktura na potrzeby konkursu Eurowizji), nie przyczyniając się znacząco do dywersyfikacji gospodarki. Rozwój innych niż surowcowy sektorów hamowany był przez systemową korupcję, nieformalne monopole, serwilistyczny system sądowy i brak rządów prawa. Jednocześnie dochody z ropy wzmacniały pewność siebie rządzącej elity i stymulowały Azerbejdżan do zwiększania wydatków wojskowych (z 644 mln USD w 2005 roku do prawie 5 mld USD zaplanowanych na bieżący rok, co odpowiada ok. 18% budżetu kraju). Brak reform prowadził także do pogłębiania się nierówności w redystrybucji dochodów w społeczeństwie.

Łatwe dochody z eksportu ropy osłabiały chęć reform i utrwaliły problemy strukturalne. Powoduje to, że obecny spadek cen ropy, przy jednoczesnym, trwającym od 2012 roku stopniowym spadku jej wydobycia w Azerbejdżanie i niezdolności do dywersyfikacji gospodarki, staje się coraz poważniejszym wyzwaniem dla władz. Obecnie muszą one się zmierzyć z presją dewaluacyjną na azerską walutę (manata), co spowodowało konieczność interwencji na rynku walutowym przez Bank Centralny. W grudniu i styczniu bank

sprzedawał miesięcznie ponad 1 mld USD dla podtrzymywania kursu manata (sztywno związanego z dolarem), obniżając poziom rezerw walutowych do niecałych 13 mld USD.

Niskie ceny ropy wpływają także negatywnie na dochody SOFAZ, wzorowanego na norweskim tzw. funduszu przyszłych pokoleń, kumulującego dochody z eksportu ropy (38 mld USD). Ze względu na około 50-procentowy udział transferów z SOFAZ w budżecie państwa, utrzymywanie się cen ropy na poziomie 55 USD za baryłkę doprowadzi do drenażu rezerw o około 18%, a więc ok. 7 mld dolarów w bieżącym roku (szacunki Economist Intelligence Unit).

Dodatkowym obciążeniem dla SOFAZ może być także decyzja władz o przeznaczeniu 10 mld USD z tego funduszu na budowę infrastruktury składającej się na Południowy Korytarz Gazowy, o ile będzie on terminowo realizowany. Niskie ceny ropy skłaniają koncerny energetyczne do optymizacji kosztów, w tym przez największego inwestora w Azerbejdżanie – konsorcjum BP. Cięcia w wydatkach mogą powodować opóźnienia w realizacji inwestycji w złoże Szah-Deniz – bazy surowcowej dla Południowego Korytarza.

Bezpośrednim odzwierciedleniem obaw o możliwość pogorszenia się sytuacji gospodarczej w Azerbejdżanie była decyzja o zmianie prognozy ratingu kraju i azerbejdżańskiego koncernu SOCAR na negatywną przez agencję ratingową S&P na przełomie stycznia i lutego.

Społeczeństwo a polityka rządu

Rezerwy zgromadzone w SOFAZ dają dość solidne zabezpieczenie w perspektywie krótkoterminowej i szanse na uchronienie Azerbejdżanu od kryzysu gospodarczego co najmniej w obecnym roku. Mimo to rośnie ryzyko destabilizacji – działania władz petryfikują obecny nieefektywny model gospodarczy oraz zwiększają pole do wzrostu niezadowolenia społeczeństwa i napięć wewnętrznych.

Rząd próbuje przerzucić koszty sfinansowania deficytu budżetowego na sektory niesurowcowe oraz częściowo na społeczeństwo. Planowany jest wzrost akcyzy i ceł na towary konsumpcyjne, zapowiedziano podniesienie podatków w sektorze niesurowcowym. Będzie to prowadzić do dalszego utrwalania obecnego opartego na sektorze energetycznym modelu gospodarczego i braku dywersyfikacji.

Choć Azerbejdżan relatywnie najmniej na tle krajów postsowieckich ucierpiał na skutek kryzysu gospodarczego w Rosji ze względu na brak rozwiniętej wzajemnej wymiany handlowej z tym krajem, spadek wartości rubla względem manata (o około 50%) znacząco pogarsza dochody przebywających w ojczyźnie rodzin migrantów zarobkowych pracujących w Rosji (około 1–2 mln spośród 9-milionowej populacji kraju). Stanowią oni ok. 80% wszystkich migrantów zarobkowych z Azerbejdżanu, a przelewy od nich oscylują w granicach 1–2 mld USD rocznie.

Rząd stoi także przed dylematem, czy osłabiać manata, co skutkowałoby skokiem inflacji, czy też przeprowadzać interwencje na rynku walutowym, uszczuplając rezerwy Banku Centralnego. Działaniom władz Azerbejdżanu towarzyszą zapewnienia, że niskie ceny ropy nie są zagrożeniem dla gospodarki kraju, co ma potwierdzać utrzymywanie wysokiego poziomu wydatków na cele socjalne. Władze nie rezygnują także z realizacji projektów o

charakterze prestiżowym, jak np. pierwszych w historii igrzysk europejskich w czerwcu br., których inicjatorem jest Europejski Komitet Olimpijski, a które odbędą się w Baku (koszt planowanych przez Azerbejdżan imprez tego typu został oszacowany przez prezydenta w grudniu ub.r. na ponad 8 mld USD). Na tle odczuwalnego pogarszania się sytuacji gospodarczej takie działania są źle odbierane przez część społeczeństwa – odbyły się spontaniczne punktowe protesty w pobliżu obiektów sportowych. Z drugiej strony, ograniczanie wydatków groziłoby wzrostem napięcia w elicie rządzącej, osobiście korzystającej na realizacji wielkich projektów infrastrukturalnych.

Większe pole dla destabilizacji

Prowadzona przez rząd polityka przeczekania dekoniunktury na rynku naftowym przy jednoczesnym braku reform i przykręcaniu śruby na arenie wewnętrznej może paradoksalnie poszerzyć pole do wzrostu napięć wewnętrznych. Ujawniały się one w ostatnich latach w spontanicznych przejawach niezadowolenia społecznego, np. w grudniu w Gandży miały miejsce protesty z powodu wyburzania przez władze nielegalnie wybudowanych w latach 90. domów i demonstracje przed parlamentem rodzin weteranów wojny o Karabach domagających się wsparcia socjalnego.

Zaostrzanie kontroli nad społeczeństwem wskazuje, że władze obawiają się kolejnych niekontrolowanych wybuchów niezadowolenia społecznego. Nie dążą jednak do rozładowania napięć, ale uciekają się do uciszenia niezależnych mediów i aresztowań niezależnych działaczy politycznych i obywatelskich. Prowadzi to do brutalizacji życia politycznego i zrywania kanałów komunikacji ze społeczeństwem.

Władze przekonane są ponadto o możliwych próbach destabilizacji wewnętrznej podsycanych z zewnątrz (w optyce władz np. protestów analogicznych do ukraińskiego Majdanu, inspirowanych przez Zachód i rozgrywanych przez Kreml), a paradoksalnie strach przed presją i agresywną polityką rosyjską skłania je do zbliżenia z Moskwą. Zaplanowane na jesień wybory parlamentarne, choć wyłącznie fasadowe, tradycyjnie budzą nerwowość władzy. W związku z wyborami można spodziewać się zaostrzania kontroli wewnętrznej, co może potęgować napięcie.

Czynnikiem zwiększającym potencjał destabilizacji w Azerbejdżanie i w całym regionie jest także trwająca od lata 2014 roku bezprecedensowa w ciągu ostatnich dwóch dekad eskalacja działań zbrojnych w strefie konfliktu o Górski Karabach. Wzrost napięcia jest efektem zmian w postrzeganiu regionalnego układu sił przez Baku (kapitulancka postawa Zachodu wobec Rosji) i jest szczególnie niebezpieczny w kontekście nowej, agresywnej polityki Rosji demonstrowanej na Ukrainie – Karabach pozostaje tradycyjnym narzędziem rosyjskiej polityki wobec regionu. Jednocześnie, podobnie jak w Azerbejdżanie, rosnące napięcie społeczne w Armenii, w tym wypadku związane z frustracją wywołaną trudnościami ekonomicznymi i uprzedmiotowieniem w stosunkach z Rosją, może powodować, że elity polityczne obu krajów będą w eskalacji napięcia wokół Karabachu upatrywać szansy na odwrócenie uwagi od problemów wewnętrznych i konsolidację społeczeństw wokół władz. Działania takie zwiększą ryzyko wybuchu konfliktu na pełną skalę.