

Marek ŚWISTAK 

Uniwersytet Jagielloński

marek.swistak@uj.edu.pl

KLĄTWA SUROWCOWA JAKO DETERMINANTA ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

ROLA POLITYKI PRZEMYSŁOWEJ W ARABII SAUDYJSKIEJ

ABSTRACT**Resource Curse as a Determinant of Socio-economic Development: The Role of Industrial Policy in Saudi Arabia**

The article examines the role of industrial policy in Saudi Arabia in the context of the “resource curse”. The high share of the oil sector in GDP and exports exposes the country to economic instability. Saudi Arabia faces challenges related to diversifying its economy and reducing its dependence on oil. The analysis is based on new institutionalism, taking into account the impact of the organizational framework and “path dependency” on the effectiveness of industrial policy. The article provides a better understanding of the challenges related to implementing the Vision 2030 strategy in the context of sectoral diversification, sustainable growth, and building competitiveness. Industrial policy faces challenges related to low productivity, an underdeveloped private sector, and difficulties in attracting foreign investment. Industrial policy measures have had limited effects in diversifying Saudi Arabia’s economic base.

Keywords: economic development, Saudi Arabia, industrial policy, resource curse, natural resources, institutions

Słowa kluczowe: rozwój gospodarczy, Arabia Saudyjska, polityka przemysłowa, klątwa surowcowa, surowce naturalne, instytucje

WSTĘP

Dostęp do zasobów naturalnych powszechnie uznawany jest za pozytywny czynnik rozwoju gospodarczego. Świadczą o tym historyczne doświadczenia państw, które wykorzystywały surowce do budowania własnego dobrobytu. Doświadczenia niektórych państw sugerują, że kraje bogate w zasoby naturalne doświadczają wolniejszego wzrostu gospodarczego w porównaniu z krajami ubogimi w te zasoby, co określa się mianem klątwy surowcowej. Obserwacja ta jest kluczowa, także w odniesieniu do Arabii Saudyjskiej, ponieważ stanowi wyzwanie dla dotychczasowych ustaleń dotyczących udziału surowców w rozwijaniu dobrobytu w danym państwie. Stąd zasadne jest postawienie pytania: jak uzależnienie od sprzedaży zasobów naturalnych wpływa na wzrost gospodarczy kraju? Wiele państw bogatych w zasoby surowcowe podejmuje działania mające zniwelować ten problem. Konieczne jest zatem postawienie kolejnego pytania o praktyki przemysłowe, jakie stosują państwa uzależnione od surowców. Arabia Saudyjska charakteryzuje się specyficznymi uwarunkowaniami rozwojowymi, ale nadal nie jest jasne, jakie czynniki determinują uzależnienie kraju od wydobycia głównie ropy naftowej, co należy potraktować jako kolejne pytanie badawcze. Polityka państwa od lat stara się tak kształtować relacje gospodarcze, aby sprzyjały dywersyfikacji bazy przemysłowej Arabii Saudyjskiej. Działania te na skutek dominacji sektora paliwowego, ograniczonych inwestycji w innych sektorach działalności produkcyjnej, w tym w usługach, są umiarkowanie efektywne. Stąd ostatnim pytaniem badawczym jest kwestia roli, jaką odgrywa polityka przemysłowa Arabii Saudyjskiej w zmniejszaniu zależności od zasobów naturalnych.

Zależność, o której mowa wyżej, wystawia kraj na konsekwencje niestabilności rynku ropy naftowej, co ma odzwierciedlenie w stabilności ekonomicznej i wzroście gospodarczym. Uznanie przez Arabię Saudyjską wyzwań związanych z tzw. klątwą surowcową doprowadziło do opracowania kompleksowych strategii mających na celu dywersyfikację gospodarczą. W ramach strategii dywersyfikacji władze podejmują działania mające na celu transformację struktury działalności gospodarczej w kraju, ukierunkowane na konkretne obszary. Z pomocą przychodzi polityka przemysłowa, która nie gwarantuje, ale umożliwia wsparcie niezbędne dla rozwoju przemysłowego, zmiany strukturalne, wymagające często nowej infrastruktury, przyjęcia nowych technologii, rozwoju nowych zdolności czy budowy nowych instytucji. Celem artykułu jest ocena roli polityki przemysłowej w kontekście działań na rzecz uniezależnienia rozwoju kraju od zasobów naturalnych na przykładzie Arabii Saudyjskiej. Biorąc pod uwagę wyżej zasygnalizowane pytania, artykuł skupia się na dwóch hipotezach. Pierwsza stwierdza, iż kraje zależne od zasobów naturalnych takie jak Arabia Saudyjska często praktykują relacje gospodarcze, które utrudniają dywersyfikację. Druga odnosi się do roli polityki przemysłowej Arabii Saudyjskiej, która pełni ograniczoną funkcję w zmniejszaniu zależności kraju od zasobów naturalnych. Jako wymiar teoretyczny przyjęto nowy instytucjonalizm¹, według którego to właśnie ramy organizacyjne, reguły gry wpływają na interakcje

¹ D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Dlaczego narody przegrywają*, przeł. J. Łoziński, Warszawa 2014, s. 442-447.

gospodarcze, które formułuje państwo, determinując rozwój gospodarczy. Polityka przemysłowa, której celem jest zmiana struktury gospodarczej, wpisuje się w te rozważania. Zakłada się, że nie tylko instytucje, ale także uzależnienie od ścieżki (*path dependence*)², tj. decyzje podjęte w przeszłości, mają długotrwały wpływ na przyszłe wydarzenia i wybory, co wpływa na skuteczność podejmowanych działań.

W artykule zastosowano podejście komplementarne, łączące podejście jakościowe i ilościowe. Podejście jakościowe opiera się na krytycznej analizie kluczowych dokumentów strategicznych, takich jak program „Vision 2030”, dokumenty towarzyszące, oraz na ocenie barier instytucjonalnych i strukturalnych, które ograniczają dywersyfikację bazy przemysłowej Arabii Saudyjskiej. Pozwoliło to na zidentyfikowanie mechanizmów *państwa rentierskiego* i zidentyfikowanie specyfiki saudyjskiego kapitalizmu państwowego. Z kolei podejście ilościowe obejmuje analizę danych statystycznych za lata 2010-2025, pozwalającą m.in. na operacjonalizację zjawiska kłątwy surowcowej poprzez np. badanie udziału sektora naftowego w eksporcie, badanie korelacji między cenami ropy a kształtowaniem się produktu krajowego brutto (PKB). Badano także dynamikę nowych środków polityki przemysłowej przy wykorzystaniu danych o działaniach protekcyjnych i liberalizacyjnych. Artykuł bazuje na danych pochodzących z General Authority for Statistics (Arabia Saudyjska), Ministerstwa Inwestycji Arabii Saudyjskiej, oficjalnych sprawozdań z realizacji strategii „Vision 2030”. Materiał uzupełniono o dane międzynarodowe: Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Global Trade Alert oraz GlobalStat, Statista.

KLĄTWA SUROWCOWA JAKO DETERMINANTA ROZWOJU

Istnieje głębokie przekonanie, że kraje obdarzone zasobami naturalnymi, takimi jak ropa naftowa, gaz, mogą opierać swój rozwój na tych zasobach i wykorzystywać je jako kluczową ścieżkę trwałego wzrostu gospodarczego. Dowodem są doświadczenia krajów typu Stany Zjednoczone, Kanada czy Australia, w których dostęp do zasobów surowcowych był jednym z kluczowych determinantów rozwoju. Odkrycie surowców naturalnych w tych krajach i możliwość ich eksportu dawały tradycyjnie szansę na długotrwały i zrównoważony wzrost. Jednak obserwacje poczynione przez ekonomistów, począwszy od lat 60. XX w., wskazują na wiele przykładów krajów bogatych w zasoby naturalne, które paradoksalnie osiągają słabe wyniki gospodarcze, głównie w Afryce, Ameryce Południowej i na Bliskim Wschodzie. Co więcej, kraje, które w ostatnich pięciu dekadach osiągały spektakularne sukcesy gospodarcze, nie opierały swojego modelu rozwoju na sprzedaży zasobów naturalnych w pierwszej kolejności, czego przykładem mogą być tygrysy azjatyckie³.

² D. Sedgwick, L.S. Jensen, *Path Dependence and the Roots of Interorganizational Relationship Challenges*, „Perspectives on Public Management and Governance” 2021, vol. 4, no. 1, s. 47-62.

³ A. Ito i in., *Transforming Asia: How the Asian Economy Has Been Discussed*, [w:] *The Asian Economy: Contemporary Issues and Challenges*, red. K. Goto, T. Endo, A. Ito, London–New York 2021, s. 13-27.

Badania nad krajami rozwijającymi się zwłaszcza po II wojnie światowej dowodzą, iż niekoniecznie dostęp do zasobów naturalnych jest równoznaczny z szybkim i równoważonym rozwojem, w którym uczestniczy całe społeczeństwo. Stąd pojęcie klątwy surowcowej rozumiane jako wolniejszy rozwój gospodarczy krajów dysponujących zasobami naturalnymi od krajów, które takich potencjałów nie posiadają⁴. Krajom takim jak Nigeria, Sierra Leone, Gwinea Równikowa, Gabon, Demokratyczna Republika Konga, Jemen, Czad, Sudan, Wenezuela, Boliwia, Ekwador, Azerbejdżan nie udało się przezwyciężyć ubóstwa i wkroczyć na drogę stabilnego rozwoju gospodarczego, pomimo dostępu do surowców. Uderzający w tych państwach staje się wolniejszy wzrost gospodarek przodujących w sprzedaży surowców często w nieprzetworzonej formie. Od lat 80. XX w. pojawiła się obszerna literatura, która kwestionuje konwencjonalny pogląd, że zasoby naturalne są błogosławieństwem dla krajów rozwijających się⁵. Niewłaściwe wykorzystanie zysków pochodzących z relatywnie łatwo dostępnych surowców prowadzi często do nieefektywnej polityki gospodarczej. Zjawisko to w literaturze przedmiotu określa się jako przekleństwo zasobów surowcowych czy też paradoks bogactwa⁶. Bardziej specyficzną „klątwę naftową” przypisuje się krajom, których gospodarki są w dużym stopniu uzależnione od produkcji ropy.

Istnieje wiele wyjaśnień mechanizmów prowadzących do wystąpienia klątwy surowcowej, poczynawszy od ekonomicznych, przez polityczne⁷, po uwzględnienie czynników endogenicznych⁸. Najczęstszy mechanizm, z jakim mamy do czynienia w przypadku krajów doświadczających paradoksu bogactwa, to mechanizm wypierania. W tych krajach wzrost gospodarczy jest pochodną sprzedaży surowców. A ponieważ jest to bardzo często sektor numer jeden w gospodarce, wypiera inne rodzaje działalności gospodarczej. Kraje podejmują wszelkie działania, aby rozwijać przemysł wydobywczy, który jest pewny i przynosi konkretne przychody tu i teraz, w miejsce bardziej ryzykownych sektorów, które nie dają pewności zysku w przyszłości. Tworzy to swego rodzaju błędne koło zależności gospodarczej od wydobycia surowców naturalnych. Co więcej, zaobserwowano, iż dochodzi do upadku sektora produkcyjnego po odkryciu cennego zasobu naturalnego. Wzrost bogactwa powodowany eksportem zasobów naturalnych prowadzi do aprecjacji waluty tego kraju, co w konsekwencji powoduje, że jego dobra przemysłowe są mniej konkurencyjne na rynku światowym. Najbardziej jaskrawym przykładem tego zjawiska, które określa się jako choroba holenderska, są kraje bogate

⁴ R.A. Badeeb, H.H. Lean, J. Clark, *The Evolution of the Natural Resource Curse Thesis: A Critical Literature Survey*, „Resources Policy” 2017, vol. 51, s. 123-134.

⁵ *Tamże*, s. 125-128.

⁶ R.M. Auty, *Resource-Based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Developing Countries*, New York 1990; A.H. Gelb, *Oil Windfalls: Blessing or Curse?*, New York 1989; J.D. Sachs, A.M. Warner, *The Big Push, Natural Resource Booms and Growth*, „Journal of Development Economics” 1999, vol. 59, no. 1, s. 43-76.

⁷ J.A. Robinson, R. Torvik, T. Verdier, *Political Foundations of the Resource Curse*, „Journal of Development Economics” 2006, vol. 79, no. 2, s. 447-468; M.L. Ross, *Does Oil Hinder Democracy?*, „World Politics” 2001, vol. 53, no. 3, s. 325-361.

⁸ J.D. Sachs, A.M. Warner, *The Curse of Natural Resources*, „European Economic Review” 2001, vol. 45, no. 4-6, s. 827-838.

w ropę naftową w latach 70. i 80. XX w., gdzie odnotowano zmniejszenie sektorów produkcyjnych, ponieważ polityka gospodarcza tych krajów skupiała się głównie na eksporcie ropy⁹. Model gospodarczy oparty na wydobywaniu skutkuje brakiem dywersyfikacji bazy gospodarczej, co naraża w dłuższej perspektywie gospodarkę danego kraju na negatywne konsekwencje w przypadku wyczerpania się zasobów naturalnych bądź spadku popytu na dany zasób surowcowy. Polityki gospodarcze takich krajów skupiają się na inwestycjach, które mają zwiększyć rentowność wydobywania surowców, ale jednocześnie zaniedbują inwestycje w sektorach pozasurowcowych.

Jeśli kraj opiera swój model rozwoju gospodarczego na surowcach, to w dłuższej perspektywie czasowej zasoby ludzkie specjalizują się w obsłudze kluczowego dla gospodarki sektora wydobywczego. Stąd kolejną konsekwencją w ewentualnym budowaniu alternatywy pozostają zasoby ludzkie¹⁰. Innym, ale niemniej istotnym wyzwaniem są bariery instytucjonalne dla dywersyfikacji gospodarczej¹¹. Otóż skuteczne ramy zarządzania i regulacji mają zasadnicze znaczenie dla dystrybucji dochodów pochodzących ze sprzedaży zasobów naturalnych i wspierania sektorów pozasurowcowych. Słabe instytucje nie są w stanie wdrożyć solidnych ram prawnych i ich egzekwować, co prowadzi do nieefektywnego zarządzania rentami pochodzącymi z zasobów i tym samym utrudnia dywersyfikację. Występująca korupcja i pogoń za rentą¹² są bardzo częste w krajach surowcowych i jednocześnie posiadających słabe instytucje. Tego typu zachowania przekierowują zasoby z inwestycji w sektorach pozasurowcowych i podważają wysiłki na rzecz dywersyfikacji¹³. Kraje surowcowe cierpią na brak stabilności makroekonomicznej wynikającej z niestabilnych dochodów pochodzących z surowców. Konieczna jest zatem długofalowa polityka stabilizująca wahania cen surowców naturalnych.

KLĄTWA SUROWCOWA W ARABII SAUDYJSKIEJ: PRÓBA OPERACJONALIZACJI ZJAWISKA

Kraje doświadczające paradoksu bogactwa surowcowego charakteryzują się co najmniej dwoma cechami, tj. wysokim udziałem branży wydobywczej w stosunku do PKB przekraczającym 25% i/lub wysokim udziałem eksportu surowców w całkowitym eksporcie (przekraczającym 25%)¹⁴. Ogląd praktyki gospodarczej Arabii Saudyjskiej po-

⁹ R. Wilson, *Economic Development in the Middle East*, London–New York 2022, s. 141, 146.

¹⁰ J. Di John, *Is There Really a Resource Curse? A Critical Survey of Theory and Evidence*, „Global Governance” 2011, vol. 17, no. 2, s. 167–184.

¹¹ T.L. Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley–Los Angeles–London 1997, s. 71–92; S. Hertog, *Princes, Brokers and Bureaucrats: Oil and the State in Saudi Arabia*, Ithaca–London 2010, s. 9–35.

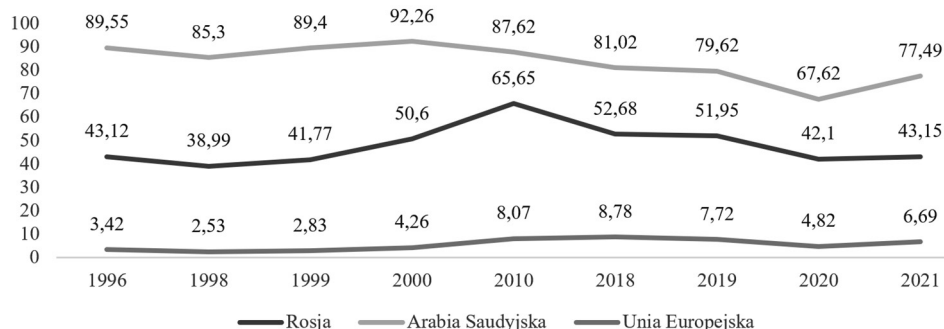
¹² A. Boschini, J. Pettersson, J. Roine, *Resource Curse or Not: A Question of Appropriability*, „The Scandinavian Journal of Economics” 2007, vol. 109, no. 3, s. 593–617.

¹³ W.Ch. Koh, *Natural Resources and Economic Development*, [w:] *Handbook of Sustainable Politics and Economics of Natural Resources*, red. S. Tsani, Cheltenham–Northampton 2021, s. 15–29.

¹⁴ B. Totleben, *Ekonomiczne i polityczne uwarunkowania upadłości państwa*, Warszawa 2018, s. 128–141.

twierdza spełnienie tych dwóch warunków. Otóż wartość wydobywanej ropy naftowej wynosi 23,6% PKB, a łączne wydobycie zasobów naturalnych 25,5% PKB¹⁵. Jednak o wysokim poziomie uzależnienia Arabii Saudyjskiej od sprzedaży surowców naturalnych przesądza udział paliw w całkowitym eksporcie, który, począwszy od połowy lat 90. XX w. do 2021 r., oscylował średnio w granicach 83% (wykres 1). Drastyczne spadki tego wskaźnika są głównie pochodną załamania się rynku surowców, tak jak np. w 2020 r. na skutek pandemii COVID-19 (67%). W porównaniu z innymi państwami, w dużym stopniu opierającymi swój model rozwoju na eksploatacji węglowodorów¹⁶ takimi jak Rosja, nie ulega wątpliwości, iż Arabia Saudyjska doświadcza kłopoty surowcowej. 77% udziału paliw w całkowitym eksporcie w zestawieniu z 43% w Rosji czyni kraj narażonym na rynki zbytu i ceny ropy naftowej na świecie. Nie ma więc przesady w stwierdzeniu, iż ambitne plany inwestycyjne państwa muszą brać pod uwagę wielkość sprzedaży ropy naftowej.

Wykres 1. Udział paliw w całkowitym eksporcie (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GlobalStat, 2025, [online] <https://trigger.eui.eu/globalstat/all/countryNotes>, 10 III 2025.

Niewątpliwie wszystkie te dane potwierdzają wysoki poziom uzależnienia gospodarki od sprzedaży surowców naturalnych. W odróżnieniu od niektórych krajów afrykańskich niekoniecznie przekłada się to drastycznie na niską dynamikę wzrostu gospodarczego, co potwierdza wykres 2. Średni wzrost gospodarczy Królestwa w latach 1980-2023 sięgał około 4,7%, podczas gdy w regionie Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej oscylował wokół 4,2%. Jednak odnotować należy tylko w ostatniej dekadzie stosunkowo wysokie wahania tego wskaźnika oscylujące od -0,8 w 2023 do 7,5 w 2022 r.¹⁷ Przy takim wahanu wskaźnika wzrostu gospodarczego bardzo trudno planować

¹⁵ Dane za 2021 r. Zob. World Bank Group, *Sustainable Development Goals (SDGs)*, [online] [https://databank.worldbank.org/source/sustainable-development-goals-\(sdgs\)](https://databank.worldbank.org/source/sustainable-development-goals-(sdgs)), 10 III 2025.

¹⁶ R. Wilson, *Economic Development...*, s. 140-141.

¹⁷ World Bank Group, *World Development Indicators*, 2025, [online] <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.KD.ZG&country=>, 10 III 2025.

politykę gospodarczą w dłuższej perspektywie. Powodem są m.in. czynniki zewnętrzne, a zwłaszcza średnia cena za baryłkę ropy naftowej, o czym będzie jeszcze mowa w niniejszym artykule.

POLITYKA PRZEMYSŁOWA A UZALEŻNIENIE OD SUROWCÓW

Jednym ze sposobów kształtowania modelu gospodarczego jest nieco zapomniana w XX w. polityka przemysłowa. Obecnie przyjmuje się, że stanowi ona pomoc rządową dla przedsiębiorstw w celu pobudzenia lub przekształcenia określonej działalności gospodarczej, w szczególności dla firm lub rodzajów przedsiębiorstw w zależności od ich działalności, technologii, lokalizacji, wielkości lub wieku¹⁸. Na poziomie makro polityka przemysłowa dąży do zmiany struktury działalności gospodarczej w danym kraju i stanowi odpowiedź na wyzwania społeczno-gospodarcze i środowiskowe, którym siły rynkowe nie są w stanie sprostać. Obejmuje ona różnego rodzaju środki wsparcia dla przedsiębiorstw, począwszy np. od inwestycji w badania i rozwój, przez wsparcie przedsiębiorców, po politykę inwestycyjną¹⁹.

W ciągu ostatniej dekady polityka przemysłowa coraz bardziej zyskuje na znaczeniu. Głównie ze względu na kryzysy i szoki, jakim podlega gospodarka światowa, a co za tym idzie – gospodarki narodowe. Pandemia COVID-19, kryzys łańcuchów dostaw, narastająca konkurencja strategiczna USA-Chiny to tylko kilka z nich. Programy takie jak „Chips for America” czy „Made in China 2025” sygnalizują powrót do polityki przemysłowej jako jednego z kluczowych instrumentów wspierania wzrostu gospodarczego także wśród największych gospodarek na świecie. Wszystko to wpływa na polityki gospodarcze poszczególnych państw w kierunku zwiększenia niezależności gospodarczej, a to bardzo często wymaga interwencjonizmu państwowego, na który mogą sobie pozwolić najczęściej kraje uprzemysłowione o wysokich dochodach. Ponieważ polityka przemysłowa koncentruje się na zmianach strukturalnych w gospodarce, idzie to w parze z polityką konkurencji, polityką podatkową, handlową i inwestycyjną, a nawet z ogólnymi ramami polityki biznesowej²⁰.

Dane *Global Trade Alert* wskazują na znaczący wzrost nowych zastosowań polityki przemysłowej tak na poziomie kraju, sektora, jak i poszczególnych lat (wykres 2). W ciągu ostatniej dekady liczba stosowanych instrumentów polityki przemysłowej wzrosła trzykrotnie. Dotyczy to zwłaszcza nowych środków o charakterze dyskryminacyjnym z punktu widzenia handlu międzynarodowego, czyli praktyk, które faworyzują niektóre produkty pochodzące z danych krajów. Jednocześnie obserwujemy wzrost środków liberalizujących, które usuwają, redukują bariery handlowe, przyczyniając się

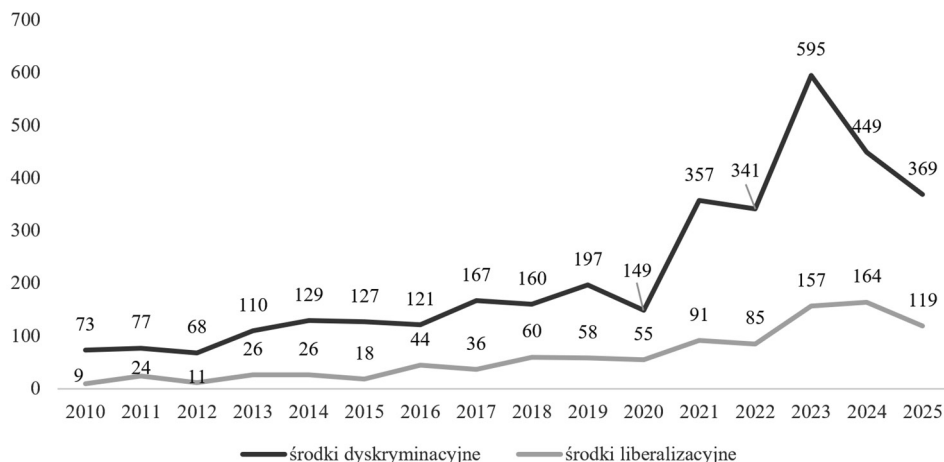
¹⁸ OECD, *Industrial Policy*, 2025, [online] <https://www.oecd.org/en/topics/industrial-policy.html>, 10 III 2025.

¹⁹ Ch. Criscuolo i in., *An Industrial Policy Framework for OECD Countries: Old Debates, New Perspectives*, „Policy Papers” 2022, no. 127, s. 14.

²⁰ *Tamże*.

do zwiększenia efektywności ekonomicznej. Tendencje liberalizacyjne wyraźnie ustępują środkom protekcyjnym – tylko w 2024 r. tych pierwszych wprowadzono 164, a protekcyjnych aż 449. Arabia Saudyjska jedynie w 2024 r. ustanowiła 30 nowych środków w ramach polityki przemysłowej i handlowej, głównie o charakterze protekcyjnym²¹.

Wykres 2. Nowe środki polityki przemysłowej w układzie rocznym
(w podziale na dyskryminacyjne i liberalizacyjne)



Źródło: Global Trade Alert, *New Policies per Year*, [online] <https://globaltradealert.org/>, 10 III 2025.

Jeśli przyjąć, że polityka przemysłowa to celowe działania państwa mające wspierać określone rodzaje działalności gospodarczej lub określone sektory, to nie ulega wątpliwości, iż jest szczególnie pomocna przy tworzeniu nowych przemysłów, nowych rodzajów działalności o dużym potencjale konkurencyjnym i innowacyjnym²². Państwa opierające swój rozwój gospodarczy na zasobach naturalnych w sposób szczególnie potrzebują zmian strukturalnych. Wspieranie raczkujących branż o wysokim potencjalnie konkurencyjności bardzo często uznaje się za pożądane. Wśród takich przykładów można choćby wskazać Chiny, Japonię, Koreę Południową czy Tajwan. Praktyka

²¹ Global Trade Alert, *Activity Tracker*, [online] https://globaltradealert.org/activity-tracker?ge=4&i=682&ki=1&ka=1&ko=0&na=0,999&ast=oneplus&nai=all&kim=1&iis=oneplus&ni=1,999&ke=1&ies=oneplus&nei=all&ky=1&kin=1&krn=1&anp=2024-01-01,2025-03-02&kifd=1&kit=0&kmc=1&kil=1&kef=1&kt=1&kcf=1&kas=0&apit=tree&kap=1&kid=1&kr=1&ij=any&ih=any&cp=2020,2025&tp=2022,2022&td=current&cytd=1&iyd=1&cv=intervention_id&ct=sum&type=entries, 10 III 2025.

²² J.A. Hillman, I. Manak, *Rethinking International Rules on Subsidies*, Council Special Report No. 96, The Council on Foreign Relations, 2023, [online] https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/Rethinking%20International%20Rules%20on%20Subsidies_0.pdf?_gl=1*1ydwf6r*_gcl_au*MTU1MzIyNzI3LjE3MjU1NDMzNDk.*_ga*MTU0ODc3MDMwMy4xNzI1NTQzZmZUw*_ga_24W5E70YKH*MTcyNTU0MzU0OS4xLjAuMTcyNTU0MzU1MC41OS4wLjA, 10 III 2025.

polityki przemysłowej wskazuje na jej wykorzystywanie także na rzecz inwestycji publicznych. Jednocześnie spotyka się to z krytyką z uwagi na argument, iż rząd nie wie lepiej w co inwestować aniżeli prywatni przedsiębiorcy. Do tego należy wskazać także na nie zawsze pozytywne doświadczenie inwestycji publicznych nie tylko z punktu widzenia efektywności ekonomicznej, którą bardzo trudno uchwycić, ale przede wszystkim stronniczości i sprzyjania politycznym zwolennikom podczas wielkich publicznych inwestycji. Doprowadza to do tego, iż argumenty natury ekonomicznej ustępują argumentom politycznym i społecznym²³.

Dotychczas nie wypracowano konsensusu wokół skuteczności, a tym samym zasadności stosowania polityki przemysłowej. Co więcej, doświadczenia w regionie Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej (MENA) wskazują na niską skuteczność tego typu przedsięwzięć. Obserwacje przeprowadzone w Egipcie, Maroku i Turcji za okres 1980-2000 dowodzą, iż selektywna interwencja państwa nie przyczyniła się do dywersyfikacji gospodarek i zasadniczej zmiany ich struktury. Biorąc pod uwagę początkową, wąską bazę przemysłową, nie znaleziono potwierdzenia nie tylko na dywersyfikację, ale także na poprawę całkowitej produktywności czynników produkcji w czasie. Wśród powodów tej sytuacji należy wymienić niski poziom efektywności działań władz publicznych, w szczególności na etapie projektowania i implementacji²⁴. Podkreśla to rolę instrumentów nie tylko podaźowych (tworzenie warunków dla firm i przemysłów) i popytowych (tworzących rynek zbytu), ale także w sferze zarządzania publicznego (krajowa i międzynarodowa kooperacja z interesariuszami).

MODEL GOSPODARCZY ARABII SAUDYJSKIEJ: MIĘDZY ROPĄ NAFTOWĄ A PAŃSTWEM

Arabia Saudyjska posiada największe na świecie zasoby ropy naftowej, które stanowią około 17% światowych złóż i w 2019 r. obejmowała 297,6 mld baryłek. Oznacza to, że przy obecnym poziomie wydobycia kraj może eksploatować swoje złoża jeszcze przez prawie 69 lat²⁵. Ropa naftowa ma kluczowe znaczenie dla saudyjskiej gospodarki, gdyż zapewnia ogromne dochody budżetowe pochodzące z eksportu tego surowca. Stanowi to zarówno siłę, jak i potencjalne zagrożenie dla długoterminowej stabilności ekonomicznej kraju. Rozwój gospodarczy kraju jest silnie uzależniony od popytu oraz cen surowca na świecie. Załamanie gospodarcze wśród odbiorców surowca już niejednokrotnie wpływało na możliwości eksportowe kraju. Na przykład azjatycki kryzys gospodarczy wpłynął na spadek ceny surowca za baryłkę z 26 USD w 1996 do 10 USD

²³ A. Galal, *Comparative Assessment of Industrial Policy in Selected Mena Countries: An Overview*, [w:] *Industrial Policy in the Middle East and North Africa: Rethinking the Role of the State*, red. A. Galal, Cairo 2008, s. 1-7.

²⁴ *Tamże*.

²⁵ BP, *Statistical Review of World Energy*, 69th ed., 2020, s. 13-15, [online] <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2020-full-report.pdf>, 10 III 2025.

w 1998 r. Po czym cena za baryłkę zaczęła gwałtownie rosnąć na skutek wzrostu popytu spowodowanego wejściem Chin do Światowej Organizacji Handlu w 2001 r. Stąd polityka gospodarcza Arabii Saudyjskiej oscyluje wokół zwiększania lub zmniejszania podaży ropy na rynkach światowych. Prognozy dotyczące zapotrzebowania na saudyjską ropę naftową przewidują stopniowe zmniejszanie popytu na ropę w krajach wysoko rozwiniętych, głównie za sprawą alternatywnych źródeł energii, wprowadzania nowoczesnych technologii nieopartych na spalaniu węglowodorów w transporcie (np. samochody elektryczne)²⁶. Królestwo jest także skazane na poszukiwanie alternatywnych rynków zbytu w regionach, które są bardzo energochłonne, np. azjatyckie kraje rozwijające się. Uzależnienie PKB od wahań cen ropy naftowej powoduje konieczność dywersyfikacji źródeł dochodu, głównie poprzez rozwój sektorów pozasurowcowych.

Gospodarka Królestwa Arabii Saudyjskiej jest systemem opartym na rynku z wyrażną obecnością państwa poprzez zasoby, które kontroluje – w tym sensie przypomina chiński kapitalizm państwowy²⁷. Nie jest to jednak analogiczny do chińskiego model, ponieważ odróżnia go chociażby personalistyczny charakter, napędzany przez aspiracje i nadawanie kierunków działań wyznaczanych przez księcia koronnego Mohameda ibn Salmana. Nie skupia się tak mocno na budowaniu systemu przedsiębiorstw państwowych i biurokracji mającej przewodzić biznesowi, zamiast tego kieruje politykę rozwoju państwa i zasoby przez ograniczone kanały, głównie państwowe fundusze majątkowe. Kapitalizm państwowy w Arabii Saudyjskiej przejawia się więc w centralizacji władzy gospodarczej, zdominowanej przez Publiczny Fundusz Inwestycyjny (PIF) oraz narodową spółkę naftową, Saudi Aramco. PIF jest kluczowym instrumentem w transformacji gospodarczej, który ma na celu inwestycje nie tylko w krajowe projekty, ale także zagraniczne akwizycje. Model ten wykorzystuje bogate zasoby ropy naftowej do finansowania wydatków rządowych i stymulowania aktywności gospodarczej²⁸.

Uzależnienie wzrostu gospodarczego Arabii Saudyjskiej od polityki państwa polega głównie na dominującej jego roli w gospodarce oraz zdolności do generowania popytu przez zatrudnienie w sektorze publicznym. Ten keynesowski model wzrostu oparty jest na wydatkach rządowych, które stają się głównym czynnikiem napędzającym gospodarkę, szczególnie w kontekście niezależności od ropy naftowej. Saudyjski kontrakt społeczny opiera się na podziale bogactwa za pośrednictwem państwa, które zapewnia obywatelom dostęp do miejsc pracy (np. w sektorze publicznym) oraz stosuje różnorodne formy wsparcia najbiedniejszych (np. w formie wypłat miesięcznych dla gospodarstw domowych o niższych dochodach). Ten system buduje określone oczekiwania społeczne – obywatele oczekują zapewnienia stabilności zatrudnienia i wsparcia życia codziennego. Powyższe wpływa na dynamikę reform, ponieważ środki zamiast na inwestycje zmieniające strukturę gospodarczą na bardziej niezależną od ropy naftowej,

²⁶ M. Kaliski, A. Szurlej, M. Białek, *Rola Królestwa Arabii Saudyjskiej w bilansowaniu światowego rynku ropy naftowej w latach 1989-2011*, „Nafta-Gaz” 2012, R. LXVIII, s. 5, 8-11.

²⁷ M. Świstak, *Regional Policy in China: Development and Strategic Challenges*, Gottingen 2023, s. 31-37.

²⁸ K.E. Young, *Saudi State Capitalism*, [w:] *The Economy of Saudi Arabia in the 21st Century: Prospects and Realities*, red. J. Sfakianakis, Oxford 2024, s. 142.

przeznaczane są na wydatki społeczne. Społeczny opór przed dążeniem do zmniejszenia transferów publicznych i zmniejszeniem zatrudnienia w sektorze publicznym przekłada się na mniejszą elastyczność we wprowadzaniu reform²⁹.

Jednocześnie przed Arabią Saudyjską stoją poważne wyzwania związane z transformacją modelu rozwoju w kierunku uniezależnienia od ropy naftowej. Głównymi problemami są: ograniczona zdolność przyciągania inwestycji zagranicznych (FDI) oscylujących wokół 3% PKB (2022)³⁰, strach inwestorów przed dominacją państwa oraz niepewność związana z polityką zagraniczną. Dodatkowo sama struktura gospodarki, opierająca się na wydobywaniu ropy, także zniechęca do rozwoju innowacyjnych sektorów oraz działalności niezwiązanej z surowcami. Pomimo ambitnych planów dywersyfikacji, takich jak poprawa regulacji dla inwestorów zagranicznych i większe prawa własności dla obywateli, rzeczywistość pokazuje, że dominacja państwa oraz osobiste ambicje lidera mogą zagrażać rozwojowi zdrowego ekosystemu przedsiębiorczości w kraju³¹. W sumie obecny model rozwoju stanowi pochodną historycznych uwarunkowań, a także nowych wyzwań, które wymagają przemyślanej strategii transformacji.

POLITYKA PRZEMYSŁOWA ARABII SAUDYJSKIEJ NA RZECZ DYWERSYFIKACJI

Polityka przemysłowa Arabii Saudyjskiej na lata 2016-2030 opiera się przede wszystkim na kompleksowym planie „Vision 2030”³², który ma na celu transformację gospodarki Królestwa i zmniejszenie jego zależności od ropy naftowej. Nie jest to pierwsza tego typu inicjatywa; poprzednie plany pięcioletnie miały ograniczony wpływ na dywersyfikację gospodarki, zazwyczaj nie osiągały zakładanych celów³³. Zasadniczo obecne cele polityki przemysłowej można sprowadzić do trzech elementów: (a) dywersyfikacji, (b) zrównoważonego wzrostu (sektorowego, społecznego) oraz (c) budowania podstaw dla innowacyjności i konkurencyjności.

Jednym z głównych celów polityki przemysłowej jest dywersyfikacja gospodarki i odejście od jej silnego uzależnienia od ropy naftowej. Wiąże się to z rozwojem innych sektorów i działań, takich jak turystyka, rozrywka, usługi czy po prostu

²⁹ S. Hertog, *The Political Economy of Reforms under Vision 2030*, [w:] *The Economy of Saudi Arabia...*, s. 366, 373.

³⁰ Ministry of Investment, *Saudi Arabia Foreign Direct Investment Report*, I 2024, s. 13, [online] <https://misa.gov.sa/app/uploads/2024/03/saudi-arabia-foreign-direct-investment-report-january-2024.pdf>, 10 III 2025.

³¹ K.E. Young, *Saudi State Capitalism...*, s. 168.

³² *Vision 2030 Kingdom of Saudi Arabia*, [online] https://www.vision2030.gov.sa/media/rc0b5oy1/saudi_vision203.pdf, 10 III 2025.

³³ M.C. Thompson, N. Quilliam, *Saudi Vision 2030: Repurposing Ministries and Creating New Institutions*, [w:] *The Economy of Saudi Arabia...*, s. 328; J. Sfakianakis, Z. Tzannatos, *The Entropic Growth of the GCC Economies: Will Saudi Arabia Be Different in the Future?*, [w:] *The Economy of Saudi Arabia...*, s. 27-39; J. Euch, A. Omri, A.A. Al-Tit, *The Pillars of Economic Diversification in Saudi Arabia*, „World Review of Science, Technology and Sustainable Development” 2018, vol. 14, no. 4, s. 330-343.

przedsiębiorczość prywatna. To także inwestycje publiczne polegające na przykład na budowie dróg, autostrad, nowoczesnych miast oraz infrastruktury społecznej (np. edukacyjnej). Priorytet zrównoważonego rozwoju odnosi się z jednej strony do tworzenia warunków do długotrwałego zbalansowanego rozwoju, a z drugiej do kwestii społecznych, takich jak tworzenie miejsc pracy, wzrost jakości usług zdrowotnych i edukacyjnych. Tworzenie nowych miejsc pracy dla obywateli Arabii Saudyjskiej w sektorze prywatnym jest priorytetem, ponieważ w początkowym okresie implementacji „Vision 2030” stopa bezrobocia była wysoka i oscylowała wokół 17%. Wymaga to podejmowania działań na rzecz uzupełnienia kwalifikacji siły roboczej o nowe umiejętności niezbędne w sektorach pozasurowcowych. W ramach zrównoważonego rozwoju nie sposób pominąć milczeniem implementacji praktyk gospodarczych mających zmniejszyć wpływ gospodarki na środowisko i podnieść poziom jego ochrony. Polityka ta ma również na celu doprowadzenie do zmian kulturowych poprzez promowanie nowego modelu gospodarczego, w tym bardziej otwartego i integracyjnego społeczeństwa.

Program „Vision 2030” obejmuje znaczące reformy polityki fiskalnej i budżetowej w celu zmniejszenia deficytu budżetowego i osiągnięcia równowagi budżetowej, która jest pokłosiem nierównowagi dochodów pochodzących z ropy naftowej. Ma to zasadnicze znaczenie dla utrzymania stabilności gospodarczej i wspierania długoterminowego wzrostu, ale jednocześnie stoi w sprzeczności z zamiarem szerokich inwestycji ze środków publicznych. Obrazuje to dobitnie trudną sytuację, w jakiej znajduje się gospodarka Królestwa. Niestabilne, często spadające światowe ceny ropy naftowej generują mniejsze możliwości wydatkowania środków publicznych, np. na cele inwestycji publicznych i społecznych. Polityka przemysłowa jest próbą ucieczki do przodu w postaci szerokich inwestycji publicznych mających kreować przyszłą konkurencyjność kraju, aczkolwiek nie tylko. Wymusza to konieczność podejmowania działań racjonalizujących wydatkowanie finansów publicznych lub ustanawiania nowych podatków. Ostatnim priorytetem jest budowanie podstaw konkurencyjności, głównie rozumiane jako innowacyjność i zdolność do wytwarzania dóbr i usług, na które jest zapotrzebowanie. Tradycyjnie od kilku dekad w tego typu działaniach planuje się wspierać badania i rozwój oraz zachęcać do wdrażania nowych technologii w sektorach pozasurowcowych, niemniej istotne pozostaje wspieranie przedsiębiorczości jako takiej³⁴.

Gdy analizuje się cele polityki przemysłowej, to nie ulega wątpliwości, iż te wyrażone w programie „Vision 2030” mają charakter kompleksowy, ponieważ obejmują bezpośrednie wydatki rządowe, dywersyfikację sektorową (w szczególności rozwój turystyki), skupienie na sferze badawczo-rozwojowej, reformy instytucjonalne i regulacyjne. Wymaga to podkreślenia, ponieważ niezwykle rzadko można spotkać się ze strategiami, które starają się mitygować złożone wyzwania: społeczne, gospodarcze, polityczne, a nawet kulturowe w tym samym czasie. Pozytywnie należy także ocenić wszechstronność planowanych działań – doświadczenia polityki przemysłowej w innych krajach wskazują na konieczność uwzględnienia wielu czynników rozwojowych.

³⁴ D. Moshashai, A.M. Leber, J.D. Savage, *Saudi Arabia Plans for Its Economic Future: Vision 2030, the National Transformation Plan and Saudi Fiscal Reform*, „British Journal of Middle Eastern Studies” 2018, vol. 47, no. 3, s. 381-401.

Mimo to należy odnotować, iż implementacja polityki przemysłowej napotyka trudności finansowe i to pomimo ogromnych wpływów budżetowych pochodzących z ropy naftowej, co skutkuje napięciami. Szacuje się, że realizacja programu „Vision 2030” wiąże się z koniecznością wyasygnowania ogromnej kwoty, tj. 1,3 bln USD. Polityka przemysłowa w takim kształcie nie niweluje tego napięcia, a nawet przyczynia się do jego zwiększenia. Trudno sobie bowiem wyobrazić utrzymanie wydatków społecznych i inwestycyjnych przy malejącym znaczeniu wpływów ze sprzedaży ropy naftowej. Jednym ze skutków jest spadek rezerw strategicznych i wzrost długu publicznego. Po raz kolejny należy powtórzyć, iż powodzenie polityki determinować będą wpływy ze sprzedaży surowców. Konieczne jest dokonanie wyboru i wydaje się, że władze podjęły już taką decyzję, nadając pierwszeństwo wydatkom inwestycyjnym nad społecznymi, tak charakterystycznym dla państwa typu rentierskiego.

Nie można odmówić władzom ambitnej wizji realizacji w stosunkowo krótkim czasie tak wielu przedsięwzięć absorbujących nie tylko ogromne zasoby organizacyjne, ale przede wszystkim finansowe. Przegląd sektorów, które podlegają wsparciu, musi budzić podziw, gdyż znajdują się tam takie jak m.in. turystyka, energetyka odnawialna, motoryzacja czy sztuczna inteligencja i technologie medyczne (schemat 1). Niewątpliwie to dobrze, iż nie skupiono się na jednej branży, ale potraktowanie priorytetowo aż 30 sektorów może skutkować zbyt dużym rozproszeniem zasobów tak finansowych, jak i organizacyjnych między zbyt wiele celów. Te ostatnie stają się kluczowe, gdy weźmie się pod uwagę fakt, iż w znacznej części spośród nich Saudyjczycy muszą polegać na partnerach zewnętrznych, ponieważ sami nie posiadają doświadczenia i wiedzy, aby rozwijać konkretny sektor produkcji czy też usług. Konieczny jest przynajmniej na początku transfer, który również po wytworzeniu infrastruktury nadal będzie generować koszty. Saudyjczycy są w tym kontekście pozbawieni jednej z kluczowych przewag, tj. relatywnie taniej siły roboczej, jeśli mowa o krajowych zasobach pracy. Dodatkowo z szerszej perspektywy międzynarodowej konkurencyjności Królestwo zamierza rozwijać branże wysokiego przetworzenia (*high-tech*), które już są obecne i rozwijane na świecie. Powstaje pytanie, jakie przewagi konkurencyjne planuje się stworzyć, aby wyprzedzić rywali gospodarczych, nie tylko z regionu (np. tradycyjna konkurencja ze Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi), skoro celem jest stanie się *globalną potęgą inwestycyjną*³⁵.

Mimo to należy podkreślić, iż nową jakość może, aczkolwiek nie musi stanowić połączenie różnych rozwiązań spod znaku *smart city*, przemysłu 4.0 z tzw. zielonymi technologiami w jednym miejscu. Przykładem może być megaprojekt NEOM³⁶, gdzie za olbrzymią kwotę 500 mld USD publicznych środków planuje się budowę od podstaw miasta przyszłości na pustyni. Zeroemisyjnego, bez samochodów, napędzanego w całości energią odnawialną, samowystarczalnego żywnościowo, które ma stanowić regionalny hub finansowo-gospodarczy. Zaplanowano budowę zintegrowanej infrastruktury

³⁵ Ministry of Investment, *Saudi Arabia Foreign Direct...*, s. 3.

³⁶ Megaprojekt składa się z projektów szczegółowych takich jak: The Line, Oxagon, Trojena i Sindalah. Por. L. Tholot, *In Numbers: Saudi Vision 2030 Projects*, 10 VII 2023, [online] <https://www.mepmidleecast.com/projects/in-number-saudi-vision-2030-projects>, 10 III 2025.

takiej jak port lotniczy, centrum logistyczne i zaawansowane zakłady produkcyjne. Zakłada się, że w 2030 r. miasto będzie miało prawie milion mieszkańców i będzie odznaczać się doskonałością ekonomiczną w 15 sektorach zgromadzonych łącznie w pięciu specjalnych strefach ekonomicznych³⁷. Pełne wykorzystanie takich stref wymagałoby znaczącego zwiększenia bezpośrednich inwestycji zagranicznych z 3% PKB w 2022 do planowanych 5,7% w 2030 r.³⁸, co będzie stanowiło duże wyzwanie.

Schemat 1. Lista priorytetowych dziedzin w ramach polityki przemysłowej na lata 2016-2030 według programu „Vision 2030”

Turystyka	Rozrywka i kultura	Energetyka odnawialna	Zielone technologie	Farmaceutyka	Przemysł metalurgiczny i stalowy
Przemysł tworzyw sztucznych	Przemysł AGD	Motoryzacja	Przemysł kosmiczny	Technologie medyczne	Sztuczna inteligencja
Infrastruktura kolejowa	Infrastruktura drogowa	Infrastruktura lotnicza	Infrastruktura portowa	Infrastruktura sportowa	Infrastruktura miejska
Smart city	Przemysł zbrojeniowy	Logistyka	ICT	Badania i rozwój	Biotechnologia
Rolnictwo	Rybołówstwo	Edukacja	Usługi publiczne	Usługi finansowe	Usługi cyfrowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Vision 2030 Kingdom of Saudi Arabia*, [online] https://www.vision2030.gov.sa/media/rc0b5oy1/ngli_vision203.pdf, 10 III 2025; *Annual 2030 Vision 2030 Annual Report 2023*, [online] https://www.vision2030.gov.sa/media/xi2jlj0y/nglish_vision2030_annual_report_2023.pdf, 10 III 2025.

WYZWANIA DYWERSYFIKACJI GOSPODARCZEJ

Biorąc pod uwagę niski poziom zaawansowania niektórych projektów szczegółowych, należy zaznaczyć, że bardzo mało prawdopodobne jest wypełnienie tych zamierzeń w perspektywie 2030 r. Megaprojekt Neom należy więc traktować jako swego rodzaju

³⁷ Bierze się pod uwagę następujące sektory: biotechnologię, projektowanie i budownictwo, edukację, badania i innowacje, energię, rozrywkę i kulturę, usługi finansowe, żywność, zdrowie i dobre samopoczucie, produkcję, media, mobilność, sport, technologię i technologie cyfrowe, turystykę oraz wodę. Por. *About Neom*, [online] <https://www.neom.com/en-us/about>, 10 III 2025; *The Kingdom of Saudi Arabia Investing in Saudi Arabia's Special Economic Zones*, [online] <https://sez.ecza.gov.sa/pdf/ECZA%20Brochure%20ENGLISH.pdf>, 10 III 2025.

³⁸ Ministry of Investment, *Saudi Arabia Foreign Direct...*, s. 3.

eksperyment, którego *a priori* nie należy spisywać na straty. Nawet jeśli zgodnie z oficjalnymi zapowiedziami stworzy się nowy standard regulacyjny, wykorzysta strategiczną lokalizację, przyciągnie talenty z całego świata, zorganizuje się miasto w zrównoważony sposób, zapewniając dobre samopoczucie i możliwość doskonalenia mieszkańców, należy zbudować podstawy do tworzenia nowych miejsc pracy we wskazanych sektorach, co będzie zadaniem niezwykle wymagającym³⁹. Co więcej, nie jest oczywiste, w jaki sposób projekty takie jak Neom – zrobotyzowane miasto w północno-zachodniej części kraju – zapewni miejsca pracy dla krajowej siły roboczej.

Tabela 1. Efekty polityki przemysłowej w Arabii Saudyjskiej

Rok	Przychody niezwiązane z ropą naftową (mld USD)	Przychody z ropy naftowej (mld USD)	Średnia cena za baryłkę (USD)	PKB (mld USD)	Wzrost PKB (%)	Inwestycje w środki trwałe (jako % PKB)
2016	45	134	39,3	646,4	2,4	25,6
2017	52	138	51,3	683,8	0,1	23,9
2018	76	166	68,4	786,5	2,8	20,7
2019	85	202	63,4	793	0,8	22,3
2020	98	131	35,3	700,1	-4,3	24
2021	107	150	68,4	833,5	4,3	24,2
2022	109	326	95,5	1108,6	8,7	23,1
2023	122	310	82,5	1067,6	-0,9	27,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: World Bank Group, *World Development Indicators*, [online] <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>, 10 III 2025; U.S. Energy Information Administration, *Petroleum & Other Liquids*, [online] <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=ISA0000004&f=A>, 10 III 2025; *Historical Crude Oil Prices*, [online] <https://inflationdata.com/articles/inflation-adjusted-prices/historical-crude-oil-prices-table/>, 10 III 2025; General Authority for Statistics Saudi Arabia, *GASTAT Statistical Database*, [online] <https://database.stats.gov.sa/home/landing>, 10 III 2025; International Monetary Fund, *Saudi Arabia*, [online] <https://www.imf.org/en/Countries/SAU>, 10 III 2025.

Mimo iż za 2023 r. około 87% wskaźników programu „Vision 2030” jest realizowanych zgodnie z zamierzeniami, to zasadniczy problem braku dywersyfikacji gospodarki pozostaje nadal nierozwiązany. Dane z tabeli 1 wskazują, iż średni roczny wzrost przychodów niezwiązanych z ropą naftową wyniósł 15,98%, a średni roczny wzrost przychodów z ropy naftowej w badanym okresie – 19,53%. Działania na rzecz dywersyfikacji gospodarczej można ocenić jako bardzo skromne, skoro wzrost przychodów niezwiązanych z ropą naftową nie przewyższał wzrostu przychodów z ropy naftowej. Nie ulega wątpliwości, iż wyższe ceny za baryłkę prowadzą do wyższych przychodów

³⁹ *About Neom...*

z ropy naftowej, a to przekłada się na wyższy PKB – ta korelacja jest bardzo silna, ponieważ wynosi 0,93. Wyraźnie odnotować to należy w przypadku roku 2020, w którym z powodu zamknięcia wielu gospodarek na skutek pandemii COVID-19 średnia cena ropy naftowej za baryłkę spadała do poziomu 35,5 USD. Wówczas Arabia Saudyjska zanotowała wzrost gospodarczy na poziomie -4,3%.

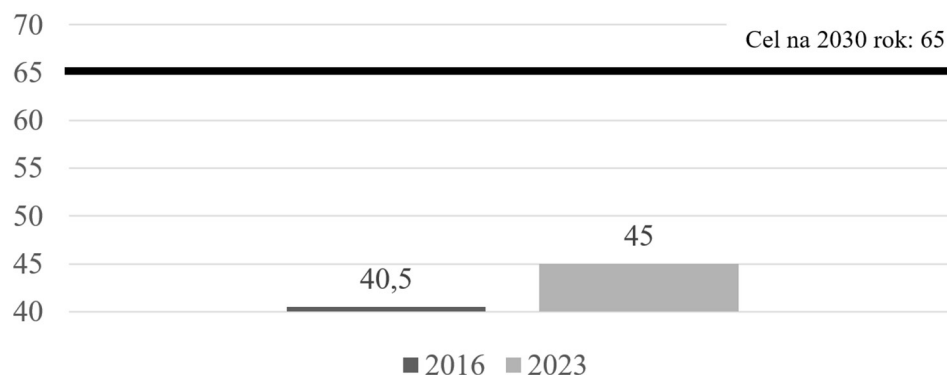
Korelacja między ceną za baryłkę a stosunkiem przychodów niezwiązanych z ropy naftową do przychodów z ropy naftowej wynosi -0,34. Sugeruje to, że wyższe ceny za baryłkę mogą zmniejszać proporcję przychodów niezwiązanych z ropy naftową w stosunku do przychodów z ropy naftowej. Jednocześnie wzrost średniej ceny za baryłkę do 95,5 USD w 2022 r. skutkował wzrostem PKB z 833 mld USD w 2021 do 1108 mld USD w 2022 r. Natomiast wydatki inwestycyjne w stosunku do PKB pozostają na stosunkowo stabilnym poziomie (średnia za lata 2016-2023 to 23,9%). Jednak w ujęciu realnym przy spadku PKB, np. w 2020 r., są to relatywnie mniejsze środki. Mianowicie w roku 2020 mimo że inwestycje wyniosły 24,2% (co stanowiło 168 mld USD) – podczas gdy w rekordowym pod względem ceny za baryłkę 2022 r. wydatki stanowiły zaledwie 23,1% – to wydatki inwestycyjne wyniosły aż 256 mld USD. Co więcej, tradycyjnie pozostające w nierównowadze proporcje przychodów niezwiązanych z ropy naftową do przychodów z ropy naftowej oscylują wokół 1/3. Odnotować można bardziej zrównoważone wartości tylko w latach zmniejszenia wielkości przychodów z ropy naftowej. Mimo iż wzrost sektora pozasurowcowego zmierza w pozytywnym kierunku, to nadal po ośmiu latach wdrażania strategii „Vision 2030” gospodarka Arabii Saudyjskiej jest wysoce uzależniona od sprzedaży ropy naftowej nie tylko w kontekście wzrostu gospodarczego, ale przede wszystkim inwestycji, które są podstawą polityki przemysłowej ukierunkowanej na dywersyfikację bazy przemysłowej. Rozwój sektorów niezwiązanych z ropy naftową nabiera coraz to większego znaczenia. Udział działalności niezwiązanej z ropy naftową w PKB wzrósł z około 65% do 67% w latach 2016-2023. Poprawa ta była częściowo spowodowana zmniejszoną produkcją ropy naftowej, a nie wyjątkowym wzrostem części gospodarki niezwiązanej z ropy naftową.

Głównym wyzwaniem wydaje się niedostatecznie rozwinięty sektor prywatny, produktywność oraz segmentacja rynku pracy. Rozwój sektora prywatnego jest jednym z priorytetów polityki przemysłowej, stąd tak wiele miejsca poświęca się rozwojowi biznesu. Mimo że ok. 60% zasobów siły roboczej pracuje w sektorze prywatnym, to nie cieszy się on powodzeniem. Jest tak ponieważ w tej części rynku pracy średnie zarobki są średnio o 40% niższe niżeli w sektorze publicznym. Dlatego jest on zdominowany przez obcokrajowców, najczęściej imigrantów zarobkowych. Zdecydowana większość obywateli Arabii Saudyjskiej woli pracować w sektorze państwowym jako bardziej stabilnym i lepiej płatnym, co powoduje niewielką mobilność między sektorami. Jak wynika z danych, około 3,6 mln obywateli zatrudnionych jest w sektorze publicznym, podczas gdy tylko 1,7 mln w sektorze prywatnym⁴⁰. Miliony miejsc pracy, które tworzą rząd i instytucje publiczne, paradoksalnie zmniejszają chęć do pracy w sektorze prywatnym. Zatrudnienie w sektorze publicznym generuje główny popyt konsumpcyjny.

⁴⁰ S. Hertog, *The Political Economy...*, s. 361-365.

Stagnacja zatrudnienia w sektorze prywatnym od 2015 r. jest dowodem na ograniczone możliwości rozwoju w tej dziedzinie, a niskie wynagrodzenia w sektorze prywatnym ograniczają jego atrakcyjność dla obywateli Królestwa.

Wykres 3. Udział sektora prywatnego w PKB (%)



Źródło: Ministry of Investment, *An Economic Overview of the National Investment Strategy of the Kingdom of Saudi Arabia*, 2021, s. 6-8, [online] <https://www.investsaudi.sa/medias/An-Economic-Overview-of-the-NIS-of-the-Kingdom-english.pdf?context=bWFzdGVyfHJvb3R8MTA0Mzc0MHxhcHBsaWNhdGlubi9wZGZ8aGRiL2hkMi84OTUyMjI5OTIwNzk4LnBkZnw4YjgzNmVjYWwNiMDZiY2I0YTllM2Q0YWU5NzAxYWNjNmEyZjJmZjNkMjc1OWE5YTU5NGJiNjc5MWIwNDc4Zmly&attachment=true>, 20 III 2025; Statista, *Private Sector Share of GDP in Saudi Arabia as of 2023*, [online] <https://www.statista.com/statistics/1475309/saudi-arabia-private-sector-share-of-gdp/>, 20 III 2025.

Zatem większość zasobów ludzkich (ok. 60%) rynku pracy tworzy tylko 45% PKB (wykres 3). Skoro przez siedem lat (2016-2023) udział sektora prywatnego w PKB wzrósł o niecałe 5%, trudno sobie wyobrazić, aby przez kolejne siedem lat (2024-2030) wzrósł o 25%. Jest to część szerszego problemu gospodarki saudyjskiej związanego z niską produktywnością charakterystycznego dla krajów doświadczających zjawiska kłątwy surowcowej, państw rentierskich. Arabia Saudyjska doświadczyła w ostatnich latach spadku poziomu produktywności gospodarczej, co oznacza spadek efektywności wykorzystania czynników produkcji (m.in. pracy i kapitału). Od 2016 r. całkowita produktywność czynników produkcji spadała średnio o 1,6% rocznie. Dane z badania przedsiębiorstw Banku Światowego wskazują na jeszcze większe różnice w produktywności, co podkreśla znaczne hamowanie wzrostu⁴¹. Po raz kolejny podkreśla to dominującą pozycję sektora paliwowego zdominowanego głównie przez państwowe spółki typu Saudi Aramco. Realizacja założonego w strategii celu 65% wkładu sektora prywatnego w PKB będzie w dużej mierze zależeć od wyników sektora ropy naftowej (wykres 3). Tutaj możliwe są dwa scenariusze – oba uzależnione w dużej mierze od zewnętrznego kontekstu politycznego. Pierwszy zbliżony do kryzysu energetycznego podobnego jak w wyniku wojny na Ukrainie, który może spowodować wzrost cen ropy naftowej

⁴¹ World Bank Group, *Saudi Arabia...*

i wygenerować nadzwyczajne zyski fiskalne. Drugi może mieć negatywny wpływ i zmateralizować się za pośrednictwem innych kanałów, w tym prawdopodobnego wzrostu kosztów logistyki, pogorszenia koniunktury gospodarczej wśród partnerów handlowych i zniechęcenia do inwestycji zagranicznych.

WNIOSKI KOŃCOWE

Dostęp do zasobów naturalnych jest pozytywnym czynnikiem rozwoju, niemniej jednak niewłaściwe ich użycie w kreowaniu dobrobytu może powodować negatywne skutki gospodarcze w perspektywie długofalowej. Dzieje się tak dlatego, że kraje bardzo często wdrażają praktyki gospodarcze faworyzujące korzyści płynące ze sprzedaży surowców, co w krótkim terminie przynosi wiele korzyści. Jednocześnie taka polityka utrudnia rozwój innych sektorów, przez co kraje wpadają w błędne koło uzależnienia od dominującego przemysłu, w tym przypadku wydobywczego w perspektywie długoterminowej. Arabia Saudyjska doświadcza klątwy surowcowej, która nie objawia się niższą dynamiką wzrostu gospodarczego w porównaniu z krajami, które nie posiadają surowców. W tym przypadku łatwa dostępność surowców generuje stosunkowo łatwe zyski. Rozwój branży ropy naftowej naraża kraj na zewnętrzne szoki i kryzysy, gdyż cena za baryłkę zależy w dużej mierze od zewnętrznych rynków zbytu.

Arabia Saudyjska, świadoma tych zagrożeń, kształtuje politykę przemysłową nakierowaną na dywersyfikację i unowocześnienie bazy gospodarczej. Główną cechą tej polityki są państwowe inwestycje publiczne w megaprojekty. Odzwierciedla to specyfikę państwa rentierskiego, w którym wzrost gospodarczy kreowany jest głównie przez wydatki publiczne, pochodzące ze sprzedaży ropy naftowej. Olbrzymie przychody, mające swe źródło w wydobywaniu, umożliwiają formułowanie ambitnych strategii takich jak „Vision 2030”. Realizacja tego typu przedsięwzięć wymaga zapewnienia nie tylko środków finansowych, ale także zasobów ludzkich i organizacyjnych. Niezbędne jest również poparcie społeczne; tymczasem wiele elementów wizji implementowanych jest powoli, nie tylko ze względu na ograniczone poparcie zainteresowanych interesariuszy, ale także dlatego, że pozostają one w konflikcie ze strukturalnymi podstawami ustalonej umowy społecznej i dotychczasowego modelu wzrostu.

Powstają supernowoczesne nowe elementy infrastruktury, miasta, strefy ekonomiczne, animowane są nowe branże i wiele innych. Koszty realizowanych inwestycji zazwyczaj przekraczają pierwotne wartości preliminarzy budżetowych i nie doczekują się pełnej realizacji. Mimo że generalnie wdrażana strategia „Vision 2030” postępuje i osiągane są w większości cele szczegółowe, to nadal nie udaje się zmienić modelu rozwojowego kraju. Istnieją rozliczne trudności, jakie napotyka implementacja polityki przemysłowej. Wyzwaniem jest przejście od starego modelu rozwoju opartego na wydatkach państwowych i zatrudnienia przez państwo do dywersyfikacji poprzez rozwój sektor prywatnego i odejście od renty surowcowej. Polityka przemysłowa skupia się na dużych złożonych projektach, a zarazem nie przywiązuje dostatecznej wagi do rozwiązywania strukturalnych ograniczeń rozwoju gospodarczego. Jednym z jego przejawów jest niedostateczny

rozwój sektora prywatnego, brak śmiałych reform rynku pracy. Jeśli w ramach polityki przemysłowej planuje się zmianę strukturalną gospodarki, to nie ulega wątpliwości, iż w działaniach Arabii Saudyjskiej nie występuje opcja wyjścia państwa z ciągłego podtrzymywania przemysłu za pomocą transferów budżetowych. Nie chodzi tutaj o realizację takiej czy innej polityki w duchu leseferyzmu gospodarczego w skrajnie liberalnej postaci, ale o podniesienie efektywności wydatkowania środków publicznych. Że jest to konieczne działanie, dowodzi stosunkowo niski poziom produktywności gospodarki. Wszystko to wskazuje na dość ograniczoną rolę polityki przemysłowej w kontekście radykalnego zmniejszenia zależności od wydobywania i eksportu ropy naftowej w perspektywie trzeciej dekady XXI w. zgodnie z programem „Vision 2030”. Gospodarka bowiem pozostaje nadal w głębokiej symbiozie z sektorem paliwowym, a powodzenie reform strukturalnych wciąż determinowane jest wpływami ze sprzedaży ropy.

BIBLIOGRAFIA

- About Neom*, [online] <https://www.neom.com/en-us/about>.
- Acemoglu D., Robinson J.A., *Dlaczego narody przegrywają*, przeł. J. Łoziński, Warszawa 2014.
- Annual 2030 Vision 2030 Annual Report 2023*, [online] https://www.vision2030.gov.sa/media/xi2jlj0y/english_vision2030_annual_report_2023.pdf.
- Auty R.M., *Resource-Based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Developing Countries*, New York 1990.
- Badeeb R.A., Lean H.H., Clark J., *The Evolution of the Natural Resource Curse Thesis: A Critical Literature Survey*, „Resources Policy” 2017, vol. 51, <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2016.10.015>.
- Boschini A., Pettersson J., Roine J., *Resource Curse or Not: A Question of Appropriability*, „The Scandinavian Journal of Economics” 2007, vol. 109, no. 3.
- BP, *Statistical Review of World Energy*, 69th ed., 2020, [online] <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2020-full-report.pdf>.
- Criscuolo Ch., Gonne N., Kitazawa K., Lalanne G., *An Industrial Policy Framework for OECD Countries: Old Debates, New Perspectives*, „Policy Papers” 2022, no. 127.
- Di John J., *Is There Really a Resource Curse? A Critical Survey of Theory and Evidence*, „Global Governance” 2011, vol. 17, no. 2.
- Euchi J., Omri A., Al-Tit A.A., *The Pillars of Economic Diversification in Saudi Arabia*, „World Review of Science, Technology and Sustainable Development” 2018, vol. 14, no. 4, <https://doi.org/10.1504/WRSTSD.2018.095719>.
- Galal A., *Comparative Assessment of Industrial Policy in Selected Mena Countries: An Overview*, [w:] *Industrial Policy in the Middle East and North Africa: Rethinking the Role of the State*, red. A. Galal, Cairo 2008.
- Gelb A.H., *Oil Windfalls: Blessing or Curse?*, New York 1989.
- General Authority for Statistics Saudi Arabia, *GASTAT Statistical Database*, [online] <https://database.stats.gov.sa/home/landing>.

- Global Trade Alert, *Activity Tracker*, [online] https://globaltradealert.org/activity-tracker?ge=4&ci=682&ki=1&ka=1&ko=0&na=0,999&ast=oneplus&nai=all&kim=1&iis=oneplus&ni=1,999&ke=1&ies=oneplus&nei=all&ky=1&kin=1&krn=1&anp=2024-01-01,2025-03-02&kifd=1&kit=0&kmc=1&kil=1&kef=1&kt=1&kcf=1&kas=0&apit=tree&kap=1&kid=1&kr=1&ij=any&ih=any&cp=2020,2025&tp=2022,2022&td=current&cytd=1&cyd=1&cv=intervention_id&ct=sum&ctype=entries.
- Global Trade Alert, *New Policies per Year*, [online] <https://globaltradealert.org/>.
- GlobalStat, 2025, [online] <https://trigger.eu.eu/globalstat/all/countryNotes>.
- Hertog S., *Princes, Brokers and Bureaucrats: Oil and the State in Saudi Arabia*, Ithaca–London 2010.
- Hertog S., *The Political Economy of Reforms under Vision 2030*, [w:] *The Economy of Saudi Arabia in the 21st Century: Prospects and Realities*, red. J. Sfakianakis, Oxford 2024.
- Hillman J.A., Manak I., *Rethinking International Rules on Subsidies*, Council Special Report No. 96, The Council on Foreign Relations, 2023, [online] https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/Rethinking%20International%20Rules%20on%20Subsidies_0.pdf?_gl=1*1ydwf6r*_gcl_au*MTU1MzIyNzI3LjE3MjU1NDMzNDk*_ga*MTU0ODc3MDMwMy4xNzI1NTQzMzUw*_ga_24W5E70YKH*MTcyNTU0MzM0OS4xLjAuMTcyNTU0MzM1MC41OS4wLjA.
- Historical Crude Oil Prices*, [online] <https://inflationdata.com/articles/inflation-adjusted-prices/historical-crude-oil-prices-table/>.
- International Monetary Fund, *Saudi Arabia*, [online] <https://www.imf.org/en/Countries/SAU>.
- Ito A., Endo T., Oizumi K., Goto K., *Transforming Asia: How the Asian Economy Has Been Discussed*, [w:] *The Asian Economy: Contemporary Issues and Challenges*, red. K. Goto, T. Endo, A. Ito, London–New York 2021, <https://doi.org/10.4324/9780429261169-3>.
- Kaliski M., Szurlej A., Bialek M., *Rola Królestwa Arabii Saudyjskiej w bilansowaniu światowego rynku ropy naftowej w latach 1989-2011*, „Nafta-Gaz” 2012, R. LXVIII.
- Karl T.L., *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley–Los Angeles–London 1997.
- The Kingdom of Saudi Arabia Investing in Saudi Arabia's Special Economic Zones*, [online] <https://sez.ecza.gov.sa/pdf/ECZA%20Brochure%20ENGLISH.pdf>.
- Koh W.Ch., *Natural Resources and Economic Development*, [w:] *Handbook of Sustainable Politics and Economics of Natural Resources*, red. S. Tsani, Cheltenham–Northampton 2021, s. 15-29.
- Ministry of Investment, *An Economic Overview of the National Investment Strategy of the Kingdom of Saudi Arabia*, 2021, [online] <https://www.investsaudi.sa/medias/An-Economic-Overview-of-the-NIS-of-the-Kingdom-english.pdf?context=bWVzdGVyfHJvb3R8MTA0Mzc0MHxhcHBsaWNhdGlvb3R8ZGZ8aGRiL2hkMi84OTUyMjI5OTIwNzk4LnBkZn4YjgzNmVjYWNiMDZiY2I0YTlIM2Q0YWU5NzAxYWNjNmEyZjJmZjNkMjc1OWEYTY5NGJiNjc5MwIwNDc4ZmIy&attachment=true>.
- Ministry of Investment, *Saudi Arabia Foreign Direct Investment Report*, I 2024, [online] <https://misa.gov.sa/app/uploads/2024/03/saudi-arabia-foreign-direct-investment-report-january-2024.pdf>.
- Moshashai D., Leber A.M., Savage J.D., *Saudi Arabia Plans for Its Economic Future: Vision 2030, the National Transformation Plan and Saudi Fiscal Reform*, „British Journal of Middle Eastern Studies” 2018, vol. 47, no. 3, <https://doi.org/10.1080/13530194.2018.1500269>.

- OECD, *Industrial Policy*, 2025, [online] <https://www.oecd.org/en/topics/industrial-policy.html>.
- Robinson J.A., Torvik R., Verdier T., *Political Foundations of the Resource Curse*, „Journal of Development Economics” 2006, vol. 79, no. 2, <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2006.01.008>.
- Ross M.L., *Does Oil Hinder Democracy?*, „World Politics” 2001, vol. 53, no. 3.
- Sachs J.D., Warner A.M., *The Big Push, Natural Resource Booms and Growth*, „Journal of Development Economics” 1999, vol. 59, no. 1.
- Sachs J.D., Warner A.M., *The Curse of Natural Resources*, „European Economic Review” 2001, vol. 45, no. 4-6, [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(01\)00125-8](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00125-8).
- Sedgwick D., Jensen L.S., *Path Dependence and the Roots of Interorganizational Relationship Challenges*, „Perspectives on Public Management and Governance” 2021, vol. 4, no. 1, <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvaa016>.
- Sfakianakis J., Tzannatos Z., *The Entropic Growth of the GCC Economies Will Saudi Arabia Be Different in the Future?*, [w:] *The Economy of Saudi Arabia in the 21st Century: Prospects and Realities*, red. J. Sfakianakis, Oxford 2024.
- Statista, *Private Sector Share of GDP in Saudi Arabia as of 2023*, [online] <https://www.statista.com/statistics/1475309/saudi-arabia-private-sector-share-of-gdp/>.
- Świstak M., *Regional Policy in China: Development and Strategic Challenges*, Gottingen 2023.
- Tholot L., *In Numbers: Saudi Vision 2030 Projects*, 10 VII 2023, [online] <https://www.mep-middleeast.com/projects/in-number-saudi-vision-2030-projects>.
- Totleben B., *Ekonomiczne i polityczne uwarunkowania upadłości państwa*, Warszawa 2018.
- U.S. Energy Information Administration, *Petroleum & Other Liquids*, [online] <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=ISA0000004&f=A>.
- Vision 2030 Kingdom of Saudi Arabia*, [online] https://www.vision2030.gov.sa/media/rc0b5oy1/ngli_vision203.pdf.
- Wilson R., *Economic Development in the Middle East*, London–New York 2022.
- World Bank Group, *Saudi Arabia*, [online] https://thedocs.worldbank.org/en/doc/65cf93926fdb3ea23b72f277fc249a72-0500042021/related/mpo-sau.pdf?utm_source=chatgpt.com.
- World Bank Group, *Sustainable Development Goals (SDGs)*, [online] [https://databank.worldbank.org/source/sustainable-development-goals-\(sdgs\)](https://databank.worldbank.org/source/sustainable-development-goals-(sdgs)).
- World Bank Group, *World Development Indicators*, 2025, [online] <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.
- Young K.E., *Saudi State Capitalism*, [w:] *The Economy of Saudi Arabia in the 21st Century: Prospects and Realities*, red. J. Sfakianakis, Oxford 2024.

Marek ŚWISTAK – profesor w Instytucie Bliskiego i Dalekiego Wschodu UJ. Doktor habilitowany nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce. Jego zainteresowania obejmują analizę polityk publicznych, politykę regionalną, rozwoju, polityki gospodarcze, wybrane polityki azjatyckie i Unii Europejskiej.