



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

BIULETYN

Nr 130 (1878), 16 września 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Patrycja Sasnal ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik ● Justyna Szczudlik ● Daniel Szeligowski ● Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski ● Karol Wasilewski ● Szymon Zaręba ● Tomasz Żornaczuk

Próby reformy polityki demograficznej Egiptu

Sara Nowacka

Populacja Egiptu, najliczniejszego po Rosji sąsiada UE, wkrótce przekroczy 100 mln. W połączeniu z niesprawną gospodarką może to przyczynić się do wybuchu nowych kryzysów – na tle rosnącego bezrobocia, dostępu do wody i żywności oraz politycznych. W odpowiedzi na te wyzwania rząd, we współpracy z Unią Europejską, Stanami Zjednoczonymi i ONZ, podejmuje działania w celu zmniejszenia wskaźnika dzietności. Obniżenie tempa wzrostu populacji Egiptu pomoże ograniczyć dalszą destabilizację Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej.

Egipt to najbardziej zaludnione państwo arabskie oraz trzecie pod względem liczby ludności w Afryce. Prognozy demograficzne wskazują, że przy obecnym tempie wzrostu w ciągu 20 lat jego populacja przewyższy rosyjską – Egipt stanie się najludniejszym sąsiadem UE, a do 2050 r. osiągnie prawie 160 mln mieszkańców. Wyzwania demograficzne, w połączeniu z nieefektywną gospodarką, chwiejną sytuacją polityczną, działalnością radykalnych grup islamistycznych oraz trwającymi w kraju i regionie konfliktami, mogą doprowadzić do dalszej destabilizacji w państwie i jego sąsiedztwie. W 2011 r. egipskie władze obalono na drodze protestów, a czynniki, które do nich doprowadziły, wciąż nie zostały wyeliminowane. Choć do tej pory, mimo konfliktów i trudnych warunków życia, nie odnotowano wielu przypadków niekontrolowanej migracji z Egiptu do UE, władze państwa przed tym przestrzegają. Obawy władz UE oraz ważne miejsce, jakie kwestia migracji zajmuje w europejskiej polityce sąsiedztwa, zwiększają znaczenie Egiptu w relacjach UE z Bliskim Wschodem i Afryką Północną. Władze egipskie zdają sobie z tego sprawę i postrzegają udział w zapobieganiu migracji do Unii jako szansę na otrzymywanie większego wsparcia zagranicznego oraz nowe możliwości zatrudnienia dla obywateli.

Wyzwania demograficzne. Gospodarka Egiptu nie nadąża za dynamicznym (ok. 1,8 mln osób rocznie) wzrostem populacji, która w ciągu ostatnich 50 lat powiększyła się o 65 mln. Państwo nie jest w stanie zapewnić pracy dla wszystkich osób w wieku produkcyjnym (60% populacji) oraz dostępu do podstawowych usług. Skutkuje to wysokim bezrobociem oraz dużym odsetkiem Egipcjan żyjących poniżej granicy ubóstwa, który w 2018 r. wyniósł 32,5%. Problemami są przeludnienie szkół oraz niedobór kadr medycznych – na 1000 Egipcjan przypada 0,8 lekarza. W Polsce ten wskaźnik wynosi 2,3 lekarza. Zasoby wody przestają wystarczać do zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Rząd obawia się kryzysu i kolejnej rewolucji. W 2011 r. to m.in. niewydolność gospodarki doprowadziła do protestów i obalenia władz, czego efektem był spadek egipskiego PKB o 3,8%.

Zagrożone jest również bezpieczeństwo żywieniowe Egiptu. Z powodu wysokiego współczynnika dzietności mediana wieku populacji nie przekracza 25 lat. Każdego roku ok. 1,1 mln Egipcjan wkracza na rynek pracy, a tylko 800 tys. z nich udaje się znaleźć zatrudnienie. W efekcie wśród osób w wieku produkcyjnym bezrobocie utrzymuje się na poziomie powyżej 30%. W poszukiwaniu lepszych standardów życia młodzi Egipcjanie przeprowadzają się do miast, których gwałtowny rozrost pochłania niewielkie w kraju tereny uprawne. Gęstość zaludnienia Egiptu rośnie przede wszystkim wzdłuż Nilu, gdzie leży większość pól uprawnych. W konsekwencji zagrożony jest sektor rolniczy, który zapewnia środki do życia dla 55% i zatrudnienie dla blisko 30% Egipcjan. Zagrożenie jest tym bardziej realne, że w Etiopii powstaje

Tama Wielkiego Odrodzenia, która znacznie zmniejszy przepływ wody w Nilu m.in. na odcinku egipskim, a tym samym przyczyni się do utraty znacznej części areałów.

Polityka demograficzna. W latach 1976–2008 Egipt z pomocą Stanów Zjednoczonych (które przekazały na ten cel 371 mln dol.) prowadził program planowania rodziny. Jego wynikiem był spadek współczynnika dzietności z 5,6 dziecka na kobietę do 3. Jednak ówczesne działania opierały się tylko na wsparciu zagranicznym. Wskaźniki demograficzne zaczęły wzrastać po wycofaniu finansowania przez USA i obecnie w Egipcie na jedną kobietę przypada 3,5 dziecka.

Egipski rząd podejmuje działania w ramach polityki demograficznej, które mają zmniejszyć przyrost naturalny. Rozpoczęty w czerwcu 2018 r. program „Dwoje wystarczy” (*Itnajn kifaja*) zachęca do ograniczenia liczby potomstwa do dwojga i obejmuje dziesięć najbiedniejszych regionów Egiptu z najwyższym wskaźnikiem dzietności. Najbardziej zaludnionym spośród nich jest Giza. Jej populacja w ciągu ostatniego roku wzrosła o 2,26% i wynosi obecnie 8,8 mln. Z kolei w najbiedniejszej prowincji Sauhadz 65% z 5,1-milionowej populacji żyje poniżej granicy ubóstwa. W ramach „Dwoje wystarczy” tworzone są mobilne kliniki, których zadaniem jest promocja i edukacja w zakresie planowania rodziny, jak również zapewnienie dostępu do darmowej opieki ginekologicznej i środków antykoncepcyjnych. Mieszkancki objętych programem regionów będą mogły wziąć udział w warsztatach z wolontariuszami i przedstawicielami muzułmańskiego środowiska religijnego. Ich rolą ma być przekonanie kobiet, że ograniczanie liczby potomstwa nie stoi w sprzeczności z zasadami islamu. Al-Azhar, uniwersytet i najważniejsza religijna instytucja w Egipcie, zachęca do planowania rodziny. W 2017 r. wielki mufti Egiptu wydał oficjalną opinię, zgodnie z którą stosowanie antykoncepcji nie jest wbrew religijnym zasadom. Władze zainicjowały kampanię społeczną promującą małą rodzinę. Program będzie finansowany przez egipskie Ministerstwo Solidarności Społecznej, które wyda na niego 4,3 mln dol., oraz przez ONZ, która przekaże na jego poczet ponad 500 tys. dol. Rząd liczy, że do 2030 r. uda się obniżyć wskaźnik dzietności z 3,5 do 2,4.

„Dwoje wystarczy” to nie jedyne działanie na rzecz ograniczenia przyrostu populacji. W styczniu 2018 r. UE podpisała umowę, zgodnie z którą Egipska Krajowa Rada ds. Populacji otrzyma 27 mln euro na realizację narodowej strategii populacyjnej 2015–2030. Celem jest promocja planowania rodziny poprzez zwiększenie dostępu do placówek doradczych i środków antykoncepcyjnych, kampanie społeczne, jak również aktywizację zawodową kobiet. Z kolei w maju 2018 r. ówczesny minister zdrowia i populacji Ahmed A'mad Al-Din Radi ogłosił rozpoczęcie działań we współpracy z Agencją Rozwoju Międzynarodowego USA. Program ma edukować w zakresie właściwych zachowań związanych ze zdrowiem reprodukcyjnym oraz metod antykoncepcji. Będzie trwał pięć lat i dotrze do mieszkańców dziewięciu regionów. USA przekazały na jego poczet 19 mln dol. Dodatkowo przeznaczą 4 mln dol. na program, który obejmie prywatne placówki związane z planowaniem rodziny.

Wsparciem dla polityki demograficznej, w założeniu władz przyczyniającym się do poprawy standardów życia egipskiej ludności, mają być działania w obszarze gospodarczym. Rząd od 2014 r. prowadzi wielosektorową reformę, w ramach której wycofano część subsydiów na paliwa i energię elektryczną, zdewaluowano egipskiego funta oraz dokonano szeregu cięć, mających na celu zmniejszenie deficytu budżetowego. Zmiany były warunkiem uzyskania pożyczki od Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Dewaluacja funta ma poprawić konkurencyjność egipskiej gospodarki – zwłaszcza zwiększyć eksport – a w efekcie doprowadzić do wzrostu produkcji i zatrudnienia.

Wnioski. Jeżeli sytuacja gospodarcza się nie poprawi, a tempo wzrostu populacji w Egipcie nie zmaleje, państwu grożą kryzys wodny, żywieniowy oraz polityczny. Zaangażowanie organizacji międzynarodowych jak ONZ czy UE, a także USA w działania na rzecz ograniczenia wzrostu populacji są jednym ze sposobów wspierania egipskiej gospodarki, której rozwój ma zapobiec wybuchowi nowych niepokojów. Nietrwałość skutków ufundowanego przez USA programu z okresu 1976–2008 pokazuje, że kluczowe jest oparcie przez Egipt polityki demograficznej na środkach krajowych. Przyznanie zewnętrznego wsparcia powinno być więc uwarunkowane zobowiązaniem egipskiego rządu do samodzielnego finansowania promocji planowania rodziny w przyszłości. Ponadto istnieje niebezpieczeństwo instrumentalizacji kwestii zagrożenia migracją – rząd Egiptu może liczyć na podobne korzyści finansowe, jakie otrzymała Turcja dzięki podpisaniu z Unią porozumienia w marcu 2016 r. Ponieważ jednak skutek niestabilności Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej wzrasta ryzyko nasilenia nieregularnej migracji z regionu, współpraca UE z Egiptem w zakresie obserwacji granic jest korzystna. Niezbędny jest przy tym ścisły monitoring zewnętrznego wsparcia, zwłaszcza że audyt przeprowadzony przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w 2013 r. nie zdołał ustalić przeznaczenia 60% spośród przekazanych przez UE środków wsparcia dla Egiptu.