

Maciej MÜNNICH 

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
munnich@kul.pl

REALIZACJA PROJEKTU VISION 2030 W ARABII SAUDYJSKIEJ

MIĘDZY MARZENIAMI A REALIAMI BUDŻETOWYMI

ABSTRACT**Implementation of the Vision 2030 Project in Saudi Arabia: Between Dreams and Budget Reality**

The article presents the assumptions of the Vision 2030 program and verifies their implementation by 2023/24. The feasibility of achieving the assumptions by 2030 is also assessed. Social transformation plans are close to being realized, while most economic targets are impossible to achieve (targeted levels of GDP growth, increased assets of the Public Investment Fund, increased private sector share in GDP, and increased exports in the non-oil sector). Significant progress has been achieved in all these areas, but too little to achieve the intended results. Only the projected reduction in the unemployment rate is possible. The budget has not been balanced, although its deficit has been reduced. The budget's dependence on oil revenues has not been significantly reduced. Furthermore, the implementation of Vision 2030 has been associated with a significant reduction in reserves and an increase in public debt, although both indicators are under control.

Keywords: Saudi Arabia, Vision 2030, budget, budget deficit, foreign exchange reserves, public debt

Słowa kluczowe: Arabia Saudyjska, Vision 2030, budżet, deficyt budżetowy, rezerwy wymienne, dług publiczny

1. WSTĘP

Arabia Saudyjska od kwietnia 2016 r. jest w trakcie przemian społeczno-ekonomicznych nazywanych „Wizją 2030” (Vision 2030). Twarzą tego projektu jest nie kto inny jak sam obecny następca tronu i premier Muhammad ibn Salman. W momencie wprowadzania Vision 2030 był on ministrem obrony narodowej, przewodniczącym Narodowej Komisji Antykorupcyjnej i jednocześnie przewodniczącym ministerialnej Rady ds. Gospodarki i Rozwoju oraz przewodniczącym Funduszu Inwestycji Publicznych. Taka sytuacja wskazuje jasno, jak wielką wagę władze Arabii Saudyjskiej przywiązują do realizacji programu. Plan głębokiej modernizacji Arabii Saudyjskiej wdrażany przez władze tego kraju jest oczywiście bacznie obserwowany na całym świecie z racji dużego znaczenia tej bliskowschodniej monarchii. Uwieńczone sukcesem wprowadzenie reform wzmocni zarówno ekonomiczną, jak i polityczną pozycję Arabii Saudyjskiej. Z kolei niepowodzenie planu może skutkować osłabieniem pozycji następcy tronu i kłopotami w sferze gospodarczej. Niniejszy tekst dotyczy zatem zagadnień mających ogromne znaczenie nie tylko dla samej Arabii Saudyjskiej, ale także dla stabilności całego regionu, a ze względu na znaczący udział saudyjskiej ropy w handlu światowym problematyka ta ma również znaczenie globalne.

Niniejszy artykuł stawia sobie za cel weryfikację, na ile dotychczasowa realizacja projektu Vision 2030 odpowiada przyjętym uprzednio założeniom. Obecnie można już ocenić stopień ich realizacji, bowiem minęły niemal $\frac{2}{3}$ czasu przewidywanego na program¹. Pierwsza część artykułu zwróci uwagę na realizację szczegółowych celów Vision 2030 opisanych w pierwotnej wersji projektu. Cele te dzielą się na społeczne i ekonomiczne, przy czym stopień realizacji tych drugich jest na ogół łatwiejszy do oszacowania. Druga część artykułu zostanie poświęcona najbardziej wymiernej części Vision 2030, czyli tej, która dotyczyła budżetu państwowego i, szerzej, sytuacji finansów państwa. Z racji opublikowanych pierwotnych szczegółowych założeń, a następnie danych zawartych w corocznych planach budżetowych, można w tym wypadku pokusić się o dokładniejszą ocenę. Analizowane będą więc postępy w uzyskaniu równowagi budżetowej, uniezależnieniu się budżetu od cen ropy naftowej, a wreszcie stanu rezerw oraz zadłużenia państwa. Wskaźniki te są kluczowe dla realizacji celów zakreślonych w programie Vision 2030. Podstawą do oceny realizacji założeń są dane przedstawiane przez saudyjski Generalny Urząd Statystyczny (General Authority for Statistics, GASTAT), Saudyjski Bank Centralny (Saudi Central Bank, do 2020 r. Saudi Arabian Monetary Authority, SAMA) oraz saudyjskie Ministerstwo Finansów (Ministry of Finance). Powyższe źródła w najpełniejszy sposób przedstawiają dane dotyczące gospodarki oraz sytuacji budżetowej Arabii Saudyjskiej i – co ważniejsze – są powszechnie uznawane za wiarygodne. Dane pozyskane z wymienionych źródeł analizowane są przy pomocy metody statystycznej. W końcowej części artykułu zostaną przedstawione wnioski

¹ Zob. próby oceny realizacji programu Vision 2030 na wcześniejszym etapie, np. S. Grand, K. Wolff, *How Is Vision 2030 to Be Implemented? Assessing Saudi Vision 2030: A 2020 Review*, Atlantic Council, 16 VI 2020, s. 17-40, [online] <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2020/06/Assessing-Saudi-Vision-2030-A-2020-review.pdf>, 27 II 2025.

dotyczące dotychczasowej realizacji programu Vision 2030 w badanych obszarach. Z racji posługiwania się jak najbardziej aktualnymi danymi (stan na marzec 2025 r.), niemal wszystkie publikacje i dokumenty pochodzą z sieci www.

2. SZCZEGÓŁOWE CELE VISION 2030 I ICH DOTYCHCZASOWA REALIZACJA

Projekt Vision 2030 zgodnie z założeniami ma obejmować trzy filary, określone jako: 1. Tętniące życiem społeczeństwo; 2. Kwitnąca gospodarka; 3. Ambitny naród.

2.1. Tętniące życiem społeczeństwo. Cele ogólne

W ramach pierwszego z tych filarów zapowiedziano dbałość o pielgrzymów do Mekki oraz o dziedzictwo islamskie. Jednocześnie zaplanowano podniesienie długości i poziomu życia poprzez poprawę opieki zdrowotnej i promowanie sportu. Kolejnym elementem tego punktu jest wzrost dostępności własnych mieszkań, ograniczenie liczby ofiar wypadków samochodowych oraz wzrost bioróżnorodności Arabii Saudyjskiej². Widać wyraźnie, że cele obejmują bardzo różne sfery, jednak uderzające jest podkreślenie przywiązania do tradycyjnych wartości społeczeństwa Arabii Saudyjskiej. Wydaje się zaskakujące, że pierwszy punkt planu reform mówi o przywiązaniu do tradycji. Widać wyraźnie, że w ten sposób twórcy programu usiłują uspokoić saudyjskich tradycjonalistów, głównie z kręgów wahabickich, i uniknąć niepokojów społecznych.

2.2. Kwitnąca gospodarka. Cele ogólne

Filar drugi odnosi się do przemian gospodarczych i zapowiada zmniejszenie bezrobocia, szczególnie wśród kobiet, wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz odejście od zależności gospodarki saudyjskiej od wydobywania ropy. Środkiem do tych celów ma być tworzenie specjalnych stref ekonomicznych, prywatyzacja usług rządowych, deregulacja rynku energetycznego i ściąganie kapitału zagranicznego, szczególnie w kontekście rozwoju handlu zagranicznego. Temu ostatniemu ma sprzyjać strategiczne położenie Arabii Saudyjskiej – jak to określono – na skrzyżowaniu trzech kontynentów³. Widać więc wyraźnie, że głównym celem tego punktu jest pobudzenie aktywności gospodarczej samych Saudyjczyków, a pomocą w tym ma być kapitał zagraniczny. Niedwuznacznie wskazano, że państwo ma zmniejszać swój udział na rzecz podmiotów prywatnych.

² *A Vibrant Society*, Vision 2030, [online] <https://www.vision2030.gov.sa/en/overview/pillars/a-vibrant-society>, 27 II 2025.

³ *A Thriving Economy*, Vision 2030, [online] <https://www.vision2030.gov.sa/en/overview/pillars/a-thriving-economy>, 27 II 2025.

2.3. Ambitny naród. Cele ogólne

Wreszcie filar trzeci – Ambitny naród – mówi o transparentnym i efektywnym zarządzaniu państwem oraz znaczącej roli instytucji non profit. Wśród sposobów do osiągnięcia tych celów wymieniona jest digitalizacja systemu sądowego i zwiększenie liczby wolontariuszy oraz osób niepełnosprawnych wśród pracujących⁴. Można łatwo zauważyć, że punkt trzeci dotyczy głównie relacji pomiędzy władzami a społeczeństwem. Władza obiecuje, że będzie zarządzać bardziej kompetentnie niż dotychczas, zaś społeczeństwo winno zaangażować się w przemiany poprzez wolontariat i organizacje non profit.

Rys. 1. Cele programu Vision 2030 w dokumencie z 2017 r.



Źródło: *KSA Vision 2030: Strategic Objectives and Vision Realization Programs*, wyjątek ze stron 4-6.

Uderzające jest nagromadzenie celów społecznych (filar pierwszy i trzeci) przy stosunkowo mniej licznych celach ekonomicznych (filar drugi). Problemem w ocenie dotychczasowej transformacji w Arabii Saudyjskiej jest fakt, że przemiany społeczne są ze swej natury długotrwałe i dość trudno uchwytne w krótkich okresach (2016-2024). Co ważniejsze, w obecnej wersji Vision 2030 brak jest dokładnie przedstawionych celów do osiągnięcia. Z tego względu trudno ocenić, w jakim stopniu w roku 2025 program jest realizowany. Dodatkowo ulegał on zmianom w trakcie swego trwania, co zresztą jest oczywiste i powinno pozytywnie świadczyć o umiejętności dostosowywania się do zmieniających się okoliczności. Niestety część zmian polega na usunięciu łatwo mierzalnych celów z programu. Warto zauważyć, że we wcześniejszej, oficjalnej, wersji programu z roku 2017 w każdym z trzech filarów podawano konkretne cele. W obecnej wersji te konkretne cele zostały zastąpione ogólniejszym omówieniem. Wprawdzie

⁴ *An Ambitious Nation*, Vision 2030, [online] <https://www.vision2030.gov.sa/en/overview/pillars/an-ambitious-nation>, 27 II 2025.

wcześniejsza wersja programu Vision 2030 nie jest już dostępna na oficjalnych stronach rządowych Arabii Saudyjskiej, jednak zainteresowani wciąż mogą ją odnaleźć w sieci⁵. Znaczna część z pierwotnie zakładanych celów jest także widoczna w ostatnim rocznym raporcie z realizacji Vision 2030 z roku 2023⁶. Wydaje się zatem, że warto zestawzić pierwotne cele z osiągniętymi wynikami, przynajmniej w tych miejscach, gdzie jest to możliwe.

2.4. Tętniące życiem społeczeństwo. Cele szczegółowe

Dla filaru pierwszego podawano pierwotnie następujące cele w roku 2030: osiągnięcie 30 mln pielgrzymów do Mekki rocznie, wzrost wydatków gospodarstw domowych na kulturę do 6% (ten element w ogóle nie występuje w obecnej wersji programu) oraz zwiększenie średniej długości życia z 74 do 80 lat⁷. Obecne dane mówią o 13,56 mln pielgrzymów w 2023 r.⁸ Dla wydatków gospodarstw domowych dysponujemy jedynie starymi danymi uzyskanymi w badaniu w 2018 r. i na cele związane z kulturą jest to 3%⁹. Później takie badania nie były publikowane. Brak jest także tego wskaźnika w raporcie rocznym za 2023 r. Z kolei średnia życia w 2023 r. wynosi 78,1 r.¹⁰

Oznacza to, że w przypadku liczby pielgrzymów daleko do osiągnięcia pierwotnie zakładanych celów, choć należy brać pod uwagę kryzys wywołany epidemią koronawirusa z roku 2020/2021, który zahamował ruch pielgrzymkowy. W dostępnych danych brak jest świadectwa zwiększenia wydatków gospodarstw domowych na kulturę, choć nie ma także publikowanych nowszych badań. Wreszcie średnia długość życia zbliża się do zakładanego celu, co było szczególnie trudne wobec zwiększonej śmiertelności w wyniku pandemii w roku 2020/2021.

2.5. Kwitnąca gospodarka. Cele szczegółowe

Cele filaru drugiego pierwotnie przedstawiały się następująco: wzrost PKB z niespełna 2,6 bln SAR do 6,4 bln SAR, obniżenie stopy bezrobocia z 11,6% do 7%, zwiększenie aktywów Funduszu Inwestycji Publicznych (Public Investment Fund, PIF) do ponad

⁵ *KSA Vision 2030: Strategic Objectives and Vision Realization Programs*, 3 V 2017, [online] <https://www.slideshare.net/slideshow/ksa-vision-2030-strategic-objectives-and-vision-realization-programs/266580593>, 27 II 2025.

⁶ *Vision 2030: Annual Report 2023*, 29 I 2025, [online] <https://www.vision2030.gov.sa/en/annual-reports>, 27 II 2025.

⁷ *KSA Vision 2030: Strategic Objectives...*, s. 4.

⁸ *A Vibrant Society...*; *Vision 2030: Annual Report 2023...*, s. 15.

⁹ Z. Sergeeva, J. Rothfield, *Household Expenditure Survey, Housing and Energy Costs in Saudi Arabia*, King Abdullah Petroleum Studies and Research Center, 22 X 2023, s. 4, [online] <https://www.kapsarc.org/our-offerings/publications/household-expenditure-survey-housing-and-energy-costs-in-saudi-arabia/>, 27 II 2025. Procent wydatków na kulturę nie zmieniał się i wynosił 3% także w latach 2007 i 2013. *Tamże*, s. 5-6.

¹⁰ *Vision 2030. Annual Report 2023...*, s. 15.

7 bln SAR, zwiększenie udziału prywatnego sektora w PKB do 65%, zwiększenie udziału eksportu w sektorze towarów innych niż ropa naftowa do 50%¹¹. Pierwszy punkt wykazuje znaczący brak w stosunku do zakładanego celu, ponieważ w 2023 r. PKB Arabii Saudyjskiej wyniósł 4,003 bln SAR, a na 2024 szacowano osiągnięcie 4,091 bln SAR¹². Oznacza to, że w latach 2016-2024 PKB urosł o ok. 1,5 bln SAR, zaś w ciągu 2025-2030 musiałby urosnąć o ok. 2,3 bln SAR. Jest to zupełnie nierealne, co przyznaje projekt budżetu na rok 2025, szacujący, że do 2027 r. PKB urośnie do 4,718 bln SAR i to przy optymistycznym założeniu średniego wzrostu o ponad 4% w każdym kolejnym roku¹³. Oznacza to, że Ministerstwo Finansów pogodziło się z niemożnością realizacji PKB zakładanego w pierwotnej wersji Vision 2030. Jednocześnie należy zauważyć, że niezależnie od nieosiągnięcia zakładanych celów, PKB Arabii Saudyjskiej znacząco się zwiększył. Z kolei drugi ze wskaźników, dotyczący redukcji bezrobocia, jest już bliski realizacji, ponieważ ostatnie dostępne dane o bezrobociu wśród Saudyjczyków mówią o poziomie 7,8%¹⁴. Trzeci punkt jednak wyraźnie jeszcze odstaje od założonych celów, bowiem aktywa PIF wynoszą niespełna 3,5 bln SAR według ich własnych danych¹⁵ i trudno sobie wyobrazić osiągnięcie aż 7 bln SAR do 2030 r. Kolejny z celów dotyczył udziału sektora prywatnego w PKB. Cel 65% PKB został utrzymany i znalazł się w projekcie budżetu na rok 2025¹⁶. Jednak w 2023 r. wyniósł on zaledwie 45%¹⁷

¹¹ *KS.A Vision 2030: Strategic Objectives...*, s. 5. Dane te potwierdzał dokument Ministerstwa Inwestycji z 2021 r.: *An Economic Overview of the National Investment Strategy of the Kingdom of Saudi Arabia*, 3 XI 2021, [online] <https://www.investsaudi.sa/medias/An-Economic-Overview-of-the-NIS-of-the-Kingdom-english.pdf?context=bWFzdGVyfHJvb3R8MTA0Mzc0MHxhcHBsaWNhdGlvi9wZGZ8aGRiL2hkMi84OTUyMjI5OTIwNzk4LnBkZnNw4YjgzNmVjYWNiMDZi-Y2I0YTllM2Q0YWU5NzAxYWNjNmEyZjJmZjNkMjc1OWEyYTY5NGJiNjc5MwIwND-c4Zmly&attachment=true>, 27 II 2025.

¹² *Budget Statement FY 2025*, Ministry of Finance, 26 XI 2024, s. 36, [online] <https://www.mof.gov.sa/en/budget/2025/Documents/Bud-E%202025-251124-V8-Fin.pdf>, 27 II 2025. Co ciekawe, raport roczny za 2023 r. z wykonania projektu Vision 2023 podaje inne dane PKB. Dla roku 2023 podaje PKB na poziomie 2,959 bln SAR, a jako punkt docelowy 6,5 bln SAR (odpowiednio 790 mld USD i 1,730 bln USD). *Vision 2030: Annual Report 2023...*, s. 16. Zdecydowanie bardziej miarodajne są dane Ministerstwa Finansów, co potwierdzają także dane Banku Światowego: *GDP Saudi Arabia*, World Bank Group, [online] <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=SA>, 27 II 2025.

¹³ *Tamże*.

¹⁴ *Labor Market Statistics Q3/2024*, General Authority for Statistics, 1 I 2025, [online] https://www.stats.gov.sa/documents/20117/2435273/LMS+Q3_2024_PR_EN+Press+Release1.pdf/42e9606a-bcb5-e259-f024-6b8b47278f9a?t=1735735691740, 27 II 2025. Dla mężczyzn wynosi ono 4,7%, dla kobiet 13,6%. Raport roczny za 2023 r. podaje nawet jeszcze bardziej optymistyczne dane na poziomie 7,7%: *Vision 2030: Annual Report 2023...*, s. 12.

¹⁵ 925 mld USD, co równa się około 3,469 bln SAR. Assets Under Management, [online] <https://www.pif.gov.sa/en/>, 27 II 2025.

¹⁶ *Budget Statement FY 2025...*, s. 33.

¹⁷ *Private Sector Share of GDP in Saudi Arabia as of 2023*, Statista, [online] <https://www.statista.com/statistics/1475309/saudi-arabia-private-sector-share-of-gdp/>, 27 II 2025; *Vision 2030: Annual Report 2023...*, s. 16.

w porównaniu z 40% w 2016¹⁸. Zatem od początku wdrażania Vision 2030 uzyskano wzrost o zaledwie 5%, natomiast żeby zrealizować zakładane cele, należałoby do 2030 r. uzyskać wzrost o kolejne 20%. Jest to zupełnie nierealne, chyba że dojdzie do wielkiej prywatyzacji tzw. sreber rodowych z Saudi Aramco na czele. Biorąc jednak pod uwagę, że dotychczas sprzedano nieco ponad 1% akcji tego giganta (0,5% w 2019 oraz 0,64% w 2024 r.), nic nie zapowiada tak gwałtownej zmiany i należy przyjąć, że zakładany pułap 65% udziału sektora prywatnego w PKB jest niemożliwy do osiągnięcia. Ostatnim z zakładanych celów w tym filarze było zwiększenie udziału eksportu w sektorze towarów innych niż ropa naftowa do 50%, przy czym w 2016 r. było to 16%¹⁹. Jednak na koniec 2023 r. stosunek ten wynosił zaledwie 24,1%²⁰. Wynika stąd, że w ciągu siedmiu lat realizacji programu przyrost wyniósł zaledwie 8,1%, a żeby osiągnąć cel, należałoby w ciągu pozostałych siedmiu lat zanotować wzrost o 25,9%, co jest obiektywnie niemożliwe, bowiem eksport musiałby rosnąć ponad trzy razy szybciej niż dotychczas.

Podsumowując cele drugiego filaru, należy zauważyć, że we wszystkich wskaźnikach zanotowano wymierny wzrost. Niemniej jednak osiągnięcie zakładanego wzrostu PKB (6,4 bln SAR), zwiększenie udziału prywatnego sektora w PKB (65%), zwiększenie aktywów PIF (ponad 7 bln SAR) oraz zwiększenie eksportu w sektorze *non-oil* (50%) jest nierealne. Najbliżej zakładanych efektów jest stopa bezrobocia, która już obecnie niemal spełnia założone 7%. Zatem z pięciu punktów ekonomicznych osiągnięcie zakładanych efektów w czterech jest nierealne, a tylko w jednym zbliża się już do pierwotnych założeń.

2.6. Ambitny naród. Cele szczegółowe

Trzeci filar – jak to wyżej pokazano – dotyczy głównie sposobu rządzenia oraz odpowiadzi społeczeństwa, przez co trudno o dokładne wskaźniki. W pierwotnej wersji programu Vision 2030 wyznaczono tylko dwa cele: znalezienie się w pierwszej piątce rankingu E-Government Survey / Development Index, przy pozycji 36. w roku 2016, oraz osiągnięcie miliona wolontariuszy rocznie²¹. W pierwszym przypadku Arabia Saudyjska niemal już osiągnęła zakładany cel, ponieważ w roku 2024 została sklasyfikowana na szóstej pozycji²². Także liczba wolontariuszy gwałtownie wzrosła z 22,9 tys. w 2016 r. do 834 tys. w roku 2023²³. Są to w dużej mierze wolontariusze zaangażowani do pomocy pielgrzymom. Nie ulega wątpliwości, że cele zakreślone w ramach trzeciego filaru są już bliskie realizacji.

¹⁸ *An Economic Overview...*, s. 4.

¹⁹ *Tamże*.

²⁰ *Vision 2030: Annual Report 2023...*, s. 16.

²¹ *KSA Vision 2030: Strategic Objectives...*, s. 6.

²² *UN E-Government Knowledgebase: Saudi Arabia*, [online] <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/149-Saudi-Arabia>, 27 II 2025.

²³ *Vision 2030: Annual Report 2023...*

3. REFORMA BUDŻETU PAŃSTWA W RAMACH PROGRAMU VISION 2030

Powyższe rozważania wyraźnie wskazują, że plany dotyczące przemian społecznych w ramach projektu Vision 2030 wydają się bliskie realizacji. Inaczej jednak ma się rzecz w odniesieniu do danych ekonomicznych. Ponieważ większość PKB Arabii Saudyjskiej jest wytwarzana przez sektor państwowy, tym ważniejsza jest rola budżetu państwa w kontekście realizacji programu reform. Jest to także istotne z tego powodu, że znaczna część inwestycji modernizacyjnych jest realizowana wprost z budżetu. Wynika to w dużej mierze z ostrożnego angażowania się obcego kapitału w megainwestycje w Arabii Saudyjskiej. Jest to dobrze widoczne w przypadku najśłynniejszego projektu, czyli budowy nowego miasta Neom, który to projekt nie zdołał pozyskać znaczących partnerów kapitałowych z zagranicy²⁴. Kwestie budżetowe są o tyle istotne, że punkt wyjścia był dla Arabii Saudyjskiej szczególnie trudny.

3.1. Program równowagi fiskalnej / Program zrównoważenia fiskalnego. Cele

W roku 2015 Arabia Saudyjska zanotowała deficyt budżetowy na poziomie -15,8% PKB, co było wynikiem katastrofalnym. Dla przypomnienia w UE powinno wdrażać się procedurę nadmiernego deficytu od poziomu -3% PKB. Tak zły stan finansów państwowych wynikał z jednej strony ze stosunkowo niskiej ceny ropy naftowej, z drugiej zaś ze wzmożonych wydatków związanych z interwencją zbrojną w Jemenie. W związku z tym jednym z pierwszych programów w ramach projektu Vision 2030 był Program równowagi fiskalnej (Fiscal Balance Program), ogłoszony w grudniu 2016 przez Ministerstwo Finansów. W swej pierwotnej wersji (*baseline*) zakładał on uzyskanie równowagi budżetowej już w roku 2019, czyli w praktyce po dwóch latach działania programu (2017-2018). Jednocześnie dopuszczano mniej pomyślnie wdrażanie reform, które zakładało uzyskanie równowagi budżetowej w 2020 r. (*conservative*) lub nawet później (*very conservative*)²⁵.

Bardzo szybko okazało się, że pierwsze dwie opcje były nazbyt optymistyczne i na koniec roku 2017 Ministerstwo Finansów zaproponowało poprawioną wersję, która zakładała osiągnięcie zbilansowanego budżetu w roku 2023²⁶. Deficyt budżetowy miał

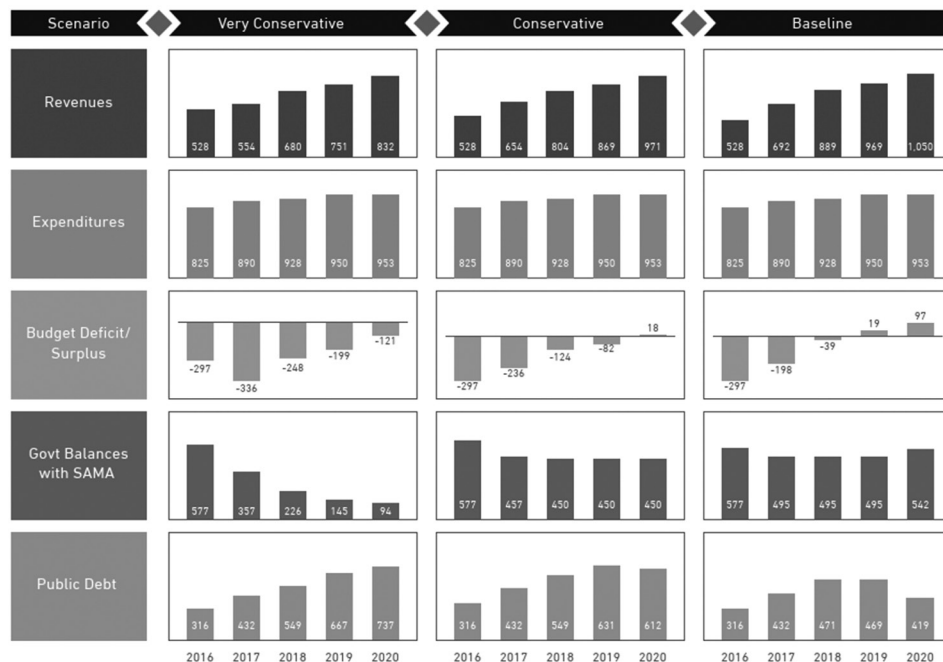
²⁴ Zob. oficjalna strona projektu Neom, która wymienia partnerów zagranicznych: McLaren (reklama na samochodach elektrycznych McLaren), World Economic Forum (Neom jest reprezentowany na spotkaniach WEF), OceanX (firma organizująca konferencje oceanografów), Asian Football Confederation (działania PR podczas wydarzeń sportowych), Care's (szkolenia dla kucharzy), [online] <https://www.neom.com/en-us/our-business/partners>, 27 II 2025.

²⁵ *Fiscal Balance Program 2020*, 28 XII 2016, [online] http://vision2030.gov.sa/sites/default/files/attachments/BB2020_EN.pdf, 3 II 2018. Pierwotna wersja Fiscal Balance Program nie jest już dostępna na stronach rządowych Arabii Saudyjskiej. Program ten został omówiony bardziej szczegółowo, wraz z pierwszymi dwoma latami jego wdrażania, w artykule: M. Münnich, *Budget Problems of Saudi Arabia: Consequences in the Sphere of Security and Regional Policy*, „Securitologia” 2018, vol. 28, nr 2, s. 38-44.

²⁶ *Fiscal Balance Program, 2018 Update*, 21 XII 2017, [online] <https://www.mof.gov.sa/en/budget/Documents/Fiscal%20Balance%20Program%202018%20update.pdf>, 27 II 2025.

się stopniowo i systematycznie zmniejszać, choć ceną za to było stałe zwiększanie się długu publicznego i zmniejszanie się rezerw. Ten negatywny trend miał wyhamować dopiero w 2022 r.

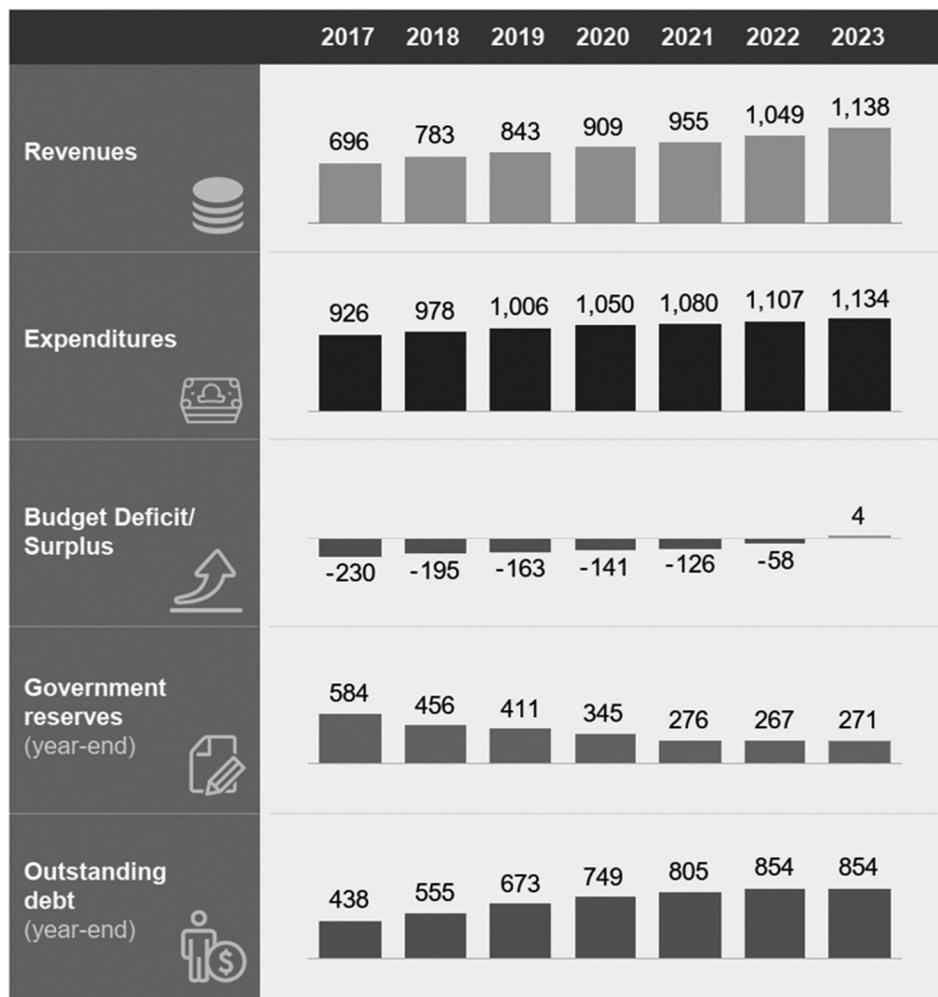
Rys. 2. Główne założenia Fiscal Balance Program 2020



Źródło: *Fiscal Balance Program 2020*, s. 81, 28 XII 2016, [online] http://vision2030.gov.sa/sites/default/files/attachments/BB2020_EN.pdf, 3 II 2018.

Także i te założenia okazały się niemożliwe do zrealizowania, w związku z czym Ministerstwo Finansów w grudniu 2018 r. ogłosiło kolejną aktualizację programu, która wprowadzi również zakładała osiągnięcie równowagi budżetowej w 2023 r., jednak dochodzenie do tego momentu miało być inne. Deficyt miał utrzymywać się na niemal niezmiennym poziomie do 2021 r., by gwałtownie zniknąć w ciągu kolejnych dwóch lat. Jednocześnie większe miały być rezerwy rządowe, ale także wzrosnąć miał dług publiczny²⁷.

²⁷ *Fiscal Balance Program, 2019 Update*, 20 XII 2018, [online] <https://www.mof.gov.sa/en/financial-report/budget2019/Documents/Fiscal%20Balance%20Program.pdf>, 27 II 2025.

Rys. 3. Główne założenia *Fiscal Balance Program, 2018 Update*

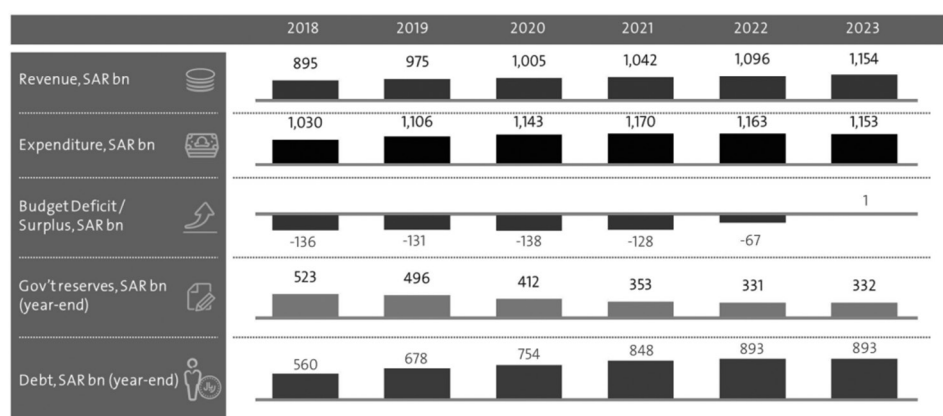
Źródło: *Fiscal Balance Program, 2018 Update*, s. 17, 21 XII 2017, [online] <https://www.mof.gov.sa/en/budget/Documents/Fiscal%20Balance%20Program%202018%20update.pdf>, 27 II 2025.

Taka propozycja zakładała gwałtowne poprawienie się stanu finansów publicznych i w rzeczywistości już w momencie ogłoszenia budziła wątpliwości co do możliwości jej realizacji. Dlatego też nie było zaskoczeniem ogłoszenie przez Ministerstwo Finansów kolejnej nowelizacji programu w następnych latach. Tym razem jednak nie była to kolejna aktualizacja z dokładnymi celami do osiągnięcia, lecz nowy Program zrównoważenia fiskalnego (*Fiscal Sustainability Program*) wprowadzony od roku 2020²⁸. Jednak jak na program uzdrowienia finansów państwowych cechował się on wyjątkową

²⁸ *Fiscal Sustainability Program*, [online] <https://www.vision2030.gov.sa/en/explore/programs/>

ogólnością. Nie pojawił się żaden dokument mówiący, kiedy Arabia Saudyjska planuje zrównoważenie budżetu, jaki jest akceptowalny poziom długu publicznego czy też rezerw państwowych. W rzeczywistości był to raczej zbiór haseł, a nie program konkretnych reform budżetowych. Najciekawsze jest to, że 6 lutego 2025 r. Saudyjska Agencja Prasowa ogłosiła oficjalnie uwieńczone sukcesem zakończenie Fiscal Sustainability Program, choć nie podano przy tym żadnych danych odnoszących się do budżetu!²⁹ W rzeczywistości wszystkie informacje dotyczące deficytu znaleźć można wyłącznie w budżetach na dany rok ogłaszanych przez Ministerstwo Finansów i jest to obecnie jedyne źródło informacji o stanie finansów państwowych Arabii Saudyjskiej, ponieważ od 2018 r. nie jest także publikowany rocznik statystyczny (*Annual Yearbook*) GASTAT.

Rys. 4. Główne założenia *Fiscal Balance Program, 2019 Update*



Źródło: *Fiscal Balance Program, 2019 Update*, s. 4, 20 XII 2018, [online] <https://www.mof.gov.sa/en/financialreport/budget2019/Documents/Fiscal%20Balance%20Program.pdf>, 27 II 2025.

3.2. Program równowagi fiskalnej / Program zrównoważenia fiskalnego. Efekty

Należy zatem przyjrzeć się ostatnim budżetom Arabii Saudyjskiej, by móc stwierdzić, w jakim stopniu w sferze budżetu udało się wprowadzić reformy i doprowadzić do kilku stawianych od początku celów, tj. do zrównoważenia budżetu, zatrzymania wzrostu zadłużenia, zatrzymania spadku rezerw państwowych, wreszcie uniezależnienia się budżetu od wpływów ze sprzedaży ropy naftowej.

Gdy spojrzymy na podstawowy cel *Fiscal Balance Program*, czyli osiągnięcie zrównoważonego budżetu, należy stwierdzić, że Arabia Saudyjska osiągnęła go w roku 2022,

fiscal-sustainability-program, 3 II 2025. Po 6 lutego 2025 r. strona zmieniła się, na informującą o wykonaniu planu.

²⁹ *Fiscal Sustainability Program Plan Completed, a Milestone Achievement for Vision 2030*, Saudi Press Agency, 6 II 2025, [online] <https://www.spa.gov.sa/en/N2256674>, 27 II 2025.

gdy zanotowała nawet nadwyżkę 2,5% w stosunku do PKB. Pierwsze wrażenie jest więc bardzo optymistyczne, ponieważ stopniowo udało się zmniejszać deficyt³⁰:

Tabela 1. Deficyt/nadwyżka budżetowa w stosunku do PKB

Rok	Deficyt/nadwyżka budżetowa w stosunku do PKB
2015	-15,8%
2016	-12,9%
2017	-9,2%
2018	-5,7%
2019	-4,4%
2020	-11,2%
2021	-2,3%
2022	+2,5%

Pominąć przy tym należy wyjątkowy rok 2020, kiedy to – ze względu na pandemię – PKB Arabii Saudyjskiej gwałtownie spadł (zmniejszenie zapotrzebowania na paliwa na rynku światowym) i w związku z tym deficyt budżetowy znacząco wzrósł. Jednak rok 2021 wskazał na kontynuację pozytywnego trendu. Budżet na rok 2022 zakładał osiągnięcie nadwyżki i utrzymanie jej w kolejnych latach.

Należy jednak zaznaczyć, że rok 2022 był wyjątkowy ze względu na bardzo wysokie ceny ropy naftowej na rynkach (jako skutek pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę). W oczywisty sposób zyskały na tym dochody budżetowe Arabii Saudyjskiej. Jednak wbrew oczekiwaniom Ministerstwa Finansów rok 2022 nie był zapowiedzią kolejnych lat „tłustych”, lecz okazał się ewenementem. Budżet na rok 2023 zakładał nadwyżkę na poziomie 0,4% PKB (16 mld SAR, ok. 4 mld USD), ale skończyło się na deficycie -2,0% PKB (82 mld SAR, ok. 22 mld USD), czyli założenia różniły się od rzeczywistości o 98 mld SAR (ok. 26 mld USD)³¹. Podobnie było w roku 2024, w którym założenia mówiły o deficycie na poziomie -1,9% PKB (79 mld SAR, ok. 21 mld USD), zaś dostępne szacunki Ministerstwa Finansów określają go na poziomie -2,8% PKB (115 mld SAR, ok. 31 mld USD), czyli nie doszacowano deficytu o 35 mld SAR (niespełna 10 mld USD)³². Na rok 2025 założono deficyt na poziomie -2,3% PKB (101 mld SAR, ok. 27 mld USD), a w dalszej prognozie na rok 2026 deficyt -2,9% PKB (130 mld SAR, ok. 35 mld USD) i na rok 2027 deficyt -3,0% PKB (140 mld SAR, ok. 37 mld USD)³³.

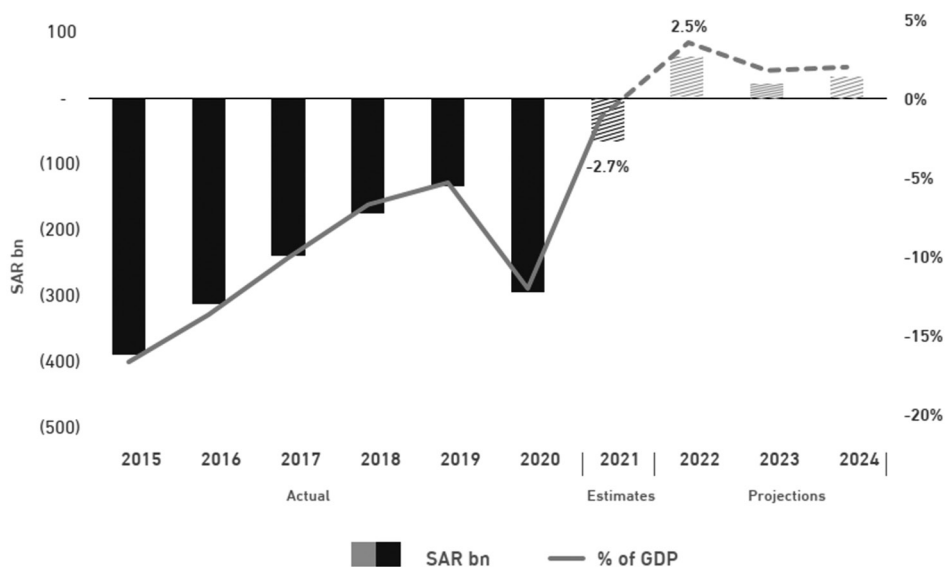
³⁰ *Saudi Arabia Government Budget*, Trading Economics, [online] <https://tradingeconomics.com/saudi-arabia/government-budget>, 27 II 2025.

³¹ *Budget Statement FY 2024*, Ministry of Finance, s. 31, 6 XII 2023, [online] <https://www.mof.gov.sa/en/budget/2024/Documents/Bud-E%202024%20F16.pdf>, 27 II 2025.

³² *Budget Statement FY 2025...*, s. 49.

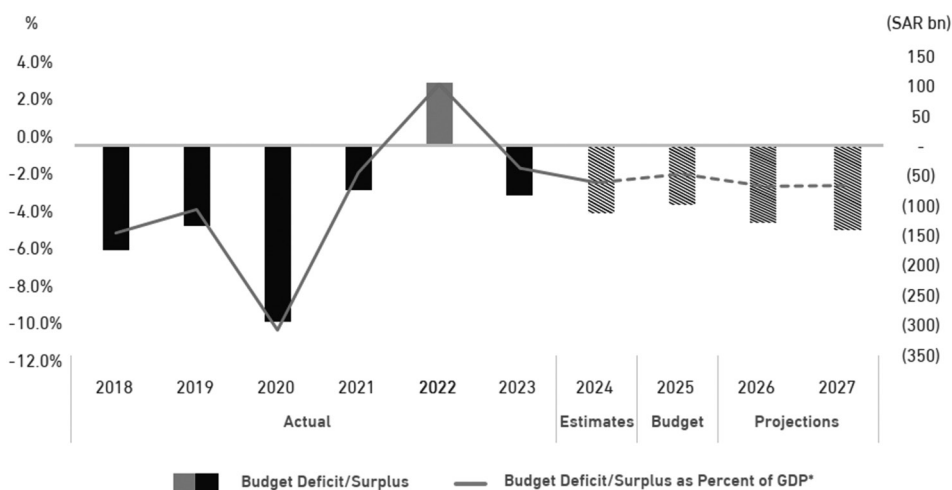
³³ *Tamże*, s. 56.

Rys. 5. Osiągnięty deficyt/nadwyżka budżetowa w latach 2015-2021 oraz prognoza na lata 2022-2024



Źródło: *Budget Statement Fiscal Year 2022*, Ministry of Finance, 14 XII 2021, s. 40, https://www.mof.gov.sa/en/budget/2022/Documents/Budget2022_EN.pdf, 27 II 2025.

Rys. 6. Osiągnięty deficyt/nadwyżka budżetowa w latach 2018-2024 oraz prognoza na lata 2025-2027



Źródło: *Budget Statement FY 2025*, Ministry of Finance, 26 XI 2024, s. 55, [online] <https://www.mof.gov.sa/en/budget/2025/Documents/Bud-E%202025-251124-V8-Fin.pdf>, 27 II 2025.

Warto jednak zaznaczyć, że budżet na rok 2025 dosłownie na ostatniej stronie dokumentu powraca do wariantowego określania deficytu i zakłada trzy scenariusze:

podstawowy (*baseline*, przedstawiony powyżej), wysoki (*high*, deficyt 50 mld SAR, ok. 13 mld USD) oraz niski (*low*, deficyt 160 mld SAR, ok. 43 mld USD). Nie są przy tym podawane wysokości deficytu w stosunku do PKB, jednak można je łatwo wyliczyć, wobec szacowanego PKB w wysokości 4,352 bln SAR (1,160 bln USD)³⁴. Scenariusz wysoki zakłada deficyt ok. 1,15% PKB, podstawowy to podane powyżej -2,3% PKB, zaś scenariusz niski to aż ok. -3,68% PKB. Już samo podanie trzech aż tak rozbieżnych prognoz budzi zdziwienie (różnica wynosi 30 mld USD). W tym kontekście raport Międzynarodowego Funduszu Walutowego z września 2024 r. mówiący, że średni deficyt w latach 2024-2026 należy oceniać na 3% PKB rocznie, może się okazać nazbyt optymistyczny³⁵. Dodatkowo należy zauważyć, że podobnie jest z założeniami odnośnie do wzrostu PKB w budżecie na rok 2025. Ma on urosnąć aż o 4,6%, wobec szacowanego wzrostu o 0,8% w roku 2024 oraz spadku -0,8% w roku 2023³⁶. Należy zatem brać pod uwagę, że podobnie jak to było w poprzednich latach, ziści się raczej scenariusz negatywny i deficyt budżetowy Arabii Saudyjskiej w roku 2025 będzie realnie przekraczał 3,5% w stosunku do PKB.

Z powyższych rozważań należy zatem wyciągnąć wnioski, że uzdrowienie sytuacji budżetowej poprzez programy będące częścią składową wielkiego programu Vision 2030 powiodło się tylko częściowo. Trzeba przy tym zaznaczyć, że Arabia Saudyjska stosunkowo szybko i skutecznie wyrwała się z katastrofalnej sytuacji budżetowej, do jakiej doszło w roku 2015. Pomijając wyjątkowy rok pandemiczny 2020, Ministerstwo Finansów skutecznie ograniczało deficyt, głównie dzięki zwiększeniu dochodów, m.in. poprzez wprowadzenie podatku VAT. Rok 2022 można by uznać za zwieńczenie tego procesu, ponieważ budżet osiągnął wtedy nadwyżkę. Jednak był to chwilowy sukces, uwarunkowany głównie wysokimi cenami ropy, a kolejne lata wskazują na pogłębiający się kryzys finansów państwowych. W latach 2023-2024 jest to ciągle stosunkowo bezpieczny poziom deficytu. Jeśli jednak ziści się scenariusz niski w roku 2025, co zdaniem piszącego te słowa jest wysoce prawdopodobne, także ze względu na zwiększenie wydobycia ropy przez państwa OPEC+ i spadającą w ślad za tym jej cenę, wówczas poziom deficytu będzie już niepokojący.

3.3. Zmniejszenie zależności budżetu od dochodów z ropy

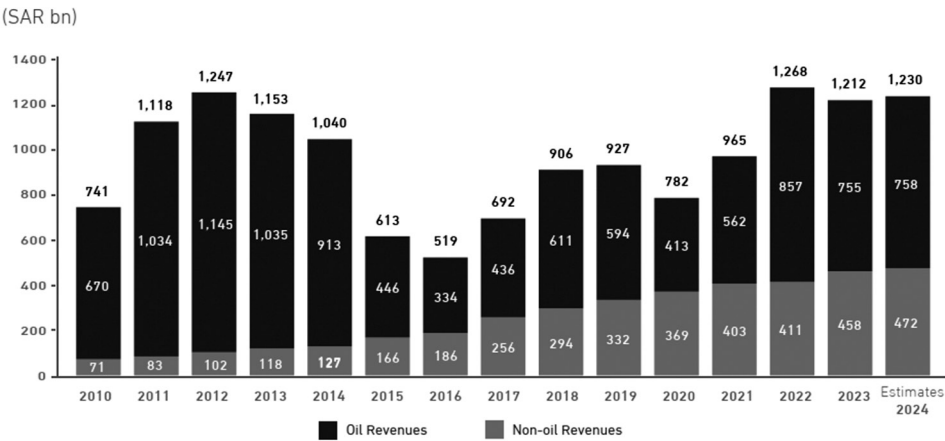
Jednym z głównych celów programu Vision 2030 było stopniowe zmniejszenie zależności Arabii Saudyjskiej od cen ropy. Dotyczy to nie tylko całej gospodarki, ale także dochodów budżetu, które w punkcie wyjścia wyraźnie zależały od dochodów ze sprzedaży ropy naftowej. Dane zaprezentowane w budżecie na rok 2025 dobrze pokazują proporcje tej zależności.

³⁴ Tamże, s. 36.

³⁵ *Saudi Arabia: 2024 Article IV Consultation – Press Release and Staff Report*, International Monetary Fund, 3 IX 2024, [online] <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/09/03/Saudi-Arabia-2024-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Informational-Annex-554530>, 27 II 2025.

³⁶ *Budget Statement FY 2025...*, s. 36.

Rys. 7. Dochody budżetu ze sprzedaży ropy oraz z innych źródeł



Źródło: *Budget Statement FY 2025*, Ministry of Finance, 26 XI 2024, s. 42, [online] <https://www.mof.gov.sa/en/budget/2025/Documents/Bud-E%202025-251124-V8-Fin.pdf>, 27 II 2025.

Powyższe dane wyraźnie wskazują na wzrost dochodów budżetowych niezależnych od ropy naftowej. Wydaje się to oznaczać spełnianie się założeń projektu Vision 2030. Jeśli jednak przyrzeć się bliżej tym danym, nie wskazują one na wyraźny wzrost procentowego udziału dochodów spoza sektora ropy naftowej.

Tabela 2. Procentowy udział dochodów spoza sektora ropy naftowej w dochodach budżetowych

Rok	Procentowy udział dochodów spoza sektora ropy naftowej w dochodach budżetowych
2016	35,36%
2017	36,99%
2018	32,45%
2019	35,81%
2020	47,19%
2021	41,76%
2022	32,41%
2023	37,79%
2024	38,37%

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu *Budget Statement FY 2025*.

Oczywiście należy wykluczyć z analizy wyjątkowy pandemiczny rok 2020 i następujący po nim 2021, ze względu na wyjątkowy spadek popytu na ropę naftową na

świecie. Jeśli więc pominiemy te dwa lata, wówczas okaże się, że udział dochodów spoza sektora ropy naftowej w budżecie Arabii Saudyjskiej oscyluje w przedziale 32-38%. Nadzieję mogą budzić ostatnie dwa lata, które wskazują na wzrost tego wskaźnika. Zdają się one zapowiadać trend zgodny z założeniami programu Vision 2030 i mogą prowadzić do wybicia się ponad 40% w przyszłości. Niemniej jednak na razie można mówić o kilkuprocentowym wzroście, przy ciągłym zachowaniu decydującej roli dochodów z ropy naftowej w kształtowaniu budżetu Arabii Saudyjskiej. Za bardzo optymistyczny scenariusz należałoby uznać doprowadzenie do zrównoważenia dochodów budżetowych z sektora ropy naftowej oraz spoza niego w perspektywie roku 2030. Będzie to zależało w dużej mierze od cen samej ropy. Jeśli będą one wysokie, wówczas procentowy udział dochodów spoza sektora naftowego będzie rósł wolniej. Jeśli natomiast ceny ropy będą kształtować się na niższym poziomie, wówczas proporcje będą korzystniejsze dla dochodów spoza wspomnianego sektora. Dobrym przykładem takiej sytuacji był rok 2022, gdy ze względu na gwałtowny wzrost cen ropy udział dochodów spoza ropy spadł do najniższego w badanym okresie poziomu. Nie zmienia to jednak ogólnie pozytywnego trendu wynikającego z dążenia władz Arabii Saudyjskiej do uniezależnienia budżetu od wahan cen ropy naftowej. Wraz ze wzrostem sektora *non-oil* w całej gospodarce Arabii Saudyjskiej należy spodziewać się także zmiany struktury dochodów budżetowych. Warto zauważyć, że zmiana ta jest stała i widać wyraźne, choć powolne odchodzenie gospodarki saudyjskiej od zależności od ropy. W 2016 r. 47% PKB było wytwarzane w sektorze poza ropą, zaś w trzecim kwartale roku 2024 (ostatnim, dla którego dostępne są dane) było to 52%³⁷. Problemem pozostaje tempo owych przemian, z pewnością niewystarczające z perspektywy pierwotnych założeń. Dla porównania można przytoczyć przykład regionalnego konkurenta w tym zakresie, czyli Zjednoczonych Emiratów Arabskich, które w połowie 2024 osiągnęły poziom 75% PKB z sektora *non-oil*³⁸.

3.4. Rezerwy jako źródło finansowania budżetu

W okresie 2015-2024 jedynie w roku 2022 budżet Arabii Saudyjskiej był zrównoważony. Oznacza to, że należało znaleźć środki na finansowanie deficytu. W przypadku Arabii Saudyjskiej są dwa podstawowe sposoby: rezerwy banku centralnego oraz dług. Na początku drogi przemian projektu Vision 2030 w obu sferach państwo było w doskonałej sytuacji: rezerwy wymienne były wysokie, a dług znikomy. W przypadku rezerw najwyższy poziom osiągnęły one w sierpniu 2014 r., wynosząc niemal 2,8 bln SAR (ok. 745 mld USD). Od tego momentu zaczęły jednak gwałtownie spadać, co wynikało z czerpania z nich ze względu na wydatki na wojnę w Jemenie przy spadających dochodach z ropy.

³⁷ *Budget Statement FY 2025...*, s. 19.

³⁸ *UAE's GDP Grows by 3.6 per Cent in the First Half of 2024*, Ministry of Economy UAE, 29 XII 2024, [online] <https://www.moec.gov.ae/en/-/%C2%A0uae-s-gdp-grows-by-3.6-per-cent-in-the-first-half-of-2024>, 27 II 2025.

Rys. 8. Stan saudyjskich rezerw wymiennalnych w ciągu ostatnich dziesięciu lat



Źródło: *Saudi Arabia Foreign Exchange Reserves*, Trading Economics, [online] <https://tradingeconomics.com/saudi-arabia/foreign-exchange-reserves>, 27 II 2025.

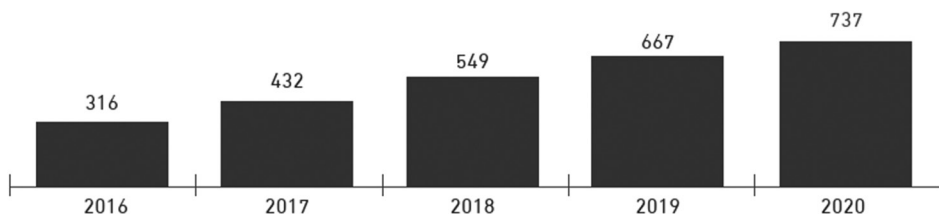
Właśnie gwałtowny spadek rezerw był jedną z głównych przyczyn wprowadzenia w grudniu 2016 r. Fiscal Balance Program. Spadek ten postępował do września kolejnego roku, gdy wreszcie został zatrzymany na poziomie 1,82 bln SAR (490 mld USD). Kolejny spadek nastąpił podczas pandemii i sięgnął poziomu 1,68 bln SAR (450 mld USD). Od tego momentu poziom rezerw Arabii Saudyjskiej ma zbliżone wartości (w styczniu 2025 r. wyniósł on 1,63 bln SAR, ok. 430 mld USD)³⁹. Zatem czas przed wdrożeniem Vision 2030 oraz w początkowej jego fazie cechował się wysokim tempem spadku rezerw wymiennalnych. Ten niepokojący proces został jednak zahamowany i jedynie w niewielkim stopniu powtórzył się w roku 2020. Oznacza to, że tuż przed oraz podczas wcielania w życie programu Vision 2030 Arabia Saudyjska straciła 40% swoich rezerw wymiennalnych (1,17 bln SAR, ok. 310 mld USD). Jest to jeden z elementów kosztów wdrażania tego projektu, choć należy pamiętać, że mniej więcej połowa z tych strat została poniesiona jeszcze przed kwietniem 2016 r. Można założyć, że gdyby nie wprowadzenie Fiscal Balance Program, stan rezerw nadal znacząco by się zmniejszał. Zatem wprowadzenie reform przyczyniło się do uratowania 60% rezerw Arabii Saudyjskiej.

³⁹ *Monthly Statistical Bulletin*, Saudi Central Bank, 26 II 2025, s. 19, [online] https://www.sama.gov.sa/en-US/EconomicReports/MonthlyStatistics/Monthly_Bulletin_Jan_2025.pdf, 27 II 2025. Dla porównania Polska posiadała w lutym 2025 r. ok. 229 mld USD rezerw wymiennalnych.

3.5. Dług publiczny jako źródło finansowania budżetu

Drugim źródłem finansowania deficytu budżetowego jest zadłużenie. W momencie rozpoczęcia kryzysu budżetowego w 2014 r. sytuacja Arabii Saudyjskiej pod tym względem przedstawiała się wprost znakomicie, ponieważ zadłużenie wynosiło 44 mld SAR (ok. 12 mld USD), tj. 1,6% PKB, czyli w praktyce Arabia Saudyjska nie miała długu. Jednak już w roku 2016 dług wzrósł do 316 mld SAR (ok. 84 mld USD), co jest równe 5,8% PKB⁴⁰. Ten gwałtowny wzrost długu publicznego, wraz z drenowaniem rezerw walutowych był podstawową przyczyną wprowadzenia Fiscal Balance Program. Twórcy reform ostrzegali, że jeśli konieczne zmiany nie zostaną wprowadzone, dług będzie przystał w szybkim tempie, co przedstawiono na rys. 9.

Rys. 9. Przewidywania wzrostu długu publicznego bez podjęcia reform, wg pierwotnej wersji Fiscal Balance Program z roku 2016



Źródło: *Fiscal Balance Program 2020*, s. 10, 28 XII 2016, [online] http://vision2030.gov.sa/sites/default/files/attachments/BB2020_EN.pdf, 3 II 2018.

Zakładano przy tym, że wprowadzenie reform pozwoli na zatrzymanie wzrostu zadłużenia – w zależności od wersji – w latach 2018-2020 na poziomie między 471 mld SAR (ok. 126 mld USD) a 737 mld SAR (ok. 196 mld USD)⁴¹. Kolejne nowelizacje programu wskazywały na rok 2022, różniąc się poziomem owego długu: 854 mld SAR (ok. 228 mld USD) lub 893 mld SAR (ok. 238 mld USD)⁴². Rzeczywistość okazała się jednak bardziej wymagająca i dług publiczny Arabii Saudyjskiej w latach wprowadzania programu Vision 2030 rósł szybciej (tab. 3).

Warto przy tym zauważyć, że niemal w każdym kolejnym roku, z wyjątkiem 2022, realny dług przekraczał dług zakładany w budżecie. Skutkiem tego było przekroczenie w 2020 r. nawet najbardziej pesymistycznych pierwotnych założeń co do wysokości długu. Charakterystyczne jest, że nawet w roku 2022, gdy budżet Arabii Saudyjskiej odnotował nadwyżkę, dług publiczny i tak się zwiększył, choć w stosunkowo nieznacznym stopniu. Jednocześnie należy mieć w pamięci, że projekcje wzrostu PKB na lata 2026-2027 są w tegorocznym budżecie bardzo optymistyczne. Należy

⁴⁰ *Fiscal Balance Program 2020*..., s. 9.

⁴¹ Zob. rys. 2. Warto zauważyć, że ta druga liczba, zaczerpnięta z wersji *very conservative*, jest tożsama z długiem bez wprowadzania żadnych reform.

⁴² Zob. rys. 3 i 4.

się raczej spodziewać, że w 2025 r. dług publiczny przekroczy 30% w stosunku do PKB, zaś w 2027 r. będzie w okolicach 35%.

Tabela 3. Dług publiczny Arabii Saudyjskiej w latach 2016-2027

Rok	Wielkość długu	Wysokość w stosunku do PKB	Zmiana rok do roku
2016	316,6 mld SAR (84,4 mld USD)	5,8%	122,5%
2017	443,3 mld SAR (118,2 mld USD)	17,2%	40,0%
2018	560 mld SAR (149,3 mld USD)	19%	26,3%
2019	677,9 mld SAR (180,8 mld USD)	22,8%	21,1%
2020	853,5 mld SAR (227,6 mld USD)	32,5%	25,9%
2021	938 mld SAR (250,1 mld USD)	30%	9,9%
2022	990,1 mld SAR (264 mld USD)	23,8%	5,6%
2023	1050,3 mld SAR (280,1 mld USD)	26,2%	6,1%
2024	1215,9 mld SAR (324,4 mld USD)	29,4%	15,8%
plan 2025	1300 mld SAR (346,6 mld USD)	29,9%	6,9%
projekcja 2026	1430 mld SAR (381,3 mld USD)	32,3%	10%
projekcja 2027	1570 mld SAR (418,6 mld USD)	33,3%	9,8%

Źródło: *Indebtedness*, National Debt Management Center, [online] <https://www.ndmc.gov.sa/en/stats/Pages/default.aspx>, 27 II 2025; *Budget Statement FY 2025*, Ministry of Finance, 26 XI 2024, s. 56, [online] <https://www.mof.gov.sa/en/budget/2025/Documents/Bud-E%202025-251124-V8-Fin.pdf>, 27 II 2025.

Powyższe dane wskazują, że pod względem długu publicznego założenia Fiscal Balance Program, i to zarówno w wersji pierwotnej, jak i w późniejszych modyfikacjach, nie zostały spełnione. Wprawdzie udało się zahamować bardzo wysoki wzrost zadłużenia z początku programu (122,5% oraz 40% rok do roku), jednak nie udało się go zatrzymać i należy się spodziewać jego wzrostu o około 10% rocznie. Oznacza to, że koszty obsługi długu będą rosły. W latach 2016-2024 dług wzrósł o 240 mld USD, a do 2027 r. planowany jest wzrost o kolejne 94 mld USD. Obecnie to właśnie z długu jest w znacznej mierze realizowany projekt modernizacyjny Vision 2030. Należałoby oczekiwać, że w pewnym momencie inwestycje zaczną się spłacać, dzięki czemu będzie można najpierw zahamować, a następnie zmniejszać zadłużenie publiczne. Na razie jednak nie widać takiej perspektywy nawet w odleglejszym horyzoncie czasowym. Zagrożeniem są przy tym inwestycje nietrafione, które powodują wzrost długu, ale nie przyniosą ostatecznie zwrotu nakładów. Jednocześnie należy zaznaczyć, że Arabia Saudyjska w dalszym ciągu ma w porównaniu z krajami rozwiniętymi stosunkowo niewysoki wskaźnik zadłużenia do PKB. Biorąc pod uwagę, że np. polska konstytucja za maksymalny poziom długu publicznego uważa 60% PKB, co jest jeszcze względnie bezpiecznym poziomem, to można stwierdzić, iż poziom zadłużenia Arabii Saudyjskiej ciągle

nie jest wysoki. Niepokojący jest jednak nie tyle poziom, ile tendencja, która w dłuższym czasie będzie rodziła trudności natury fiskalnej.

4. WNIOSKI

Spośród celów szczegółowych programu Vision 2030, zarysowanych na początku przemian i w większości dotychczas podtrzymywanych, bliżej jest realizacji celów o charakterze społecznym aniżeli ekonomicznym. Można mieć nadzieję, że do Mekki w roku 2030 przybędzie 30 mln pielgrzymów (wobec 13,5 mln obecnie), bowiem chwilowe zmniejszenie ruchu pielgrzymkowego wynikało z pandemii, a ponadto znacząco poprawia się infrastruktura służąca pielgrzymom. Jest także szansa, że uda się osiągnąć zakładaną średnią długość życia 80 lat, bowiem obecnie wzrosła ona do ponad 78 lat. Trudno ocenić plan wydawania 6% dochodu rodzin na cele kulturalne, ponieważ brak jest na ten temat danych, a sam cel nie pojawia się w obecnych wersjach programu reform. Z kolei Arabia Saudyjska niemal już osiągnęła miejsce w pierwszej piątce rankingu E-Government Survey / Development Index, bowiem po awansie o 30 miejsc zajmuje obecnie szóstą lokatę. Podobnie liczba wolontariuszy niemal osiągnęła zakładany milion (obecnie ponad 830 tys.).

W odniesieniu do celów ekonomicznych programu Vision 2030 trzeba zauważyć, że osiągnięcie zakładanego wzrostu PKB do 6,4 bln SAR jest nierealne. Obecnie, dzięki wzrostowi od 2016 r. o 1,5 bln SAR, PKB Arabii Saudyjskiej osiąga ok. 4 bln SAR. Podobnie jest w kwestii zwiększenia udziału prywatnego sektora w PKB do 65%, bowiem od 2016 r. wzrósł on zaledwie o 5% – do poziomu 45%. Także cel zwiększenia aktywów PIF do ponad 7 bln SAR nie zostanie zapewne osiągnięty, bowiem oznaczałoby to dwukrotny wzrost z obecnych 3,5 bln SAR. Wreszcie zwiększenie udziału eksportu w sektorze towarów innych niż ropa naftowa do 50% także wydaje się niemożliwe do zrealizowania, ponieważ od początku programu wzrósł on o zaledwie 8% – do wysokości ok. 24%. Spośród zakładanych efektów najbliższej realizacji jest redukcja stopy bezrobocia, która już obecnie niemal spełnia założone 7%. To oznacza, że spośród pięciu celów ekonomicznych realne wydaje się osiągnięcie tylko jednego. Nie znaczy to, że program Vision 2030 nie ma pozytywnego wpływu na gospodarkę Arabii Saudyjskiej. Wprost przeciwnie, we wszystkich omawianych sferach zanotowano poprawienie wyników, niekiedy w znacznym stopniu. Z pewnością jednak nie jest to poziom zakładany na początku programu. Oznacza to, że założenia projektu Vision 2030 w sferze ekonomicznej były zbyt optymistyczne.

Podobna sytuacja występuje w kwestii reformy budżetowej. Wychodząc z bardzo głębokiego deficytu (-15,6% PKB w 2015 r.), Arabia Saudyjska znacząco poprawiła swą sytuację budżetową, jednak poza wyjątkowym rokiem 2022 (ze względu na rekordowo wysokie ceny ropy), nie udało się jej doprowadzić do zrównoważenia budżetu. Co więcej, ostatnie lata wykazują nawet tendencję spadkową i w roku 2025 należy się liczyć z deficytem budżetowym rzędu -3,6% PKB. Brak osiągnięcia pełnego sukcesu na tym polu ukazuje dwukrotne nowelizowanie pierwotnego Programu równowagi fiskalnej

(w 2018 i 2019 r.), po to, by zastąpić go w roku 2020 Programem zrównoważenia fiskalnego, który jednak nie stawiał konkretnych celów do osiągnięcia. Jego oficjalne zakończenie w bieżącym roku bez podania osiągniętych efektów świadczy, że władze Arabii Saudyjskiej uznały, iż wystarczy ograniczenie deficytu zamiast pierwotnie zakładanego zrównoważenia budżetu.

Kolejnym celem gospodarczym programu Vision 2030 było zmniejszenie zależności gospodarki oraz budżetu od dochodów z ropy. W skali całej gospodarki widać wyraźny, choć powolny postęp, który przejawia się w 5-proc. wzroście sektora *non-oil* (z 47% do 52%) od roku 2016. Jednak w przypadku budżetu dochody spoza sektora ropy naftowej wahają się na poziomie pomiędzy ok. 32% a 38% (z wyjątkiem lat pandemii). Są więc znacząco niższe aniżeli udział w całym PKB i nie wykazują wyraźnej tendencji wzrostowej, poza lekką poprawą w ostatnich dwóch latach. Procentowy udział dochodów z ropy w budżecie saudyjskim zależy przede wszystkim od cen tego surowca w danym roku.

Zła sytuacja budżetowa w momencie wprowadzania programu Vision 2030 odbiła się także na stanie rezerw wymienialnych oraz na poziomie długu publicznego. W przypadku rezerw dzięki reformom udało się zatrzymać ich spadek. Ostatecznie w porównaniu z czasem przed wprowadzeniem programu rezerwy zmniejszyły się o ok. 40% (o ok. 310 mld USD). Jednocześnie jednak nie udało się zatrzymać przyrostu długu publicznego, choć ograniczono jego pierwotny lawinowy wzrost. Niemniej jednak z poziomu 1,6% PKB wzrósł on do ok. 30% PKB, nominalnie zwiększając się o ok. 240 mld USD. Do roku 2027 planowany jest dalszy jego przyrost – o ok. 94 mld USD. Jeśli zatem skumulujemy spadek rezerw oraz wzrost długu publicznego, to oznacza to, że pomiędzy 2015 a 2024 r. Arabia Saudyjska zużyła ogromną kwotę ok. 550 mld USD. Jest to jednak państwo na tyle zamożne oraz posiadające ciągle na tyle niski stopień zadłużenia, że nawet taka kwota wciąż nie zagraża stabilności finansów oraz dalszej realizacji programu reform. Jednakże w kontekście wzrostu zadłużenia trudno uznać realizację projektu Vision 2030 za pełny sukces.

Należy stwierdzić, że całość reform w kontekście ekonomicznym, a szczególnie budżetowym, była początkowo zakreślona wyraźnie nazbyt optymistycznie. Można te założenia porównać z realizacją futurystycznego miasta Neom. Jego główny element, The Line, miał pierwotnie mieć długość 170 km, jednak ostatnie doniesienia mówią o zredukowaniu długości do 2,4 km oraz o zmianie dyrektora generalnego projektu⁴³. Kolejnymi częściami miały być przemysłowy Oxagon (ok. 200-250 km²) oraz Trojena (kurtort narciarski). Oba projekty jeszcze nie ruszyły na placu budowy. Jedyнным częściowo zrealizowanym projektem jest Sindalah, ekskluzywna marina na wyspie z hotelami i restauracjami. Jednak jej powierzchnia to niespełna kilometr kwadratowy. Koszty inwestycji zbliżają się do 4 mld USD i okazały się trzykrotnie większe, niż planowano. Mimo oficjalnego otwarcia w październiku 2024 r. (na którym zabrakło inicjatora projektu

⁴³ E. Brown, R. Jones, *What Went Wrong at Saudi Arabia's Futuristic Metropolis in the Desert*, „Wall Street Journal”, 9 III 2025, [online] <https://www.wsj.com/finance/saudi-arabia-neom-sindalah-15b9f25a?st=2ENjFe>, 11 III 2025.

Pozostałe

- An Ambitious Nation*, Vision 2030, [online] <https://www.vision2030.gov.sa/en/overview/pillars/an-ambitious-nation>.
- Brown E., Jones R., *What Went Wrong at Saudi Arabia's Futuristic Metropolis in the Desert*, „Wall Street Journal”, 9 III 2025, [online] <https://www.wsj.com/finance/saudi-arabia-neom-sindalah-15b9f25a?st=2ENjFe>.
- Fiscal Sustainability Program*, [online] <https://www.vision2030.gov.sa/en/explore/programs/fiscal-sustainability-program>.
- Fiscal Sustainability Program Plan Completed, a Milestone Achievement for Vision 2030*, Saudi Press Agency, 6 II 2025, [online] <https://www.spa.gov.sa/en/N2256674>.
- GDP Saudi Arabia*, World Bank Group, [online] <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=SA>.
- Grand S., Wolff K., *How Is Vision 2030 To Be Implemented? Assessing Saudi Vision 2030: A 2020 Review*, Atlantic Council, 16 VI 2020, s. 17-40, [online] <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2020/06/Assessing-Saudi-Vision-2030-A-2020-review.pdf>.
- Münnich M., *Budget Problems of Saudi Arabia: Consequences in the Sphere of Security and Regional Policy*, „Securitologia” 2018, vol. 28, nr 2, s. 27-56, <https://doi.org/10.4467/24497436SCU.18.013.11256>.
- Private Sector Share of GDP in Saudi Arabia as of 2023*, Statista, [online] <https://www.statista.com/statistics/1475309/saudi-arabia-private-sector-share-of-gdp/>.
- Saudi Arabia Foreign Exchange Reserves*, Trading Economics, [online] <https://tradingeconomics.com/saudi-arabia/foreign-exchange-reserves>.
- Saudi Arabia Government Budget*, Trading Economics, [online] <https://tradingeconomics.com/saudi-arabia/government-budget>.
- Sergeeva Z., Rothfield J., *Household Expenditure Survey, Housing and Energy Costs in Saudi Arabia*, King Abdullah Petroleum Studies and Research Center, 22 X 2023, [online] <https://www.kapsarc.org/our-offerings/publications/household-expenditure-survey-housing-and-energy-costs-in-saudi-arabia/>.
- A Thriving Economy*, Vision 2030, [online] <https://www.vision2030.gov.sa/en/overview/pillars/a-thriving-economy>.
- UAE's GDP Grows by 3.6 per Cent in the First Half of 2024*, Ministry of Economy UAE, 29 XII 2024, [online] <https://www.moec.gov.ae/en/-/%C2%A0uae-s-gdp-grows-by-3.6-per-cent-in-the-first-half-of-2024>.
- UN E-Government Knowledgebase. Saudi Arabia*, [online] <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/149-Saudi-Arabia>.
- A Vibrant Society*, Vision 2030, [online] <https://www.vision2030.gov.sa/en/overview/pillars/a-vibrant-society>.

Maciej Michał MÜNNICH – prof. KUL, pracownik Instytutu Historii. Absolwent KUL oraz AON (obecnie ASzWoj). Zainteresowania badawcze: religie Bliskiego Wschodu; sytuacja geopolityczna współczesnego Bliskiego Wschodu. Prywatnie mąż i ojciec czwórki dzieci. Zapalony turysta zarówno w naszych Tatrach, jak i na Bliskim Wschodzie.