



MARSZ LINOSKOCZKA

POLITYKA GOSPODARCZA TURCJI
W OBLICZU KRYZYSU

Mateusz Chudziak

PUNKT WIDZENIA

NUMER 82
WARSZAWA
LUTY 2021

MARSZ LINOSKOCZKA
POLITYKA GOSPODARCZA TURCJI
W OBLICZU KRYZYSU

Mateusz Chudziak

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Adam Eberhardt, Krzysztof Strachota

REDAKCJA

Szymon Sztyk

WSPÓŁPRACA

Tomasz Strzelczyk, Katarzyna Kazimierska

OPRACOWANIE GRAFICZNE

PARA-BUCH

SKŁAD

IMAGINI

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

Gerhard Albicker / Shutterstock.com



Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel.: (+48) 22 525 80 00, info@osw.waw.pl

  www.osw.waw.pl

ISBN 978-83-65827-61-6

Spis treści

TEZY | 5

WSTĘP | 9

I. EKONOMIA POLITYCZNA DOBY AKP | 12

**II. WŁADZA I KLIENTELA – JAK UTRZYMAĆ LOJALNOŚĆ
BIZNESU W WARUNKACH KRYZYSU | 22**

**III. UTRZYMAĆ LEGITYMIZACJĘ – DOBROBYT ZA RZĄDÓW AKP
I NIEPEWNA PRZYSZŁOŚĆ | 29**

IV. TURCJA WOBEC ZAGRANICZNEGO KAPITAŁU | 35

V. SYSTEMOWA SŁABOŚĆ A MFW | 41

VI. PODSUMOWANIE I PERSPEKTYWY | 46

TEZY

- Od sierpnia 2018 r. turecka gospodarka znajduje się na skraju wydolności. Groźbę załamania, obejmującego problemy z zadłużeniem, kryzys bankowy i – w konsekwencji – krach gospodarczy, udawało się w ostatnich dwóch latach odsuwać jedynie w sposób doraźny, bez usuwania przyczyn. Ewentualny krach zagraża przetrwaniu obecnej władzy, a potencjalnie całemu realizowanemu przez nią od 2002 r. projektowi, w ramach którego doszło do gruntownej transformacji całokształtu życia społecznego i politycznego kraju. Konsekwencje takiego załamania wykraczałyby daleko poza granice Turcji – z uwagi na fakt, że to europejskie banki są dla niej głównymi kredytodawcami, objęłyby strefę euro, a także uderzyłyby w inne gospodarki wschodzące. Również w wymiarze politycznym należałoby się liczyć z głębokim kryzysem o charakterze międzynarodowym: począwszy od dalszych komplikacji w relacjach turecko-unijnych (w tym m.in. przy współpracy w kwestiach migracyjnych), przez załamanie kruchej równowagi na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, gdzie Ankara odgrywa aktywną rolę, po konsekwencje dla USA i Rosji, które w istotnym stopniu właśnie na Turcji opierają swoje strategiczne kalkulacje w regionie.
- Pod rządami Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) nastąpił bezprecedensowy w najnowszej historii państwa boom gospodarczy, a wraz z nim podniósł się poziom życia ludności. Sukces ten nie spowodował jednak, że Turcja weszła do grona państw wysoko rozwiniętych. Jej podstawowym uwarunkowaniem makroekonomicznym jest chronicznie ujemne saldo rachunku obrotów bieżących. Aby się rozwijać, turecka gospodarka musi importować kapitał. Wynika to z uzależnienia od importu surowców energetycznych przy jednoczesnej niemożności wygenerowania nadwyżek w handlu zagranicznym oraz stopy oszczędności, które pozwoliłyby na pełne uniezależnienie się od zewnętrznego kapitału i samodzielne finansowanie wzrostu. Utrzymywaniu się tego stanu towarzyszą wstrząsy wewnętrzne,

zawirowania w otoczeniu międzynarodowym oraz konsolidacja władzy partii rządzącej i prezydenta Recepta Tayyipa Erdoğan. Wszystko to traktowane jest przez świat zewnętrzny przede wszystkim w kategoriach budowy autorytaryzmu, którego specyfika podważa wiarygodność rządu w oczach inwestorów i czyni prowadzoną przezeń politykę gospodarczą mało przewidywalną. W konsekwencji Turcja traci stabilność makroekonomiczną. Przejawia się to w dramatycznym spadku wartości liry, co z kolei podnosi koszty importu, a także uderza w sektor prywatny, który spłaca długi w rodzimej walucie.

- Dla tureckich elit polityka gospodarcza wpisuje się w obronę i budowę suwerenności narodowej. To, co inwestorzy traktują jako tendencje zmniejszające wiarygodność Turcji i odstrasżające kapitał, Ankara uznaje za realizowanie własnej drogi rozwoju, w której wybór nie mają prawa ingerować żadne zewnętrzne siły. W rezultacie narasta napięcie związane z utrzymującą się zależnością gospodarki od kapitału zagranicznego (głównie zachodniego) oraz jednoczesną twardo manifestowaną samodzielnością połączoną z antyzachodnią retoryką rządzących. Stan ten ma charakter trwały, a jego rezultatem są permanentne problemy z wiarygodnością rządu w oczach inwestorów. Sytuacja ta w najbliższym czasie nie ulegnie poprawie.
- Od 2002 r. władze Turcji wykazywały pewien stopień elastyczności w kwestiach ekonomicznych i dopasowywały politykę gospodarczą do zewnętrznych uwarunkowań – pozycja AKP była nieugruntowana, ale perspektywy rozwoju ogromnego i nowoczesnego rynku jawiły się jako wyraźne, a nadzieje na szybkie i wszechstronne zbliżenie z UE (aż po pełną integrację) pozostawały żywe. Owa elastyczność partii, skutkująca przystosowaniem rozwiązań instytucjonalnych i prawnych do oczekiwań rynków światowych oraz międzynarodowych instytucji, działała na jej korzyść. Wewnętrzne napięcia i ostra walka polityczna doprowadziły do wzmocnienia władzy AKP oraz osobistej pozycji Erdoğan. W rezultacie wspomniana elastyczność

ulegała systematycznemu zmniejszaniu. Władze, zmagające się z ogromem problemów w bezpośrednim otoczeniu Turcji, a przede wszystkim z napięciami wewnętrznymi, które swoje apogeum znalazły w nieudanym zamachu stanu w 2016 r., zaczęły coraz mocniej podporządkowywać gospodarkę celom politycznym poprzez przejmowanie kontroli nad inicjatywami biznesowymi. Stworzony przez partię rządzącą porządek gospodarczy w każdej chwili może się załamać. Zachowanie *status quo* jest jednak priorytetem władz, ponieważ wejście na drogę reform nie daje im żadnej gwarancji utrzymania społecznego poparcia. To z kolei należy do spraw kluczowych w podejściu AKP do gospodarki – ma ona legitymizować rządy tego ugrupowania i służyć wzmocnieniu pozycji prezydenta. Próby restrukturyzowania tak funkcjonującego porządku uderzałyby zaś zarówno w biznes, jak i w obywateli, co podważyłoby tę legitymizację.

- Rynki finansowe oraz instytucje takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), od których zależy dalszy dopływ kapitału do Turcji, oczekują daleko idących reform. Miałyby one objąć przede wszystkim zmianę modelu finansowania wzrostu gospodarczego. Zamiast podtrzymywania go za pomocą luźnej polityki monetarnej i ekspansji fiskalnej podmioty te oczekują, że będzie on rezultatem zwiększonej produktywności oraz wyższej stopy oszczędności. Spełnienie pierwszego z tych warunków wiązałoby się z przebudową systemu bankowego, obecnie podporządkowanego władzom centralnym, i zmniejszeniem udziału inwestycji publicznych w całości wzrostu. Wypełnienie drugiego wymagałoby zaś wdrożenia czasochłonnych i politycznie ryzykownych zmian o charakterze strukturalnym, takich jak reforma systemu edukacji czy przekształcenia instytucjonalne prowadzące do zniesienia istniejących niedogodności dla chcących wejść na rynek nowych firm. Reformom tym miałyby także towarzyszyć presja na płace pracowników, co ma pozwolić na wzrost stopy oszczędności. Wszystkie te rozwiązania podważyłyby fundamenty całego systemu w zakresie polityki gospodarczej, relacji władzy i biznesu oraz społecznej legitymizacji rządzących.

Z tego powodu wszelkie sugestie dotyczące ich wprowadzenia spotykają się z ostrą odmowną reakcją AKP.

- Na politykę gospodarczą Turcji składają się nie tylko działania, których stawką jest uniknięcie załamania – stanowi ona przede wszystkim pole walki partii rządzącej w obronie stworzonego przez nią porządku. Z definicji reformy, na które naciskają rynki oraz MFW, będące stroną silniejszą, wiążą się z daleko idącymi przemianami w polityce wewnętrznej. AKP broni zarówno swej dominującej pozycji w państwie, jak i dorobku ostatnich 18 lat. W obecnej sytuacji znalezienie rozwiązania kompromisowego wydaje się skrajnie trudne. Dlatego Ankara dąży do utrzymania systemu w możliwie niezmienionej formie – z jednej strony chce przecześć niekorzystną koniunkturę, a z drugiej otworzyć dla swojej gospodarki alternatywne źródła finansowania, możliwe dzięki współpracy z takimi partnerami jak Katar bądź Chiny, gotowymi wspierać ją bez stawiania warunków dotyczących funkcjonowania całości gospodarki. Rezultat tej polityki jest dalece niepewny.

WSTĘP

Turcja jest przykładem państwa o ogromnych ambicjach, ale niezdolnego do uniezależnienia się od zagranicznego kapitału. Tendencja ta utrzymuje się od kilkunastu lat, lecz o ile na początkowych etapach rządów Recepa Tayyipa Erdoğan i jego Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (*Adalet ve Kalkınma Partisi* – AKP) kraj uchodził za przykład sukcesu, o tyle w ostatnich latach następuje spiętrzenie problemów wynikających z systemowych słabości gospodarki, narastającego braku wiarygodności rządu w oczach inwestorów oraz konfrontacyjnego nastawienia wobec świata zewnętrznego (czego wyrazem były m.in. nałożone w 2018 r. przez Donalda Trumpa sankcje i cła karne, które zaostrzyły trwający już w Turcji kryzys walutowy). Problemom tym władze starają się zaradzić, prowadząc niestandardową politykę gospodarczą.

W wyniku zarysowanych powyżej tendencji, a także ingerencji prezydenta w działanie formalnie niezależnych instytucji decydujących o polityce gospodarczej od ponad dwóch lat utrzymuje się groźba kryzysu finansowego, wynikającego z dramatycznego spadku kursu liry. Ma to niewątpliwie znaczenie dla tureckiego sektora prywatnego – zadłużonego w walutach obcych, a spłacającego kredyty w lirach. Jego łączne zobowiązania z tego tytułu utrzymują się na poziomie wyraźnie wyższym niż wielkość rezerw walutowych. Na przełomie 2019 i 2020 r. całkowity dług zagraniczny opiewał na prawie 440 mld dolarów, a krótkoterminowy dług prywatny – 123,6 mld dolarów. Tymczasem rezerwy wynosiły ok. 80 mld dolarów, a sytuacja była tym bardziej dramatyczna, że podawaną oficjalnie kwotę turecki bank centralny liczył według własnej metodologii, a realne rezerwy miały wartość około połowy tej sumy. W pierwszych pięciu miesiącach 2020 r. rząd, aby uniknąć ogłoszenia niewypłacalności, a w konsekwencji krachu, bronił liry, pozbywając się niemal całkowicie twardej waluty. Nawet te konwencjonalne działania okazały się jednak niewystarczające, w związku z czym Ankara musiała pośilkować się rozszerzeniem już funkcjonujących linii swapów walutowych z Katar i Chińską Republiką Ludową, a także poinformowała

o prowadzeniu rozmów dotyczących ustanowienia nowych linii z innymi państwami. Rozwiązanie to należy uznać wyłącznie za doraźne – żadną miarą nie można stwierdzić, że trwale oddaliło ono perspektywę krachu gospodarczego. Takie działania na krótką metę Turcja podejmuje od dwóch lat, a pandemia COVID-19 oraz wynikająca z niej globalna recesja (nawet przy złagodzeniu najbardziej pesymistycznych prognoz) znacząco utrudniają utrzymanie stabilności makroekonomicznej.

Świat zewnętrzny ocenia Turcję miarą ustanowioną przez to, co w ekonomii uważa się za kapitalistyczną ortodoksję, a oceny te są sprawcze dla jej położenia makroekonomicznego. Ową ortodoksję można rozumieć jako zbiór zasad wywodzących się z ekonomii neoklasycznej (zredukowane państwo, prymat rynku itd.), zmodyfikowanych przez ekonomię instytucjonalną, akcentującą funkcję regulacyjną państwa oraz jego zdolność do zapewnienia wszystkim uczestnikom rynku możliwie jasnych i równych reguł, tak aby do obiegu gospodarczego mogły zostać włączone możliwie jak najszersze kręgi społeczeństwa¹. Powyższe uwagi są dla niniejszego wywodu istotne, ponieważ taki rodzaj pojmowania ekonomii politycznej tworzy fundamenty myślenia o gospodarce w ramach ekonomii głównego nurtu, a wraz z tym również instytucji międzynarodowych, takich jak Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Unia Europejska. Jest to zarazem zbiór postulatów politycznych, który kształtuje myślenie oraz nastroje na światowych rynkach. Ponieważ polityka gospodarcza Turcji pozycjonuje się w kontrze do zarysowanych wyżej reguł, sprzeczność ta staje się czynnikiem kluczowym dla zrozumienia jej obecnej sytuacji makroekonomicznej².

Strukturę niniejszego tekstu podporządkowano analizie relacji władz z poszczególnymi podmiotami – biznesem, społeczeństwem, rynkami

¹ Wykład najważniejszych założeń tak rozumianej ekonomii instytucjonalnej [w:] D. Acemoglu, J. Robinson, *Dlaczego narody przegrywają. Źródła władzy, pomyślności i ubóstwa*, tłum. J. Łoziński, Zysk i S-ka, Poznań 2014, s. 85-115.

² Por. Z. Öniş, *Turkey under the challenge of state capitalism: the political economy of the late AKP era*, „Southeast European and Black Sea Studies”, Vol. 19, 2019, Issue 2, www.tandfonline.com/toc/fbss20/current.

finansowymi oraz instytucjami międzynarodowymi. Zależności te składają się na całokształt rzeczywistości gospodarczej Turcji. Część pierwsza przybliży ekonomię polityczną rządów AKP od jej dojścia do władzy w 2002 r. Następnie omówiono relacje tej partii z wielkim biznesem, skupiającym stare i nowe elity gospodarcze. Kolejna część dotyczy społeczeństwa, będącego realnym podmiotem polityki tureckiej. Dalej przedmiotem analizy stają się rynki finansowe bezpośrednio wpływające na stabilność makroekonomiczną kraju i uwypuklające słabości strukturalne. Na końcu przedstawiono politykę Ankary wobec MFW, który władze traktują jako organizację zdolną udzielić pomocy, ale za wysoką w tureckich warunkach cenę utraty suwerenności.

I. EKONOMIA POLITYCZNA DOBY AKP

Przez cały okres rządów AKP polityka gospodarcza – przy całej doniosłości roli, jaką odgrywała – realizowana była w sposób pragmatyczny. Niewątpliwy sukces, jaki Turcja odniosła w pierwszej dekadzie XXI wieku, umacniał legitymizację partii oraz dawał jej mandat do politycznych i społecznych przekształceń o rewolucyjnym charakterze. Proces kształtowania się ekonomii politycznej AKP można podzielić zasadniczo na trzy etapy. Pierwszy trwał od 2002 r. do lat 2011–2013 i przyniósł reformy instytucjonalne, znacząco uwiarygadniające państwo w oczach zagranicznych inwestorów. Był to czas znakomitej światowej koniunktury, co zaowocowało bezprecedensowym boorem gospodarczym, podniesieniem stopy życiowej i rozbudzeniem aspiracji społeczeństwa. Etap drugi rozpoczął się w okresie pomiędzy zwycięstwem AKP w trzech kolejnych wyborach w 2011 r. a serią zdarzeń mających miejsce w roku 2013 i trwał do 2018 r. W 2013 r. doszło do rewolty w stambulskim parku Gezi, która rozlała się na niemal cały kraj i była konsekwencją przede wszystkim zderzenia aspiracji społeczeństwa z coraz większą dominacją władzy. Ponadto obalenie aktywnie wspieranego przez Ankarę rządu Braci Muzułmanów w Egipcie, zbiegające się w czasie z protestami w Gezi, umocniło przekonanie rządzących o zewnętrznych zagrożeniach i konieczności konsolidacji porządku opartego na partii oraz autorytecie Erdoğana. W 2013 r. doszło także do rozłamu w elitach – konfliktu pomiędzy AKP i sojusznicznym, ale stopniowo i konsekwentnie marginalizowanym Ruchem Gülena. Konfrontacja ta i jej dramatyczny finał w postaci nieudanego puczu w 2016 r. ostatecznie uświadomiły Erdoğanowi, o jaką stawkę toczy się walka polityczna. W odniesieniu do gospodarki skutkowało to umocnieniem kontroli nad jej kluczowymi obszarami oraz ostrym zarysowaniem podziału na biznes lojalny, neutralny i wrogi. W wymiarze instytucjonalnym nastąpił regres względem okresu pierwszego – coraz większą rolę w zarządzaniu gospodarką zaczęła odgrywać uznaniowość, a coraz mniejszą – niezależne od bieżącej koniunktury politycznej (ale reagujące na koniunkturę gospodarczą) mechanizmy regulacyjne. To zaś w połączeniu z niemożnością przewyciężenia

strukturalnych trudności blokujących wejście Turcji do grona państw wysoko rozwiniętych zaczęło wywoływać narastającą konfuzję rynków finansowych i inwestorów. W ten sposób gospodarka weszła w etap trzeci, który trwa od kryzysu walutowego w 2018 r. do dziś. Cechuje go przede wszystkim niepewność polityczna, skutkująca zachwianiem stabilności makroekonomicznej.

Jak już wspomniano, we wszystkich opisanych wyżej okresach polityka gospodarcza wiązała się ściśle z pragmatyką rządzących. O ile jednak w etapie pierwszym, kiedy pozycja AKP nie była ugruntowana, konieczne było wpisanie jej w światowe trendy (co przyniosło sukces i umocniło legitymizację partii), o tyle w ostatniej dekadzie została ona wyraźnie ograniczona przez okrzepły porządek polityczny i podporządkowana nadrzędnemu celowi w postaci utrzymania władzy przez Erdoğana i AKP. Ta wewnętrzna logika polityczna jest dla zewnętrznego świata niezrozumiała i ostro kontrastuje z logiką rynków, które determinują gospodarcze położenie Turcji.

Odrodzenie po katastrofie i bezprecedensowy boom

Bezprecedensowy boom gospodarczy, który nastąpił po 2002 r., miał swe źródła w okresie przed dojściem AKP do władzy. Znacząco przyczyniły się do niego reformy przeprowadzone przez Kemala Dervişa, ministra finansów w latach 2001–2002, który wdrażał program pomocowy MFW, a następnie – zainicjowany już za rządów AKP – proces akcesyjny Turcji do Unii Europejskiej. W tym samym czasie doszło też do wyjątkowego rozluźnienia polityki monetarnej na całym świecie i wzrostu globalnej koniunktury. Wszystkie te sprzyjające okoliczności oraz otwarte dzięki nim szanse AKP dostrzegła i zreżcznie wykorzystała.

Pierwsze istotne kroki poczynione zostały przez Dervişa. W szczycie kryzysu gospodarczego ówczesny premier i lider Partii Demokratycznej Lewicy (DSP) Bülent Ecevit zaprosił go do Turcji i powierzył mu stanowisko ministra finansów ze specjalnymi uprawnieniami. Derviş, który

przez poprzednie 24 lata pracował w Banku Światowym, a wcześniej wykładał ekonomię na Uniwersytecie Princeton, był postacią szeroko znaną w międzynarodowych instytucjach i budził powszechne zaufanie. Znacząco wzmacniało to pozycję negocjacyjną ministra i jego ekipy w rozmowach z MFW, dla którego był on gwarantem prowadzenia polityki wpisującej się w globalne trendy myślenia o gospodarce. Dzięki temu udało mu się doprowadzić do uzyskania pomocy od Funduszu w wysokości ponad 30 mld dolarów oraz do znaczącego obniżenia jego wymagań względem zredukowania inflacji, a także przekonać go, że przebudowie instytucjonalnej całego tureckiego systemu finansowego należy przyznać priorytet nad – zalecaną początkowo polityką cięć budżetowych³. Uporządkowanie finansów, ukrócenie szkodliwych praktyk, takich jak traktowanie przez partie polityczne państwa przede wszystkim jako przestrzni do zawłaszczenia, reforma fiskalna oraz wprowadzenie nadzoru nad systemem bankowym nie uchroniły jednak ani rządu Ecewita, ani wszystkich sił zasiadających w parlamencie od absolutnej klęski wyborczej – w kolejnych wyborach żadna z nich nie zasiadła w Wielkim Zgromadzeniu Narodowym Turcji.

Powyższe reformy kontynuowała AKP, a sukces, który one przyniosły, znacząco wzmacniał jej pozycję i równoważył zagrożenia ze strony kemalistowskiego establishmentu (wojska, klasy politycznej, biurokracji oraz środowisk opiniotwórczych). Nowo utworzona partia, notorycznie oskarżana o inklinacje islamistyczne, odwoływała się do szerokiego spektrum idei (demokratyzacja, reformizm, proeuropejskość, orientacja prorynkowa) i stworzyła realną polityczną i cywilizacyjną alternatywę dla zdyskredytowanego dotychczasowego porządku. AKP podjęła ogromny wysiłek mający na celu dostosowanie prawa i instytucji do standardów

³ Na sprawność procesu uzdrawiania gospodarki wpłynęły też wsparcie USA (dla których geopolityczne znaczenie Ankary było kluczowe) oraz niepowodzenia wcześniejszych programów MFW w gospodarkach wschodzących, gdzie działano w oparciu o założenia konsensusu waszyngtońskiego. Doświadczenie to wpłynęło na mniej pryncypialne podejście Funduszu do Turcji. Zob. M. Kutlay, *The Political Economies of Turkey and Greece. Crisis and Change*, Springer International Publishing, Cham 2019, s. 71–103.

europejskich, a w 2005 r. rozpoczęła negocjacje akcesyjne. Działania te nadzorował młody technokrata Ali Babacan (kolejno: minister gospodarki, główny negocjator ds. akcesji oraz minister spraw zagranicznych). W czasie jego urzędowania zrealizowano reformy, które ułatwiły prowadzenie biznesu i wzmocniły instytucje nadzorujące życie gospodarcze w takich obszarach jak ochrona konkurencji, zwalczanie korupcji⁴ itd. Umocniło to wiarygodność Turcji i pozwoliło na wykorzystanie szans, jakie stwarzał gospodarkom wschodzącym okres globalnej koniunktury. Średni roczny wzrost PKB w latach 2002–2006 wynosił 6%⁵. Sukces gospodarczy stał się kluczowym elementem legitymizującym władzę AKP, która otrzymała mocny mandat do fundamentalnej przebudowy państwa i społeczeństwa.

Przebudowa ta przyniosła koniec hegemonii kemalistowskich elit oraz podniesienie stopy życiowej na niespotykaną dotąd skalę – inaczej niż w dotychczasowym skostniałym i niewydolnym gospodarczo systemie, klasy niższe uzyskały możliwość prowadzenia z sukcesami biznesu oraz awansu społecznego względem wcześniejszych pokoleń, co rozbudziło ich aspiracje i poczucie podmiotowości. Boom spowodował powstanie nowej klasy drobnej i średniej konserwatywnej burżuazji, pochodzącej spoza tradycyjnie najbardziej uprzemysłowionych ośrodków zachodniej Turcji. Stamtąd też wywodził się nowy wielki biznes znany jako „anatolijskie tygrysy”, który wprawdzie działał już wcześniej, ale w nowych warunkach został dowartościowany i stał się realną konkurencją dla dotychczasowych elit gospodarczych. Dziś stanowi on najważniejsze oparcie dla Partii Sprawiedliwości i Rozwoju.

⁴ Por. F. Kimya, *Political economy of corruption in Turkey: declining petty corruption, rise of cronyism?*, „Turkish Studies”, Vol. 20, 2019, Issue 3, www.tandfonline.com/toc/ftur20/current.

⁵ D. Acemoglu, M. Ucer, *The Ups and Downs of Turkish Growth, 2002–2015: Political Dynamics, the European Union and the Institutional Slide*, NBER Working Paper No. 21608, październik 2015, s. 4, www.nber.org.

W stronę upartyjnienia gospodarki – konsolidacja władzy AKP

Przyjmuje się, że zwycięstwo AKP w wyborach 2011 r. to jedna z najistotniejszych cezur w całym okresie jej rządów – oznacza początek procesu umacniania władzy prowadzącego do wykrystalizowania systemu, w którym polityka gospodarcza jest ściśle podporządkowana interesowi partyjnemu i pragmatyce rządzenia. Odbyło się to nie w drodze gwałtownej wolty, lecz trwało kilka lat. Pierwsze symptomy tych zmian dało się zaobserwować jeszcze przed kryzysem z 2008 r., ostateczne obranie nowego kursu nastąpiło w roku 2013.

Nowy etap wiąże się przede wszystkim z zamknięciem kluczowych dla życia społecznego i gospodarczego procesów pierwszego okresu. Zakończyły się reformy początkowych lat rządów AKP. Wyhamował również dynamiczny wzrost. Daron Acemoğlu i Murat Ucer wiążą ze sobą te dwa zjawiska i dowodzą, że obniżyła się jakość wzrostu. Ilustracją tego jest stagnacja w produktywności sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz większy udział inwestycji publicznych – w pierwszym okresie stanowiły one 12% PKB, a po roku 2007 wskaźnik ten sięgnął 24%. Trend ten został zamaskowany przez kryzys z 2008 r.⁶ Zmiana, dająca się zaobserwować jeszcze przed nim, pozwala domniemywać, że celem władz było zwiększenie kontroli nad kluczowymi obszarami gospodarki, co miało przyczynić się do konsolidacji zaplecza. Zakończył się wzrost oparty na szerokiej społecznej inkluzji, rozumianej jako aktywizacja i wchłonięcie przez turecki kapitalizm dużych, wcześniej często marginalizowanych grup obywateli⁷. To akurat zjawisko można częściowo uznać za naturalne – po zreformowaniu niewydolnego systemu pojawiły się nowe możliwości, po czym, gdy otwarte nisze zostały już zajęte, pierwotna dynamika tego procesu wyczerpała się. Kryzys z 2008 r. przyniósł zmianę paradygmatu

⁶ *Ibidem*.

⁷ Absorpcja ta dotyczyła również licznych zwolenników partii islamistycznych i antykapitalistycznych poprzedzających AKP. Jednym z sukcesów tej ostatniej było oswojenie najbardziej konserwatywnych i bojowo nastawionych środowisk z gospodarką kapitalistyczną. Szerzej: C. Tuğal, *Passive Revolution: Absorbing the Islamic Challenge to Capitalism*, Stanford University Press, Stanford 2009.

w światowej ekonomii, z czym wiązała się ponowna etatyzacja gospodarek. Właśnie tak zachowały się władze tureckie, z tym że nie planowały już żadnych dalszych działań, które umożliwiłyby podtrzymanie wzrostu aktywności gospodarczej małych i średnich firm.

Stymulacja koniunktury oparta na polityce fiskalnej w czasie kryzysu nie stanowiła jeszcze odejścia od globalnie obowiązujących paradygmatów ekonomicznych. Kluczowy okazał się wymiar wewnątrzpolityczny. Polityka gospodarcza AKP służyła przede wszystkim realizacji planu gruntownej przebudowy całokształtu rzeczywistości politycznej i społecznej Turcji. Aby osiągnąć ten cel, należało przede wszystkim odsunąć zagrożenie ze strony starego establishmentu – przede wszystkim wojska. Gdy dokonano tego – za pomocą procesów Balyoz i Ergenekon⁸ – partia poczuła się zdecydowanie pewniej i, nie przewidując jeszcze konfliktu z sojuszniczym Ruchem Gülena, przystąpiła do dalszej konsolidacji swojej władzy. Rosnąca dominacja Erdoğan'a doprowadziła jednak do erupcji masowego niezadowolenia. Wzrost stopy życiowej rozbudził aspiracje Turków zarówno w zakresie poziomu życia, jak i politycznej podmiotowości. Właśnie to zderzenie dążeń obywateli ze sposobem działania kontrolującej coraz szersze obszary życia partii doprowadziło do społecznej rewolty zapoczątkowanej w 2013 r. w parku Gezi, w którego miejscu miało stanąć centrum handlowe budowane przez związany z władzami holding Kalyon⁹. Silna pozycja Erdoğan'a wzbudziła także sprzeciw tracącego wpływy Ruchu Gülena, którego członkowie ujawnili w tym samym roku skandal korupcyjny z udziałem ówczesnego premiera, jego rodziny oraz ministrów jego rządu. Do tych wydarzeń należy dodać następujące

⁸ Procesy te toczyły się w latach 2008–2012 i zakończyły skazaniem lub zwolnieniem ze służby kilkuset członków wysokiego dowództwa sił zbrojnych. Główną rolę odegrali w nich członkowie Ruchu Gülena działający w sądownictwie oraz mediach. Po rozłamię w elitach i wejściu władz w otwarty konflikt z Ruchem zaczęto zwalniać skazanych z więzień, a w 2016 r. Sąd Najwyższy orzekł, że procesy miały charakter pokazowy, a materiał dowodowy spreparowano. Zob. M. Chudziak, *Pucz jako mit założycielski. Filary ideologiczne Nowej Turcji*, OSW, Warszawa 2017, s. 15, www.osw.waw.pl.

⁹ Zob. *Gezi Park'ındaki 'kavganın sebebi AVM planı*, Hürriyet, 31.05.2013, www.hurriyet.com.tr.

niemal równoległe z protestami wokół Gezi obalenie rządu Braci Muzułmanów w Egipcie. AKP była blisko związana z tym ugrupowaniem – traktowała jego rządy jako początek realizacji ambitnego projektu eksportu tureckich wzorców politycznych na Bliski Wschód. Wszystkie te wstrząsy Erdoğan uznał za dowód, że jego władza jest permanentnie zagrożona, jej utrata spowoduje osobisty upadek, a utrzymanie zależeć będzie przede wszystkim od przyspieszenia procesu jej konsolidacji.

W wymiarze gospodarczym przyniosło to przede wszystkim podporządkowanie najważniejszych obszarów państwa interesowi partyjnemu. Stąd nasilenie trendu polegającego na deinstytucjonalizacji polityki gospodarczej – mechanizmy regulacyjne zastąpiła uznaniowość w przetargach, umocniono także biznesowe zaplecze władz, które odtąd w zamian za uzyskiwanie zamówień publicznych zaczęło realizować konkretne zadania w zakresie mobilizowania elektoratu oraz kontroli przestrzeni medialnej (patrz niżej). Nie było więc mowy o powrocie do reform, które pozwoliłyby na przezwycięzenie ograniczeń strukturalnych. Turcja, podobnie jak inne gospodarki wschodzące, chronicznie zmagają się z problemem ujemnego salda na rachunku obrotów bieżących, co oznacza, że wzrost gospodarczy kraju zależy od napływu kapitału zagranicznego. Od 2002 r. deficyt utrzymywał się średnio na poziomie 5% PKB (najniższy był w roku 2009 – 1,8%, a najwyższy w 2011 – 8,9%)¹⁰.

Ten stan rzeczy wynika z szeregu czynników. Po pierwsze Turcja, która nie posiada własnych surowców energetycznych, musi je importować. Nie mniej istotny jest fakt, że gospodarka – choć na tle innych rynków wschodzących relatywnie zdywersyfikowana – nie tworzy takiej wartości dodanej, która pozwoliłaby na zrekompensowanie wydatków na energię przez eksport zaawansowanych technologicznie produktów – ich udział w całości eksportu w 2016 r. wyniósł 2% (średnia światowa to 17%). W tym samym czasie realny PKB *per capita* zatrzymał się na poziomie

¹⁰ Dane za: *Turkey Current Account to GDP*, Trading Economics, www.tradingeconomics.com.

ok. 10 tys. dolarów, co według niektórych ekonomistów stanowiło symptom uwięzienia w pułapce średniego rozwoju¹¹. Nawet w pierwszej dekadzie rządów AKP zasadniczej zmiany nie uległa też struktura gospodarki. W 2001 r. udział konsumpcji w całości gospodarki (*final consumption expenditure*) wyniósł 80,8%, eksportu towarów i usług – 27%, a inwestycji (*gross capital formation*) – 15%, zaś w roku 2012 było to odpowiednio: 84,8, 26,4 i 20,28%¹². Po kolejnych sześciu latach dało się zaobserwować zmianę: w roku 2018 udział konsumpcji w PKB wyniósł 71,5%¹³, eksportu – 29,5%¹⁴, a inwestycji – 29,5%¹⁵. Najważniejsza jest ostatnia z tych wielkości. Zwiększanie udziału inwestycji, któremu nie towarzyszy podwyższanie stopy oszczędności¹⁶ pozwalające sukcesywnie spłacać zadłużenie, napędza bowiem ujemne saldo na rachunku obrotów bieżących. Ponadto kapitału nie lokowano w najbardziej produktywnych sektorach, co umożliwiałoby gospodarce samodzielne finansowanie wzrostu.

Utrzymywanie się takiego stanu ma przede wszystkim podłoże polityczne. Reformowanie gospodarki groziłoby zachwianiem istniejącej równowagi i utratą poparcia społeczeństwa (np. podwyższenie stopy oszczędności musiałoby się odbyć kosztem konsumpcji oraz za cenę spowolnienia wzrostu płac). Ponadto od 2013 r. sytuacja polityczna ulegała sukcesywnemu zaostrzaniu (rozłam w elitach, wojna w Syrii, terroryzm kurdyjski i islamski, nieudany zamach stanu). Elementy te wraz z nakreślonymi wyżej uwarunkowaniami strukturalnymi uczyniły Turcję rynkiem nieprzewidywalnym i ryzykownym dla inwestorów i spowodowały jej wejście w ostatni, pełen turbulencji okres.

¹¹ M. Kutlay, *The Political Economies...*, op. cit., s. 103–107.

¹² A. Jarosiewicz, *Gospodarka Turcji: sukces z niepewnymi widokami na przyszłość*, „Komentarze OSW”, nr 120, 5.11.2013, przypis 7, www.osw.waw.pl.

¹³ *Final consumption expenditure (% of GDP) – Turkey*, The World Bank, data.worldbank.org.

¹⁴ *Export of goods and services (% of GDP) – Turkey*, The World Bank, data.worldbank.org.

¹⁵ *Gross capital formation (% of GDP) – Turkey*, The World Bank, data.worldbank.org.

¹⁶ Te w latach 2011–2018 zwiększyły się wprawdzie z 21 do 27%, jednak działo się to zbyt wolno w porównaniu ze wzrostem udziału inwestycji i nie pozwoliło na wypracowanie nadwyżki na rachunku obrotów bieżących. Dane za: *Turkey – Gross Savings (% Of GDP)*, Trading Economics, www.tradingeconomics.com.

Wstrząsy ostrzegawcze

Spiętrzone problemy o charakterze zarówno makroekonomicznym, jak i politycznym doprowadziły w 2018 r. do ucieczki kapitału oraz dramatycznego spadku wartości liry (ponad 40% w pierwszym półroczu). W sierpniu tegoż roku – po ogłoszeniu przez Europejski Bank Centralny uruchomienia procedury badającej wiarygodność tureckich kredytobiorców, a także wprowadzeniu przez USA sankcji związanych z uwięzieniem w Turcji prezbiteriańskiego pastora Andrew Brunsona – kraj wpadł w kryzys walutowy i znalazł się na skraju niewypłacalności. W ostatnim kwartale 2018 r. po raz pierwszy od 2009 r. dotknęła go recesja. Dramatyzm tej sytuacji przejawia się w tym, że od dłuższego czasu łączne zadłużenie zagraniczne Turcji jest znacznie wyższe aniżeli jej rezerwy walutowe. W przededniu kryzysu krótkoterminowe zobowiązania sektora prywatnego przekraczały 226 mld dolarów, podczas gdy wartość tych rezerw wynosiła 87 mld dolarów¹⁷. Kryzys, który nastąpił w sierpniu, załagodzony poprzez znaczące podniesienie stóp procentowych i uzyskanie wsparcia finansowego z Kataru. Zaistniałego problemu nie udało się jednak trwale usunąć. Na przełomie 2019 i 2020 r. łączny dług zagraniczny wynosił prawie 430 mld dolarów, a będący jego częścią krótkoterminowy dług prywatny – 123,6 mld dolarów¹⁸. W maju zaś krajowa waluta osiągnęła rekordowo niski kurs – powyżej 7,2 liry za dolara. Na jej ratowanie zużyto niemal całe rezerwy walutowe, a dodatkowo sięgnięto po przechowywane przez klientów indywidualnych w prywatnych bankach zasoby dolarowe. Sytuację uspokoiła seria interwencji słownych informujących, że państwo znajduje się na prostej drodze do otrzymania pomocy z zewnątrz¹⁹.

Wszystkie te uwarunkowania powodują, że położenie makroekonomiczne Turcji jest skrajnie niestabilne. Działania naprawcze mogłyby jednak

¹⁷ M. Chudziak, *Wstrząsy w gospodarce tureckiej*, OSW, 6.06.2018, www.osw.waw.pl.

¹⁸ M. Chudziak, *Tureckie dylematy w walce z COVID-19*, OSW, 1.04.2020, www.osw.waw.pl.

¹⁹ Jak dotąd udało się porozumieć z rządem Kataru i potroić wartość 5 mld dolarów linii swapów walutowych. Wcześniej informowano, że takie umowy dotyczące wymiany walut narodowych Turcja może zawrzeć z Wielką Brytanią i Japonią.

podważyć pozycję władz, które prowadzą politykę polegającą na stosowaniu doraźnych rozwiązań, wykorzystując przy tym korzystne warunki zewnętrzne (np. spadek wartości liry sprzyjał tureckiemu eksportowi, co pozwoliło na okresowe wypracowanie nadwyżki na rachunku obrotów bieżących; z kolei dalszemu wzrostowi inflacji pomogły malejące ceny ropy). Długofalowo takie działania mogą się jednak okazać niewystarczające, a ich konsekwencje zagrażają całemu projektowi politycznemu, który AKP realizuje od początku swych rządów.

II. WŁADZA I KLIENTELA – JAK UTRZYMAĆ LOJALNOŚĆ BIZNESU W WARUNKACH KRYZYSU

Fundamentem gospodarki Turcji są relacje AKP z wielkim biznesem. Bliższe związki z potężnymi konglomeratami działającymi nieraz w kilku sektorach, posiadającymi kapitał i środki produkcji, a wraz z nimi znaczącą siłę lokalnego oddziaływania, zapewniają władzy większą stabilność niż oparcie się na małych i średnich przedsiębiorstwach. Korporacje te odgrywają zasadniczą rolę w mobilizowaniu elektoratu, kontrolują media prorządowe i finansują partię. Ta z kolei odpłaca się, zlecając im zamówienia publiczne. Tak skonstruowane stosunki stanowią podstawę całego projektu politycznego realizowanego przez AKP od chwili dojścia do władzy. Ugrupowanie jest ściśle powiązane przede wszystkim z określonymi grupami biznesowymi. Często firmy te istnieją od dekad, ale uprzywilejowaną pozycję uzyskały dopiero za jego rządów, głównie dzięki zamówieniom państwowym. Najważniejsze z nich to Çalik, Ethem Sancak, Kiler, Cengiz, Kalyon, Kolin, Kazancı oraz Limak. W większości są one powiązane z rodzinami polityków AKP oraz najbliższym otoczeniem prezydenta. Skalę ich uprzywilejowania pokazuje udział w publicznych przetargach. W latach 2004–2011 podmioty ściśle związane z partią rządzącą – za sprawą koneksji rodzinnych bądź należące do polityków – otrzymały blisko 40% spośród prawie 50 tys. zleceń, zaś lokalne przedsiębiorstwa powiązane z partią nieformalnie – 45%²⁰. Pięć z wymienionych wyżej spółek wygrało na przykład 16 z 20 przetargów na dostawy energii²¹.

Obok wielkich konsorcjów mocno związanych z AKP klientelę partii stanowią podmioty skupione wokół Wolnego Związku Przedsiębiorców i Przemysłowców (Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği – MÜSİAD),

²⁰ E. Çeviker Gürakar, *Politics of Favoritism in Public Procurement in Turkey: Reconfigurations of Dependency Networks in the AKP Era*, Palgrave Macmillan, New York 2016, s. 84.

²¹ Były to: Çalik, Limak, Kazancı, Cengiz oraz Kolin. Zob. F. Kimya, *Political economy of corruption...*, op. cit., s. 18.

zrzeszającego konserwatywnych i religijnych inwestorów pochodzących z Anatolii²². Grupa ta zyskała na znaczeniu w latach boomu po 2002 r. Stanowi ona konkurencję dla tradycyjnego biznesu zrzeszonego w Tureckim Związku Przedsiębiorców i Przemysłowców (Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği – TÜSİAD), który reprezentuje stare republikańskie i świeckie elity.

Polityka AKP wobec przedsiębiorców polega przede wszystkim na utrzymaniu równowagi pomiędzy starymi i nowymi elitami biznesowymi. Podmioty należące do TÜSİAD, a także wielkie rodzinne firmy, których metryka sięga niekiedy pierwszych lat istnienia Republiki Turcji – takie jak Koç, Sabancı czy należący do sił zbrojnych konglomerat OYAK – pod rządami AKP zachowały swoją pozycję. Lata prosperity i protekcja władz pozwoliły jednak rozwinąć skrzydła konkurencji – nowemu biznesowi będącemu zasadniczą klientelą partii rządzącej²³.

Opisane powyżej zależności stanowią fundament systemu politycznego. Przez ostatnie dwie dekady przyczyniły się one realnie do modernizacji kraju, która z kolei skutkowałą skokiem cywilizacyjnym. Ich mechanizmy

²² Do 2016 r. równoległe do tej grupy działała Turecka Konfederacja Biznesmenów i Przemysłowców (Türkiye İşadamları ve Sanayiciler Konfederasyonu – TUSKON), zrzeszająca głównie małych i średnich przedsiębiorców związanych z Ruchem Gülena – do 2013 r. sojusznika władz. TUSKON ostatecznie zamknięto w 2016 r. po nieudanej próbie zamachu stanu, którego zainspirowanie przypisano Gülenowi. Kierownictwo aresztowano pod zarzutami finansowania organizacji terrorystycznej, a do firm członkowskich wprowadzono zarządy komisaryczne. Zob. *İş dünyasında Gülen operasyonu: 187 Gözaltı kararı, mal varlıklarına el konuluyor*, BBC News Türkçe, 18.08.2016, www.bbc.com/turkce.

²³ Ilustracją tej dwoistej polityki AKP, tj. arbitrażu (wobec TÜSİAD) oraz patronażu (MÜSİAD), jest podział zleceń przyznawanych przez państwo w ramach przetargów niestandardowych. Są one opatrzone różnymi klauzulami: wyjątkowości, negocjacji, otwarte, zastrzeżone. Do 2015 r. ok. 35% tych pierwszych otrzymywały firmy związane z TÜSİAD, a ok. 30% podmioty ściśle związane z AKP albo znajdujące się w jej orbicie. W dwu kolejnych kategoriach (przetargi negocjacyjne i otwarte) biznes powiązany z partią rządzącą otrzymywał 60% zleceń (TÜSİAD ok. 15%), a w przetargach zastrzeżonych – ponad 70% (TÜSİAD 14%). Przetargi sklasyfikowane jako wyjątkowe można zatem uznać za furtkę pozwalającą oddać starej elicie gospodarczej należne minimum. W pozostałych obszarach, w których państwo zleca prace, dysproporcja na korzyść firm powiązanych z AKP jest jeszcze większa. Zob. E. Çeviker Gürakar, *Politics of Favoritism...*, op. cit., s. 89 i nast.

budzą jednak kontrowersje – w obliczu kryzysu należy spodziewać się zewnętrznych nacisków na zreformowanie i reinstytucjonalizację systemu, rozumianą jako przywrócenie transparentności i otwarcie na nowych, niepowiązanych politycznie graczy. AKP na taki manewr nie stać, gdyż polityczna funkcjonalność obecnego schematu zależności ma fundamentalne znaczenie dla trwania jej władzy.

Jak działa patronaż

Relacje AKP z klientelą biznesową ilustrują wszystkie najważniejsze problemy gospodarki Turcji.

Od około 2007 r. państwo wzięło na siebie odpowiedzialność za stymulowanie wzrostu gospodarczego. Kluczową branżą jest w tym względzie budownictwo²⁴, obejmujące wielkie inwestycje infrastrukturalne, mieszkaniowe, wznoszenie stadionów czy obiektów użyteczności publicznej. Tak wielkie znaczenie tego sektora stanowi w rzeczywistości, pomimo rozmachu realizowanych projektów, dowód słabości systemu – maskuje bowiem niską produktywność w innych obszarach, zaś samo budownictwo tworzy jedynie podstawy do zwiększenia przyszłego potencjału gospodarki. Strategia utrzymywania pierwszoplanowej roli tej branży musi się też z czasem wyczerpać. Wydaje się, że władze nie są gotowe na ten scenariusz, gdyż przypisywanie temu sektorowi wyjątkowej roli ma podłoże polityczne – partia rządząca rozdaje w jego obrębie renty swojej klienteli.

Głównym organem zarządzającym inwestycjami publicznymi, rozpięającym przetargi i zlecającym prace jest Zarząd Rozwoju Masowego Budownictwa Mieszkaniowego (Toplu Konut İdaresi Başkanlığı – TOKİ), który podlegał bezpośrednio premierowi, a po likwidacji tego urzędu

²⁴ Sam sektor budowlany odpowiada za ok. 6% PKB i daje pracę 10% ogółu zatrudnionych; pośrednio angażuje jednak inne branże, które w sumie mają już ok. 30% udziału w całości tureckiej gospodarki. Zob. *Construction industry in Turkey: facts and figures*, Novron, 3.07.2012, www.novron.com.

i ustanowieniu systemu prezydenckiego w 2018 r. – głowie państwa. Spół, w jaki funkcjonuje TOKI, stanowi świadectwo politycznie motywowanego modelowania systemu prawnego – w latach 2002–2017 ustawę o zamówieniach publicznych nowelizowano 21 razy i wprowadzono do niej łącznie ponad 100 poprawek. Większość z nich otwiera drogę do bardzo precyzyjnego faworyzowania konkretnych firm, a także szerokiej uznaniowości przy rozdzielaniu zleceń²⁵.

Tak skonstruowana machina relacji władzy i biznesu jest wyjątkowo trudna do zreformowania, zwłaszcza że spełnia swoje polityczne funkcje, a jej naruszenie znacząco osłabiłoby pozycję AKP. Władze, które w wybranych dziedzinach wykazywały się ogromną aktywnością we wprowadzaniu nowych regulacji, nigdy nie podjęły podobnych działań w kwestii finansowania partii politycznych. Ten obszar tureckiego życia politycznego pozostaje niejasny, niemniej ogólny obraz relacji pomiędzy ugrupowaniem rządzącym a biznesem skupiającym się w wielkich holdingach pokazuje, że to one stoją na straży funkcjonowania całego systemu. Są aktywne nie tylko w sektorze budowlanym, najbardziej intratnym, lecz także w innych, w tym w mediach, które odgrywają wyjątkową rolę – dominująca pozycja AKP w państwie sprawia, że ma ona narzędzia do tego, aby przekazywać lojalnym wobec niej firmom, nawet wbrew ich biznesowym kalkulacjom, całe grupy medialne, by wymusić przychylny dla siebie przekaz²⁶. Około 90% tego rynku znajduje się w rękach grup otwarcie sympatyzujących z władzami albo podmiotów obawiających się nałożenia na nie sankcji przez rząd²⁷. Lojalne wobec partii przedsiębiorstwa współfinansują ją i jej kampanie wyborcze, a AKP nie może sobie

²⁵ F. Kimya, *Political economy of corruption...*, op. cit., s. 17–18.

²⁶ Por. zmiany w Turkuwaz Medya Grubu, do której należy telewizja ATV oraz gazeta „Sabah”. Holding Çalık (jej obecny właściciel) początkowo nie miał w planach biznesowych wejścia na rynek mediów. W posiadanie całej grupy medialnej wszedł na skutek perswazji politycznej, mimo że przyniosło to straty. A. Buğra, O. Savaşkan, *New Capitalism in Turkey: The Relationship Between Politics, Religion and Business*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2014, s. 95–101.

²⁷ Na przykład poprzez arbitralne kontrole podatkowe. Wykazanie nieprawidłowości w ramach politycznie zleconego audytu w skrajnych przypadkach grozi wprowadzeniem zarządu komisarycznego i „rozbiorem” danej grupy biznesowej przez inne

pozwolić na utratę takiego oparcia. Postulowana zaś na przykład przez MFW reinstytucjonalizacja polityki gospodarczej w pierwszej kolejności naruszyłaby właśnie ten układ, polegający przede wszystkim na nieformalnych powiązaniach.

Zarysowany powyżej system zależności w wymiarze politycznym pozwalał dotychczas budować lojalne zaplecze biznesowe. Ukształtował nową elitę, która pomimo relatywnie niskiej innowacyjności gospodarki umożliwiała utrzymywanie określonego poziomu rozwoju i względnego dobrobytu, należących do fundamentów legitymizacji społecznej władz.

Walka o utrzymanie zaplecza w czasie kryzysu

Globalna recesja, a także strukturalne ograniczenia tureckiej gospodarki (zob. rozdz. IV) stanowią najprawdopodobniej najpoważniejszy test dla powyższego układu powiązań polityczno-biznesowych. AKP stoi w obliczu wyzwań generowanych przez samą naturę tego systemu, a także presji zewnętrznej. W obu przypadkach władze muszą poradzić sobie z problemem o fundamentalnym charakterze – zarówno coraz bardziej wątpliwa wydajność stworzonego modelu, jak i oczekiwania zewnętrznych graczy podważają dotychczas efektywną politycznie konstrukcję. Z kolei jej obrona nie musi przynieść pożądanych efektów, tj. utrzymania lojalności biznesu oraz minimum rozwojowego, a w konsekwencji – również społecznej legitymizacji.

Przykładem doraźnego rozwiązania narastających problemów, takich jak przegrzanie sektora budowlanego, jest manewr, w którym władze lojalnym holdingom, które nie mogą dalej budować, powierzają rolę operatorów lotnisk, autostrad, mostów itd. Model ten może jednak działać tylko tak długo, jak długo utrzymuje się względnie pomyślna koniunktura. Ostatnie dwa lata przyniosły znaczne turbulencje. Niektóre większe

lojalne wobec rządu przedsiębiorstwa. *Ibidem*; F. Kimya, *Political economy of corruption...*, op. cit., s. 17–19.

podmioty porzucają zarządzanie infrastrukturą, gdyż uznają je za nadmierne obciążenie²⁸. Negatywne dla firm skutki stagnacji częściowo łagodzi mechanizm, w ramach którego skarb państwa może udzielać spółkom zarządzającym gwarancji wyrównania strat w przypadku osiągnięcia niższych niż prognozowane zysków z zarządzania obiektami. Jest to jednak rozwiązanie bardzo kontrowersyjne – opozycyjne media od wielu miesięcy informują o tego typu praktykach i wskazują wielomiliardowe kwoty, które państwo wypłaca z budżetu na ten cel²⁹. Działania te wynikają z obaw władz o utrzymanie przy sobie zaplecza biznesowego. W przypadku kryzysu nie mogą być one pewne lojalności biznesu (szczególnie starych elit). Pomimo utrzymującej się hegemonii AKP na arenie wewnętrznej, tylko w pierwszym półroczu 2020 r. powstały dwie partie założone przez dawnych czołowych polityków tego ugrupowania – DEVA Alego Babacana oraz Partia Przyszłości (Gelecek Partisi) byłego premiera Ahmeta Davutoğlu. Choć obecnie mogą one liczyć jedynie na kilkuprocentowe poparcie, to wydaje się, że AKP bierze pod uwagę pojawienie się w przyszłości nowych trudności w utrzymaniu legitymacji społecznej. Szczególnie groźny byłby dla niej Babacan, kojarzony z pierwszym okresem jej rządów, wspomnianym dobrze zarówno przez biznes, jak i społeczeństwo. W związku z tym władze wykorzystują wszystkie możliwe narzędzia pozwalające zachować interesy klienteli i niedopuszczające do masowego zubożenia ludności. Od lipca 2019 r. systematycznie obniżano stopy procentowe, ponadto część firm chroni przed bankructwem pomoc finansowa państwa³⁰. Rozwiązania takie są dalece ryzykowne gospodarczo i politycznie. Trwanie przy niskich stopach w sytuacji słabości waluty grozi odpływem kapitału i kryzysem. W kontekście politycznym natomiast utrzymywanie istniejącego systemu zależności za pomocą

²⁸ Por. przypadek nowego lotniska w Stambule, gdzie niektóre firmy zaczęły cedeować swoje udziały na współoperatorów: B. Özgür, *Geçmiş olsun, 3. havalimanı battı!*, Gazete Duvar, 12.02.2019, www.gazeteduvar.com.tr.

²⁹ Dotyczy to flagowych projektów rządu, takich jak tunel euroazjatycki w Stambule, trzeci most na Bosforze itd. Zob. Ç. Toker, *Garantiler ve 2020 bütçesi*, Sözcü, 29.04.2020, www.sozcu.com.tr.

³⁰ Na podstawie rozmów z wykładowcami Bliskowschodniego Uniwersytetu Technicznego oraz German Marshall Found w Ankarze 5–6 grudnia 2019 r.

dokapitalizowywania wielkich firm, gdy zauważalnie obniża się poziom życia, może znacząco wpłynąć na nastroje społeczne.

Patronalno-klientalny model relacji – oprócz niewłaściwej alokacji środków finansowych i marnotrawstwa grosza publicznego – generuje też szkody innego rodzaju. Wiele inwestycji publicznych, których realizację powierza się na zasadach uznaniowości zaprzyjaźnionym firmom, przeprowadzanych jest z pominięciem procedur zabezpieczających przed katastrofalnymi skutkami wstrząsów sejsmicznych. Jako najbardziej skandaliczne przykłady takiego rodzaju zaniedbań podaje się budynki użyteczności publicznej, np. szkoły czy szpitale³¹. W związku z pogarszającą się sytuacją gospodarczą nie można wykluczyć, że problemy wynikające z tego modelu jeszcze się nasilą.

Wszystkie opisane powyżej zjawiska same w sobie nie doprowadzą jeszcze do upadku istniejących układów. W swym obecnym położeniu Turcja nie może jednak odstraszać zewnętrznego kapitału, potrzebującego jasnych i przejrzystych reguł. Oczekują ich zarówno rynki, jak i MFW, dla których system skonstruowany według wewnętrznej logiki politycznej i oparty na uznaniowości oraz nieformalnych powiązaniach jest niewiarygodny. Tymczasem wydaje się, że władze w Ankarze chcą trudny dla siebie gospodarczo okres przeczekać, nie rozwiązując problemów, które przeszkadzają także zewnętrznym graczom.

³¹ Problem ten istniał także przed dojściem AKP do władzy. E. Çeviker Gürakar, *Politics of Favoritism...*, op. cit., s. 32-33.

III. UTRZYMAĆ LEGITYMIZACJĘ - DOBROBYT ZA RZĄDÓW AKP I NIEPEWNA PRZYSZŁOŚĆ

Przy wszystkich opisanych wcześniej ograniczeniach ekonomii politycznej AKP kwestią absolutnie bezsporną pozostaje, że od 2002 r. poziom życia Turków poprawił się w stopniu niespotykanym w dotychczasowej historii kraju. Od połowy drugiej dekady XXI wieku coraz bardziej uwidaczniają się jednak niedostatki stworzonego przez tę partię porządku, takie jak wspomniany już spadek jakości wzrostu gospodarczego i jego wyhamowanie, podporządkowanie polityki gospodarczej celom rządzących oraz wynikające z tego warunkowanie awansu społecznego lojalnością polityczną. Turcja, mimo wykonania ogromnego wysiłku w pierwszych latach władzy AKP, nie zdołała uczynić decydującego kroku, który pozwoliłby jej wejść do grona państw wysoko rozwiniętych. Jej gospodarka pozostaje wyjątkowo wrażliwa na wahania koniunktury światowej, a szczególnie bolesnym dla obywateli rezultatem tego stanu rzeczy jest rosnąca inflacja. W latach prosperity wzrosły aspiracje społeczeństwa, a także na niespotykaną dotąd skalę rozwinęła się indywidualna konsumpcja, finansowana głównie poprzez kredyty. Wszystko to stawia pod znakiem zapytania dalszy los realizowanego przez AKP projektu politycznego. Pomimo bezdyskusyjnej dominacji partii rządzącej i nadrzędnej pozycji Erdoğanowi władze stale muszą odnawiać swoją legitymizację. Obecnie budowana jest ona w ten sposób, że ugrupowanie eksponuje przede wszystkim swe dotychczasowe dokonania, a ewentualna zmiana władzy w kreowanym przez nie dyskursie ma niechybnie spowodować zaprzepaszczenie całego dorobku. Strategia ta wydaje się jednak nieskuteczna. Przykładem obrazującym wynikające z problemów gospodarczych podważanie pozycji AKP są wybory lokalne z wiosny 2019 r. Partia pod względem liczby otrzymanych głosów w skali całego kraju utrzymała wprawdzie swój stan posiadania, ale straciła władzę w największych miastach (w Stambule i Ankarze po 25 latach, jeśli uwzględni się kadencje polityków należących do Partii Dobrobytu, jej poprzedniczki). Stało się tak na skutek utraty poparcia ze strony części konserwatywnego

elektoratu, niezadowolonego z sytuacji gospodarczej i niechętnego żyjącym w Turcji Syryjczykom³².

Co udało się zbudować...

Skala awansu cywilizacyjnego, jaki dokonał się w Turcji od 2002 r., nie ma precedensu w najnowszej historii państwa³³. Awans ekonomiczny szerokich mas stał się podstawą przemian o rewolucyjnym charakterze – dolne warstwy społeczne, tradycyjnie określane mianem „peryferii”³⁴, stały się realnym podmiotem życia politycznego.

Turecki „wielki skok” opierał się przede wszystkim na bezprecedensowej rozbudowie infrastruktury – lotnisk, autostrad, mostów, szybkiej kolei – a także szkół, uniwersytetów czy szpitali. Transformacja, jaka nastąpiła w pierwszych latach XXI wieku, przyniosła liberalizację gospodarki oraz prywatyzację. Jednocześnie jednak utrzymano pewne elementy państwa dobrobytu, a w niektórych obszarach je rozwinęto. Według danych OECD wydatki na cele socjalne w latach 2002–2016 wzrosły z 8,8 do 12,5% PKB (średnia dla państw organizacji wynosi 20% PKB)³⁵. Publiczne nakłady na ochronę zdrowia zwiększono z 520 do 1230 dolarów na osobę (średnia dla OECD to prawie 4 tys. dolarów³⁶). Wskaźniki te pokazują z jednej strony, że Turcja na tle państw organizacji pozostaje w tyle stawki, a z drugiej – że wzrost nakładów jest znaczący i w zauważalny sposób przyczynił się do podniesienia ogólnego poziomu życia ludności.

³² Por. sonda uliczna tureckiej redakcji BBC: www.youtube.com/watch?v=DMoOm7-CTiQo.

³³ Szczegółowe omówienie tureckiego skoku cywilizacyjnego w latach 2002–2015 w: M. Matusiak, *Wielki skok. Turcja pod władzą Erdoğana*, OSW, Warszawa 2015, s. 27–30, www.osw.waw.pl.

³⁴ Zob. klasyczny tekst będący omówieniem tego problemu: Ş. Mardin, *Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?*, „Daedalus”, *Post-Traditional Societies*, Vol. 102, No. 1, Winter 1973, s. 169–190.

³⁵ *Social spending, Public, % of GDP, 2019 or latest available*, OECD Data, data.oecd.org.

³⁶ *Health spending, 2019 or latest available*, OECD Data, data.oecd.org.

PKB *per capita* (według parytetu siły nabywczej) w latach 2002–2018 wzrósł z 9,3 do 23 tys. dolarów³⁷, a odsetek gospodarstw domowych zaliczanych do klasy średniej w latach 2002–2010 – z 18 do 41%³⁸. Zarazem z 16 do 5% zmniejszył się odsetek osób żyjących poniżej granicy ubóstwa (2,5 dolara na osobę według parytetu siły nabywczej)³⁹. Udział ludności miejskiej w populacji w latach 2002–2018 wzrósł z 66 do 75%⁴⁰. Średnia oczekiwana długość życia w tym samym okresie podniosła się z 71 do ponad 77,4 lat⁴¹. Poczyniono także zauważalne postępy w zwalczaniu analfabetyzmu – odsetek piśmiennych obywateli w latach 2004–2017 wzrósł z 87 do 96%⁴², w tym wśród dorosłych kobiet – z 79,5 do 93,5%⁴³. Zwiększyły się także nakłady na szkolnictwo wyższe. W latach 2002–2020 liczba uczelni skoczyła z 76 do 207⁴⁴ i – choć jakość kształcenia pozostaje dyskusyjna – trend ten pokazuje skalę zmian społecznych. Pewnym wskaźnikiem rosnącej otwartości Turcji na świat jest liczne uczestnictwo tamtejszych studentów w programach międzynarodowej wymiany międzyuczelnianej. W latach 2004–2017 z takiej możliwości skorzystało prawie 500 tys. Turków⁴⁵, a ok. 15 tys. każdego roku bierze udział w programie Erasmus+⁴⁶.

Znaczący wzrost poziomu życia najniższych warstw społecznych, stanowiących zasadniczą bazę wyborczą AKP, jest bezsporny. Nie inaczej sytuacja przedstawia się w klasie średniej. Za rządów tej partii doszło

³⁷ *GDP per capita, PPP (current international \$) – Turkey*, The World Bank, data.worldbank.org.

³⁸ M. Matusiak, *Wielki skok...*, op. cit., s. 28.

³⁹ *Ibidem*, s. 28.

⁴⁰ *Urban population (% of total population) – Turkey*, The World Bank, data.worldbank.org.

⁴¹ *Life expectancy at birth, total (years) – Turkey*, The World Bank, data.worldbank.org.

⁴² *Literacy rate, adult total (% of people ages 15 and above) – Turkey*, The World Bank, data.worldbank.org.

⁴³ *Literacy rate, adult female (% of females ages 15 and above) – Turkey*, The World Bank, data.worldbank.org.

⁴⁴ G. Tokyol, *Turkey: Number of universities soared during AKP administration, but 9 out of 10 students need financial aid*, Medium 15.01.2020, goncatokyol.medium.com.

⁴⁵ *11 yılda Erasmus'tan yararlanan öğrenci sayısı*, MemurlarNet, 7.11.2017, www.memurlar.net.

⁴⁶ *Her yıl 15 bin üniversiteli Erasmus+ ile yurt dışına gidiyor*, Sabah, 26.10.2018, www.sabah.com.tr.

do upowszechnienia dóbr konsumpcyjnych⁴⁷, a sama konsumpcja, odpowiadająca za 73% PKB (2019 r.)⁴⁸, stała się drugim, obok budownictwa, najważniejszym motorem gospodarki. Od 2018 r. coraz wyraźniej widać jednak wyczerpywanie się dalszych możliwości rozwoju tak skonstruowanego systemu ekonomicznego.

...i jak tego nie stracić

Wzrost gospodarczy oparty na kredytowanym z zewnątrz budownictwie i konsumpcji grozi gospodarce wschodzącej, wystawionej na rozmaite wstrząsy makroekonomiczne, znacznymi zaburzeniami wewnętrznymi. Najbardziej widocznym tego przejawem jest inflacja, która przekłada się na głębokie frustracje społeczne. Są one tym bardziej niebezpieczne politycznie, że turecki dobrobyt, jak już wspomniano, został zbudowany m.in. na niespotykanej dotychczas dostępności kredytów, które finansowały również konsumpcję. W 2015 r. łączna liczba wydanych kart kredytowych wynosiła 57 mln, a skumulowana suma zadłużenia sięgała 45 mld dolarów⁴⁹. Zobowiązania gospodarstw domowych w stosunku do ich dochodów w latach 2002–2012 wzrosły z niecałych 5 do 50%⁵⁰ i – choć dokładne dane na ten temat za kolejne lata nie są dostępne – to najnowsze wskaźniki dotyczące zadłużenia Turków w liczbach bezwzględnych pokazują dobitnie, że sięga ono rekordowych sum. Na przełomie 2019 i 2020 r. liczba kart wynosiła już niecałe 71 mln⁵¹, a łączne zobowiązania z tytułu kredytów konsumpcyjnych i kart kredytowych przekroczyły 85 mld dolarów⁵².

⁴⁷ W tym rozwoju muzułmańskiej kultury konsumpcyjnej (także restauracji, a nawet klubów nocnych oferujących drinki *halal*).

⁴⁸ *Final consumption expenditure (% of GDP) – Turkey*, The World Bank, data.worldbank.org.

⁴⁹ M. Matusiak, *Wielki skok...*, op. cit., s. 29.

⁵⁰ J. Colombo, *Why A Turkey Credit Bubble Pop Is Still Ahead*, Forbes, 17.08.2018, www.forbes.com.

⁵¹ *POS, ATM, Kart Sayıları*, BKM, www.bkm.com.tr.

⁵² *2020'ye rekor borçla giriyoruz!*, Yeniçağ, 25.12.2019, www.yenicaggazetesi.com.tr.

Od 2018 r. nastroje społeczne ulegają znaczącemu pogorszeniu. Masowe frustracje kanalizuje kosztowna i absorbująca walka z Ruchem Gülena oraz Partią Pracujących Kurdystanu (PKK). Wśród mieszkańców panuje powszechna wrogość do tych dwóch organizacji, które stanowią dla rządu egzystencjalne zagrożenie. Na częściowe rozładowanie napięć pozwoliło szczególnie zwalczanie dawnego sojusznika władz. Po nieudanym puczu w 2016 r. i następujących po nim czyszczeniach, które objęły ponad 150 tys. pracowników rozmaitych instytucji państwowych, przed ludnością otworzyły się nowe możliwości awansu drogą masowych naborów na zwolnione stanowiska w policji i administracji publicznej. Tego typu zawodowa inkluzja to wydarzenie doniosłe w kontekście umacniania przez AKP zaplecza złożonego z ludzi, którzy awans zawdzięczają władzom. Ów awans jest jednak warunkowany lojalnością polityczną, a ponadto nie oznacza szerokiej inkluzji w skali całej gospodarki i nie rozwiązuje głębszych problemów wywołujących realne frustracje, takich jak ubożenie ludności, drastycznie spadająca siła nabywcza, wzrastające zadłużenie gospodarstw domowych, a także złe warunki w miejscach pracy – słabą ochronę prawną zatrudnionych i nieprzestrzeganie zasad bezpieczeństwa (Turcja przoduje w niechlubnych rankingach wypadków śmiertelnych związanych z pracą⁵³).

Z jednej strony negatywne dla władz konsekwencje tych zjawisk może w pewnym stopniu łagodzić dominacja partii rządzącej nad przestrzenią medialną oraz należąca do niej aparat represji (pozwalający na rozpędzanie zgromadzeń, aresztowania ich uczestników itd.). Z drugiej jednak inflacja oraz turbulencje gospodarcze następujące po latach prosperity wywołują szok, który niesie skutki polityczne. Po pierwsze prowadzą one do wzrostu nastrojów antysyryjskich (w Turcji żyje ponad 3,6 mln uchodźców), a po drugie pokazują, że poparcie, którym AKP cieszyła się od 2002 r., nie jest bezwarunkowe i dane raz na zawsze.

⁵³ W 2019 r. śmierć w miejscu pracy poniosło w Turcji ponad 1700 robotników. Pod tym względem kraj ten zajmuje pierwsze miejsce w Europie i trzecie na świecie. Zob. *Over 1,700 killed in workplace accidents in Turkey last year*, Ahval, 12.01.2020, www.ahvalnews.com.

Próbie wyjścia z tej sytuacji stanowi coraz aktywniejsza postawa rządu w polityce zagranicznej – operacje wojskowe w północnej Syrii mają według władz odsunąć zagrożenie ze strony PKK i jej syryjskiej filii – Partii Unii Demokratycznej (PYD), a docelowo zapewnić Syryjczykom bezpieczny powrót do ojczyzny⁵⁴. Działania te były motywowane przede wszystkim obiektywnymi z punktu widzenia Ankary wyzwaniem dla suwerenności i bezpieczeństwa kraju. Wynikały one także z poczucia osamotnienia w walce z aktywnymi w Syrii wrogimi ugrupowaniami, a determinację rządu wzmocniły dodatkowo uwarunkowania wewnętrzne. Pozwoliło to na realne zjednoczenie społeczeństwa przeciwko wspólnemu zagrożeniu oraz pokazało, że władze realizują plan humanitarnego rozładowania kwestii napięć wokół uchodźców, dążąc do wygospodarowania w północnej Syrii obszaru, do którego można by w przyszłości wysłać przynajmniej część z nich.

⁵⁴ M. Chudziak, M. Marszewski, *Kłopotliwi goście. Tureckie plany rozwiązania kwestii uchodźców syryjskich*, „Komentarze OSW”, nr 310, 9.10.2019, www.osw.waw.pl.

IV. TURCJA WOBEC ZAGRANICZNEGO KAPITAŁU

Uzależnienie tureckiej gospodarki od kapitału z zagranicy ma charakter systemowy. Wynika ono ze sprzężenia kilku czynników. Pierwszym jest konieczność importu surowców energetycznych, co immanentnie wiąże się ze stałym ponoszeniem wydatków w twardej walucie. Kosztów tych nie rekompensuje eksport ze względu na brak inwestycji w najbardziej produktywnie sektory. Rezultatem tego jest zbyt powolny wzrost stopy oszczędności, co nie pozwala na generowanie nadwyżek, które umożliwiałyby systematyczne spłacanie długu zagranicznego, a co za tym idzie – permanentne ujemne saldo rachunku obrotów bieżących.

Samo ujemne saldo oraz konieczność zewnętrznego kredytowania nie stanowią jeszcze odchylenia od normy dla krajów rozwijających się. Sytuacja taka staje się problemem, gdy w percepcji inwestorów zostanie ona uznana za permanentną. Wówczas funkcjonująca w ten sposób gospodarka traci dotychczasowy atut w postaci perspektywy osiągnięcia wysokich stóp zwrotu. Od początku drugiej dekady XXI wieku oczekiwania inwestorów zmieniły się – Turcja jest postrzegana jako państwo, które w celu utrzymania swej atrakcyjności musi podejmować wysiłki pozwalające na uznanie jej gospodarki za wysoko rozwiniętą. Tymczasem prowadzone dotychczas przez rząd w Ankarze działania oceniano jako niewystarczające, a niepewność pogłębiały coraz mniej stabilna sytuacja polityczna oraz deklaracje samego Erdoğan, które odbierano jako sprzeczne z wymaganiami inwestorów. Napięcie pomiędzy interesami politycznymi władz a oczekiwaniami zewnętrznego kapitału przyniosło w 2018 r. kryzys walutowy, a następnie recesję, co ostatecznie doprowadziło do stanu obecnego, w którym stabilność makroekonomiczna kraju utrzymywana jest wyłącznie poprzez doraźne rozwiązania nienaruszające istniejącego porządku.

W relacjach władz tureckich i zagranicznego kapitału utrzymuje się zatem fundamentalne napięcie. Rynki oraz inwestorzy oczekują reform, które zmienią strukturę gospodarki, tak aby w większym stopniu opierała się ona na eksporcie niż konsumpcji wewnętrznej i inwestycjach

infrastrukturalnych. Działania te miałyby pozwolić na to, by inwestycje przynosiły zwrot. Wewnętrzna logika polityczna zakłada natomiast przede wszystkim obronę suwerenności, rozumianej jako realizacja własnej drogi rozwoju – jeśli władze deklarują zatem plan transformacji struktury gospodarczej, to zakłada on niezmienność obecnych relacji wewnętrznych.

Próby wyjścia z zależności

Erdoğan i jego otoczenie od wielu lat podejmują próby uwolnienia się od opisywanej tutaj systemowej zależności. W przeszłości służyć temu miały bliska polityczna i gospodarcza współpraca z państwami Zatoki Perskiej oraz integracja gospodarcza z irackim Regionem Kurdystanu. Obecnie najważniejsze działania, w większości obliczone na długofalowy efekt, dotyczą zredukowania kosztów zakupu energii. Obejmują one budowaną we współpracy z Rosją elektrownię jądrową Akkuyu oraz dywersyfikację dostaw gazu ziemnego, w tym ambitny projekt stworzenia hubu, który pozwoliłby na obniżenie kosztów ponoszonych przez rodzimych konsumentów i przyszły reeksport surowca. Nawet przy założeniu, że przedsięwzięcia te udałoby się zrealizować w najbliższych latach, wydaje się wątpliwe, by doprowadziło to do zmniejszenia zależności. Zakończenie budowy elektrowni zaplanowano na rok 2023, jednak nawet w przypadku terminowego oddania jej do użytku problemem pozostanie konieczność spłacania inwestycji oraz zakupu paliwa z Rosji. Hub gazowy natomiast, jest pomysłem, który wciąż pozostaje jedynie w fazie projektu, a dotychczasowe inicjatywy w polityce energetycznej, takie jak budowa gazociągu TANAP z Azerbejdżanu oraz sprowadzanie LNG, umożliwiają co prawda dywersyfikację źródeł dostaw, lecz nie dają perspektyw osiągnięcia samowystarczalności. W podobnych kategoriach należałoby oceniać poszukiwania gazu na Morzu Śródziemnym, które nie dość, że nie przyniosły dotychczas żadnych rezultatów, to jeszcze wzmacniają wizerunek Turcji jako państwa nieprzewidywalnego i wchodzącego w konflikty z sąsiadami⁵⁵.

⁵⁵ Skutkują też napięciami w stosunkach z Grecją i Cyprzem (Turcja nie uznaje wyłącznych stref ekonomicznych, których szerokość jest mierzona od wybrzeża wysp

Jak dotąd działania, które mogłyby pozytywnie wpłynąć na zmianę struktury gospodarki w dłuższym horyzoncie czasowym, pozostają niewystarczające. Do głównych oczekiwań formułowanych przez rynki finansowe oraz zachodnich ekspertów należą zreformowanie edukacji i podniesienie kwalifikacji siły roboczej. Choć niektóre tureckie uniwersytety znajdują się wysoko w światowych rankingach, to ogólne wykształcenie społeczeństwa utrzymuje się na niskim poziomie. W zestawieniach OECD Turcja plasuje się pod tym względem na 31. pozycji spośród 37 państw – pomimo zauważalnej poprawy w ostatnich latach pozostaje w tym rankingu znacznie poniżej średniej⁵⁶.

Oczekiwaniem, które idzie w parze z reformą edukacji, jest podniesienie nakładów na badania i rozwój, co ma na celu zwiększenie udziału w eksporcie towarów o wysokiej wartości dodanej. Nakłady na tę dziedzinę wzrosły od 2002 do 2018 r. z 0,5% do 0,9% PKB, co przełożyło się na innowacje zarówno w przemyśle zbrojeniowym (własny dron Bayraktar), jak i cywilnym (projekt samochodów elektrycznych TOGG). Na tle całej OECD Turcja również w tym zestawieniu plasuje się jednak w końcu stawki (przeciętnie ponad 2% PKB⁵⁷), a udział nowoczesnych technologii w jej eksporcie jest zdecydowanie poniżej średniej światowej (patrz wyżej) i nic nie wskazuje, aby w najbliższej przyszłości sytuacja ta uległa znaczącej poprawie.

Szukanie równowagi

Problemy związane z niestabilnością makroekonomiczną oraz brakiem zaufania rynków finansowych do działań rządu piętrzyły się już na

greckich oraz Cypru). Przynosi to także pogorszenie relacji z Unią Europejską, stającą w sporach po stronie swoich państw członkowskich. S. Cagaptay, *Why Turkey Is Raising the Stakes in the East Mediterranean*, The Washington Institute, 4.11.2019, www.washingtoninstitute.org.

⁵⁶ E. Ülkar, *Significant improvement in all education fields, but Turkey still below OECD average, PISA results show*, Hürriyet Daily News, 4.12.2019, www.hurriyetdailynews.com.

⁵⁷ *Gross domestic spending on R&D, total, % of GDP, 2000–2019*, OECD Data, data.oecd.org.

długo przed kryzysem walutowym z 2018 r. Od tego czasu utrzymanie kruchej równowagi w gospodarce stanowi jednak podstawę polityki ekonomicznej tureckich władz. Wykorzystują one sprzyjające okoliczności (jak spadek cen surowców), a za szczegółowe rozwiązania odpowiadają technokratyczne kadry, które z jednej strony w razie potrzeby komunikują się z inwestorami i, posługując się ich językiem, uspokajają nastroje, z drugiej zaś prowadzą swego rodzaju „kreatywną księgowość”. Przykładami działań tego typu są wliczanie obowiązkowych rezerw przekazywanych przez banki prywatne do rezerw walutowych będących w dyspozycji Banku Centralnego Republiki Turcji, a także cały szereg innych, drobniejszych zabiegów. Inwestorzy nie ufają jednak Erdoğanowi, który w maju 2018 r., niemal w przededniu załamania kursu liry, potrafił podczas spotkania w londyńskim City stwierdzić, że stopy procentowe „są matką i ojcem wszelkiego zła”, a ich podnoszenie prowadzi do zwiększenia inflacji⁵⁸. Tego typu uwagi w świecie międzynarodowych finansów i ortodoksyjnej ekonomii odbierane są przede wszystkim jako wynikające z kompletnego niezrozumienia podstawowych prawideł funkcjonowania gospodarki. To podejście Erdoğana ma wynikać z jego rzekomych skłonności do islamizacji myślenia o ekonomii w ogóle⁵⁹. Tendencję do negatywnego odbioru prezydenta przez rynki wzmacniają także jego posunięcia jak ostentacyjne wtrącanie się w politykę banku centralnego (wymuszenie dymisji jego prezesa, zwlekającego z obniżeniem stóp, gdy kurs liry relatywnie się ustabilizował), a także wcześniejsze mianowanie na stanowisko szefa resortu skarbu i finansów (superministerstwo

⁵⁸ J. Edwards, *Turkey's lira crisis may be down to Erdogan's fundamental misunderstanding of how 'evil' interest rates work*, Business Insider, 10.08.2018, www.businessinsider.com.

⁵⁹ Erdoğan wprawdzie regularnie odwołuje się do islamu w swoich wypowiedziach na temat sprawiedliwości i tego, jak powinna działać gospodarka zgodna z zasadami religijnymi, jednak jego motywacje da się wyjaśnić za pomocą „świeckich”, nieortodoksyjnych argumentów – politycznie władz nie stać na schłodzenie gospodarki, gdyż w pierwszej kolejności uderzyłoby to w najbiedniejsze warstwy społeczeństwa oraz stanowiący znaczną część ich elektoratu drobny biznes, zatem prezydent skłonny jest stale zapewniać dopływ taniego pieniądza do gospodarki realnej, ryzykując nawet balansowanie na krawędzi kryzysu walutowego. Por. R. Lambert, S. Leder, *Inwestor nie głosuje*, „Le Monde Diplomatique – edycja polska”, nr 7, lipiec 2018, s. 4–6.

utworzone po reformie systemu politycznego) własnego zięcia Berata Albayraka⁶⁰.

Powyższe działania powodują, że polityka gospodarcza Turcji staje się dla rynków finansowych coraz bardziej niezrozumiała, a jej przywódca – nieprzewidywalny. Błędem byłoby jednak zarzucanie Erdoğanowi braku elastyczności. Na przestrzeni ostatnich lat postępował on zgodnie z własną logiką polityczną – potrafił przyjąć do wiadomości, że w obliczu kryzysu walutowego należy ustąpić i pozwolić na podniesienie stóp procentowych. Jego ingerencja w niezależność banku centralnego nastąpiła rok później, gdy zewnętrzne warunki pokazywały, że można uczynić to bez poważnych konsekwencji – po wyjściu z recesji, w szczycie sezonu turystycznego, gdy dopływ dewiz był niezagrożony (rok 2019 przyniósł tureckiej turystyce rekordowe dochody w wysokości 34 mld dolarów), a spadek cen ropy spowodował obniżenie kosztów transportu. W tych okolicznościach można było obniżyć stopy procentowe i odnotować spadek inflacji (nie wynikający z owego obniżenia, jak twierdził prezydent, lecz z obecności wyżej wymienionych czynników). W sytuacjach kryzysowych natomiast, gdy nastroje na rynkach pogarszają się, Erdoğan usuwa się w cień, a komunikację z inwestorami biorą na swoje barki technokratyczne kadry.

Analogiczny sposób postępowania można zaobserwować w tureckiej polityce w trakcie pandemii COVID-19 i związanej z nią globalnej recesji. W maju 2020 r. Turcja ponownie znalazła się na skraju kryzysu walutowego. Relatywnie sprawne odsunięcie zagrożenia (przynajmniej doraźnie) nastąpiło w sposób niestandardowy – poprzez uzyskanie pomocy w postaci rozszerzenia wymiany walutowej z Katarą i Chinami. W żaden sposób nie pozwoliło to jednak rozwiązać systemowych problemów. W opinii rynków oraz zachodnich komentatorów ekonomicznych wyjściem skutecznym, które umożliwiłoby uporządkowanie sytuacji, byłaby współpraca z MFW. Zważywszy jednak na nadrzędne

⁶⁰ Albayrak złożył ostatecznie dymisję 10 listopada 2020 r.

założenie o konieczności zachowania suwerenności oraz polityczną cenę, jaką Erdoğan musiałby zapłacić za fundamentalną przebudowę całości stosunków ekonomicznych w kraju, nie należy się spodziewać, by taki scenariusz był przez niego brany pod uwagę.

V. SYSTEMOWA SŁABOŚĆ A MFW

Opisane powyżej systemowe słabości gospodarki tureckiej pogłębione globalną recesją będą zwiększały jej niewydolność. W sytuacji uzależnienia od finansowania zewnętrznego i przy niemożności samodzielnego przezwyciężenia istniejących problemów, w prasie – zarówno zagranicznej, jak i tureckiej pojawiają się sugestie dotyczące konieczności zwrócenia się o pomoc do Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Scenariusz ten traktowany jest przez rząd jako absolutna ostateczność. Po pierwsze posunięcie takie miałoby charakter symboliczny. Władze w Ankarze nie chcą wracać do współpracy z tą instytucją – jest ona postrzegana przez społeczeństwo jako integralna część katastrofalnego doświadczenia kryzysu z 2001 r. oraz nieakceptowalna ingerencja zewnętrzna. W obecnej sytuacji pozycja Turcji byłaby też dużo słabsza niż negocjującego w czasie poprzedniego kryzysu ministra Dervişa. Zmiany sugerowane przez MFW naruszyłyby ponadto cały system polityczny. W związku z tym preferowane są takie kierunki współpracy międzynarodowej, które pozwoliłyby na zdystansowanie się wobec Zachodu przy jednoczesnym utrzymaniu wewnętrznych stosunków ekonomicznych w możliwie niezmienionej formie.

Nadrzędny cel takiej postawy to uzyskanie zewnętrznego finansowania, pozwalającego na uratowanie waluty przed upadkiem, który niechybnie skutkowałby kryzysem bankowym i krachem całej gospodarki. Zarazem jednak nowe kierunki współpracy w tej dziedzinie stanowią dla państwa dalece niejasną perspektywę.

Uniknąć współpracy z MFW

Regularnie publikowane przez misję MFW w Turcji raporty od dłuższego czasu wskazują na znane już problemy. Należą do nich: wzrost odnotowywany nie dzięki wysokiej jakości gospodarki, lecz za sprawą luźnej polityki monetarnej na całym świecie, niskie zabezpieczenia w rezerwach walutowych, nadmierna zależność od kapitału zagranicznego

oraz niestabilność sektora bankowego oraz przedsiębiorstw⁶¹. Władze w ostatnich dwóch latach czyniły starania, aby przezwyciężyć recesję⁶². Dzięki ekspansywnej polityce fiskalnej oraz zwiększeniu dostępności kredytów udało się odnotować wzrost. Fundusz uznaje jednak, że ma on kruche podstawy⁶³.

O ile można założyć, że diagnozy MFW nie są dla rządu zaskoczeniem, o tyle zalecane działania wprost uderzają w fundamenty systemu gospodarczego zbudowanego przez AKP. Mowa przede wszystkim o następujących rozwiązaniach:

- restrykcyjna polityka monetarna w celu podniesienia wiarygodności banku centralnego, ustabilizowania waluty, trwałego obniżenia inflacji i zwiększenia rezerw; skutkowałoby to polityką deflacyjną, w praktyce prowadzącą do recesji, co jest dla władz nie do przyjęcia, gdyż godzi w stabilność społeczną;
- neutralna polityka fiskalna w krótkiej perspektywie oraz podjęcie działań mających wzmocnić pozycję fiskalną w średnim okresie; oznaczałoby to przede wszystkim zaprzestanie finansowania wzrostu gospodarczego za pomocą wydatków publicznych, co zrujnowałoby sieć układów łączących rządzącą partię i jej klientelę;
- dopuszczenie zewnętrznych audytorów do systemu bankowego, ocena jego wydolności w warunkach kryzysowych, a w razie potrzeby – środki zaradcze w celu ograniczenia akcji kredytowej banków należących do państwa; oznacza to brak zaufania MFW do tureckiego

⁶¹ IMF Country Report No. 19/395, International Monetary Fund, www.imf.org.

⁶² Co było możliwe głównie dzięki relatywnie dużej przestrzeni fiskalnej. Dług publiczny od 2010 r. nie przekroczył 40% PKB, deficyt budżetowy w tym samym okresie wynosił zaś od 1 do 1,9% PKB i dopiero w 2019 r. wzrósł do 2,9% PKB, a więc nadal utrzymywał się poniżej zalecanej przez międzynarodowe instytucje granicy 3% PKB. Zob. *Turkey – Economic Indicators*, Trading Economics, www.tradingeconomics.com.

⁶³ IMF Country Report No. 19/395, *op. cit.*

systemu bankowego, a także podejrzania o wykorzystywanie zasobów banków do ratowania liry; dla władz jest to niedopuszczalna ingerencja, która pozbawiłaby rząd instrumentarium niezbędnego do prowadzenia doraźnych działań mających zredukować ryzyko krachu;

- ustanowienie i wzmocnienie ram instytucjonalnych dotyczących postępowania wobec przedsiębiorstw uznanych za niewypłacalne i ich restrukturyzacji; ten punkt oznacza, że MFW podejrzewa utrzymywanie niektórych firm na rynku wyłącznie dzięki państwowej pomocy, jest to zatem kolejna konkluzja uderzająca w relacje pomiędzy polityką i biznesem w Turcji;
- reformy strukturalne w celu poprawy produktywności – w szczególności takie rozwiązania jak np. uelastycznienie rynku pracy, w tym wyeliminowanie indeksacji płac oraz podnoszenia pensji minimalnej z uwzględnieniem inflacji, co należy rozumieć jako presję na wzrost wynagrodzeń i zwiększenie stopy oszczędności. Dalsze wymagania mające przyczyniać się do osiągnięcia tego celu dotyczą reformy edukacji, aktywizacji zawodowej kobiet, a także ułatwiania wejścia na rynek nowym przedsiębiorstwom⁶⁴.

Władze nie są zdolne wdrożyć większości z powyższych rozwiązań, gdyż dotyczą one systemu bankowego, który odgrywa kluczową rolę w działaniach pozwalających uniknąć załamania gospodarczego, a także relacji patronalno-klientalnych oraz społeczeństwa, już teraz boleśnie odczuwającego skutki zawirowań z ostatnich dwóch lat. Tymczasem MFW oczekuje liberalizacji rynku pracy, i tak już uelastycznionego, oraz wprost zaleca politykę *austerity*, która drastycznie obniżyłaby poziom życia obywateli.

Niechęć Erdoğan do tej instytucji nie wynika więc, jak sugerują niektórzy komentatorzy, tylko z założeń ideologicznych. Nie jest też prawdą,

⁶⁴ *Ibidem*, s. 16–20.

że globalna recesja, uderzająca w Turcję z wyjątkową siłą, pozwoliłaby mu wyjść z twarzą i ostatecznie zwrócić się do MFW o pomoc finansową⁶⁵. Taka współpraca wprost zagrażałaby bowiem przetrwaniu prezydenta i AKP.

W poszukiwaniu alternatyw

Logika polityczna w obliczu coraz bardziej prawdopodobnego kryzysu, nakazuje poszukiwać alternatywnych form pomocy – takich, które nie wiązałyby się z koniecznością podporządkowania międzynarodowej instytucji instruującej rząd. Doraźnym i jak na razie niepewnym rozwiązaniem jest próba uzyskania finansowania za pomocą swapów walutowych. Są to transakcje zakładające wymianę narodowych walut pomiędzy państwami po z góry ustalonych kursach. Turcja realizuje taką wymianę z Katarom (w końcu maja osiągnęła porozumienie w sprawie potrójenia jej wartości – z 5 do 15 mld dolarów), Chińską Republiką Ludową (3 mld dolarów), a wcześniej ogłaszała prowadzenie zaawansowanych rozmów w tej sprawie z Wielką Brytanią i Japonią (bez powodzenia). Położenie gospodarki tureckiej radykalnie polepszyłoby zawarcie takiego porozumienia ze Stanami Zjednoczonymi. Realizują one tego typu operacje z państwami, które uznają za kluczowych sojuszników. Dotychczasowe zabiegi Ankary Waszyngton jednak torpedował. Stosunki między oboma państwami od dawna pozostają napięte, a szczególne kontrowersje budzi zakup przez Turcję systemów obrony przeciwlotniczej S-400 z Rosji. Ich aktywację planowano na kwiecień 2020 r., jednak Ankara zwlekała z tym, licząc na uzyskanie amerykańskiej pomocy. Postawa ta nie przyniosła pożądanych rezultatów, a co więcej – spowodowała, że w grudniu 2020 r. USA nałożyły sankcje na turecki Zarząd Przemysłu Zbrojeniowego i jego kierownictwo.

Problem poszukiwań pomocy finansowej z zewnątrz w sposób dobitny pokazuje ambiwalencję położenia Turcji. Realizuje ona politykę, która

⁶⁵ Zob. np. I.J. Lynch, *Turkey could use pandemic as cover for seeking IMF help*, Ahval, 29.04.2020, www.ahvalnews.com.

w wielu obszarach prowadzi do rozluźnienia związków z Zachodem, lecz w żadnym razie nie stać jej na rezygnację z więzi ekonomicznych. Jedynym rozwiązaniem jest zatem poszukiwanie alternatywnych źródeł finansowania gospodarki, np. z Kataru, tak by nie musieć podporządkowywać się regułom ustanawianym przez międzynarodowe instytucje.

VI. PODSUMOWANIE I PERSPEKTYWY

Turcja ze swoją ekonomią polityczną oraz ambicjami znajduje się w stanie fundamentalnego napięcia związanego z oczekiwaniami i logiką rynków finansowych oraz instytucji międzynarodowych z jednej strony i wewnętrznymi uwarunkowaniami społeczno-politycznymi z drugiej. W ową logikę rynków nie wpasowuje się ani interes władz, ani ambicje państwa, by odgrywać znaczącą rolę w polityce międzynarodowej. Bolączki gospodarki wschodzącej charakterystyczne dla Turcji nie są wyjątkowe. Wyróżnia ją natomiast rzadko spotykany w świecie imperatyw – budowania i obrony suwerenności przy jednoczesnym dążeniu do tego, by nie odstraszyć kapitału, którego dramatyczny i gwałtowny odpływ mógłby doprowadzić do całkowitego paraliżu państwa.

Krach jest bardzo prawdopodobny i może nastąpić w każdej chwili. W przypadku wystąpienia poważnego kryzysu można się jednak spodziewać podważenia stworzonego za rządów AKP porządku społeczno-politycznego. Pewnym sposobem na jego obronę może być swoista „ucieczka do przodu”, w której państwo będzie postępować jeszcze agresywniej – na przykład zaanektuje przyległe terytoria w Syrii czy wejdzie w ostre i trwałe konflikty na innych obszarach. Pozwoliłoby to władzom na utrzymanie legitymizacji w sytuacji załamania gospodarczego. Scenariusz ten jest możliwy, lecz zarazem trudny do zrealizowania. Społeczeństwo tureckie wykazuje wprawdzie podatność na działania mające na celu mobilizację w obliczu różnych zagrożeń, ale nadal zachowuje podmiotowość i nie ma pewności, czy byłoby skłonne do rezygnacji z własnych aspiracji lub pogodziłoby się z utratą perspektyw ich realizacji oraz drastycznym obniżeniem poziomu życia w zamian za poczucie dumy z mocarstwowych poczynań władz. Równie prawdopodobne w takiej sytuacji wydaje się wystąpienie poważnych niepokojów społecznych mogących prowadzić do naruszenia podstaw funkcjonującego dotychczas systemu.

Rozwagać należy jednak także inne opcje. Turcja z uwagi na swoje położenie i znaczenie geopolityczne jest państwem, którego upadek gospodarczy przyniósłby konsekwencje daleko wykraczające poza jej własne granice. Wydaje się, że władze, obok działań takich jak kreatywne poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania, właśnie w tym upatrują szansę na uniknięcie najbardziej dramatycznego scenariusza. Dla Unii Europejskiej turecki krach oznaczałby nie tylko wstrząs w sektorze bankowym całej strefy euro, lecz także problemy polityczne, humanitarne i społeczne związane z niepewną przyszłością w zakresie współpracy migracyjnej. Dlatego ani Turcja, ani UE nie będą w najbliższym czasie zainteresowane radykalnym zaostrzeniem wzajemnych stosunków. Krucha równowaga może sprzyjać uzyskaniu przez Ankarę pomocy z Zachodu czy zachowaniu przez nią przestrzeni do dalszego stosowania doraźnych rozwiązań, takich jak rozszerzanie umów o wymianie walutowej z państwami trzecimi, a tym samym dalszej grze na przeczekanie najtrudniejszego okresu. Ten zaś stanowi wyzwanie nie tylko dla Turcji, lecz także w znacznej mierze dla całego współczesnego świata.

MATEUSZ CHUDZIAK