

MICHAŁ LIPA, ALEKSANDRA WILCZURA

## **FUNKCJONOWANIE SYSTEMU GOSPODARCZEGO ARABSKIEJ REPUBLIKI EGIPITU A PROBLEM STABILNOŚCI EGIPSKIEGO SYSTEMU WŁADZY**

System polityczny Arabskiej Republiki Egiptu zalicza się do stabilnych reżimów autorytarnych, istniejących między innymi dzięki silnym powiązaniom między państwem a sferą gospodarczą (rozbudowane sieci zależności klientelistycznych). Sprawia to, że ilość beneficjentów obecnego ustroju politycznego jest znaczna, co przekłada się na realne poparcie dla prezydenta – jako najsilniejszego organu władzy wykonawczej – oraz Partii Narodowo-Demokratycznej, która dominuje w egipskim parlamencie. Z tego też powodu warto przeanalizować funkcjonowanie systemu gospodarczego największego państwa arabskiego w kontekście politycznym, ze szczególnym uwzględnieniem – charakterystycznego dla świata arabskiego – zjawiska klientelizmu<sup>1</sup>.

Zanim jednak przejdziemy do omawiania funkcjonowania egipskiego systemu gospodarczego w kontekście politycznym, musimy wspomnieć o reformach liberalizujących egip-

---

<sup>1</sup> Klientelizm jest złożonym fenomenem (opartym na patronacie) i może występować zarówno w systemach demokratycznych, jak i niedemokratycznych, semidemokratycznych i semiautorytarnych. Oznacza specyficzny mechanizm powiązań społecznych, występujący pomiędzy dwoma podmiotami – patronem i klientem, z których każdy posiada odmienny status społeczno-ekonomiczny i dysponuje nierównymi możliwościami wywierania wpływu politycznego. Klientelizm charakteryzuje się takimi cechami, jak asymetryczność (patron jest znacznie silniejszy od klienta), współzależność (patron opiekuje się klientem w zamian za poparcie – paternalizm), rozproszenie (więzy osobiste są ważniejsze niż identyfikacja grupowa, co skutkuje atomizacją stosunków społecznych). Patronat – czyli opieka silniejszego nad słabszym – może mieć charakter zarówno gospodarczy, jak i polityczny, choć podstawowym celem utrzymania tego typu relacji jest stworzenie układu umożliwiającego patronowi wywieranie wpływu politycznego i służącego stworzeniu stabilnej, oddanej grupy zwolenników oraz wykonawców jego decyzji. Możliwości, jakie daje klientelizm, są większe tam, gdzie istnieje partia dominująca, a państwo kontroluje sferę gospodarczą, gdyż możliwości nagradzania klienta w zamian za lojalność są wtedy większe – pod postacią urzędów publicznych, stanowisk w przedsiębiorstwach państwowych i innych organizacjach kontrolowanych przez władzę. Zob. *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2002, s. 159-160, 312-313.

ską gospodarkę. Miały one miejsce za prezydentury Anwara as-Sadata, wraz z towarzyszącym im politycznym otwarciem w połowie lat siedemdziesiątych XX wieku, kiedy w ramach jedyne legalnego ugrupowania – Arabskiej Unii Socjalistycznej – powstały trzy platformy polityczne: lewicowa, prawicowa i centrowa, które wystawiły swoich kandydatów podczas wyborów w 1976 roku (zdecydowanym zwycięzcą okazała się grupa centrowa). Następnie zostały one przekształcone w partie polityczne, dzięki czemu działalność zainicjowały trzy ugrupowania – rządząca do dzisiaj Partia Narodowo-Demokratyczna i dwie lojalne wobec niej frakcje. Dopiero po przejściu władzy przez Husniego Mubaraka pojawiły się nowe partie, w tym liberalno-demokratyczny Nowy Waft, reprezentujący średnie i wyższe klasy społeczne, dla którego ograniczona pluralizacja była okazją do powrotu na scenę polityczną – stary Waft był najsilniejszym ugrupowaniem na arenie parlamentarnej przedrewolucyjnego Egiptu<sup>2</sup>.

Najważniejsze jest jednak to, iż aby zliberalizować system ekonomiczny i przekonać inwestorów do prowadzenia w Egipcie działalności gospodarczej, konieczne było zreformowanie instytucji państwowych i wprowadzenie w życie zasady rządów prawa, co miało zabezpieczać przedsiębiorców przed arbitralną działalnością funkcjonariuszy państwowych i ewentualną nacjonalizacją. Owej zasady bronić miał Najwyższy Sąd Konstytucyjny, cieszący się znaczną niezależnością i silną pozycją względem pozostałych segmentów systemu polityczno-prawnego. Jego utworzenie w 1979 roku związane było z polityką otwarcia i reformami wolnorynkowymi Anwara as-Sadata, który dążył do poprawy katastrofalnej sytuacji gospodarczej, odziedziczonej po socjalistycznych eksperymentach Gamala Abd an-Nasera, które przyniosły krajowi zadłużenie oraz odpływ rodzimego i zagranicznego kapitału. Anwarowi as-Sadatowi zależało na odwróceniu tego trendu i przyciągnięciu do Egiptu kapitału w celu pobudzenia gospodarki – poprzez inwestycje w sektorze prywatnym. Jednak inwestorzy obawiali się lokować swe zasoby w kraju, który niedawno pozbawiał właścicieli ich prywatnej własności. Brak instrumentów zabezpieczających prawa do własności nie sprzyjał napływowi kapitału, zwłaszcza inwestycjom długoterminowym, a sama zmiana retoryki, odpowiednie zapisy konstytucyjne, przepisy prawne i wola poszanowania własności nie wystarczały, żeby zmienić nastawienie potencjalnych inwestorów. Potrzebne były reformy instytucjonalne, odbudowa sądownictwa administracyjnego i stworzenie podmiotu, który – dzięki swej niezależności – posiadałby realną zdolność do ochrony praw własnościowych przed ewentu-

<sup>2</sup> Więcej na ten temat w: R.A. Hinnebusch, *Party Activists in Syria and Egypt: Political Participation in Authoritarian Modernizing States*, "International Political Science Review" 1983, Vol. 4, No. 1, s. 88. [Online]. Protokół dostępu: <http://ips.sagepub.com/cgi/content/abstract/4/1/84> [31 maja 2008]; C. Rosefsky, *Mobilizing Islam: Religion, Activism, and Political Change in Egypt*, New York 2002, s. 65-66.

alną nacjonalizacją. Oprócz tego, poważnym problemem państwa była nieudolna i skorumpowana biurokracja, której nikt nie kontrolował, w związku z czym nie była ona efektywna i stanowiła potencjalne zagrożenie dla elity władzy. Rządzący obawiali się powstawania odrębnych centrów politycznych. Te dwa czynniki, czyli chęć przyciągnięcia inwestorów i konieczność nałożenia kontroli na sferę urzędniczą, a także potrzeba oparcia się na dodatkowej – odwołującej się do zasady rządów prawa i zasady państwa prawa – legitymizacji, skłoniły ówczesnego prezydenta i jego otoczenie do odtworzenia relatywnie samodzielnego sądownictwa administracyjnego i utworzenia niezależnego Najwyższego Sądu Konstytucyjnego, będącego strażnikiem norm konstytucyjnych, w tym prawa do własności, a także orzekającego o zgodności stanowionego prawa (włącznie z dekretami prezydenckimi) z ustalonym w ustawie zasadniczej porządkiem ustrojowym. Utworzenie powyższych instytucji przyczyniło się do ożywienia napływu kapitału – zagranicznego i ze strony Egipcjan pracujących poza krajem, między innymi w naftowych państwach Półwyspu Arabskiego<sup>3</sup>, dlatego też liberalizacja gospodarcza oraz towarzysząca jej ograniczona liberalizacja życia politycznego były kontynuowane w pierwszych latach po śmierci Anwara as-Sadata<sup>4</sup>.

Kiedy w 1981 roku władzę obejmował Husni Mubarak, egipska gospodarka była rodzajem hybrydowego połączenia centralnego planowania i wciąż znacznego udziału państwa w sferze ekonomicznej z elementami kapitalizmu, który zawitał do Egiptu wraz z otwarciem się tego kraju na wolny rynek. Nastąpiło to w okresie rządów Anwara as-Sadata. Husni Mubarak nie miał zamiaru powracać do naserowskiego socjalizmu i kontynuował prorynkowy kurs zapoczątkowany w latach siedemdziesiątych XX wieku. Napotykało to liczne przeszkody, a z czasem przyczyniło się do zmniejszenia kontroli państwa nad społeczeństwem. Umożliwiała ją zarówno centralne sterowanie gospodarką, jak i istnienie prorządowej partii politycznej, dysponującej ogromnymi zasobami i możliwościami, co przyczyniło się do powstania rozbudowanej sieci powiązań klientelistycznych.

Naserowski system gospodarczy opierał się na dwóch podstawach, gwarantujących rozwój powiązań klientelistycznych i zapewniających systemowi stabilność. Pierwszą był rozbudowany państwowy sektor gospodarki – powstały dzięki nacjonalizacji przedsiębiorstw prywatnych przeprowadzonej na początku lat sześćdziesiątych XX wieku. Pozwoliło to rządzącym wykorzystać ówczesny wzrost gospodarczy i skierować inwestycje w kierunku prefe-

---

<sup>3</sup> Pod koniec lat siedemdziesiątych XX wieku za granicą pracowało około jednego miliona Egipcjan, podczas gdy liczba osób aktywnych zawodowo sięgała w kraju około dziesięciu milionów. Poza Egiptem przebywało zatem niecałe dziesięć procent ogółu aktywnych zawodowo obywateli. Zob. J. Saeed, *Islam and Modernization: A Comparative Analysis of Pakistan, Egypt, and Turkey*, Westport 1994, s. 153.

<sup>4</sup> T. Moustafa, *The Struggle for Constitutional Power. Law, Politics, and Economic Development in Egypt*, New York 2007, s. 4-6, 79-80.

rowanych przez państwo gałęzi gospodarki, przy czym dobra produkowane przez przedsiębiorstwa państwowe objęte były kontrolowanymi cenami, co gwarantowało egipskiemu społeczeństwu wyższy standard życia. Ponadto, państwowy sektor gospodarki dawał ludności gwarancję zatrudnienia, co skutkowało znaczną migracją ze wsi do miast, a także przyczyniło się do wzrostu przyrostu naturalnego, który napędzany był też przez lepszy poziom opieki medycznej. Dane dotyczące okresu sprawowania władzy przez Wolnych Oficerów wskazują, iż w latach 1952-1970 skala państwowych inwestycji gospodarczych (mierzona stosunkiem Produktu Krajowego Brutto do wielkości inwestycji) wzrosła z 13% do 40% PKB, po czym w 1980 roku wskaźnik ten wzrósł do 50%. Wówczas też państwo było odpowiedzialne za 85% wszystkich inwestycji w Egipcie. W liczbach bezwzględnych wydatki te wzrosły z niespełna dwóch miliardów funtów egipskich w 1982 roku do trzynastu miliardów funtów egipskich w 1990 roku. Z kolei liczba osób zatrudnionych w sektorze publicznym gospodarki uległa w latach sześćdziesiątych XX wieku zwiększeniu z 450 do 780 tysięcy, osiągając dekadę później skalę 1,1 miliona<sup>5</sup>.

Drugim sposobem zapewnienia sobie przez państwo spokoju społecznego było subsydiowanie konsumpcji obywateli, co umożliwiała im – podobnie jak gwarantowane ceny – utrzymywanie przyzwoitego standardu życia. Szło to w parze z dominującą ideologią, lecz dla potrzeb niniejszej analizy ważne jest to, iż działania takie, jak subsydiowanie (lub opłacanie przez państwo w całości) żywności, elektryczności, paliwa, transportu publicznego, opieki medycznej, edukacji, a także innych usług i dóbr, również gwarantowały systemowi stabilność. W przeciwieństwie do inwestycji, skala subsydiowania konsumpcji rosła aż do przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku, wynosząc w 1975 roku 622 miliony funtów egipskich, podczas gdy w 1990 roku osiągnęła wysokość 4,6 miliarda funtów egipskich. Związane to było nie tylko z powiększającą się liczbą ludności, lecz również z inflacją i wzrostem cen w skali międzynarodowej. W latach 1965-1990 subsydia pochłaniały średnio 18% budżetu, przy czym w latach 1975-1981 osiągnęły szczyt i wynosiły 22% wydatków (stanowiących trzynaste procent PKB). Gdy dodamy do tego wspomniane wcześniej wydatki na aparat urzędniczy i armię, ukaże się nam obraz państwa, które za olbrzymie pieniądze kupowało spokój społeczny, co odbywało się kosztem reform restrukturyzujących i unowocześniających gospodarkę<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> B.K. Rutherford, *Egypt after Mubarak. Liberalism, Islam, and Democracy in the Arab World*, New Jersey 2008, s. 133-136.

<sup>6</sup> Ibidem.

Egipt wpadł z czasem w pułapkę, w jaką wpadały niemal wszystkie państwa stosujące centralnie sterowany model gospodarki – w pułapkę zadłużenia, któremu nie towarzyszyły perspektywy stworzenia efektywnego systemu gospodarczego. Sytuację dodatkowo skomplikował spadek cen ropy naftowej w latach osiemdziesiątych XX wieku, za czym szła konieczność powrotu do domów części zatrudnionych za granicą Egipcjan. Była to nieuchronna perspektywa, gdyż napływ kapitału spowodowany otwarciem się Egiptu na Zachód w latach siedemdziesiątych XX wieku, możliwością ponownego wykorzystania złóż ropy naftowej na półwyspie Synaj, zyskami z Kanału Sueskiego i przyływem gotówki, jaką zarabiali Egipcjanie pracujący w krajach Zatoki Perskiej, oddalał konieczność reform strukturalnych. Wspomniany kryzys zmusił egipskie władze do zwiększenia skali zadłużenia zagranicznego, które osiągnęło w 1987 roku 112% PKB i wynosiło czterdzieści miliardów dolarów. Jedynym rozwiązaniem, które mogło uratować kraj przed bankructwem, było odroczenie terminów spłaty długów. Nie uchroniło to jednak Egiptu przed olbrzymim kryzysem, który w pełni dał o sobie znać w 1990 roku, skutkując dwudziestoprocentowym bezrobociem i inflacją, a także wzrostem zadłużenia do 115% PKB i spadkiem PKB *per capita* z 750 dolarów w 1986 roku do 640 dolarów w 1990 roku. Wprawdzie – wraz z wybuchem wojny w Iraku – Egiptowi umorzono część długów w zamian za poparcie antysaddamskiej koalicji (łącznie w ciągu kilku lat Kairovi darowano połowę zadłużenia), jednak nie odbyło się to bez warunku zainicjowania gruntownych reform liberalizujących gospodarkę – przeprowadzonych pod nadzorem międzynarodowych instytucji finansowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Bank Światowy. Program reform obejmował redukcję deficytu budżetowego – poprzez ograniczenie wydatków – uwolnienie stóp procentowych, a także prywatyzację przedsiębiorstw państwowych<sup>7</sup>.

Z makroekonomicznego punktu widzenia reformy przyniosły poprawę sytuacji gospodarczej, jednak odbyło się to kosztem zmian strukturalnych, a te nigdy nie są bez znaczenia dla społeczeństwa (przyzwyczajonego w tym wypadku do opiekuńczości państwa) i stosunków na linii władza-obywatele. Państwo zredukowało inwestycje gospodarcze z ponad 11% PKB w 1992 roku do niespełna 5,5% PKB w 1997 roku. Skala subsydiów spadła w tym samym przedziale czasowym z 5,2% do 1,6% PKB, czemu towarzyszyło zmniejszenie liczby subsydiowanych produktów. Wreszcie – przeprowadzono zakrojoną na szeroką skalę prywatyzację. W 1992 roku rozpoczęto proces prywatyzowania 314 przedsiębiorstw, który obejmował pełen wachlarz branż, od przemysłu ciężkiego po produkcję dóbr konsumpcyjnych,

---

<sup>7</sup> Ibidem, s. 136-138.

przemysł rozrywkowy i sektor bankowy. Do czerwca 2000 r. sprzedano w ten sposób 118 przedsiębiorstw, co przyniosło państwu ponad dwanaście miliardów funtów egipskich przychodu. Upłynniono też udziały mniejszościowe w szesnastu spółkach, co dało 1,8 miliarda funtów egipskich, przy czym państwo zachowało w nich status akcjonariusza większościowego. Ponadto, państwo zatrzymało dla siebie strategiczne przedsiębiorstwa, takie jak kompanie naftowe czy firmy obsługujące Kanał Sueski. O sukcesie egipskiej prywatyzacji niech świadczy fakt, iż Międzynarodowy Fundusz Walutowy uznał ją za jedną z lepiej przeprowadzonych (po Węgrzech, Malezji i Czechach). Dane ekonomiczne potwierdzają tę opinię – w 1996 roku przyrost PKB wyniósł 5%, inflacja spadła do 7% (z 20% w 1990 roku), deficyt budżetowy obniżył się do 2% PKB (z 20% w 1990 roku), znacznej poprawie uległy także wskaźniki wymiany międzynarodowej. Wszystko to sprawiło, że Egipt został przyjęty do Światowej Organizacji Handlu (w 1995 roku), gdzie znajdują się państwa dysponujące wolnorynkowymi mechanizmami ekonomicznymi, które są w pełni zintegrowane z globalnym systemem gospodarczo-finansowym. Jednak liberalizacja egipskiej gospodarki, polegająca na znacznym uszczupleniu sektora publicznego (poprzez prywatyzację) – co zredukowało liczbę osób w nim pracujących do sześciuset tysięcy (w 2000 roku) – drastycznym ograniczeniu subsydiów (poprzez cięcia budżetowe), jak i zmianie przepisów prawnych, miała duży wpływ na sferę polityczną. Państwo straciło w ten sposób szereg instrumentów oddziaływania na społeczeństwo i tym samym ograniczyło możliwość kontrolowania go, a to zmniejszyło w efekcie stabilność systemu politycznego, gdyż skutkowało osłabieniem rozbudowanej sieci powiązań klientelistycznych, nie mówiąc już o tym, że reformy gospodarcze przeprowadzono wbrew wcześniejszej ideologii, która legitymizowała władzę elity powstałą po przejęciu aparatu państwowego przez Wolnych Oficerów w 1952 roku<sup>8</sup>.

Wstąpienie Egiptu do Światowej Organizacji Handlu implikowało konieczność podjęcia dalszych reform liberalizujących sferę ekonomiczną, zwłaszcza na poziomie legislacyjnym. W związku z tym powstało wiele nowych przepisów, regulujących takie kwestie, jak podatki, inwestycje, prawo dotyczące zakładania i funkcjonowania przedsiębiorstw, usługi telekomunikacyjne, a także prawa własności intelektualnej. Wszystkie one ograniczały udział państwa w stosunkach gospodarczych, choćby poprzez pozbawienie go możliwości wydawania szeregu pozwoleń i licencji. Przyjęcie do Światowej Organizacji Handlu skutkowało również koniecznością stopniowego obniżania taryf celnych i subsydiów chroniących lokalny przemysł i rolnictwo, w tym bardzo rozbudowany (a co za tym idzie – ważny z politycznego

---

<sup>8</sup> Ibidem, s. 138-198; E. Kienle, *A Grand Delusion. Democracy and Economic Reform in Egypt*, London – New York 2000, s. 144.

punktu widzenia) przemysł tekstylny, zatrudniający w 2000 roku sto tysięcy pracowników i generujący ogromne zyski – zwłaszcza z eksportu. Do 2015 roku muszą – w związku z tym – zostać zniesione wszelkie cła na tekstylia z Azji, co z pewnością odbije się na lokalnym rynku pracy. Ponadto, w zamian za korzystne warunki wymiany handlowej z innymi krajami – głównie zachodnimi – egipski aparat państwowy stracił kontrolę nad tym, jakie firmy miały pośredniczyć w handlu tekstyliami, co oznaczało kolejne ograniczenia w zakresie korzyści wynikających z nieformalnych powiązań klientelistycznych. W zamian za to zaistniała sytuacja, w której Egipt jeszcze bardziej potrzebował inwestorów prywatnych – choćby po to, by zmniejszyć bezrobocie i zwiększyć wpływy z podatków, co sprawiło, że przedsiębiorcy poczuli się pewnie i sami zaczęli domagać się dalszych zmian. Dwoma najsilniejszymi grupami lobbingsowymi były Egipskie Stowarzyszenie Przedsiębiorców i Amerykańska Izba Handlowa w Egipcie, grupujące w sumie około półtora tysiąca członków. Warto odnotować, iż firmy zrzeszone w drugiej z wymienionych organizacji wytwarzały w 2004 roku 20% egipskiego PKB, a więc mowa tu o najsilniejszych graczach egipskiej gospodarki, obok których obecny rząd nie może przechodzić obojętnie. Ci z kolei od ponad dziesięciu lat oficjalnie domagają się dalszego zmniejszania udziału państwa w sferze ekonomiczno-finansowej (według zasady: państwo rządzi, ale nie posiada – organizuje, ale nie zarządza), tworzenia przejrzystego i sprawiedliwego prawa, egzekwowanego przez dobrze wykształconych prawników (w oparciu o zasadę rządów prawa), a także lepszej ochrony praw własności – zwłaszcza w zakresie swobody dysponowania własnym kapitałem (bez konieczności ubiegania się o rozmaite pozwolenia). Z perspektywy międzynarodowej transformację egipskiej gospodarki uznać należy za udaną, co potwierdzają raporty Banku Światowego, który w 2007 roku uznał Egipt za lidera wśród państw reformujących sferę ekonomiczną. Nie zmienia to oczywiście faktu, iż przed tym krajem jest jeszcze daleka droga do osiągnięcia poziomu najwyżej rozwiniętych państw świata. Międzynarodowe środowiska finansowe zwracają również uwagę na to, że liberalizm gospodarczy został uznany przez prezydenta Husniego Mubaraka i liderów partii dominującej za część ich własnej ideologii, a udział rządowych inwestycji zmniejszył się w latach 90. XX wieku z około połowy do niespełna 25%<sup>9</sup>. Owa tendencja była kontynuowana w pierwszej dekadzie XXI wieku<sup>10</sup>.

Powyższy obraz przedstawia Egipt jako państwo, które z powodzeniem weszło do świata gospodarki wolnorynkowej, jednak nie brakuje w tej kwestii sceptycznych głosów –

<sup>9</sup> R. Springborg, *An Evaluation of the Political System at the End of the Millennium*, [w:] *Egypt in the Twenty First Century: Challenges for Development*, ed. M. Riad el-Ghonemy, New York 2003, s. 191.

<sup>10</sup> B.K. Rutherford, op. cit., s. 198-208, 229-230.

mówiących, iż najwięksi biznesmeni zbudowali swą pozycję dzięki symbiotycznym związkom z aparatem państwowym, po zmianach zapoczątkowanych w 1970 roku, i niekoniecznie zależało im na zmianie politycznego i ekonomicznego *status quo*. Z jednej strony silne państwo od początku kontrolowało ruch robotniczy, dając firmom możliwość osiągania większych zysków, a z drugiej utrzymywało porządek społeczny – nawet w obliczu kryzysów ekonomicznych, co również było zgodne z interesami przedsiębiorców. Dlaczego więc mieliby oni chcieć osłabienia państwa, chroniącego ich interesy w zamian za poparcie dla rządzących i profity dla urzędników, skoro związki z aparatem państwowym dawały im znaczne możliwości i poczucie bezpieczeństwa? Odbywało się to jednak kosztem pewnych wyrzeczeń. Niejasność reguł prawnych, opieszałość i nieprzewidywalność urzędników, oczekujących korzyści w zamian za pomyślną decyzję, a także utrudnienia w długoterminowym planowaniu były kosztami, jakie egipscy biznesmeni długo znosili, jednak ich nastawienie zaczęło się zmieniać wraz z pełnym otwarciem się Egiptu na globalną gospodarkę, które postawiło przed firmami nowe, trudniejsze wyzwania. W tym momencie stare przepisy gospodarcze oraz nieefektywny i skorumpowany aparat urzędniczy, a także różne przejawy ingerencji państwa w sferę stosunków ekonomicznych zaczęły wyjątkowo uwierać przedsiębiorców – nawet tych, którzy mieli dobre kontakty z urzędnikami i wysoko postawionymi politykami. W takich warunkach nie mogli oni konkurować z firmami zagranicznymi, nie mówiąc o ekspansji na inne rynki (głównie bliskowschodnie), w związku z czym zaczęli domagać się zmian prawnych i reform zgodnych z zaleceniami międzynarodowych instytucji finansowych, odwracając się tym samym od swego dotychczasowego patrona, czyli państwa<sup>11</sup>.

Liberalizacja egipskiej gospodarki wiele kosztowała dotychczasowych beneficjentów opiekuńczej polityki państwa. Najwięcej tracili ci, którzy korzystali z subsydiowania konsumpcji, a także młodzi absolwenci – spodziewający się zatrudnienia w sektorze publicznym gospodarki i administracji, drobni przedsiębiorcy – niemogący wziąć kredytu z powodu zwiększenia stóp procentowych, jak również pracownicy prywatyzowanych firm, z których część została zwolniona. W związku z tym nastąpiło zaktywizowanie środowiska robotniczego, dążącego do ochrony dotychczasowych mechanizmów gospodarczych, co przekładało się na rosnącą liczbę strajków tłumionych siłą w celu zapobieżenia wybuchowi większego niezadowolenia. Co więcej, w poprzednich latach wielu Egipcjan – zwłaszcza tych, którzy znajdowali się blisko ośrodka władzy – na różne sposoby korzystało z sektora publicznego gospodarki. Zjawiskiem naturalnym było korumpowanie urzędników różnych szczebli przez przed-

---

<sup>11</sup> Ibidem, s. 208-218.



siębiorców ubiegających się o rozmaite pozwolenia, co przynosiło pracownikom sektora państwowego dodatkowe dochody. Wraz z reformami cała struktura nieformalnych układów i reguł musiała ulec osłabieniu, co stanowiło zagrożenie dla stabilności politycznej. Elita władzy traciła w tym momencie lojalną klientelę – gotową popierać ją wcześniej w zamian za korzyści i udogodnienia<sup>12</sup>.

Innymi słowy – kryzys ekonomiczny i reformy liberalizujące gospodarkę ograniczały kontrolę państwa nad pokaźną grupą ludzi uwikłanych w relacje klientelistyczne i tworzących kapitał ludzki przedsiębiorstw państwowych. Efekt ten był dodatkowo wzmocniony dzięki deregulacji, czyli ograniczeniu liczby przepisów i – co za tym idzie – możliwości, jakie dawała urzędnikom kontrola gospodarki. Ograniczano też nakłady na służbę zdrowia i edukację, a pracownicy tych sektorów również uchodzili za beneficjentów egipskiego państwa opiekuńczego, tworząc tym samym lojalną wobec *establishmentu* klientelę.

Eberhard Kienle wskazuje na ścisły związek kryzysu ekonomicznego i reform gospodarczych – osłabiających kontrolę państwa nad różnymi grupami i generujących niezadowolone społecznie (będące naturalną konsekwencją intensywnych reform) – ze wzrostem poziomu represji wobec rzeczywistych i potencjalnych przeciwników oraz krytyków systemu, które uległy nasileniu w latach dziewięćdziesiątych XX wieku i były kontynuowane na początku kolejnego stulecia. Oprócz zabiegów takich jak podporządkowanie sobie przez władzę niezależnego wymiaru sprawiedliwości, przedłużanie stanu wyjątkowego, zaostrzenie prawa karnego i wzrost aktywności sądownictwa specjalnego, mieliśmy też do czynienia z zaostrzeniem kontroli mediów, syndykatów, organizacji pozarządowych i partii opozycyjnych, nie wspominając o represjonowaniu osób podejrzanych o współpracę z islamistami<sup>13</sup>. Skutkiem reform była też polaryzacja w zakresie statusu materialnego osób mniej lub bardziej związanych z państwem, co wyłączyło z możliwości ubiegania się o mandat tych, którzy stracili na liberalizacji, a premiowało tych, którzy utrzymali lub powiększyli stan posiadania. Sprzyjało im też przejście do większościowego sposobu wyłaniania deputowanych Zgromadzenia Ludowego. Stali się oni atrakcyjnym łupem dla Partii Narodowo-Demokratycznej, gwarantującej im stanowiska i możliwości realizacji interesów w zamian za lojalność wobec elity władzy i sponsorowanie partii. Zapoczątkowało to mariaż najbogatszych przedsiębiorców z państwem, które starało się sprostać ich wymaganiom. Nie powstrzymało to jednak

<sup>12</sup> E. Kienle, op. cit., s. 131-153.

<sup>13</sup> Najbardziej rzetelne i wyczerpujące analizy naukowe w Polsce – poświęcone relacjom władzy z islamistyczną opozycją w Egipcie – zostały napisane przez prof. Jerzego Zdanowskiego. Zob. J. Zdanowski, *Bracia Muzułmanie i inni*, Szczecin 1986; idem, *Umiarkowany islamizm. Niedoceniana siła arabskiego Bliskiego Wschodu*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2005, nr 2 (VI); idem, *Współczesna muzułmańska myśl społeczno-polityczna. Nurt Braci Muzułmanów*, Warszawa 2009.

rzządzających od poszukiwania większej i stabilniejszej grupy poparcia (choćby wśród pracowników sektora prywatnego), zwłaszcza że bogaci deputowani dominującego ugrupowania nie zawsze przestrzegali dyscypliny partyjnej – szczególnie wtedy, gdy polityka egzekutywy wyraźnie uderzała w ich interesy. Miało to miejsce przy wdrażaniu zaleceń międzynarodowych instytucji finansowych<sup>14</sup>.

Najistotniejsze z punktu widzenia stabilności egipskiego systemu władzy jest jednak to, iż Partia Narodowo-Demokratyczna odgrywa ważną rolę w kreowaniu sieci powiązań klientelistycznych. Jest ona hojnie sponsorowana przez przedsiębiorców, liczących na to, iż kandydaci do parlamentu odwdzięczą się swym ofiarodawcom, gdy już zasiądą w ławach poselskich. Deputowany z ramienia Partii Narodowo-Demokratycznej pełni w tym wypadku rolę ogniwa pośredniczącego między ośrodkiem władzy, czyli patronem, a klientami i ich interesami, a skoro wybory może wygrać tylko partia dominująca – to jej kandydaci są głównymi beneficjentami ofiarności klientów i najważniejszymi nośnikami ich interesów. Zdarzają się nawet przypadki, w których przedsiębiorca sam kandyduje w wyborach w jednym okręgu i dodatkowo finansuje kampanię kandydata z innego okręgu, co wzmacnia jego siłę oddziaływania po wyborach, zwiększając tym samym szanse na realizację jego interesów na płaszczyźnie państwowej – choćby poprzez gwarancję dojścia do osób mających rzeczywisty wpływ na decyzje polityczne. Gdy wyobrazimy sobie złożoność i wielowymiarowość takiej sieci, okaże się, że liczba klientów – włączając w to członków rodzin osób bezpośrednio zaangażowanych w mechanizm klientelistyczny – może być całkiem pokaźna, co przekłada się na realne poparcie dla Partii Narodowo-Demokratycznej<sup>15</sup>.

Rośnie też rola partii w reformowaniu egipskiej gospodarki. Jest to związane z przyciągnięciem do ugrupowania wpływowych biznesmenów, czemu towarzyszy zmiana nastawienia elity władzy do kapitału prywatnego, z którym lepiej się związać niż walczyć. Kiedy na przełomie wieków w Partii Narodowo-Demokratycznej dały o sobie znać wewnętrzne podziały i można było mówić o kryzysie organizacyjnym, co nie pozostało bez wpływu na wynik wyborów w 2000 roku, Husni Mubarak wykorzystał to do zainicjowania procesu wewnętrznej reorganizacji ugrupowania. Powierzył to zadanie swojemu synowi – Gamalowi Mubarakowi, który znalazł się w ścisłym kierownictwie partii<sup>16</sup>. Miało to istotne znaczenie dla funkcjonowania egipskiej gospodarki i państwa, bowiem reorganizacja ugrupowania rzą-

<sup>14</sup> E. Kienle, op. cit., s. 158-160.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 56.

<sup>16</sup> M.C. Dunn. *Husni Mubarak Turns 80: Succession Question*. [Online]. Protokół dostępu: [www.mei.edu/Publications/WebPublications/Commentaries/CommentariesArchive/tabid/624/ctl/Detail/mid/1531/xmid/339/xm-fid/13/Default.aspx](http://www.mei.edu/Publications/WebPublications/Commentaries/CommentariesArchive/tabid/624/ctl/Detail/mid/1531/xmid/339/xm-fid/13/Default.aspx) [1 lipca 2009].

dzącego polegała przede wszystkim na dopuszczeniu do kierownictwa partii ludzi związanych z wielkim biznesem, co wiązało się z uznaniem rozwoju ekonomicznego (w duchu kapitalistycznym) za jeden z priorytetowych celów państwa. Nową doktryną partii rządzącej stał się więc liberalizm ekonomiczny jako cel i wyzwanie dla egipskiego państwa, które chcąc zapewnić narodowi dobrobyt, musiało podążać ścieżką dalszych reform wolnorynkowych. Na nową strategię Partii Narodowo-Demokratycznej duży wpływ miały zalecenia założonego w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku Egipskiego Centrum Studiów Ekonomicznych, organizacji grupującej wpływowych egipskich przedsiębiorców, którzy teraz zostali dopuszczeni do głosu, mimo iż wcześniej traktowano ich nieufnie. Opisywana strategia nawoływała do zdecydowanego poszerzania sektora prywatnego gospodarki jako sposobu na przyspieszenie rozwoju ekonomicznego i zmniejszenie bezrobocia. Zakładała też udział tego sektora w sferach zarezerwowanych dotychczas dla państwa, jak choćby edukacja czy służba zdrowia, co musiało podobać się egipskiej elicie gospodarczej. Reformatorzy wezwali ponadto do zapewnienia Centralnemu Bankowi Egiptu pełnej niezależności w nadzorowaniu sektora bankowego, stworzenia warunków do rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości – zarówno poprzez ułatwienia prawno-administracyjne oraz zwiększanie możliwości zaciągania kredytów, jak również zwiększenie nadzoru nad jakością usług publicznych, w tym edukacji. Owa strategia znalazła potwierdzenie w mianowaniu na stanowisko szefa rządu Ahmada Nazifa – zwolennika prywatyzacji i zmniejszenia roli państwa w sferze ekonomicznej, który przyczynił się później do sprzedaży (w latach 2005-2006) niespełna sześćdziesięciu firm wartych 2,6 miliarda dolarów, a także podjął się szeregu innych działań materializujących wolnorynkową orientację państwa<sup>17</sup>.

Opisane powyżej działania przedstawiają egipską władzę wykonawczą jako orędownika gospodarczej liberalizacji, która sprzyja środowiskom biznesowym, w związku z czym te nie powinny odwracać się od państwa umożliwiającego im bogacenie się i rozwój. Otwarte pozostaje pytanie, na ile mariaż biznesu z państwem zabezpiecza główny interes rządzących, jakim jest utrzymanie władzy. Egipskie władze podążały w ostatnich dwóch dekadach dwutorowo – z jednej strony liberalizowały gospodarkę i stwarzały warunki do bogacenia się, z drugiej ograniczały działalność opozycji politycznej i innych niewygodnych środowisk – by uniemożliwić zmianę politycznego porządku. Liberalizacji ekonomicznej towarzyszyła zatem deliberalizacja na płaszczyźnie polityczno-prawnej.

---

<sup>17</sup> B.K. Rutherford, op. cit., s. 218-224.

## ABSTRACT

This article presents an analysis of the functioning of the Egyptian political system in the context of liberalization of the economic system of the Arab Republic of Egypt. The process of liberalization began in the 1970's, but accelerated in the late 1980's and the early 1990's. This was an effect of the pressure exerted by international financial institutions involved in the Egyptian economy which in the 1980 was in very poor condition. All this led to debt reduction as well as the reduction of state influence on various spheres of socio-economic life through which the Egyptian authoritarian regime could control the whole society. In order to secure its position and ensure the stability of the government, the authorities need to tighten repression against the increasingly radical opposition, and thus bring about what Eberhard Kienle called "deliberalisation", i.e. the economic liberalization of the Egyptian political system.

## BIBLIOGRAFIA

1. Dunn M.C., *Husni Mubarak Turns 80: Succession Question*. [Online]. Protokół dostępu: [www.mei.edu/Publications/WebPublications/Commentaries/CommentariesArchive/tabid/624/ctl/Detail/mid/1531/xmid/339/xmfid/13/Default.aspx](http://www.mei.edu/Publications/WebPublications/Commentaries/CommentariesArchive/tabid/624/ctl/Detail/mid/1531/xmid/339/xmfid/13/Default.aspx) [1 lipca 2009].
2. Hinnebusch R.A., *Party Activists in Syria and Egypt: Political Participation in Authoritarian Modernizing States*, "International Political Science Review" 1983, Vol. 4, No. 1.
3. Kienle E., *A Grand Delusion. Democracy and Economic Reform in Egypt*, London – New York 2000.
4. *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2002.
5. Moustafa T., *The Struggle for Constitutional Power. Law, Politics, and Economic Development in Egypt*, New York 2007.
6. Rosefsky C., *Mobilizing Islam: Religion, Activism, and Political Change in Egypt*, Press, New York 2002.
7. Rutherford B.K., *Egypt after Mubarak. Liberalism, Islam, and Democracy in the Arab World*, New Jersey 2008.
8. Saeed J., *Islam and Modernization: A Comparative Analysis of Pakistan, Egypt, and Turkey*, Westport 1994.
9. Springborg R., *An Evaluation of the Political System at the End of the Millennium*, [w:] *Egypt in the Twenty First Century: Challenges for Development*, ed. M. Riad el-Ghonemy, New York 2003.
10. Zdanowski J., *Bracia Muzułmanie i inni*, Szczecin 1986.
11. Zdanowski J., *Umiarkowany islamizm. Niedoceniana siła arabskiego Bliskiego Wschodu*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2005, nr 2 (VI).
12. Zdanowski J., *Współczesna muzułmańska myśl społeczno-polityczna. Nurt Braci Muzułmanów*, Warszawa 2009.