

Aleksandra Głuszkowska, Joanna Kusy

PROBLEMY ROZWOJOWE EGIPITU W ASPEKTCIE ARABSKIEJ WIOSNY

Reformy gospodarcze w Egipcie po 2003 r.

Egipska gospodarka w trakcie rządów G. Nasera była w dużym stopniu scentralizowana. Dopiero w drugiej połowie lat 70., głównie za namową Zachodu (dużą rolę odegrały tu wytyczne Wspólnot Europejskich) zaczęto odchodzić od tego modelu na rzecz otwarcia gospodarki na zagraniczny kapitał i rozwój sektora prywatnego, co na początku lat 90. zaowocowało wprowadzeniem elementów gospodarki rynkowej¹.

Znaczne przyspieszenie tego procesu nastąpiło za rządów Hosniego Mubarak, zwłaszcza po objęciu stanowiska premiera przez Ahmeda Nazifa w 2004 r., kiedy to podjęto działania intensyfikujące otwarcie gospodarki². Odbywało się to przede wszystkim przez uwolnienie cen, cięcia dotacji, deregulację i prywatyzację przemysłu oraz liberalizację przepływów kapitałowych³. Pojawiły się większe możliwości inwestowania dla kapitału prywatnego, postanowiono sprywatyzować banki, cementownie, telefonię⁴. Reformy przeprowadzane przez rząd Ahmeda Na-

¹ *Encyklopedia PWN*, www.encyklopedia.pwn.pl/haslo/4574013/egipt-gospodarka.html (04.01.2012).

² A. Marei, *Egypt. An Unprotected Economy*, www.socialwatch.org/sites/default/files/egypt2009_eng.pdf (03.04.2012).

³ S. Maher, *The Political Economy of the Egyptian Uprising*, „Monthly Review” 2011, t. 63, www.monthlyreview.org/2011/11/01/the-political-economy-of-the-egyptian-uprising (02.04.2012).

⁴ J. Zdanowski, *Rewolucja czy rewolta?*, „Academia” 2011, nr 2, www.portalwiedzy.pan.pl/images/stories/pliki/publikacje/academia/nr_2_26_2011/20-23_zdanowski_.pdf (11.03.2012).

zifa miały na celu stopniową liberalizację gospodarki oraz rozwinięcie współpracy z zagranicznymi partnerami, zwłaszcza w zakresie przyciągania do kraju bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz wymiany handlowej⁵. Dzięki temu zanotowano znaczny napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które po 2004 r. kształtowały się w Egipcie na poziomie 6–9%, przy czym po roku 2008 nastąpił spadek do 4%⁶. W 2005 r. zapoczątkowano także program reform w sektorze finansowym, w wyniku którego m.in. sprywatyzowano 65% sektora bankowego⁷.

Wyniki reform były widoczne od razu. Jak zauważył Jerzy Zdanowski:

Egipt zaczął więcej produkować i eksportować; spadł deficyt budżetowy i płatniczy; wzrosły rezerwy walutowe; funt egipski zyskał na wartości. Gospodarka egipska została uznana w 2009 r. za jedną z najszybciej rozwijających się na świecie⁸.

MFW i Bank Światowy podawały przeprowadzone reformy jako przykłady regionalnego sukcesu⁹. Egipt (podobnie jak Tunezja) zajmował wysokie pozycje w rankingach otwartości gospodarczej – np. *Economic Competitiveness Index* (miejsce 81. w 2008/2009 i 70. w 2009/2010)¹⁰, czy też *KOF Index of Globalization* (68. w 2010 r.)¹¹. W 2008 r., w rankingu *Doing Business*¹², którego autorzy analizują regulacje dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej i ochrony własności oraz ich implementację w 183 państwach, Egipt został umieszczony na 1. miejscu na liście najbardziej aktywnych reformatorów w regionie i w świecie pod względem ułatwiania prowadzenia biznesu¹³.

W następstwie przeprowadzanych reform oraz dzięki napływowi zagranicznych inwestycji, a także dochodom z turystyki oraz Kanału Sueskiego, w Egipcie

⁵ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informator ekonomiczny o krajach świata – Egipt*, www.msz.gov.pl/files/Informator%20ekonomiczny%20-%20pdf/Egipt/Egipt%2003.pdf (11.03.2012).

⁶ R. Woodward, M. Safavi, P. Kozarzewski, *Background Report on Private Sector Development in Latin America, the Post-Communist Countries of Europe and Asia, the Middle East and North Africa*, „CASE Network Studies & Analyses” 2012, No. 434, www.case-research.eu/sites/default/files/publications/CNSA_2012_434_0.pdf (11.03.2012).

⁷ *Economic Liberalization Reforms*, www.modernegypt.info/economy/economic-liberalization (13.01.2012).

⁸ J. Zdanowski, *op. cit.*

⁹ R. J. Heydarian, *The Economics of the Arab Spring*, www.fpiif.org/articles/the_economics_of_the_arab_spring (02.04.2012).

¹⁰ *The Global Competitiveness Index 2009–2010*, www.members.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullrankings.pdf (02.04.2012).

¹¹ *2010 KOF Index of Globalization*, www.globalization.kof.ethz.ch/static/pdf/rankings_2010.pdf (02.04.2012).

¹² Warto podkreślić, że metodologia badań autorów rankingu zmieniała się na przestrzeni kilku ostatnich lat, dlatego nie należy przywiązywać dużej wagi do „skoków” w rankingu. Zob. więcej: www.doingbusiness.org/methodology/methodology-note (01.04.2012).

¹³ W następnych latach Egipt zajmował już nie tak wysokie, ale wciąż godne uwagi miejsca. W 2011 r. nie został jednak uwzględniony wśród 10 najlepszych reformatorów – mimo uplasowania się na najwyższej od lat, bo 94. pozycji. *Business Reforms in Middle East & North Africa*, www.doing-business.org/reforms/overview/region/middle-east-and-north-africa (03.04.2012).

po 2004 r. zanotowano ogromny wzrost gospodarczy¹⁴. Od roku 2002 PKB (PPP) Egiptu gwałtownie się zwiększał (wzrost z 2,4% w 2002 r. do 7,2% w roku 2008¹⁵), w roku 2010 wyniósł 497,8 mld dolarów (27. miejsce na świecie¹⁶). Podstawą dla tak znaczącego wzrostu były sektory: budownictwa, usług, turystyki i rolnictwa, oraz stosunkowo duży napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych¹⁷. Nie bez znaczenia jest również zawarcie w 2004 r. umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, dzięki której znacznie zwiększył się eksport Egiptu do państw europejskich.

Pomimo intensywnych reform, wzrostu PKB a także otwierania się gospodarki na inwestorów z zagranicy, egipskie społeczeństwo nie odczuło poprawy sytuacji i wzrostu dobrobytu. W rankingu *Human Development Index*, opracowanym przez UNDP, Egipt z wynikiem 0.620 zajął w 2010 r. bardzo niskie, 101. miejsce na 169 sklasyfikowanych państw¹⁸. Jednym z głównych problemów była demografia, a przede wszystkim zbyt szybko rosnąca liczba ludności¹⁹. Przyrost naturalny w Egipcie od początku lat 90. utrzymuje się na stałym poziomie ok. 1,8% rocznie²⁰, co oznacza, że od kilku lat rocznie przybywa tam średnio prawie 1,5 mln obywateli. Społeczeństwo egipskie jest bardzo młode, 43,5% mieszkańców Egiptu nie skończyło jeszcze 20 lat, 52,8% mieści się w przedziale wiekowym 15–64 lata, natomiast powyżej 65 lat ma zaledwie 3,7% ludności²¹. W 2011 r. przeciętny Egipcjanin miał 24,3 lata²². Duży przyrost naturalny i ogromna liczba ludzi młodych, stojących u progu rozpoczęcia kariery zawodowej powodują znaczne utrudnienia na rynku pracy. To właśnie oni stanowią największą grupę bezrobotnych w Egipcie – w 2010 r. pracy nie miało aż 24,8%²³. Należy podkreślić, że skali zjawiska bezrobocia wśród młodych nie pokazuje stosunkowo niski ogólny wskaźnik bezrobocia w Egipcie, który w latach 2007–2010 utrzymywał się na mniej więcej stałym poziomie: 8,9%–9,4% (w 2010 r. wynosił 9,0%).

¹⁴ A. Marei, *op. cit.*

¹⁵ *World Bank Data*, www.data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG (03.04.2012).

¹⁶ *CIA Factbook*, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/eg.html (03.04.2012).

¹⁷ *Business in Egypt Today*, www.modernegypt.info/economy/business-in-egypt-today (07.01.2012).

¹⁸ *Human Development Report 2010*, www.hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Tables_reprint.pdf (27.03.2012).

¹⁹ Pod względem ludności Egipt, z liczbą 82,079,636 osób, zajmuje 15. miejsce na świecie. *CIA World Factbook*, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/eg.html (14.01.2012). Wśród państw arabskich jest na pierwszym miejscu. *World Economic Outlook Database*, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/index.aspx (02.04.2012).

²⁰ *World Bank Data, Population Growth (Annual %)*, www.data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW?page=1 (13.01.2012).

²¹ CAPMAS, *Population Pyramid for The Year 2011*, www.capmas.gov.eg/show_cens_eg.aspx (06.04.2012).

²² *CIA World Factbook*, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/eg.html (07.04.2012).

²³ Widać tu wyraźne zróżnicowanie ze względu na płeć – wśród młodych kobiet (w wieku 15–24 lata) pracy nie miała ponad połowa (54,1%), wskaźnik ten jest natomiast znacznie niższy wśród mężczyzn w tej samej grupie wiekowej (14,7%). CAPMAS, *Indicators of Social Statistics. Work and Wages*, www.capmas.gov.eg/pages_ar.aspx?pageid=851 (19.03.2012).

Spoleczne skutki liberalizacji

Reformy gospodarcze, otwieranie się na zagraniczne inwestycje, prywatyzacja państwowych przedsiębiorstw – wydawałoby się, że Egipt był na dobrej drodze do poprawienia dobrobytu swoich obywateli i włączenia się w światowy system gospodarczy. W rzeczywistości jednak reformy nie były przeprowadzane uczciwie z założeniem polepszenia warunków życia społeczeństwa, a rząd egipski posłużył się liberalizacją gospodarczą jako narzędziem do ustanowienia systemu, w którym powiązane z władzą elity uzyskały znaczne wpływy w sektorze bankowym, turystycznym i nieruchomości²⁴. To właśnie władze i związane z nimi środowiska podzieliły między siebie korzyści z transformacji i w rezultacie pomimo wzrostu gospodarczego, nastąpiło zubożenie społeczeństwa i wzrost bezrobocia²⁵. Transformacja przyczyniła się do wzrostu nierówności, biedy i pozbawienia poczucia bezpieczeństwa socjalnego klas niższych, a także zepchnięcia wielu w jeszcze głębsze ubóstwo²⁶. System opieki socjalnej został naruszony przede wszystkim przez prywatyzację służby zdrowia, przez co obywatele muszą w dużej mierze sami płacić za usługi²⁷. Równoległe ze wzrostem produkcji, szybkim tempem rozwoju gospodarki i dużej inflacji, nie rosły płace realne, co sprawiło, że pensje i emerytury nie pokrywały podstawowych potrzeb obywateli²⁸.

Od 2006 r. przez kraj przelewały się fale strajków – rozpoczęły się one 7 grudnia 2006 r. w Mahalli, gdzie robotnicy fabryki tekstylnej domagali się obiecanych podwyżek płac oraz protestowali przeciwko planom prywatyzacyjnym. Podczas następných strajków, w lutym i marcu 2007 r. wykrzykiwano hasła: „Nie będzie nami rządził Bank Światowy! Nie będzie nami rządził kolonializm!”, nawiązujące do wymogów reform, jakie narzuciły Egiptowi międzynarodowe instytucje finansowe. Zaczęły pojawiać się żądania ustąpienia Mubaraka i jego ekipy²⁹. Protesty miały również miejsce w sektorze transportowym i żywnościowym. Pogorszenie sytuacji przyszło wraz ze światowym kryzysem żywnościowym – w latach 2006–2008 ceny krajowej żywności wzrosły w Egipcie o ponad 20%, natomiast

²⁴ Co ciekawe, pomimo wprowadzanych reform, Egipt zajmuje odległe miejsce według Wskaźnika Wolności Gospodarczej (*Index of Economic Freedom*), publikowanym przez Heritage Foundation i „The Wall Street Journal”. W rankingu za rok 2010 (ranking 2011) z wynikiem 59,1 uplasował się na 96. miejscu wśród 179 państw świata. Od początku notowań rankingu Egipt znalazł się w kategorii *mostly unfree* (59,9–50), bez większych zmian w ciągu kilkunastu lat, choć od 2008 r. zaczął się zbliżać do państw z grupy *moderately free* (69,9–60). *2012 Index of Economic Freedom*, www.heritage.org/index/visualize (03.04.2012).

²⁵ R. J. Heydarian, *op. cit.*

²⁶ S. Maher, *op. cit.* W latach 2000–2008 odsetek ludzi żyjących poniżej progu ubóstwa zwiększył się z 16,7 do 21,6%. CAPMAS, *Living Conditions and Poverty*, www.msrintranet.capmas.gov.eg/pls/educ/ind_socl?lname=FREE&lang=0 (01.04.2012).

²⁷ M. Abdel-Hamid, *Shrinking State Role Undermines Social Protection*, www.socialwatch.org/node/11020 (01.04.2012).

²⁸ S. Maher, *op. cit.*

²⁹ H. Their, *The Roots of Egypt's Revolt*, www.isreview.org/issues/77/rev-egypt.shtml (30.03.2012).

żywności importowanej o ponad 50%³⁰, co było bardzo dotkliwe dla państwa tak uzależnionego od importu zagranicznej żywności, jak Egipt³¹.

Rozwijające się przy procesie prywatyzacji kolejnych przedsiębiorstw nadużycia i korupcja, ustawiane przetargi oraz bogacenie się elit powiązanych z władzami, nie uszły uwagi społeczeństwa³². Na procesie prywatyzacyjnym skorzystały przede wszystkim wybrane przez elitę środowiska, a wszystko to zaowocowało osłabieniem instytucji państwa i spowolnieniem rozwoju³³. Do powszechnej frustracji i zniechęcenia przyczynił się również fakt, że ludzie stracili nadzieję na jakiegokolwiek zmiany – niezmiennosc systemu politycznego, trwających od wielu lat rządów tych samych ludzi i ich ekip (bez nadziei na wybór nowych, pomimo przeprowadzania wyborów); za liberalizacją gospodarczą nie następowała bowiem liberalizacja polityczna³⁴.

Choć w styczniu 2011 r. Egipcjanie żądali „demokracji, szacunku i godności”³⁵, do wyjścia na ulice nie zmusiło ich jednak łamanie praw obywatelskich ani niedemokratyczny system – tak naprawdę problem był o wiele głębszy i obejmował o wiele więcej dziedzin, czyli przede wszystkim kwestie zbyt niskich płac, emerytur, odbieranie praw socjalnych i szerzące się, zwłaszcza wśród młodych ludzi, bezrobocie a także rosnący problem braku żywności.

Co po Arabskiej Wiosnie? Prognozy na przyszłość

Prognozy dla Egiptu z punktu widzenia dalszego wzrostu gospodarczego nie są najkorzystniejsze. Protesty na masową skalę miały ogromne konsekwencje dla gospodarki. Do zamrożenia jej aktywności przyczyniło się przede wszystkim ograniczenie dostępu do Internetu i innych środków komunikacji oraz wstrzymanie ruchu turystycznego. Niebagatelny wpływ miały również strajki pracowników, które doprowadziły do zastoju w niektórych sektorach. Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego, PKB (PPP) *per capita* wynosił w 2011 r. 6,504 dolarów, co stanowi zaledwie 1,2-procentowy wzrost w stosunku do roku 2010. Prognozy nie są również zbyt optymistyczne w stosunku do lat następnych – MFW szacuje, że dynamika PKB wyniesie tylko 1,75% w 2012 r., a następnie 4% w roku 2013, wciąż jednak jest to znaczący spadek w stosunku do lat ubiegłych (zwłaszcza, jeśli

³⁰ World Bank, *The Food Crisis: Global Perspectives and Impact on MENA*, www.web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/0,,contentMDK:21840570~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:256299,00.html (30.03.2012).

³¹ W 2010 r., czyli tuż przed wybuchem Arabskiej Wiosny, ceny żywności w Egipcie wzrosły o kolejne 30%, mimo zwiększonych dotacji rządowych wprowadzonych po protestach w 2008 r.

³² J. Zdanowski, *op. cit.*

³³ R. J. Heydarian, *op. cit.*

³⁴ J. Zdanowski, *op. cit.*

³⁵ *Ibidem.*

chodzi o wyniki przed kryzysem)³⁶. Na spowolnienie wzrostu PKB miały wpływ przede wszystkim sektory: turystyczny (-33%), produkcja (-12%), budownictwo (-9%), transport (-9,7%), sprzedaż hurtowa i detaliczna (-7,9%)³⁷.

Wydarzenia Arabskiej Wiosny miały też niewątpliwie wpływ na zwiększenie się bezrobocia w Egipcie. W czwartym kwartale roku 2010 wynosiło ono 8,9% i wzrosło do 12,4% w analogicznym okresie w roku 2011. Co ciekawe, w znacznie większym stopniu wzrosło wśród mężczyzn (z 4,8% do 9,1%), niż kobiet (z 22,8% do 23,6%). Zróżnicowanie występuje również przy uwzględnieniu podziału na terenach miejskich i wiejskich; pod koniec roku 2011 w miastach bezrobotnych było 16,4% osób (12,7% w roku poprzednim), natomiast na wsi 9,3% (6,0% w roku poprzednim). Zmniejszyło się za to bezrobocie wśród ludzi młodych (w grupie wiekowej 15–29 lat) – z 82,4% do 72,5% pod koniec 2011 r., a o kilka procent zwiększyła się liczba bezrobotnych wśród osób po 40. roku życia³⁸. Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego, bezrobocie ogółem w 2011 r. wyniosło 10,4% i będzie wzrastać w roku następnym (do 11,5%)³⁹. Wciąż też Egipt będzie musiał zmagać się z ok. 10-11-procentową inflacją⁴⁰.

Jest jeszcze za wcześnie, by stwierdzić, czy reformy mające na celu promowanie szerzej zakrojonej ekspansji gospodarczej i dynamiczne tworzenie nowych miejsc pracy, jak na przykład liberalizacja systemu inwestycyjnego i realizacja niższych stawek podatkowych, wprowadzane przed Arabską Wiosną znajdą odzwierciedlenie w skutkach długofalowych. Eksperti z The Heritage Foundation oceniają, że niezbędne ulepszenia nie zostały wprowadzone w kluczowych obszarach, a skuteczność polityki, która mogłaby przyczynić się do otwarcia rynków i zwiększenia produktywności, została osłabiona przez silną obecność państwa w gospodarce⁴¹. Ponadto przed nowym rządem Egiptu stoją poważne wyzwania – przede wszystkim naprawa gospodarki i przestawienie się z systemu intensywnego dotowania kluczowych sektorów, czyli m.in. żywnościowego i energetycznego⁴². Sprawy nie ułatwia sytuacja finansowa Egiptu, którego dług zagraniczny w 2011 r. wynosił 34,91 mld dolarów⁴³. Inne wskaźniki również nie nastrajają optymistycznie – przy-

³⁶ IMF, *World Economic Outlook Database, September 2011*, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/weorept.aspx?sy=2003&ey=2015&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=469&s=NGDP_R%2CNGDP_RPCH%2CPPPPC%2CPCPIE%2CPCPIEPCH%2CTM_RPCH%2CTX_RPCH%2CLUR%2CLP&grp=0&a=&pr1.x=37&pr1.y=19 (20.03.2012).

³⁷ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informator ekonomiczny...*

³⁸ CAPMAS, www.capmas.gov.eg/pepo/145_e.pdf (02.04.2012).

³⁹ *World Economic Outlook Database*, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/weorept.aspx?sy=2003&ey=2015&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=469&s=NGDP_R%2CNGDP_RPCH%2CPPPPC%2CPCPIE%2CPCPIEPCH%2CTM_RPCH%2CTX_RPCH%2CLUR%2CLP&grp=0&a=&pr1.x=37&pr1.y=19 (05.04.2012).

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *2012 Index of Economic Freedom*, www.heritage.org/index/country/egypt (03.04.2012).

⁴² *Ibidem*.

⁴³ CIA World Factbook, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/eg.html (06.01.2012).

chody budżetowe Egiptu w 2011 r. wyniosły 44,73 mld dolarów (47,66 mld dolarów w 2010 r.), natomiast wydatki wzrosły do 69,28 miliardów dolarów (z 65,05 miliardów dolarów w 2010 r.). Egipski dług publiczny wzrósł do 85,7% z 81,4% PKB w roku 2010⁴⁴.

Niektórzy badacze przewidują jednak że Arabska Wiosna przyspieszy transformację gospodarczą, a prywatyzacja nabierze większego tempa⁴⁵. Utrzymujący się wzrost gospodarczy jest oczywiście jednym z czynników mogących przyczynić się do ograniczenia skali lub eliminacji ubóstwa. Nie jest jednak czynnikiem wyłącznym – jeśli równolegle korzyści, które osiąga się dzięki wzrostowi nie są odpowiednio dystrybuowane, tak jak w Egipcie w ciągu ostatnich kilkunastu lat, ubóstwo będzie się tylko pogłębiało. Konieczne jest więc wprowadzenie odpowiednich środków, mających na celu zmniejszenie różnic w poziomie dochodów, zadbanie o wzrost płac razem ze wzrostem gospodarczym (i co za tym idzie, inflacją), poprawa wydajności pracy oraz ułatwienie możliwości jej podejmowania⁴⁶.

Współpraca unijno-egipska przed rokiem 2011

Współpraca unijno-egipska nie jest zagadnieniem nowym, ma długą historię, której początków należy szukać w latach 70. XX w. Obecnie w kontekście gospodarczym ma ona dwa wymiary. Pierwszym są stosunki gospodarcze dwóch formalnie równorzędnych podmiotów, które rozwijają się w ostatnich latach bardzo dynamicznie, drugim zaś – unijne zaangażowanie w proces wspierania reform gospodarczych, społecznych i politycznych.

Unia Europejska od lat 90. była najważniejszym partnerem handlowym Egiptu, w 1999 r. z krajów Unii (wówczas jeszcze w liczbie 15) pochodziło 36% egipskiego importu, natomiast eksport do krajów Unii stanowił 35% eksportu⁴⁷. Obecnie procentowy udział wymiany z 27 państwami Unii kształtuje się na podobnym poziomie – 33,5% ogólnego egipskiego importu i 32,1% eksportu⁴⁸. Wartość wymiany handlowej sukcesywnie rośnie, zwłaszcza w przypadku importu towarów unijnych do Egiptu, co sprawia, że cechuje ją znaczny deficyt handlowy. Unia jest również najbardziej znaczącym inwestorem w Egipcie, w poprzednim roku finansowym zainwestowała w tym kraju 3,3 mld dolarów (netto)⁴⁹.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ T. Kuruvilla, M. Fischer, C. Kreymborg, E. Ghanem, *Preparing for Privatization in the Middle East*, www.adlittle.com/downloads/tx_adlprism/ADL_Preparing_for_privatization.pdf (02.04.2012).

⁴⁶ M. Abdel-Hamid, *op. cit.*

⁴⁷ *Milestone in EU-Egypt Relations: Signature of New Association Agreement* www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/june/tradoc_117649.pdf (10.01.2012).

⁴⁸ Dane za 2010 r. według: *Egypt. EU Bilateral Trade And Trade With The World*, www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113375.pdf (10.01.2012).

⁴⁹ Inwestycje USA były o połowę mniejsze, wyniosły ok. 1,2 mld dolarów.

Jeśli chodzi o zaangażowanie na rzecz promowania przemian politycznych, społecznych i gospodarczych, najbardziej uderza duża liczba różnego rodzaju unijnych inicjatyw i form wsparcia. Realizacji tych celów służyć miało bowiem wiele inicjatyw, takich jak Globalna Polityka Śródziemnomorska (1972 r.), Nowa Polityka Śródziemnomorska (1990 r.), Partnerstwo Euro-Śródziemnomorskie (1995 r.) czy lansowana przez Francję Unia dla Śródziemnomorza (2008 r.). Wielość tych inicjatyw, przenikających się w wielu płaszczyznach, przyprawić może o zawrót głowy, jednak z punktu widzenia procesu niwelowania różnic rozwojowych pomiędzy państwami Unii a Egiptem i innymi krajami regionu MENA, największe znaczenie ma Europejska Polityka Sąsiedztwa⁵⁰ (*European Neighbourhood Policy*, ENP) i to jej zostanie poświęcone najwięcej uwagi.

Ramy formalno-prawne współpracy

Formalno-prawne ramy współczesnej współpracy Unii i Egiptu określiła zawarta w czerwcu 2001 r. umowa stowarzyszeniowa⁵¹, która weszła w życie trzy lata później. Cele tego dokumentu zostały określone w art. 1, który wymienia m.in. wspieranie ekonomicznego i społecznego rozwoju Egiptu. Umowa najwięcej uwagi skupia jednak na stopniowej liberalizacji handlu pomiędzy sygnatariuszami, która docelowo (po okresie przejściowym, nie dłuższym niż 12 lat) prowadzić ma do utworzenia strefy wolnego handlu. Jako dziedziny przyszłej współpracy wymieniono m.in. edukację (głównie w zakresie wiedzy ekonomicznej), współpracę naukową i techniczną, promowanie inwestycji, budowę społeczeństwa informacyjnego i rozwój telekomunikacji. Rozdział I Tytułu IV umowy, noszący nazwę „Dialog i współpraca w sprawach społecznych”, odnosi się głównie do kwestii stanowiącej przedmiot największego zainteresowania Unii Europejskiej, a mianowicie problemu powstrzymania nielegalnych migracji. Zagadnienia takie, jak poprawa warunków życia czy tworzenie miejsc pracy, mają charakter subsydiarny w stosunku do powstrzymania presji migracyjnej. Inne ważne z punktu rozwoju społeczno-gospodarczego Egiptu problemy – zwiększenie udziału kobiet w życiu społecznym i gospodarczym, usprawnienie systemu opieki społecznej czy opieki zdrowotnej – wymienione zostały w umowie jedynie hasłowo⁵².

⁵⁰ ENP po raz pierwszy przedstawiona została w 2003 r., doprecyzowano ją rok później. Skierowana jest nie tylko do tzw. sąsiadów południowych (10 państw regionu MENA), ale również do sąsiadów wschodnich – m.in. Gruzji, Azerbejdżanu czy Ukrainy. Idea sąsiedztwa opiera się nie tylko na bliskości geograficznej, lecz także na współdzielonym przez partnerów systemie wartości, więzach kulturowych i więzach historycznych. Istotą ENP jest współpraca oparta na wspieraniu reform politycznych, gospodarczych i społecznych objętych nią sąsiadów (również w wymiarze finansowym), jednak bez możliwości przystąpienia do Unii w dalszej perspektywie. Więcej na temat ENP zob. np.: P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Warszawa 2009.

⁵¹ Należąca do tzw. II generacji umów stowarzyszeniowych, pierwszą umowę stowarzyszeniową zawarto bowiem z Egiptem w 1977 r.

⁵² *Euro-Mediterranean Agreement Establishing an Association Between the European Communities and Their Member States and the Arab Republic of Egypt*, www.eas.europa.eu/egypt/aa/06_aaa_en.pdf (14.03.2012).

Podstawowym instrumentem pobudzania wśród sąsiadów reform w ramach ENP są wytyczne zawarte w Planach działania (*Plans of Action*), których przyjęcie przez Komisję dla każdego kraju z osobna poprzedzone zostało przygotowaniem raportu na temat jego sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej. Raport dotyczący Egiptu został przedstawiony Komisji Europejskiej w marcu 2003 r. Jego autorzy zwrócili uwagę m.in. na takie kwestie, jak rosnący deficyt budżetowy, bezrobocie⁵³, duży udział państwa w gospodarce czy luki w prawie (zwłaszcza w zakresie ochrony konkurencji)⁵⁴. Raport ten, jak już wspomniano, stał się podstawą do opracowania dla Egiptu Planu działania, przyjętego 6 marca 2007 r. Celem tego krótkoterminowego dokumentu (docelowo realizacja wytycznych miała nastąpić w ciągu 3–5 lat, cel ten nie został jednak osiągnięty) było po pierwsze przyspieszenie implementacji postanowień umowy stowarzyszeniowej, a po drugie wspieranie egipskiego narodowego rozwoju, modernizacji i reform. Bezcelowe byłoby tutaj przytaczanie wszystkich wytycznych zawartych w Planie działania. Warto jednak wspomnieć, że wszystkie mają bardzo ogólny charakter, co w znacznym stopniu utrudnia wprowadzenie ich w życie, po drugie – wśród wytycznych dotyczących kwestii gospodarczych widać silny nacisk na prywatyzację, modernizację i liberalizację, przy zachowaniu jednak zasady zrównoważonego rozwoju. Jedną z kluczowych kwestii jest tu presja stworzenia lepszego klimatu dla inwestycji, przyciąganie kapitału zagranicznego (ale również zachęcanie lokalnych inwestorów do inwestowania w Egipcie).

Wytyczne dotyczące kwestii rozwoju społecznego zajmują w dokumencie stosunkowo niewiele miejsca (znacznie bardziej rozbudowane są wytyczne dotyczące bezpieczeństwa – walki z terroryzmem, organizacjami przestępczymi, zwalczanie handlu narkotykami czy ograniczanie nielegalnych migracji). Poruszono m.in. takie problemy, jak redukcja ubóstwa (zalecono rządowi egipskiemu przyjęcie odpowiedniej strategii w tym zakresie), zwiększenie efektywności wydatków publicznych, zwalczanie analfabetyzmu czy zwiększenie dostępu i usprawnienie funkcjonowania służby zdrowia⁵⁵.

Krytycy unijnej polityki wobec Egiptu podkreślają, że Plan działania przypomina „listę życzeń” lub „listę zakupów”. Ogólne sformułowania i brak określonych limitów czasowych na wprowadzenie konkretnych reform czyni ten instrument nieefektywnym. Implementację wytycznych zawartych w Planie działania oceniono w opracowanym w 2010 r. *Progress Country Report*. Unia Europejska podkreśliła tam problemy, które przyczyniły się w znaczącym stopniu do wybuchu Arabskiej Wiosny w Egipcie: bezrobocie wśród młodych, dysproporcje rozwojowe

⁵³ Dziwić może jednak fakt, że problemowi, który w dłuższej perspektywie okazał się brzemniowy w skutkach, poświęcono w raporcie tak niewiele uwagi.

⁵⁴ Dokładna analiza całego raportu ze względu na nieaktualność części danych jest bezprzedmiotowa. Więcej na ten temat zob.: *Country Report. Egypt*, www.ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#2 (03.01.2012).

⁵⁵ *Egypt/EU Plan of Action*, www.ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#2 (15.03.2012).

miast i wsi, problem ubóstwa (w raporcie zawarto informację, że aż 20% Egipcjan żyje za mniej niż dolara dziennie)⁵⁶.

Wytyczne zawarte w Planie są obecnie konkretyzowane w takich dokumentach, jak *Egypt. Country Strategy Paper (CSP) 2007–2013*⁵⁷, czy *National Indicative Programme (NIP) 2007–2010* oraz *2011–2013*⁵⁸. Dokumenty te są względem siebie komplementarne – CSP zarysowuje strategiczne ramy współpracy egipsko-unijnej, NIP zaś precyzuje je oraz uzupełnia o przewidywane wsparcie finansowe ze strony Unii. Najnowszy, *National Indicative Programme*, jako jeden z obszarów priorytetowych wymienia zwiększenie efektywności i konkurencyjności egipskiej gospodarki⁵⁹. W latach 2007–2010 na wsparcie w tym sektorze przeznaczono 160 milionów euro (28% wszystkich środków). Budżet NIP na lata 2011–2012 wynosi 449,5 miliona euro, z czego 42,5% ma być przeznaczony na wspieranie reform w tym właśnie obszarze⁶⁰.

Instrumenty wsparcia reform

Wsparcie egipskich reform odbywa się również w formie innej niż finansowa – mowa tu o możliwości skorzystania z mechanizmu *Technical Assistance and Information Exchange* (TAIEX) oraz współpracy *Twinning*⁶¹. Egipt może jednak liczyć przede wszystkim na wsparcie finansowe za pośrednictwem takich instrumentów współpracy wielostronnej, jak *Facility For Euro-Mediterranean Investment* (FEMIP)⁶² czy *Neighbourhood Investment Facility* (NIF)⁶³.

Jeśli chodzi o konkretne projekty finansowane przy użyciu środków FEMIP, to można wymienić przykładowo budowę elektrowni w delcie Nilu, w odległości 30 km od Kairu, która ma zaspokajać popyt na energię elektryczną głównie

⁵⁶ *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 Progress Country Report: Egypt*, www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/sec_11_647_en.pdf (15.03.2012).

⁵⁷ *Egypt. Country Strategy Paper 2007–2013*, www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_egypt_en.pdf (04.01.2012).

⁵⁸ *European Neighbourhood and Partnership Instrument Arab Republic of Egypt National Indicative Programme 2011–2013*, www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_egypt_en.pdf (04.01.2012).

⁵⁹ Pozostałe dwa obszary to wspieranie reform w zakresie demokratyzacji oraz praw człowieka, a także zapewnienie zrównoważonego rozwoju z zachowaniem efektywnej polityki socjalnej, gospodarczej i w dziedzinie ochrony środowiska.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Obie formy współpracy mają wspólne cele, do których należy przede wszystkim harmonizacja ustawodawstw krajów współpracujących z Unią i włączania w nie unijnego *acquis communautaire*.

⁶² Jest to instrument powołany w 2002 r. w ramach Europejskiego Banku Inwestycyjnego, oferujący państwom nim objętym 3 rodzaje produktów: pożyczki, inwestycje na niepublicznym rynku kapitałowym (ang. *private equity*) oraz wsparcie techniczne, a także wsparcie w formie gwarancji.

⁶³ Głównym celem tego instrumentu jest zdobywanie dodatkowych funduszy na inwestycje kapitałochłonne w krajach objętych ENP.

w centrum stolicy (pożyczka w wysokości 300 mln euro), rafinerii ERC (346,4 mln euro)⁶⁴ czy platformy logistycznej *Nile River Logistics*, która ma działać w zakresie logistyki transportu wodnego na Nilu (*private equity* w wysokości 5 mln euro). Realizacja wszystkich projektów ma opierać się również na udzielanym przez FEMIP wsparciu technicznym⁶⁵. Warto wspomnieć, że „mapa drogowa” FEMIP na lata 2011–2013 zwraca szczególną uwagę na kwestię tworzenia nowych miejsc pracy w regionie MENA oraz rozwój tzw. kultury przedsiębiorczości. Inicjatywą w tym drugim zakresie jest finansowany w ramach FEMIP projekt egipskiej spółki GIroniI⁶⁶, zajmującej się automatyzacją transferów finansowych i płatności, co ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej i rozwoju gospodarczego kraju. Projekt otrzymał wsparcie w wysokości 3 mln euro⁶⁷.

Projekty realizowane w ramach NIF obecnie w regionie Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej mają wartość ok. 6,2 mld euro (jest ich 15). Aż 6 projektów o łącznej wartości prawie 49 mln euro realizowanych jest właśnie w Egipcie. Egipt jest największym beneficjentem środków przyznawanych w ramach NIF, zarówno w regionie, jak i wśród krajów objętych ENP (32% środków)⁶⁸. Wśród realizowanych projektów należy wymienić: finansowanie badań, mających na celu zwiększenie produkcji energii odnawialnej do 20% w 2020 r. (3 mln euro), usprawnienie transportu publicznego w Aleksandrii (0,5 mln euro), budowa farmy wiatrowej (200 MW) w zatoce El Zayt (10 mln euro), czy program, mający na celu podniesieniu jakości usług wodociągowo-kanalizacyjnych w Górnym Egipcie (IWSP 2,10 mln euro). Dominują inwestycje w sektorze energetycznym oraz wodnym, w Egipcie nie zrealizowano ani jednej inwestycji w sektorze społecznym⁶⁹.

Unijna polityka wobec Egiptu – krytyczna ocena

Trudno jednoznacznie ocenić działania Unii w zakresie wspierania reform gospodarczych i społecznych w Egipcie, podejmowane w ramach ENP. Zdecydowanie jednak nie można podchodzić do nich bezkrytycznie. Krytycy ENP zauważają bowiem, że podstawowym celem tej polityki jest zapewnienie Unii bezpieczeństwa i dobrobytu ekonomicznego. Region południowego wybrzeża Morza Śródziemnego jawi się Europie jako niestabilny, niespójny i zróżnicowany wewnętrznie –

⁶⁴ Oczyszczona ropa naftowa pochodząca z tej rafinerii ma w przyszłości trafić na egipski rynek i obniżyć koszty importu surowców energetycznych.

⁶⁵ *FEMIP Annual Report 2010*, www.eib.org/attachments/country/femip_annual_report_2010_en.pdf (15.03.2012).

⁶⁶ Spółki o charakterze *joint venture* z udziałem większości banków oraz największych publicznych przedsiębiorstw.

⁶⁷ *FEMIP Annual Report...*

⁶⁸ *NIF Annual Report 2010*, www.ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/documents/annual_report_nif_2010_en.pdf (14.01.2012).

⁶⁹ *Ibidem*.

w takim ujęciu jest on potencjalnym źródłem zagrożenia, zwłaszcza w zakresie terroryzmu, handlu narkotykami czy przestępczości zorganizowanej. Wspieranie reform w krajach MENA ma na celu zmianę tego stanu rzeczy, jest jednak raczej środkiem, a nie celem samym w sobie⁷⁰.

Krytycznie oceniany w literaturze jest również fundament, na którym opiera się ENP, a mianowicie przekonanie o wspólnych wartościach dzielonych przez Unię i jej południowych sąsiadów. Wartości te związane są ze „sztandarowymi” zagadnieniami poruszonymi przez Unię Europejską, czyli z demokracją i prawami człowieka, w sferze ekonomicznej zaś – z poszanowaniem własności prywatnej, wolnym rynkiem czy zmniejszeniem udziału państwa w gospodarce. Istotnym komponentem ENP oscylującym wokół tych wartości, jest warunkowość (*conditionality*) udzielanej w ramach tej polityki pomocy. W zamian za wprowadzanie w życie unijnych wytycznych (głównie w zakresie demokratyzacji i przestrzegania praw człowieka), Unia otwierać miała dla Egiptu i innych państw regionu niektóre programy i oferować im adekwatne do stopnia reform wsparcie⁷¹. Polityka warunkowości okazała się jednak pięknie brzmiącym hasłem. W rzeczywistości Unia, działając (jak ujął to Vincent Durac) jako aktor-realista, wykorzystuje swoje atuty, czyli reputację i pieniądze, by realizować na Bliskim Wschodzie, w tym w Egipcie, swoje własne cele i interesy, czyli zdobywanie nowych rynków i wzmocnienie własnego bezpieczeństwa, pozostawiając tak naprawdę na marginesie kwestie demokratyzacji rządów i poszanowania praw obywatelskich. Dodatkowo Unia za wszelką cenę chce uniknąć dojścia do władzy radykalnych islamistów, „nawet ze szkodą dla procesu demokratycznego”. Konieczność zapewnienia dostępu do surowców energetycznych oraz wspomniana już ekspansja na nowe rynki poprzez zawieranie porozumień redukujących bariery handlowe, mogły zagwarantować tylko autorytarne rządy⁷². Paradoksalnie skala rozbieżności pomiędzy domniemanym celem wspierania przemian politycznych, a utrzymaniem stabilnego i przyjaznego Egiptu wręcz wzmocniała, a nie kwestionowała pozycję reżimu, który był głęboko niedemokratyczny⁷³. Beata Wojna zauważyła, że w związku z zaostrzeniem sytuacji w regionie, niedługo może powstać sytuacja, w której Unia odejdzie od promowania demokracji w zamian za współpracę w dziedzinie nielegalnej migracji czy nieprzerwane dostawy surowców energetycznych⁷⁴.

⁷⁰ R. Aliboni, *Evaluating the Political and Strategic Dimensions*, [w:] M. Comelli, A. Eralp, C. Ustun, *The European Neighbourhood Policy and the South Mediterranean. The Lessons From Enlargement*, Ankara 2009, s. 34–36.

⁷¹ S. Kahraman, *The European Neighbourhood Policy. A Critical Assessment*, „Ankara Review of European Studies” 2006, nr 3, s. 18–23.

⁷² F. Cavatorta, V. Durac, *Diverging or Converging Dynamics? EU and US Policies in North Africa: An Introduction*, [w:] F. Cavatorta, V. Durac, *The Foreign Policies of the European Union and the United States in North Africa. Diverging or Converging Dynamics*, New York 2010, s. 2–8.

⁷³ V. Durac, *The Impact of External Actors on the Distribution of Power in the Middle East: the Case of Egypt*, [w:] *ibidem*, s. 73.

⁷⁴ B. Wojna, *Unia Europejska wobec Arabskiej Wiosny. Problemy i dylematy nowego partnerstwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 3, s. 16.

Istotnym problemem jest także wielość unijnych programów i instrumentów – właściwa koordynacja i wprowadzenie przejrzystości pod parasolem ENP zawiodło, ciągle wysuwane nowe propozycje i inicjatywy (takie, jak omówione poniżej programy zaprezentowane jako unijna odpowiedź na Arabską Wiosnę) zwiększają niepewność we wzajemnych relacjach i utrudniają Egipcjanom korzystanie z unijnej pomocy.

Unia Europejska a Arabska Wiosna – pierwsze reakcje

Unia Europejska, która obecnie próbuje silniej zaznaczyć swoją rolę na Bliskim Wschodzie, od lat naciskała na egipskie władze, by wprowadziły program reform mający na celu stworzenie społeczeństwa obywatelskiego i ustroju opartego na demokratycznych zasadach. Rola Unii była tu jednak, według Egipcjan, bardzo niejednoznaczna. Z jednej strony wymagała od egipskich władz wprowadzenia demokratycznych rozwiązań, z drugiej jednak jej reakcje na przejawy łamania praw obywatelskich były określane jako „nadzwyczaj łagodne”, gdyż zazwyczaj ograniczały się wyłącznie do powtarzania wyrazów poparcia dla reform politycznych i demokracji, nawet wtedy, gdy naruszenia, tak jak podczas wyborów w 2005 r., były wręcz rażące⁷⁵. Podobnie w 2010 r. na doniesienia o nieprawidłowościach, ograniczonym dostępie niezależnych obserwatorów i przedstawicieli kandydatów do lokali wyborczych, ograniczaniu mediów i aresztowaniach działaczy opozycji, Unia reagowała tylko wyrażeniem swoich zastrzeżeń do przebiegu wyborów i dość łagodnymi prośbami o wyjaśnienie nieprawidłowości⁷⁶.

W czasie trwania Arabskiej Wiosny Unia wykazała już większe zaangażowanie i zainteresowanie. Przedstawiciele Wspólnoty odbyli szereg wizyt i konsultacji z reprezentacją władz i społeczeństwa, jednak ich reakcje wciąż były dość stonowane. Przykładem może być nawoływanie do „otwartego dialogu”, doprowadzenia do „wolnych i uczciwych wyborów” oraz przekonywanie o unijnym wsparciu dla reform demokratycznych w Egipcie przez Catherine Ashton w odpowiedzi na brutalne represje wobec demonstrantów i rosnącą liczbę ofiar śmiertelnych. Komisja Europejska wzywała natomiast do przeprowadzenia niezbędnych reform, w tym również przeprowadzenia wolnych i uczciwych wyborów, a także do poszanowania praw podstawowych. Przypominała również o podstawowych wartościach, które stanowią podstawę współpracy z państwami partnerskimi, w szczególności tymi, które współpracują w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a także zadeklarowała gotowość we wspieraniu mieszkańców Egiptu w transformacji⁷⁷. Najostrzej chyba zareagowała Rada Europejska, która stwierdziła, że każ-

⁷⁵ V. Durac, *The Impact...*, s. 73.

⁷⁶ *Statement by EU High Representative Catherine Ashton*, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118243.pdf (13.01.2012).

⁷⁷ *European Commission Calls for Orderly Transition and the Holding of Free and Fair Elec-*

da próba ograniczenia swobodnego przepływu informacji, w tym agresji i zastraszania, skierowane przeciwko dziennikarzy i obrońców praw człowieka, jest nie do przyjęcia oraz wezwała wszystkie strony do podjęcia konstruktywnego dialogu⁷⁸ a także Rada Unii Europejskiej, która wezwała władze Egiptu do natychmiastowego uwolnienia wszystkich pokojowych demonstrantów, którzy zostali zatrzymani oraz przywrócenia wszystkich sieci łączności bez opóźnień i do zagwarantowania swobodnego dostępu do wszystkich mediów, w tym Internetu⁷⁹.

Decyzję o rezygnacji Hosniego Mubaraka Unia przyjęła z ulgą. We wspólnym oświadczeniu Herman van Rompuy, Jose Manuel Barroso i Catherine Ashton, wyrażając uznanie dla odwagi Egipcjan, stwierdzili, że prezydent Mubarak „odchodząc, słuchał głosu ludu egipskiego i otworzył drogę do szybszych i głębszych reform oraz przejścia do demokracji”⁸⁰.

W odpowiedzi na wydarzenia w Egipcie przedstawiciele Unii w 2011 r. wygłosili wiele deklaracji. Według Catherine Ashton, przed partnerstwem Unii i Egiptu stoją 3 wyzwania:

- budowanie „głębokiej demokracji” polegające na przeprowadzeniu reform politycznych, uczciwych wyborów, utworzeniu sprawnie działających instytucji, zwalczaniu korupcji, utworzeniu niezależnego sądownictwa i wsparcia społeczeństwa obywatelskiego. Rola Unii ma polegać na wspieraniu pluralizmu i otwartości, a nie dyktowaniu gotowych rozwiązań.
- rozwój gospodarczy, opierający się na wyrównaniu nierówności społecznych, zwalczaniu bezrobocia, zwiększeniu dostępu do rynku. Ashton proponuje także rozpoczęcie dużych projektów infrastrukturalnych. Jak pokazały ostatnie wydarzenia, niezbędne jest połączenie reform politycznych z ekonomicznymi.
- rozwój kontaktów międzyludzkich i ułatwienie mobilności, przy jednoczesnym uniknięciu niekontrolowanych migracji⁸¹.

tions in Egypt, www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/63&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en (09.01.2012).

⁷⁸ *European Council Declaration on Egypt and the Region*, www.eeas.europa.eu/delegations/egypt/press_corner/all_news/news/2011/20110206_01_en.htm (09.01.2012).

⁷⁹ *Council Conclusions on Egypt*, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press-data/EN/foraff/119039.pdf (10.01.2012).

⁸⁰ *Joint Statement by President of the European Council Herman Van Rompuy, President of the European Commission Jose Manuel Barroso, and EU High Representative Catherine Ashton on Recent Developments in Egypt*, www.eeas.europa.eu/delegations/egypt/press_corner/all_news/news/2011/20110213_en.htm (10.01.2012).

⁸¹ *Remarks by the EU High Representative Catherine Ashton at the Senior Officials' Meeting on Egypt and Tunisia*, www.eeas.europa.eu/delegations/egypt/press_corner/all_news/news/2011/20110227_1_en.htm (05.04.2012).

Problemy rozwojowe Egiptu jako wyzwanie dla współpracy z Unią

Wydarzenia roku 2011 w Egipcie bez wątplenia stanowiły wyzwanie dla dotychczasowej polityki Unii Europejskiej w odniesieniu nie tylko do tego kraju, lecz również do całego regionu. Potrzeba zmiany formuły współpracy, zwrócenie większej uwagi na potrzeby rozwojowe Egiptu i zwiększenie efektywności udzielanego wsparcia było oczywiste.

Khalil al-Anani, egipski politolog, stwierdzi, że wielu Egipcjan wiąże duże nadzieje z Unią Europejską jako kluczowym partnerem w postrewolucyjnej rzeczywistości, nawet pomimo początkowych (nieco nieudolnych) reakcji na wystąpienia społeczne w tym kraju. Fundamentem dalszej współpracy jest przede wszystkim unijna pomoc udzielana Egiptowi, jakkolwiek za rządów Mubaraka była ona dystrybuowana w sposób mało przejrzysty i nieefektywny, co sprawiło, że większość egipskiego społeczeństwa nie miała szansy doświadczyć jej skutków. Duże znaczenie przywiązuje się zwłaszcza do współpracy gospodarczej i do jej rozwijania⁸².

W stosunku do Unii Europejskiej eksperci formułowali liczne zalecenia tak, by unijna pomoc i wsparcie dla przemian w Egipcie były jak najbardziej efektywne. Postulowano przede wszystkim formułowanie nie gotowych wytycznych (tak jak to miało miejsce m.in. w Planie działania), a przekazanie inicjatywy Egipcjanom i wspieranie ich poszczególnych działań. W sferze ekonomicznej najbardziej podkreślana była potrzeba odejścia od „dyktatury wzrostu gospodarczego” i polityki nacisków na liberalizację życia gospodarczego, na rzecz lepszego zrozumienia potrzeb egipskiego społeczeństwa (popularne jest stwierdzenie, że nie można sprowadzić społeczeństwa do ekonomii)⁸³.

Wytyczne te znalazły odbicie we wspólnym komunikacie Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, wydanym 8 marca 2011 r. i zatytułowanym „Partnerstwo dla demokracji i wspólnego dobrobytu dla południowego Śródziemnomorza”. Dokument ten miał pełnić rolę strategicznej odpowiedzi na wydarzenia w regionie MENA i określał ramy unijnego wsparcia przemian oraz zapowiadał pewne zmiany w dotychczasowej formule wzajemnej współpracy. Skoncentrowano się tu przede wszystkim na przemianach demokratycznych (opartych na poszanowaniu praw człowieka i podstawowych wolności), rozwoju kontaktów między społeczeństwami obu regionów (ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży) oraz zrównoważonym rozwojem gospodarczym⁸⁴.

⁸² Khalil al-Anani, *Egypt and the EU In the Post-Mubarak Era*, [w:] Khalil al-Anani et al., *The Future of the Mediterranean. Which Way for Europe and North Africa?*, Gutersloh 2011, s. 41–45.

⁸³ M. Elzoughby, B. Kodmani, *Transistion in Egipt: Evolution, Challenges and the EU Assistance*, [w:] *ibidem*, s. 47–52.

⁸⁴ *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, www.eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf (25.03.2012).

Jeśli chodzi o wspieranie rozwoju w Egipcie (oraz innych krajach regionu), to dostrzeżono szczególną rolę małych i średnich przedsiębiorstw w tworzeniu nowych miejsc pracy. Unia „gotowa jest wspierać ich rozwój poprzez politykę dialogu i współpracy”. W dokumencie znalazły się również postanowienia o pracach nad zwiększeniem wsparcia finansowego ze strony takich instytucji, jak Europejski Bank Inwestycyjny czy Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Czynnikiem, który może pomóc egipskiej gospodarce w przewyciężeniu trudności gospodarczych, są również inwestycje zagraniczne i handel. Unia zobowiązała się do podjęcia wysiłków na rzecz przyspieszenia negocjacji na temat liberalizacji wymiany handlowej z państwami regionu (zwłaszcza w zakresie handlu artykułami rolnymi i rybnymi). Celem długofalowym jest w świetle komunikatu utworzenie sprawnie funkcjonujących stref wolnego handlu ze wszystkimi południowymi sąsiadami. Poruszono również takie kwestie, jak wspieranie i promocja turystyki, rozwój rolnictwa (szczególnie ważny w kontekście wzrastających cen żywności) czy współpraca w dziedzinie transportu⁸⁵.

Nowe partnerstwo oznaczać miało również zmianę dotychczasowego podejścia Unii do procesu reform w regionie MENA. Przede wszystkim postawiono na „zróżnicowanie”, czyli dostosowanie działań do potrzeb konkretnego kraju. Po drugie, zapowiedziano przeformułowanie dotychczasowej rządzącej ENP zasady warunkowości na zasadę „więcej za więcej” (*more for more*): rządy mogą liczyć na tym większe wsparcie ze strony UE, im więcej reform wprowadzą. Formuła *more for more* dopełniona została również zasadą *less for less*, czyli możliwością odebrania wsparcia finansowego państwu, które nie dokonuje przewidzianych reform⁸⁶.

Dokument ten miał charakter programowy, siłą rzeczy zatem znalazły się w nim bardzo ogólne stwierdzenia co do działań, jakie w przyszłości ma podjąć Unia względem państw regionu⁸⁷. Przez ekspertów został oceniony bardzo krytycznie. T. Schumacher dostrzegł w tym dokumencie nieudaną próbę przejścia od roli biernego widza (należy tu przypomnieć pierwsze, bardzo ostrożne reakcje na wystąpienia społeczne) do roli aktywnego promotora reform w krajach regionu. Zauważył ponadto – i trudno nie zgodzić się z jego stwierdzeniem – że nowe partnerstwo w dużej mierze powiela istniejące już w ramach ENP mechanizmy i błędy, maskując to jedynie nową nomenklaturą⁸⁸. Szczególnie widoczne jest to w zakresie stosowania zasady „więcej za więcej”, która tak naprawdę nie jest niczym innym,

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ Zdaniem ekspertów, hasłowe ujęcie problemów w odniesieniu nie do poszczególnych państw, a całego regionu oraz brak dokładnie określonych ram czasowych, stanowiąc będą poważne problemy w kontekście efektywności nowego partnerstwa.

⁸⁸ Zdanie to podziela również m.in. Beata Wojna, nazywając nowe partnerstwo „zbiorem starych sloganów w nowym opakowaniu”. B. Wojna et al., *EU and Its Southern Neighbours: New Challenges for the European Neighbourhood Policy*, www.sipri.org/research/security/euroatlantic/eu-seminar/documentation/sasiedztwo-druk-ang.pdf (20.03.2012).

jak tylko ujętą inaczej funkcjonującą wcześniej zasadą warunkowości⁸⁹. Według Beaty Wojny, jedną z niewielu zmian w tej nowej-starej formule partnerstwa jest jedynie odejście od polityki utrzymywania stabilności w regionie na rzecz wspierania przemian demokratycznych. Działania Unii koncentrują się właśnie w tym obszarze⁹⁰.

Kolejny wspólny komunikat Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, zatytułowany „Nowa odpowiedź na zmieniające się sąsiedztwo”, ukazał się 25 maja 2011 r. W przeciwieństwie do poprzedniego, ten był skierowany do wszystkich sąsiadów Unii, zarówno wschodnich, jak i południowych. Podobnie jak w poprzednim komunikacie, zadeklarowano elastyczne, zróżnicowane i dostosowane do potrzeb poszczególnych krajów wsparcie dla procesu reform. Potwierdzono stosowanie formuły *more for more*, wsparcie (w różnych formach: pożyczek, zwiększenia dostępu do unijnego rynku czy ułatwienia w przepływie osób) będzie tym większe, im większe reformy wprowadzi dane państwo. Jednocześnie Unia zastrzegła sobie możliwość redukcji swojej pomocy dla krajów, które się z tego nie wywiążą⁹¹.

W dokumencie wskazano trzy podstawowe cele ENP: budowa „głębokiej demokracji”, wspieranie rozwoju gospodarczego oraz wzmacnianie dwóch kierunków regionalnych ENP. Opis tych celów i sposobów ich realizacji nadal ujęto bardzo ogólnie i hasłowo. W zakresie wspierania rozwoju gospodarczego ponownie zwrócono uwagę na rolę małych i średnich przedsiębiorstw, wzmacnianie więzi handlowych, mobilność ludności. Ponadto zaakcentowano konieczność realizacji opisanego wyżej partnerstwa dla demokracji i wspólnego dobrobytu z południowymi sąsiadami. Unijne wsparcie można sprowadzić do 3M: *Money* (wsparcie finansowe), *Mobility* (rozwój kontaktów międzyspołecznych i ułatwienia w przepływie osób) oraz *Market* (zwiększenie dostępu do unijnego rynku oraz wymiany handlowej między partnerami)⁹².

Swego rodzaju konkretyzacją ogólnych ram działania, określonych w omówionych wyżej komunikatach, jest zaprezentowany we wrześniu 2011 r. program „Wsparcie dla partnerstwa, reform i wzrostu gospodarczego” (*Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth – SPRING*). Objęto nim, oprócz Egiptu, również Tunezję, Jordanię i Maroko (z możliwością rozszerzenia na inne państwa). Program obejmuje dwa lata, 2011–2012, jego budżet na ten okres wynosi 350 mln euro (65 mln w pierwszym roku i 285 mln euro drugim). Finansowane przy jego pomocy projekty dotyczyć mają wzmacniania demokracji i budowy instytucji (docelowo 40% środków) oraz wspierania rozwoju i wzrostu gospodarczego (60% środków). W ramach tej drugiej grupy celów wymieniono m.in. redukcję bezrobo-

⁸⁹ T. Schumacher, *The EU and the Arab Spring: Between Spectatorship and Actorness*, „Insight Turkey” 2011, nr 3, s. 109–111.

⁹⁰ B. Wojna et al., *EU and Its Southern Neighbours...*

⁹¹ *A New Response to a Changing Neighbourhood*, www.mfti.gov.eg/SME/index.htm (20.03.2012).

⁹² *Ibidem*.

cia, zwłaszcza wśród ludzi młodych, zwiększenie samozatrudnienia, zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego i redukcję ubóstwa. Przyznawanie środków również odbywa się na zasadzie *more for more*⁹³.

Unia Europejska zwiększyła swoje finansowe wsparcie dla Egiptu również w ramach ENPI, na lata 2011–2013 przewidziano pomoc w postaci 449 mln euro⁹⁴. Najwięcej, bo aż 200 mln euro, ma zostać przeznaczona na realizację celów w zakresie zrównoważonego rozwoju i kapitału ludzkiego, 199 mln zaś na wspieranie konkurencyjności i produktywności egipskiej gospodarki⁹⁵.

W 2011 r. rozpoczęto cztery programy finansowane w ramach ENPI: Program Poprawy Nieformalnych Obszarów w Regionie Wielkiego Kairu (20 mln euro), Program Usprawnienia Handlu i Rynku Krajowego (20 mln euro), Program Wsparcia Polityki Energetycznej (60 mln euro) oraz program wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw w sektorze rolniczym (22 mln euro)⁹⁶. Pierwsze trzy stawiają przed sobą ambitne cele i jakkolwiek żaden z nich nie stanowi bezpośrednio unijnej reakcji na Arabską Wiosnę w Egipcie, to poruszają ważne problemy społeczne i gospodarcze tego kraju. Szczególne znaczenie ma tu wsparcie dla egipskiego Ministerstwa Handlu Zagranicznego i Przemysłu przy wprowadzaniu reform, które pozwolą Egipcjom na głębszą integrację gospodarczą nie tylko z UE, lecz również z rynkiem globalnym (istotne jest przede wszystkim wprowadzenie efektywnego i przejrzystego systemu kontroli jakości egipskich produktów). Pośrednio program ten przyczynić się ma do redukcji ubóstwa i do rozwoju gospodarczego Egiptu. Nie można również zapominać o istotnej roli reform w sektorze energetycznym, które wspierać ma trzeci z wymienionych programów. Reformy te mają w przyszłości (docelowo już do 2020 r.) do zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii do 20%, stopniowego zmniejszania subsydiowania przez rząd paliw oraz do optymalizacji gospodarowania krajowymi zasobami surowców energetycznych⁹⁷.

Czwarty program, mający na celu wsparcie egipskiego rolnictwa, stanowi swojego rodzaju sektorową odpowiedź na wystąpienia społeczne z początku roku 2011 i jest realizacją deklarowanej w opisanych wyżej unijnych komunikatach pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw. Jego celem jest m.in. zwiększenie produktywności sektora rolnego, lepsze wykorzystanie obszarów rolnych, a także poprawa bezpieczeństwa żywnościowego. Skutkiem rozwoju sektora rolnego ma być również stworzenie nowych miejsc pracy, a tym samym redukcja bezrobocia⁹⁸.

⁹³ www.ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_enpi-s.pdf (25.03.2012).

⁹⁴ We wcześniejszym okresie, w latach 2007–2010 było to 558 mln euro.

⁹⁵ www.ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/egypt/egypt_en.htm (25.03.2012).

⁹⁶ www.ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap_2011_egy.pdf; www.ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap_2011_egy_p2.pdf (27.03.2012).

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ *Ibidem*.

Cele unijnej polityki wobec Egiptu w okresie przemian na rok 2012 wymienił bardzo lakonicznie w lutym tego roku Marcus Cornaro, dyrektor ds. Sąsiedztwa, w wywiadzie udzielonym Centrum Informacyjnym ENPI. Cornaro starał się przedstawić w jak najlepszym świetle dotychczasowe działania Unii, a także te zaplanowane na rok 2012. W wywiadzie tym koncentrował się głównie na Tunezji – państwie najbardziej zaawansowanym pod względem reform – jako pozytywnym przykładzie wykorzystania unijnego wsparcia. Nie można się więc oprzeć wrażeniu, że Egipt, najludniejsze państwo regionu MENA, został potraktowany po macoszemu. Cornaro zadeklarował wsparcie Unii dla procesu przekazania władzy w ręce cywilnego rządu. Najbardziej wyeksponowana została jednak pomoc dla przemian gospodarczych jako największego wyzwania, które stoi przed Egiptem w najbliższych latach⁹⁹.

Podsumowanie

Wystąpienia społeczne na ogromną skalę, które dotknęły nie tylko Egipt, lecz również inne państwa regionu MENA, pokazały słabości i błędy dotychczasowej formuły współpracy z Unią Europejską. W przeszłości unijne wsparcie dla reform gospodarczych i społecznych w Egipcie było mało efektywne. Zawinił tu brak przejrzystości i spójnej koordynacji poszczególnych unijnych programów i rodzajów polityki, brak precyzyjnych mechanizmów implementacji wytycznych oraz konkretnych ram czasowych na wprowadzanie ich w życie. Zawiodła również polityka warunkowości, która zamiast mobilizować egipskie władze do stopniowej demokratyzacji życia politycznego i społecznego kraju, umacniała autorytarny reżim Hosniego Mubaraka.

Arabska Wiosna dla Unii mogła być okazją do umocnienia swojej pozycji jako aktywnego aktora w regionie MENA. Wprawdzie jest jeszcze za wcześnie, by formułować kategorię ocen, już teraz jednak można stwierdzić, że jej się to nie udało. Pierwsze reakcje na wystąpienia społeczne czy łamanie praw człowieka były bardzo zachowawcze i ostrożne, skupiały się przede wszystkim na sferze politycznej i sporadycznie odnosiły się do problemów rozwojowych Egiptu. Bardziej kompleksową odpowiedzią na Arabską Wiosnę stało się zaproponowane w marcu 2011 r. nowe „Partnerstwo dla demokracji i wspólnego dobrobytu dla południowego Śródziemnomorza” czy zrewidowana Europejska Polityka Sąsiedztwa. Tak naprawdę jednak oba unijne dokumenty są powieleniem już istniejących rozwiązań i nie wnoszą do relacji unijno-egipskich nowej jakości. Ponadto opierają się na bardzo ogólnych sformułowaniach, skierowanych do wszystkich państw regionu MENA (a nie konkretnie do Egiptu), co w znaczny sposób utrudni wprowadzenie ich w życie. Powodują one także pewien chaos, gdyż brakuje w nich elementów koordynacji z dotychczas istniejącymi programami unijnymi. Rewizja dotychcza-

⁹⁹ www.ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/arab_spring/index_en.htm (27.03.2012).

sowej polityki Unii wobec państwa faraonów nie obejmuje jednak (pomimo licznych postulatów) renegocjacji dotychczas obowiązujących Planów działania i zaawartych w nich wytycznych, ustalanych w drodze negocjacji ze starymi władzami.

W wypowiedziach unijnych dyplomatów Egipt pojawia się jedynie sporadycznie, stanowczo więcej uwagi poświęca się Tunezji, wskazując ją jako pozytywny przykład państwa-reformatora. Może więc dziwić fakt, że najludniejsze państwo Bliskiego Wschodu jest traktowane po macoszemu. Sferą, w której konieczność reform jest szczególnie podkreślana, jest kwestia demokratyzacji życia politycznego i zapewnienia przestrzegania praw człowieka. Jednocześnie, co ocenić należy bardzo pozytywnie, Unia silnie akcentuje konieczność wprowadzenia reform gospodarczych, odejścia od dyktatury wzrostu gospodarczego i zapewnienia Egipcjom możliwości wejścia na ścieżkę rozwoju, którego beneficjentami będzie całe społeczeństwo.

Obecnie trudno ocenić, czy unijne programy pomocy dla Egiptu okażą się efektywne czy też nie. Do pewnego stopnia powielają one stare błędy, stąd sceptyczne nastawienie do nich ekspertów i przedstawicieli świata akademickiego. Jednak należy zaznaczyć, że inicjatywa należy tu przede wszystkim do egipskich władz, bo to właśnie one, a nie Bruksela, muszą być motorem nieuniknionych zmian.

Abstract

Development-related problems of Egypt in the light of the Arab Spring

The social protests in the Middle East states (including Egypt) – so called Arab Spring – were a great shock for international community. The most popular slogans among the Arab protesters were the slogans of freedom, respect for human and civil rights but the real reasons for the mass social opposition were deep social problems, especially demographic and economic ones, which could not stay unsolved no longer.

Since 2004 Egyptian authorities began to initiate the process of reforms due to liberate the Egyptian economy. They were welcomed with great applause by the international institutions and especially by the European Union. The western states however did not take into account the fact that this process had some negative impact on the condition of life of average Egyptian and included the social problems in their directives very rarely. This article is an attempt to examine if the cooperation between Egypt and European Union which in the past few decades tries to develop the partnership with all MENA states was effective and if there are the chances to strengthen it in the future, especially in the context of still changing situation in the region.

One year since the beginning of Arab Spring is definitely too early for categorical evaluations of EU reaction to the changing partnership however past EU politics towards Egypt was not effective. The first reactions were only rhetorical. Past few months Brussels presented more concrete programs and the packages of support for Egypt and other MENA states. What is important, these propositions included not only the question of economic growth but also the problem of social reforms and development. Arab Spring is still the chance for EU to reformulate its politics towards Egypt but particularly important is the proper coordination of European support for Egyptian reforms.