

**Maciej Münnich**

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0063-2799>

## **Problemy budżetowe Arabii Saudyjskiej: konsekwencje w sferze bezpieczeństwa i polityki regionalnej**

### Abstrakt

Artykuł przedstawia analizę Programu Równowagi Fiskalnej, który jest wprowadzany w życie w Arabii Saudyjskiej od początku 2017 roku. Tekst omawia dane budżetowe z ostatnich lat oraz założenia budżetu na rok 2018, a następnie ocenia, na ile mają szanse realizacji. Druga część artykułu opisuje zagrożenia o charakterze politycznym. W konkluzji artykułu podkreślono, że założenia ekonomiczne są trudne do osiągnięcia, jednak możliwe, należy się jednak liczyć z opóźnieniem ich realizacji. Zdecydowanie poważniejszym problemem są jednak wyzwania związane z zagrożeniem bezpieczeństwa i stabilności państwa. Sytuacja wewnętrzna pełna jest bowiem napięć, a w polityce zewnętrznej Arabia Saudyjska ponosi w ostatnich latach szereg porażek. Prawdziwym wyzwaniem dla realizacji planu uzdrowienia finansów państwa będzie nieuchronnie zbliżający się moment zmiany na tronie, gdy problemy wewnętrzne mogą doprowadzić do niekontrolowanych przemian, a konkurenci zewnętrzni mogą starać się wykorzystać ten przełomowy moment.

Słowa kluczowe: *Arabia Saudyjska, Program Równowagi Fiskalnej, Wizja 2030, Bliski Wschód*

## Wstęp

Bliski Wschód od stu lat, czyli od upadku Imperium Osmańskiego, jest nieustannie rozdzierany konfliktami. Jednym z nich jest niewygasający spór wokół Palestyny. Inny wynika z postępującej radykalizacji niektórych ugrupowań budujących swą tożsamość na skrajnych odmianach islamu i przejawia się w starciu takiej wizji z bardziej umiarkowaną czy nawet świecką wizją państwa. Najbardziej bolesnym przykładem takiego ugrupowania jest Państwo Islamskie, choć nie jest to jedyna organizacja tego typu. Kolejnym konfliktem jest problem kurdyjski, dotyczący Turcji, Iraku, Iranu i Syrii. Następnym, jakże ważnym konfliktem mającym miejsce na Bliskim Wschodzie, jest spór pomiędzy sunnicką i szyicką gałęzią islamu. I choć wynika z przesłanek o charakterze religijnym, ma swoje oczywiste reperkusje w sferze politycznej, ze względu na walkę o lokalną hegemonię nad Bliskim Wschodem toczoną przez szyicki Iran oraz sunnicką Arabię Saudyjską. Do pretendentów do roli hegemonu należy dodać Turcję, starającą się odbudować swoją dominującą pozycję. Wreszcie wielkie potęgi światowe także utrzymują swe wpływy w rejonie. Przede wszystkim są to Stany Zjednoczone, którymi najbliższymi sojusznikami są Izrael i Arabia Saudyjska. To właśnie te kraje były pierwszym celem zagranicznej podróży prezydenta Donalda Trumpa, co doskonale pokazuje ich wagę w polityce światowej. Jednocześnie Rosja odbudowuje swe wpływy w regionie współpracując zarówno z Iranem i Syrią oraz z Turcją, czyli konkurentami Saudów.

Istotne jest, że praktycznie w każdym z powyżej wymienionych konfliktów ważną rolę odgrywa Arabia Saudyjska. Większość skrajnych ugrupowań religijnych wiąże się z radykalnie salaficką odmianą islamu, bliską w bardzo wielu aspektach wahabizmowi dominującemu w królestwie Saudów. To właśnie taka interpretacja islamu jest jednocześnie najbardziej wroga wobec szyitów. Nie jest więc niczym zaskakującym, że Arabia Saudyjska i Iran ścierają się na wielu polach, tocząc niekiedy wojny zastępcze, takie jak w Syrii czy Jemenie. Nie jest także przypadkiem, że Arabia Saudyjska wspiera Kurdów, co ma w założeniu osłabiać głównych konkurentów do hegemonii w regionie. Wreszcie to właśnie Arabia Saudyjska, szczególnie ostatnio, nawiązuje coraz silniejsze kontakty z Izraelem i jest oskarżana w świecie arabskim o porzucenie sprawy palestyńskiej, podczas gdy Iran szermuje anty-izraelskimi hasłami, zaś Turcja waha się przyjmując w za-

leżności od sytuacji różne postawy. Powstaje więc cicha koalicja Izraela i Arabii Saudyjskiej przeciwko Iranowi i jego sojusznikom. Cieszy się ona poparciem prezydenta Donalda Trumpa, znanego ze swej anty-irańskiej retoryki.

Nie ulega zatem wątpliwości, że udział Arabii Saudyjskiej jest istotny w rozwiązaniu większości konfliktów na Bliskim Wschodzie. Oczywiście pozycja tego państwa wynika w dużej mierze z jego roli w gospodarce światowej. Mówimy przecież o największym globalnym eksporterze ropy naftowej. Dodatkowo królestwo Saudów jest liderem Rady Współpracy Zatoki Perskiej i ma dominujący głos w Organizacji Krajów Eksportujących Ropę Naftową (Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC), co jeszcze zwiększa jego pozycję na rynku naftowym. Nie dziwi więc, że Arabia Saudyjska jest powszechnie postrzegana jako kraj dysponujący ogromną, niemal nieskończoną ilością petrodolarów. Jednak rzeczywistość nie jest tak prosta. Od kiedy w drugiej połowie 2014 roku ceny ropy gwałtownie spadły, sytuacja ekonomiczna Rijadu stawała się coraz trudniejsza, by stopniowo doprowadzić do praktycznego załamania się budżetu. To sprawiło, że Arabii Saudyjskiej zagroziło widmo utraty swej pozycji gospodarczej, a co za tym idzie, politycznej. Władze królestwa starają się więc naprawić trudną sytuację budżetu za cenę dużych oszczędności z jednej strony i znaczących inwestycji z drugiej.

Artykuł przedstawia analizę programu naprawczego finansów państwowych Arabii Saudyjskiej wdrażanego od początku roku 2017. Na początku przedstawiona zostanie sytuacja wyjściowa budżetu z lat 2015-2016 i wielki program naprawczy, który zaczął być wdrażany w roku 2017. Ponieważ dysponujemy danymi za rok 2017, można ocenić, na ile te usiłowania zostały uwieńczone powodzeniem. Analiza ta dotyczyć będzie zarówno wielkości deficytu, jak i struktury dochodów i wydatków budżetowych. Następnie omówione zostaną założenia budżetu na rok 2018, ze szczególnym uwzględnieniem planowanego wzrostu PKB, wysokości i struktury wydatków i dochodów oraz możliwości pokrycia deficytu. Po przedstawieniu danych budżetowych z ostatnich lat oraz budżetu na rok 2018 można już odpowiedzieć, na ile plany naprawcze są realne w kategoriach ekonomicznych.

Jednak oprócz gospodarki na możliwość realizacji reform wpływ ma także polityka, dlatego druga część artykułu opisuje zagrożenia o charakterze politycznym. Została ona podzielona na zagrożenia wypływające z wewnętrznej sytuacji politycznej oraz te, które niesie polityka zagraniczna prowadzona przez Arabię Saudyjską.

---

Artykuł kończy podsumowanie zawierające wnioski dotyczące możliwości udanej implementacji zaplanowanych i już realizowanych reform budżetowych oraz punktów krytycznych programu naprawczego.

## Sytuacja wyjściowa

Rok 2015 był z punktu widzenia budżetu Arabii Saudyjskiej katastrofalny. Deficyt budżetu państwa w tym roku wyniósł bowiem 367 mld SAR (98 mld \$), co stanowiło 14,8% PKB. W związku z tym władze Arabii Saudyjskiej rozpoczęły intensywne prace nad reformami gospodarczymi. Ich szeroki plan został zawarty w przedstawionym w kwietniu 2016 roku programie *Wizja 2030 (Vision 2030 2016)*<sup>1</sup>. Plan ten jest jednak – zgodnie z nazwą – raczej wizją, jak władze chciałyby, aby kraj wyglądał za kilkanaście lat. W tym celu zapowiedziano przebudowę gospodarki, by doprowadzić do większego uniezależnienia jej od wydobycia i eksportu ropy naftowej. Złożono również znaczące zmiany w polityce społecznej, między innymi szerszy dostęp kobiet (czyli połowy populacji) do rynku pracy.

Plany te jednak są na tyle długofalowe i ogólne, że w krótszym terminie trudno ocenić ich realizację. Natomiast kryzys budżetowy domagał się zdecydowanych, szybkich i co najważniejsze konkretnych działań. Dlatego też w ramach programu *Wizja 2030* powstał także program uzdrowienia finansów państwa, czyli *Program Równowagi Fiskalnej (Fiscal Balance Program 2020 2016)*. Przygotowano go w trzech wersjach, ze względu na politykę informacyjną określanych jako: „podstawowa” (*basic*, likwidacja deficytu budżetowego w 2019), „konserwatywna” (*conservative*, likwidacja deficytu budżetowego w 2020) i „bardzo konserwatywna” (*very conservative*, niewielki deficyt budżetowy jeszcze w 2020). W rzeczywistości należałoby raczej przyjąć, że wersja „konserwatywna” jest podstawową, „bardzo konserwatywna” to opcja pesymistyczna, zaś „podstawowa” to wersja optymistyczna.

Plan zakładał, że w roku 2016, czyli w momencie gdy program opracowywano, deficyt w każdej możliwej wersji programu, wyniesie 297 mld SAR (ok. 79 mld \$). Co ciekawe, projekt saudyjskiego budżetu na rok 2016 zakładał większy deficyt wynoszący

---

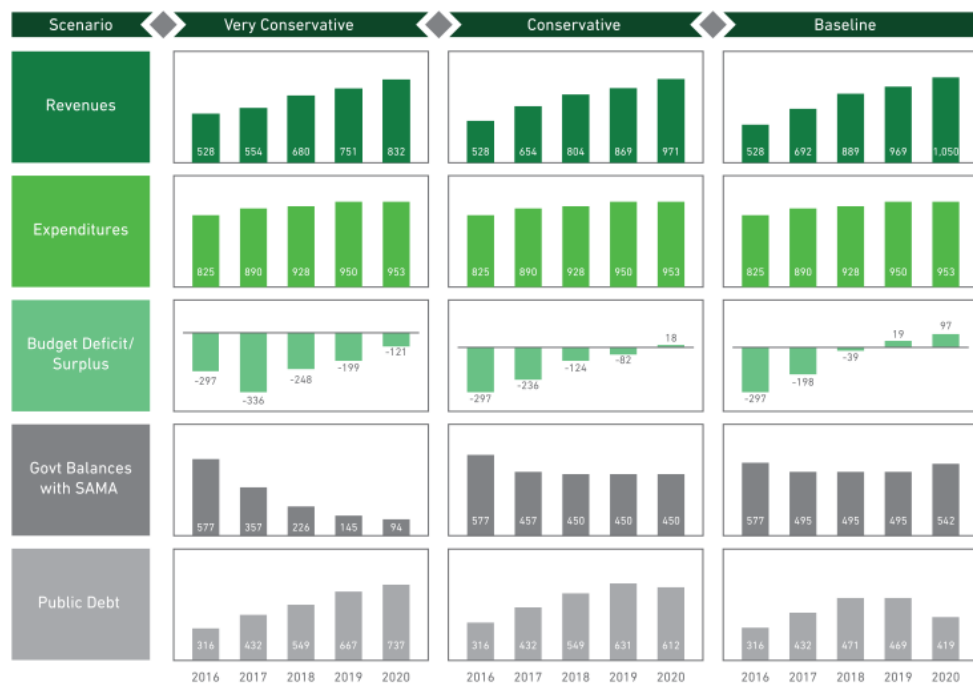
<sup>1</sup> Wizję tę uzupełniono o nieco dokładniejszy i mający zamykać się w krótszej perspektywie czasowej (pierwsza pięcioletka) *Narodowy Program Transformacji 2020 (National Transformation Program 2020 2016)*. W połowie roku 2017 opublikowano także kolejny dokument, bardziej dokładnie omawiający poszczególne projekty w ramach całego programu, *Strategic Objectives and Vision Realization Programs*.

326 mld SAR (ok. 87 mld \$) (Al Arabiya News 2015). Wprawdzie ostateczny deficyt za rok 2016 okazał się być nieco mniejszy, ponieważ wyniósł 311 mld SAR (ok. 83 mld \$) (General Authority for Statistics 2016, *Chapter 11: Financial and Monetary Affairs and National Accounts (Actual Revenues & Expenditures for the Kingdom's General Budget)*), tym niemniej już na wstępie plan nieco rozmiął się z rzeczywistością. To „nieco” wynosiło ok. 4 mld \$, czyli ok. 4,5% całego deficytu. Wynikało to z mniejszych niż zakładano dochodów (zamiast 528 mld SAR było 519 mld SAR) oraz większych wydatków (zamiast 825 mld SAR było 830 mld SAR) w roku 2016. Mimo że deficyt w liczbach bezwzględnych w latach 2015-2016 zmniejszył się dość znacząco (z 367 mld SAR do 311 mld SAR), to jednak w stosunku do PKB wynosił w 2016 roku aż 12,8% (*Ibidem*), co było bardzo niepokojącym rezultatem, choć lepszym niż w roku poprzednim.

### Plany na rok 2017

W *Programie Równowagi Fiskalnej* na rok 2017 zakładano redukcję deficytu, w zależności od wersji, do 198 mld SAR (ok. 53 mld \$, wersja „podstawowa”), lub 236 mld SAR (ok. 63 mld \$, wersja „konserwatywna”), bądź nawet wzrost deficytu do 336 mld SAR (nie-mal 90 mld \$, wersja „bardzo konserwatywna”). W każdej z wersji założono takie same wydatki państwa w wysokości 890 mld SAR (ok. 237 mld \$). Różnica była jedynie po stronie dochodów państwa. W zależności od wersji przyjęto uzyskanie dochodu w wysokości odpowiednio: 692 mld SAR (ok. 185 mld \$), 654 mld SAR (ok. 174 mld \$), bądź 528 mld SAR (ok. 141 mld \$) (*Fiscal Balance Program 2020 2017*, s. 81).

W następnych latach (aż do 2020) niezależnie od poziomu dochodów w poszczególnych wersjach programu, wydatki były przewidywane na stałym, z każdym rokiem coraz wyższym poziomie (zgodnie z prawem Wagnera). Oczywiście można przyjąć, że Arabia Saudyjska ma zasoby finansowe oraz możliwości zaciągania kredytów dla pokrycia deficytu niezależnie od jego wielkości, jednak – jak to zostanie poniżej wykazane – takie założenie jest nazbyt optymistyczne. Zresztą sami autorzy *Programu Równowagi Finansowej* przyznawali, że bez przeprowadzenia reform rachunek państwa spadnie do zera – niezależnie od wersji – w 2018 lub 2020 roku (*Ibidem*).



**Rysunek 1.** Podstawowe założenia *Programu Równowagi Fiskalnej*, grudzień 2016

Źródło: Ibidem.

## Realizacja pierwszego roku *Programu Równowagi Fiskalnej*

### *Deficyt 2017*

Ponieważ pierwszy rok wdrażania *Programu Równowagi Fiskalnej* jest już za nami, ponadto znane są założenia budżetowe na rok 2018, warto przyrzeć się, jak rozwija się gospodarka, a przede wszystkim, jakie są wyniki budżetu Arabii Saudyjskiej.

Według oficjalnego budżetu deficyt w roku 2017 miał wynieść, zgodnie z podstawową wersją *Programu Równowagi Finansowej*, 198 mld SAR (ok. 53 mld \$), przy dochodach budżetu w wysokości 692 mld SAR (ok. 185 mld \$), zaś wydatkach 890 mld SAR (ok. 237 mld \$). W stosunku do PKB deficyt miał wynosić 7,7% (Ministry of Finance 2017a, s. 21-23). Jednak już według wstępnych szacunków z grudnia 2017 roku, wynoszących 230 mld SAR (Ministry of Finance 2017b, s. 27), rzeczywistość była nieco inna.

Ostatecznie deficyt wyniósł 238,5 mld SAR (ok. 63,5 mld \$)<sup>2</sup>, czyli przekroczył plan o nieco ponad 20%. Oznacza to, że w stosunku do PKB deficyt wyniósł ok. 9%, wobec zakładanych 7,7%. Jest to oczywiście postęp w stosunku do 12,8% w roku 2016, tym niemniej jest to ciągle wysokość bardziej niż niepokojąca. Wystarczy dla porównania przypomnieć, że kryteria konwergencji dla państw starających się o wstąpienie do strefy euro wynoszą maksymalnie 3% deficytu budżetowego w stosunku do PKB.

### *Dochody 2017*

O ile wysokość deficytu rozminęła się z założeniami, to strona dochodowa budżetu została praktycznie w pełni zrealizowana. Udało się bowiem uzyskać 691,5 mld SAR (ok. 184 mld \$) dochodu<sup>3</sup>. Wydaje się więc, że założenia reformy w tym zakresie okazały się słuszne. Gdy jednak przyjrzeć się dokładniej, z czego wynikał ów wzrost, widać wyraźne problemy rysujące się przed przyszłymi budżetami. Otóż – zgodnie z programem *Wizja 2030* – wzrost dochodów państwa miał być wynikiem rozwoju gospodarczego, szczególnie sektora niezwiązanego z ropą naftową. Natomiast w budżecie na rok 2017 wzrost dochodów miał wynikać z podniesienia opłat wizowych i lokalnych, podatków dla obcokrajowców oraz wprowadzenia akcyzy na produkty tytoniowe, napoje (oczywiście bezalkoholowe) i napoje energetyczne (Ministry of Finance 2017b, s. 27). Wszystkie te podwyżki zostały zrealizowane.

Jednak zwiększenie dochodów z tego typu źródeł w żaden sposób nie świadczy o rozwoju gospodarki, a jedynie o zwiększeniu obciążeń fiskalnych. Dochody budżetu, które wskazują na rozwój gospodarki wiążą się głównie z podatkami dochodowymi i obrotowymi. Należy jednak pamiętać, że w Arabii Saudyjskiej obywatele nie płacą ani PIT, ani CIT, a jedynie religijny Zakat w wysokości 2,5%. Natomiast VAT, w wysokości 5%, został wprowadzony dopiero od 1 stycznia 2018 roku. Podatki dochodowe oraz od zysków kapitałowych spadły w roku 2017 o 6% w stosunku do roku ubiegłego. Oficjalnie

---

<sup>2</sup> Dość długo nie ogłaszano ostatecznych danych budżetowych za rok 2017, tak że nawet oficjalny rocznik statystyczny opublikowany w maju wciąż podawał tylko dane szacunkowe. Podobna sytuacja jest z danymi PKB, choć w tym wypadku także w poprzednich latach roczniki publikowane około połowy roku podawały tylko dane wstępne. Dopiero sprawozdanie za wykonanie budżetu w pierwszym kwartale 2018 opublikowane w lipcu pokazało pełne dane dotyczące deficytu (Ministry of Finance 2018, s. 7).

<sup>3</sup> Wstępne szacunki były odrobinę bardziej optymistyczne i mówiły o dochodach w wysokości 696 mld SAR (ok. 186 mld \$). Ostatecznie jednak zweryfikowano dochody nieco w dół (*Ibidem*).

głównymi winowajcami były płacące je zagraniczne firmy i rezydenci unikający opodatkowania, szczególnie wprowadzonego od lipca 2017 roku podatku, który można nazwać pogłównym, w wysokości 100 SAR od członka rodziny miesięcznie (Ministry of Finance 2017b, s. 28).

W rzeczywistości spadek dochodów wiąże się jednak ze spadkiem PKB, które według szacunków w stałych cenach zmniejszyło się o ok. 0,9% (General Authority for Statistics 2017, *Chapter 20: GDP and Household Expenditure*). Nie pomógł tutaj nawet wyraźny wzrost cen ropy naftowej w roku 2017, której średnia cena całoroczna wzrosła z 40,68\$ w 2016 do 52,51\$, zatem o była wyższa o 29%. Należy zaznaczyć, że wydobycie ropy było przez cały rok praktycznie stałe i wahało się wokół 10 mln baryłek dziennie (Trading Economics br.a). Tymczasem wartość PKB związanego z ropą naftową (ok. 45% gospodarki saudyjskiej) miała spaść w roku 2017 o 4,3% rok do roku (Ministry of Finance 2017b, s. 24). Tylko częściowo można to wytłumaczyć niewielkim zmniejszeniem wydobycia ropy w porównaniu z rokiem 2016<sup>4</sup>, co było skutkiem kartelowej umowy OPEC.

Lekki wzrost PKB w sferze nie związanej z ropą naftową (o 1,5%)<sup>5</sup> nie był w stanie zmienić negatywnego trendu całej gospodarki. Interesujące jest przy tym, że jednocześnie dochody budżetu ze sprzedaży ropy w 2017 roku miały być o 32% wyższe niż przed rokiem<sup>6</sup>. Może wskazywać to na większy nacisk na odprowadzanie zysków do budżetu. Być może jakiś efekt daje tu także antykorupcyjna kampania władz saudyjskich. Pozostałe dochody do budżetu także wyraźnie wzrosły (o 33%)<sup>7</sup>, jednak tutaj znaczącą rolę odgrywały wspomniane powyżej podwyżki opłat i akcyz.

Zatem wyraźny wzrost dochodów do budżetu w roku 2017 nie świadczy o realizowaniu długoterminowej strategii rozwoju gospodarczego, lecz o doraźnym zwiększeniu

---

<sup>4</sup> W pierwszej połowie roku 2016 wydobycie utrzymywało się na poziomie ok. 10 200 000 baryłek dziennie, by w drugiej połowie wynieść ok. 10 600 000 baryłek dziennie (Trading Economics br.a).

<sup>5</sup> Takie są wstępne szacunki, choć dane za pierwsze półrocze mówią o wzroście tylko na poziomie 0,6% (Ministry of Finance 2017b, s. 24).

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 27. Wydaje się jednak, że tak wysoki wzrost dochodów budżetowych ze sprzedaży ropy nie został zrealizowany, ponieważ ostateczne dane pokazują, że zamiast planowanych 480 mld SAR (ok. 128 mld \$) uzyskano tylko niespełna 436 mld SAR (ok. 116 mld \$), czyli w tym segmencie uzyskano ok. 91% zakładanych dochodów (Ministry of Finance 2018, s. 7).

<sup>7</sup> Początkowo szacowano ich wzrost na 38% (Ministry of Finance 2017b, s. 28). Później jednak weryfikowano ich wzrost w dół, najpierw do ok. 34% w roczniku statystycznym (General Authority for Statistics 2017, rozdział 20: *Budget Data*), a ostatecznie do ok. 33% w sprawozdaniu budżetowym za pierwszy kwartał 2018 (Ministry of Finance 2018, s. 7).



obciążeń fiskalnych. W kolejnym roku nie będzie już możliwy wzrost dochodów w oparciu o te same źródła, można się nawet spodziewać pewnego ich spadku. Będzie on wynikał ze zmniejszenia się liczby zagranicznych pracowników, dla których Arabia Saudyjska przestanie być tak atrakcyjnym krajem, w związku ze zmniejszaniem się gospodarki oraz wzrostem opłat wizowych i podatków dla obcokrajowców.

### Wydatki 2017

Nieco gorzej od dochodów wyglądała strona wydatków w budżecie na rok 2017. Zakładano, że wydatki zamkną się kwotą 890 mld SAR (ok. 237 mld \$). Tymczasem ostatecznie wydano ok. 930, zatem o ok. 4,5% więcej niż planowano i o ok. 12% więcej, aniżeli wydano w roku 2016<sup>8</sup>. Jednak nie sama wielkość wydatków, a nawet przekroczenie zakładanego poziomu jest głównym powodem do zmartwień.

Niepokoją przede wszystkim struktura owych wydatków oraz przyczyny ich wzrostu. Wprawdzie największą pozycją wśród wydatków jest edukacja (228 mld SAR, ok. 61 mld \$) (Ministry of Finance 2017b, s. 30) i można powiedzieć, że jest to najlepsza długofalowa inwestycja, jednak saudyjski sposób kształcenia budzi wątpliwości. Wystarczy zauważyć, że w szkole podstawowej tygodniowo jest 9 godzin lekcji religii, w stosunku do 23 godzin wszystkich pozostałych przedmiotów. Z kolei na poziomie uniwersyteckim jeszcze niedawno niemal 2/3 studentów studiujących w kraju kształciło się na kierunkach teologicznych (House 2012), s. 111, 142). Oczywiście nie znajdą oni zatrudnienia odpowiadającego swoim ambicjom w szeroko rozumianym biznesie. Także kształcący się za granicą dzięki hojnym stypendiom państwowym młodzi Saudyjczycy niepokojąco często nie uzyskują zadowalających wyników<sup>9</sup>. Ponadto wiele do życzenia

---

<sup>8</sup> Grudniowe szacunki mówiły o wydatkach rządu 926 mld SAR (247 mld \$) (Ministry of Finance 2017b, s. 29). Ostatecznie nieco podniesiono tę kwotę do 930 mld SAR (ok. 248 mld \$). Oczywiście przekroczenie zakładanych wydatków o 4,5% (ok. 11 mld \$) nie jest wielkim problemem, szczególnie jeśli porównać to z rekordowym pod tym względem rokiem 2014, gdy ostateczne wydatki były wyższe od zakładanych o niemal 34%. Należy jednak zauważyć, że wtedy nie był wprowadzany *Program Równowagi Fiskalnej*, a budżet po raz pierwszy od lat notował deficyt.

<sup>9</sup> Bardzo często wynika to ze słabej znajomości języka angielskiego. Opinie takie jak poniższe nie są odosobnione: „My language when I came here was very poor. I have the basics only. This is an important problem which Saudi students face. 90% of Saudi students are not proficient in English”; „At the beginning, I was silent in the classroom in the language preparation program. I was afraid to talk. My linguistics ability was zero” (Al Murshidi 2014), s. 91). Niestety zdarza się niekiedy, że studenci saudyjscy także kończąc studia niewiele poprawiają swe umiejętności językowe mieszkając nawet za granicą w dość hermetycznych społecznościach arabskich i po prostu kupując prace semestralne. Słaba znajomość języków obcych wynika zarówno

pozostawia edukacja dziewcząt, a szczególnie późniejsze wykorzystanie ich wykształcenia. Choć już ok. 60% studentów w Arabii Saudyjskiej to kobiety, to jednak wśród osób zatrudnionych stanowią one tylko 21%. Oznacza to, że duża część ogromnych pieniędzy wydawanych na edukację nie zwróci się gospodarce w postaci dobrze wykształconych specjalistów w dziedzinach, których ta gospodarka potrzebuje.

Tuż za edukacją drugą pozycją wśród wydatków jest wojsko (224 mld SAR, ok. 60 mld \$) (Ministry of Finance 2017b, s. 30)<sup>10</sup>. Wprawdzie oficjalnie stanowi to już tylko ok. 8,7% szacowanego PKB za rok 2017, tym niemniej jest to nadal wysoki wskaźnik, a w rzeczywistości trzeba go podwyższyć do ponad 10%<sup>11</sup>. Wystarczy dla przypomnienia podać, że kraje NATO zobowiązane są do wydawania 2% swego PKB na obronność, a i tak jest to pułap dla wielu z nich nieosiągalny. Biorąc pod uwagę, że Arabia Saudyjska praktycznie w ogóle nie ma swojego przemysłu zbrojeniowego i całe wyposażenie wojskowe kupuje za granicą, oznacza to, że wielkie sumy wydawane na uzbrojenie są dla gospodarki kraju praktycznie bezużyteczne. Oczywiście koszty te związane są w dużej mierze z prowadzoną od 2015 roku interwencją wojskową w sąsiednim Jemenie.

Trzecią pozycją pod względem wielkości są wydatki na zdrowie i rozwój społeczny (133 mld SAR, ok. 35 mld \$). Wszystkie wymienione sfery, a także kolejne takie jak bezpieczeństwo i administracja lokalna (110 mld SAR, ok. 29 mld \$), usługi komunalne (49 mld SAR, ok. 13 mld \$) oraz administracja centralna (30 mld SAR, ok. 8 mld \$) przekroczyły zakładane wydatki (Ministry of Finance 2017b, s. 30). Znaczna część tych środków to różnego rodzaju dodatki dla biedniejszej części społeczeństwa. Nie zmienia tego fakt, że bardzo wyraźnie ograniczono subsydia do cen wody i paliwa, których ceny od 2016 wzrosły po kilkaset, a dla niektórych odbiorców po kilka tysięcy procent. Aby złagodzić „urealnienie” cen wprowadzono dodatki dla biedniejszych rodzin. Także i te wydatki nie mogą pomóc gospodarce Arabii Saudyjskiej w transformacji zgodnej z celami *Wizji 2030*.

---

z niskiego poziomu nauczania na poziomie podstawowym w Arabii Saudyjskiej, jak i z braku motywacji do studiowania (stypendia były hojnie fundowane przez państwo) oraz różnic kulturowych w stosunku do społeczeństw zachodnich. Problemy te były wielokrotnie omawiane (Alharbi 2015, s. 105-116; Alshafi, Shin 2017, s. 53-72).

<sup>10</sup> Jednak bardziej obiektywne dane podawane przez SIPRI mówią o rzeczywistych wydatkach rzędu 69,5 mld \$ (SIPRI 2018a, s. 21).

<sup>11</sup> Najwyższy wskaźnik wydatki zbrojeniowe osiągnęły w roku 2015, gdy wyniosły 13,5% PKB. W roku 2016 spadły do poziomu 9,9%, by w 2016 wzrosnąć znowu do 10,3% PKB (SIPRI 2018b, s. 14. Dla porównania Polska w 2017 roku wydała na wojsko ok. 10 mld \$, czyli 2% PKB, a Rosja ok. 66 mld \$, czyli 4,3% PKB.

Jedynymi sferami, w których w roku 2017 udało się wydatki ograniczyć w stosunku do pierwotnie zaplanowanych, są infrastruktura i transport (29 mld SAR, czyli ok. 8 mld \$, zamiast planowanych 52 mld SAR, czyli spadek o 44,2%) oraz zasoby gospodarcze (39 mld SAR, czyli ok. 10 mld \$, zamiast planowanych 47 mld SAR) (*Ibidem*).

Okazuje się zatem, że te sfery wydatków rządowych, które mogłyby napędzać rozwój gospodarki, nawet w planach były jednymi z najmniejszych pozycji. Co gorsza, to właśnie tam rząd szuka oszczędności i to daleko idących. Wobec zapowiadanych wielkich inwestycji infrastrukturalnych (budowa nowego mega-miasta nad Morzem Czerwonym, rozbudowa sieci dróg i kolei oraz budowa tam, ujęć wody i sieci wodociągowej) mających uwolnić gospodarkę od zależności od ropy naftowej, rzeczywistość wydaje się być bardzo przyziemna.

### Akcja anty-korupcyjna

Powyżej przedstawione dane wskazują, że założenia *Programu Równowagi Fiskalnej* udało się zrealizować w roku 2017 tylko częściowo. Uzyskano zakładane dochody zwiększając obciążenia fiskalne, jednak wydatki były większe niż zakładano mimo znaczącego okrojenia subsydiów społecznych i w związku z tym deficyt przekroczył pierwotnie planowany. W ten sposób z założeń „podstawowych” programu budżet przesunął się w stronę wersji „konserwatywnej”, która zakładała w roku 2017 deficyt w wysokości 236 mld SAR. Mimo wszystko byłoby to i tak niezłym wynikiem, gdyby nie fakt, że od listopada 2017 roku władze Arabii Saudyjskiej przedsięwzięły niespotykaną dotychczas akcję zwaną antykorupcyjną, w ramach której 201 osób należących do najwyższej postawionych kręgów rządowych i rodziny królewskiej zostało zatrzymanych i zgodziło się na wypłatę wielomiliardowych „porozumień” mających kompensować ich domniemaną korupcję.

W końcu stycznia 2018 roku Prokurator Generalny szejk Saud al-Mudżib, będący jednocześnie członkiem specjalnej komisji antykorupcyjnej, na czele której stanął następca tronu Mohammad ibn Salman, oświadczył, że w wyniku akcji odzyskano aktywa, nieruchomości i gotówkę o wartości ponad 400 mld SAR (ponad 106 mld \$). Gotówka została przelana na konta Prokuratury Generalnej (Center for International Communication 2018). Nie wiadomo jednak, co dokładnie oznacza wyrażenie „ponad 400 mld SAR”, jaka część tej kwoty była w gotówce, czy aktywa zostały spieniężone i w jakiej

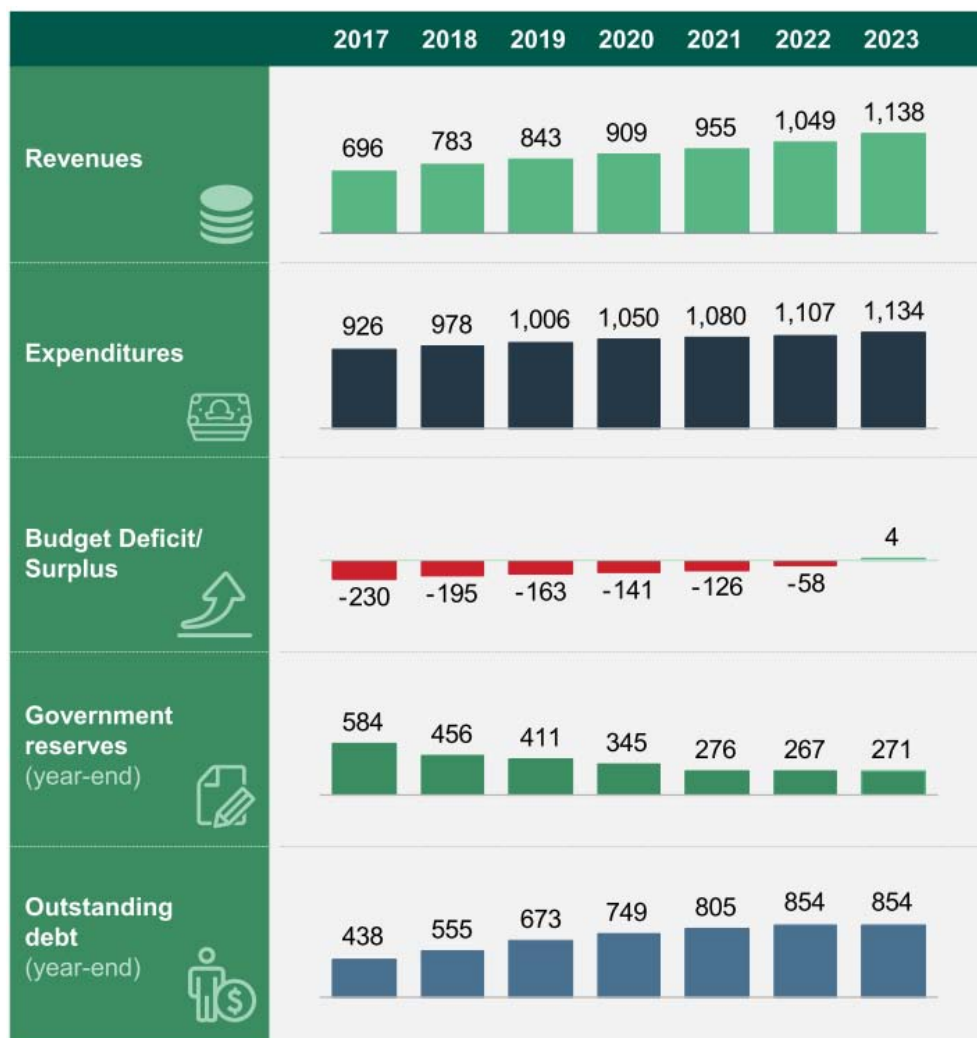
części (zapewne będzie to dłuższy proces), czy miało to miejsce w zeszłym roku budżetowym, czy też w bieżącym (zapewne w obu), wreszcie czy pieniądze te zostały włączone jako dochody do budżetu.

Innymi słowy oficjalny budżet to jedna rzeczywistość, a realne pieniądze, które pod koniec roku 2017 i na początku 2018 znalazły się w dyspozycji państwa to druga, bardziej prawdziwa rzeczywistość. Nie ma wątpliwości, że pieniądze, które udało się uzyskać w ramach „porozumień”, oznaczają ogromne wzmocnienie budżetu państwa. Trzeba pamiętać, że dochody budżetowe za cały rok 2017 wyniosły ok. 186 mld \$. Zatem dodanie kolejnych ponad 100 mld \$, nawet jeśli będzie to rozciągnięte w czasie, oznacza jednorazowy wzrost dochodów budżetu o niemal 54%! Bez odpowiedzi pozostaje pytanie jak wyglądałby budżet 2017 i założenia budżetu 2018 bez takiej eksterdynaryjnej akcji.

### **Nowa wersja *Programu Równowagi Fiskalnej* – budżet na rok 2018**

Władze Arabii Saudyjskiej już podczas pierwszego roku wprowadzania *Programu Równowagi Fiskalnej* musiały sobie zdawać sprawę, że jego założenia są nierealistyczne. W związku z tym w grudniu 2017 roku wraz z publikacją nowego budżetu na rok 2018 przedstawiły nową, poprawioną wersję programu – *Fiscal Balance Program 2018 Update* (2017).

Tym razem jest to dokument zdecydowanie krótszy, zawierający tylko jedną wersję i jest ona zbliżona do „bardzo konserwatywnej” z pierwotnej wersji programu. Deficyt ma zostać zlikwidowany dopiero w 2023 roku. Na rok 2018 Program i powielający jego założenia budżet zakładają 196 mld SAR (ok. 52 mld \$) deficytu, przy dochodach w wysokości 783 mld SAR (ok. 209 mld \$) i wydatkach szacowanych na 978 mld SAR (ok. 261 mld \$) (*Ibidem*). Oznacza to wolniejsze ścinanie deficytu, zgodne z zaleceniami Międzynarodowego Funduszu Walutowego, który po majowej wizycie w Arabii Saudyjskiej sugerował zwolnienie tempa podwyżek podstawowych produktów, takich jak woda, prąd i paliwo. Jest to sytuacja niezwykle, ponieważ MFW raczej przynagla do równoważenia budżetu i cięcia wydatków. Wynika to z oczywistej obawy o nastroje społeczne przy tak drastycznych podwyżkach, o czym dalej.



**Rysunek 2.** Podstawowe założenia poprawionej wersji Programu Równowagi Fiskalnej, grudzień 2017

**Źródło:** *Ibidem*.

### Planowany wzrost PKB

Zakładane tempo ścinania deficytu jest oczywiście istotne, jednak ważniejsze są założenia prowadzące do równoważenia budżetu. I tutaj znowu można spotkać się z wątpliwościami. Budżet na 2018 rok zakłada wzrost PKB o 2,7%, podobnie, jak w latach 2019-2020 (2,7-2,8%). Rolę lokomotywy ciągnącej gospodarkę przewidziano – zgodnie

z założeniami *Wizji 2030* – dla sektora niezwiązanego z ropą naftową. Ma on wzrosnąć o 3,7% (Ministry of Finance 2017b, s. 38-41). Jeśli jednak porównamy te założenia z szacunkami za rok 2017 (w całym roku spadek PKB o 0,9%, a w czwartym kwartale o 1,4%, mimo lekkiego wzrostu sektora poza-naftowego), to należy je uznać za bardzo optymistyczne.

Nie jest jasne, na jakich przesłankach oparty jest ten optymizm. Władze Arabii Saudyjskiej zdają sobie sprawę, że popyt wewnętrzny nie może być źródłem napędzającym gospodarkę wobec bardzo ostrego cięcia subsydiów społecznych. Dlatego też słusznie zakładają jego wzrost na bardzo niskim poziomie 0,4%. Najwyraźniej to prywatne inwestycje mają pełnić rolę jednego z silników napędzających gospodarkę, ponieważ planuje się ich wzrost o 3,3%. Warto jednak zauważyć, że w zeszłym roku spadły o one 6%! (*Ibidem*, s. 41). Planowany wzrost wydaje się niemożliwy do zrealizowania, szczególnie wobec przeprowadzonej akcji antykorupcyjnej, która z pewnością wyraźnie ograniczyła możliwości finansowe najbogatszych Saudyjczyków. Poza tym wielu z nich dokładnie przemyśli lokalizację swych inwestycji i będzie preferowała bezpieczniejsze inwestycje zagraniczne, obawiając się kolejnej fali czystek.

## Wydatki budżetowe 2018

Oczywiście gospodarkę będą napędzać inwestycje państwowe. W tym wypadku widać wyraźną zmianę podejścia władz Arabii Saudyjskiej. Wydatki na cele inwestycyjne i związane z programami przewidzianymi w ramach *Wizji 2030* mają wzrosnąć bardzo wyraźnie. Wydatki na infrastrukturę i transport mają zwiększyć się o 86,2% (54 mld SAR, ok. 14 mld \$), zaś na zasoby gospodarcze i programy publiczne aż o 169,2% (105 mld SAR, ok. 28 mld \$)! (*Ibidem*, s. 69).

W tym punkcie widać wyraźne starania władz, by rzeczywiście pobudzić gospodarkę do rozwoju. Oczywiście problemem pozostaje, czy będzie to dostateczny bodziec, i czy wystarczy pieniędzy na tak duże programy<sup>12</sup>. By uniknąć tego zagrożenia władze Arabii

<sup>12</sup> Innym problem jest, czy pieniądze te niesprawny i skorumpowany aparat urzędniczy będzie w stanie w ogóle wydać, biorąc pod uwagę wyniki budżetu z roku 2017, gdy znaczna część środków przeznaczonych na inwestycje nie została spożytkowana zgodnie z przeznaczeniem. Pierwsze dane za rok 2018 pokazują podobne kłopoty. O ile wydatki w pierwszym kwartale na wojsko, edukację, administrację publiczną, bezpieczeństwo, zdrowie i opiekę społeczną wynoszą około ¼ planowanych wydatków, o tyle dla zasobów gospodarczych jest to zaledwie 4%, a dla infrastruktury i transportu 7%. Można obawiać się, że poprawa założeń w budżecie nie

Saudyjskiej starają się zmniejszyć wydatki niemal we wszystkich pozostałych działach budżetu. W roku 2018 największą pozycją po stronie wydatków będzie wojsko (210 mld SAR, ok. 56 mld \$, mniej o 6,1%), następnie edukacja (192 mld SAR, ok. 51 mld \$, mniej aż o 15,8%) oraz bezpieczeństwo i administracja regionalna 101 mld SAR, ok. 27 mld \$, mniej o 8,2%) (Ministry of Finance 2017b, s. 69).

Widać więc wyraźnie, że zmienia się priorytet w wydawaniu publicznych pieniędzy. Wprawdzie wydatki na wojsko, konieczne z perspektywy władz, ze względu na uwikłanie w wojnę w Jemenie, spadają dość nieznacznie i można szacować, że wynosić mają ok. 8,5% PKB w stosunku do 8,7% w roku 2017, to jednak pozostałe wydatki są cięte w bardziej zdecydowany sposób. Najbardziej widoczne jest ograniczenie budżetu na szkolnictwo o niemal 16% i na administrację publiczną o ponad 13%. Ograniczenie wydatków akurat w tych dwóch sektorach nie spowoduje szybkich negatywnych efektów (cykl nauczania zajmuje kilkanaście lat, a rozdęta administracja i tak domagała się okrojenia), natomiast da dość duże oszczędności w krótkim terminie. Należy więc uznać to posunięcie za trafne.

## Dochody budżetowe 2018

Podstawowym pytaniem jest, czy na te ambitne programy wystarczy pieniędzy. Budżet zakłada duży wzrost dochodów, aż o 12,6% do 783 mld SAR (ok. 209 mld \$). To znaczy, że przyrost dochodów budżetowych ma być o ok. 10% większy, aniżeli – i tak optymistycznie zakładany – wzrost PKB. Oznacza to wyraźne zwiększenie obciążenia fiskalnego społeczeństwa. Podobnie zresztą ma być w kolejnych latach, gdzie przy planowanym wzroście PKB o 2,7-2,8% dochody mają rosnać średnio o 9,3% (*Ibidem*, s. 56).

W roku 2018 wzrost dochodów mniej więcej po połowie (czyli po ok. 45 mld SAR) jest rozłożony na dochody podatkowe (założono uzyskanie 142 mld SAR, czyli ok. 38 mld \$) i inne (założono uzyskanie 641 mld SAR, czyli ok. 171 mld \$).

Wzrost dochodów podatkowych dotyczy praktycznie tylko jednej sfery, tj. podatku od produktów i usług, która ma wzrosnąć w stosunku do 2017 roku o 82%! (*Ibidem*). Oczywiście wiąże się to z wprowadzeniem VAT. Trzeba jednak wyraźnie powiedzieć, że szacunki te są ryzykowne, ponieważ dotyczą podatku, którego dotychczas w ogóle

---

przełoży się na rzeczywiste inwestycje, a w każdym razie nie w takim stopniu, jak planowano (Ministry of Finance (2018), s. 7).

nie było, stąd trudno przewidzieć wysokość dochodów. Druga, większa część dochodów („inne dochody”) oparta jest głównie o dochody z ropy naftowej i stąd jest uzależniona przede wszystkim od wysokości cen ropy na rynkach. Na razie ropa powoli drożeje, co jest z pewnością dobrą informacją dla saudyjskiego budżetu. Jednocześnie należy zauważyć, że w zeszłym roku obniżono stawkę podatku dla saudyjskiego giganta paliwowego Aramco z 85% do 50%. Ma to zapewne związek z planowaną na ten rok częściową (ok. 5% akcji) prywatyzacją tej firmy. Oznacza to jednak, że wpływ cen ropy na budżet saudyjski będzie mniejszy niż zwykle. Nie bez znaczenia jest, w jakim stopniu „inne dochody” będą zawierały wpływy z „porozumień” finansowych zawartych z osobami oskarżonymi o korupcję.

Można się domyślać, że zdecydowana większość dochodów ze sprzedaży papierów wartościowych i nieruchomości (o ile zostaną sprzedane) przejętych w wyniku akcji anty-korupcyjnej będzie zrealizowana w 2018 roku. Niestety budżet na rok 2018 w ogóle nie wskazuje z jakiego rodzaju wpływów składają się „inne dochody”.

## Możliwości realizacji budżetu 2018

W oparciu o przedstawione dane można przypuszczać, że budżet w bieżącym roku ma szansę być zrealizowanym po stronie wydatków i w kontekście wielkiego programu Wizja 2030 należy tę część przyjętych założeń ocenić pozytywnie. Rzeczywiście duże inwestycje państwowe mogą doprowadzić do wzrostu PKB, choć trudno ocenić, czy będzie to tak wysoki poziom, jaki został założony. Z kolei wątpliwość może budzić strona dochodowa. Założony wysoki wzrost dochodów podatkowych może nie zostać zrealizowany przy mniejszym niż zakładano wzroście gospodarki. Nieznane pozostają wpływy z ropy naftowej, ze względu na zmienność jej ceny.

Największą niewiadomą są wpływy do budżetu w wyniku akcji anty-korupcyjnej, które w budżecie w ogóle nie są wyszczególnione. Jeśli będą one duże, mogą wystarczyć do sfinansowania wielu przedsięwzięć inwestycyjnych rządu. Tym niemniej budżet zakłada deficyt w wysokości 196 mld SAR (ok. 52 mld \$), który trzeba będzie pokryć bądź wyprzedając zgromadzone rezerwy, bądź zaciągając kolejne pożyczki. W tym momencie dochodzimy do kluczowego pytania o rezerwy finansowe i możliwości kredytowe Arabii Saudyjskiej.



## Możliwości pokrycia deficytu

### *Rezerwy*

W latach prosperity wynikającej z wysokich cen ropy naftowej rezerwy saudyjskiego banku centralnego (SAMA, Saudi Arabian Monetary Authority) osiągnęły rekordowe niemal 2 bln 797 mld SAR rezerw (ok. 737 mld \$, sierpień 2014). Jeszcze na początku 2015 roku rezerwy utrzymywały się na niewiele mniejszym poziomie. Jednak od tego momentu zaczęły drastycznie spadać, by we wrześniu 2017 roku osiągnąć wysokość niespełna 1 bln 820 mld SAR (ok. 486 mld \$). Oznacza to spadek w ciągu dwóch i pół roku o 35%. Gdyby utrzymać takie tempo spadku oznaczałoby to, że za 4-5 lat Arabia Saudyjska zużyłaby wszystkie swoje rezerwy walutowe<sup>13</sup>.

Na szczęście od października 2017 roku spadek rezerw został zahamowany i na koniec grudnia wyniosły one niespełna 1 bln 862 mld SAR (ok. 496 mld \$) (Saudi Arabian Monetary Authority 2017, s. 19). Nawet gdyby nie udało się w pełni tej pozytywnej tendencji utrzymać i nastąpiłby dalszy, lecz już nie tak gwałtowny spadek rezerw, wówczas sytuacja w tym zakresie byłaby opanowana, ponieważ należy zauważyć, że rezerwy walutowe Arabii Saudyjskiej ciągle należą do jednych z wyższych na świecie i obecnie wystarczałyby do pełnego pokrycia importu przez ok. 45 miesięcy. Oczywiście większość posiadanych aktywów (w dużej mierze amerykańskich papierów dłużnych) nie może być spieniężona od razu i proces ten wymaga czasu, tym niemniej zasoby są w dalszym ciągu bardzo pokaźne i stanowią źródło do pokrycia deficytu budżetu, o ile ten będzie pod kontrolą, jak to zakłada Program Równowagi Fiskalnej.

Gorzej w porównaniu do rezerw walutowych wygląda sytuacja rezerw rządowych w SAMA, które potrzebne są do bieżącego finansowania wydatków budżetowych. Na koniec rekordowego 2014 roku rząd dysponował rezerwą w wysokości 1 bln 326 mld SAR (ok. 354 mld \$)<sup>14</sup>, jednak na koniec 2016 roku zmalała ona do 641 mld SAR (ok. 171 mld \$) (Saudi Arabian Monetary Authority 2017, s. 18)<sup>15</sup>, a więc o ponad połowę w ciągu dwóch lat. Spadek ten nie został zahamowany, choć zwolnił i na koniec

---

<sup>13</sup> Powodowało to nerwowe komentarze w prasie światowej (Torchia 2017).

<sup>14</sup> Arabia Saudyjska nie stworzyła funduszu, który inwestowałby nadwyżki pochodzące ze sprzedaży ropy, tak jak to zrobili np. Norwegia albo sąsiedni Oman. Nadwyżki były akumulowane w rezerwie rządowej, lub kupowano bezpieczne papiery wartościowe, zwykle obligacje amerykańskie.

<sup>15</sup> Budżet na rok 2018 podaje nieco inne dane określając depozyty rządowe w SAMA na 683 mld SAR (ok. 182 mld \$) – Ministry of Finance 2017b, s. 32.

roku 2017 rezerwy wynosiły 589 mld SAR (ok. 157 mld \$) (Saudi Arabian Monetary Authority 2017, s. 19)<sup>16</sup>. Poprawiony *Program Równowagi Fiskalnej* przewiduje, że stan rezerw będzie spadał aż do roku 2022, gdy osiągnąć ma poziom 267 mld SAR (ok. 71 mld \$), by od kolejnego roku zacząć się zwiększać (*Fiscal Balance Program. 2018 Update* 2017, p. 17). Można więc założyć, że i w tym przypadku ubytek w rezerwach jest do zaakceptowania, pod warunkiem zachowania kontroli nad tym procesem.

## *Dług*

Drugim źródłem pokrycia deficytu budżetowego jest możliwość zaciągania długu. W tym zakresie Arabia Saudyjska miała bardzo dobrą sytuację, ponieważ w czasie hossy na rynku ropy naftowej spłaciła niemal wszystkie swe długi i w 2014 roku stosunek jej zadłużenia do PKB wynosił zaledwie 1,6% (44 mld SAR, ok. 12 mld \$). Jednak w 2015 dług wzrósł do 5,8% PKB (142 mld SAR, ok. 38 mld \$), a w 2016 do 13,1% PKB (317 mld SAR, ok. 85 mld \$) (Trading Economics br.b). Wstępne szacunki za rok 2017 mówią o długu w wysokości 438 mld SAR (ok. 117 mld \$), stanowiącym 17% PKB (Ministry of Finance 2017b, s. 32).

Przyrost długu państwa o ponad 15% w stosunku do PKB w ciągu zaledwie trzech lat jest oczywiście mocnym sygnałem alarmowym, tym bardziej, że według uaktualnionej wersji *Programu Równowagi Fiskalnej* dług ma rosnąć do 2022 roku osiągając wysokość 854 mld SAR (ok. 228 mld \$). Przyrost ten ma jednak ewidentnie zwalniać, co było już widoczne w roku 2017. Wprawdzie program nie podaje takich danych, jednak można szacować, że dług w roku 2022 ma osiągnąć wartość około 30% PKB. Taki poziom zadłużenia kraju w europejskich warunkach jest uważany za bardzo niski i z pewnością nie stanowi zagrożenia dla stabilności budżetu oraz możliwości dalszego kredytowania potrzeb państwa.

## Podsumowanie danych ekonomicznych

Należy zatem uznać, że Arabia Saudyjska posiada wystarczające rezerwy finansowe, aby przeprowadzić proces bolesnych reform budżetowych. Biorąc pod uwagę jak niski był

---

<sup>16</sup> Bardzo zbliżone do podawanych przez SAMA dane przedstawia budżet na rok 2018, który określa stan rezerw na 584 mld SAR (ok. 156 mld), zob. Ministry of Finance 2017b, s. 32.

poziom zadłużenia na początku obecnego kryzysu, nawet dość gwałtowny przyrost długu także nie powinien zagrozić gospodarce królestwa. Jakie są wobec tego zagrożenia dla przedstawionej poprawionej wersji *Programu Równowagi Fiskalnej*?

Najpierw należy uznać, że dopiero owa poprawiona wersja jest bliższa realiom ekonomicznym. Wersja wyjściowa zdecydowanie grzeszyła nadmiernym optymizmem i już w pierwszym roku realizacji wymagała aktualizacji poprzez wydłużenie całego procesu sanacji budżetu państwa. Aktualne zagrożenia stara się ukazać budżet na rok 2018. Na pierwszym miejscu wymienia on ceny ropy naftowej, które – jeśli doszłoby do ich spadku – mogą znacząco zagrozić zaplanowanym dochodom. Następnym czynnikiem niepewności jest założony wzrost PKB w działach gospodarki nie związanych z ropą naftową oraz ogólne ryzyko implementacji reform ekonomicznych. Jako jedno z zagrożeń dokument wymienia także problem z możliwością absorpcji środków przez rządowe agencje odpowiedzialne za modernizację, co pokazuje jakim problemem jest czynnik ludzki zatrudniony na państwowych posadach. Wreszcie jako potencjalne zagrożenie dokument wymienia zależność gospodarki saudyjskiej od rozwoju gospodarki światowej (Ministry of Finance 2017b, s. 72-74).

## Zagrożenia polityczne dla planu reform

### *Zagrożenia wewnętrzne*

Przedstawione zagrożenia oczywiście mają swoje znaczenie, jednak wydaje się, że dokument nie wspomina o najważniejszych wyzwaniach, jakie stoją przed państwem Saudów. Otóż przedstawiony plan sanacji finansów państwa, choć ambitny i w niektórych miejscach nader optymistyczny, może zostać uwieńczony powodzeniem, jednak tylko w jednym wypadku: zachowania spokoju wewnątrz państwa i pokoju na zewnątrz.

A to właśnie jest największe wyzwanie stojące przez obecnymi władzami Arabii Saudyjskiej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przed pustynnym królestwem stanie już niedługo kluczowy moment przekazania władzy nowej generacji, wobec bardzo zaawansowanego wieku króla Salmana. Następcą jest oczywiście królewski syn Mohammad, będący jednocześnie pierwszym wicepremierem, ministrem obrony narodowej, przewodniczącym Rady ds. Gospodarki i Rozwoju (odpowiednika naszego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów), zasiada ponadto we władzach Aramco oraz kieruje akcją

---

antykorupcyjną. Związani z nim ludzie obsadzili wszystkie resorty siłowe. W praktyce Mohammad ibn Salman kieruje już nawą państwa. Może to ułatwić proces przejścia władzy w przyszłości. Jest to wszakże jednocześnie utrudnienie, ponieważ wszystkie niepowodzenia obciążają już konto następcy tronu.

Bez wątpienia odsunięcie od władzy znacznej części rodziny królewskiej, choćby poprzednich następców tronu, książąt: Mukrina ibn Abd al-Aziza i Mohammada ibn Najifa, nie zwiększa poparcia księcia wśród elit. Jeszcze bardziej ryzykownym krokiem była akcja antykorupcyjna, która bardzo boleśnie dotknęła duże grono osób z najwyższych kręgów władzy. Z pewnością Mohammad ibn Salman nie będzie mógł liczyć na ich poparcie.

Nie do końca jasne jest także wsparcie dla niego ze strony bardzo konserwatywnych duchownych wahhabickich, dla których proponowane reformy społeczne, szczególnie zwiększenie roli kobiet w życiu gospodarczym, są trudne do przyjęcia. Zatem wśród znaczącej części elit następcą tronu nie znajdzie swych zwolenników. Formalnie do przejścia władzy wystarczy nominacja przez króla na następcę tronu, jednak historia Arabii Saudyjskiej zna przypadek, gdy król został obalony i na tronie zastąpił go jego przyrodni brat<sup>17</sup>. Do tego wydarzenia wprost nawiązują krążące w internecie wezwania do obalenia króla i realnie rządzącego następcy tronu<sup>18</sup>. Nie bez znaczenia jest młody wiek następcy tronu, co – biorąc pod uwagę w jakim wieku wstępowali na tron ostatni władcy – bynajmniej nie jest postrzegane jako zaleta.

Można zatem obawiać się, że przynajmniej część elit saudyjskich, w tym licznych gałęzi samego rodu królewskiego, nie zaakceptuje nowego władcy i w momencie śmierci króla Salmana będzie dążyła do osadzenia na tronie innej osoby, aniżeli Mohammad ibn Salman<sup>19</sup>. Być może o takich właśnie napięciach w łonie rodu królewskiego świadczyły

---

<sup>17</sup> 2 lutego 1964 roku odsunięto od władzy króla Sauda, a na tronie zasiadł jego przyrodni brat Fajsal. Zarzutami wobec władcy było faworyzowanie własnych synów kosztem innych członków rodu, nieudolna polityka zagraniczna oraz kłopoty gospodarcze. Wszystkie te argumenty są niepokojąco aktualne w obecnej sytuacji. Król Fajsal z kolei zginął zamordowany przez swego bratanka Fajsala ibn Musaida 25 marca 1975 roku.

<sup>18</sup> Zob. dwa listy napisane przez oczywiście anonimowego księcia z rodu Saudów, a opublikowane na stronie „Guardiana” – Miles 2015.

<sup>19</sup> Wspomniane wyżej listy kierowane są przede wszystkim do żyjących synów (jest ich trzynastu) założyciela monarchii, króla Abd al-Aziza. Najmłodszym z nich (ur. 1945) jest książę Mukrin ibn Abd al-Aziz, były następcą tronu. Warto zauważyć, że Mansur, syn księcia Mukrina, zginął wraz z siedmioma innymi osobami w katastrofie helikoptera na pograniczu jemeńskim 5 XI 2017, następnego dnia po rozpoczęciu antykorupcyjnych czystek. Choć władze, a później nawet rodzina, ogłosiły, że był to wypadek, to jednak nigdy nie podano

wydarzenia z 21 kwietnia 2018 roku, które oficjalnie przedstawiono jako zestrzelenie drona-zabawki nad pałacem królewskim w Rijadzie. Na opublikowanych w sieci amatorskich filmach widać jednak wyraźnie, że wymiana ognia w pałacu trwa kilka-kilkanaście minut. Po tych wydarzeniach książę Muhammad ibn Salman nie pokazywał się publicznie przez dłuższy czas, co nawet wzbudziło – bezpodstawne jak się okazało – medialne plotki na temat jego śmierci (Brennan 2018).

Następca tronu będąc skonfliktowany z częścią saudyjskich elit odwołuje się często do „zwykłych Saudyjczyków”, między innymi uchodząc za tego, który tępi korupcję wśród bogaczy. Z pewnością popularność przynosi mu otwarty styl bycia, udzielane wywiady do mediów, dzięki którym zwykli obywatele mają wrażenie poznawania (następcy) władcy, który już nie jest zamknięty w niedostępnym pałacu.

Ten pozytywny PR, dopełniany opinią nowoczesnej i płynącej z duchem czasów osoby, ma pomóc przejść w spokojny sposób przez niebezpieczny okres reform. Jednak nawet najlepsze działania reklamowe nie przysłonią faktu wyraźnego wzrostu kosztów życia w Arabii Saudyjskiej. Z pewnością popularności nie dodaje obecnym władzom wprowadzanie podatków, przede wszystkim, gdy dotyka to obywateli, a nie obcokrajowców. Można więc się zastanawiać, czy rzeczywiście większość społeczeństwa będzie zadowolona z wizji „nowoczesnego” życia, ale zdecydowanie droższego, wymagającego więcej pracy i za mniejsze wynagrodzenie.

W praktyce może przerodzić się to w pytanie, czy w krytycznej sytuacji społeczeństwo poprze Mohammada ibn Salmana, gdyby pojawił się jakiś konkurent do tronu? Można przypomnieć tu sytuację w Turcji, gdzie pucz przeciwko prezydentowi Erdoğanowi został w praktyce sparaliżowany przez masowe demonstracje i wiece poparcia dla legalnych władz zwołane poprzez sieci społecznościowe i sms-a rozesłanego do wszystkich obywateli przez prezydenta. Trudno jest sobie wyobrazić podobne masowe poparcie dla władz w Arabii Saudyjskiej.

Dodatkowo Muhammad ibn Salman ewidentnie zdaje sobie sprawę, że nie do końca może ufać siłom zbrojnym i policji, mimo postawienia na ich czele swoich ludzi. Wystarczy zauważyć, że podczas przeprowadzenia akcji przeciwko członkom rodziny kró-

---

oficjalnej przyczyny katastrofy. Pojawiły się nieweryfikowalne plotki, że książę próbował uciec z Arabii Saudyjskiej, mimo wydanego zakazu lotów, a helikopter został zestrzelony (*Saudi prince Mansour killed in helicopter crash near Yemen border* 2017).

---

lewskiej w początkach stycznia bieżącego roku (4 stycznia 2018 roku aresztowano jedenastu książąt) nie posłużono się siłami policyjnymi, nawet elitarnymi, ani jednostkami specjalnymi wojska, lecz siłami Brygady Miecza Al-Adżrab, utworzonej w 2015 po przejęciu władzy przez króla Salmana i bezpośrednio podporządkowanej Mohammadowi ibn Salmanowi.

Można obawiać się więc, że w momencie ewentualnego zagrożenia podczas przejścia władzy następcą tronu nie będzie mógł liczyć na aktywne poparcie ze strony „zwykłych Saudyjczyków” czy to w cywilu, czy też w mundurze. Pewnym pozostanie jedynie krąg najbliższej rodziny i współpracowników oraz ok. 5000-tysięczny oddział sił specjalnych. Czas pokaże, czy to wystarczy i czy ewentualni przeciwnicy Mohammada ibn Salmana będą z jednej strony na tyle silni, a z drugiej na tyle zjednoczeni, by wystawić jednego kontrkandydata do tronu.

Oprócz opozycji w gronie elit, a szczególnie w innych gałęziach rodu Saudów, należy brać pod uwagę opozycję o charakterze religijnym. Zapowiadane liberalne reformy, z pewnością nie mogą być zaakceptowane przez zwolenników skrajnej, wahhabickiej interpretacji islamu, z którą przecież wiele wspólnego mają zwolennicy Al-Qaidy czy Państwa Islamskiego. Trzeba pamiętać, że obie te organizacje aktywnie działają na terenie królestwa mając tam swoje filie (Al-Qaida of Arabian Peninsula, czyli AQAP oraz Wilajaty Nadż i Hidżaz Państwa Islamskiego w Arabii Saudyjskiej). Świadczy to o pewnym poparciu, jakie znajdują tak skrajne ideologie w społeczeństwie saudyjskim, nie wykluczając także części elit. Bez wątpienia propozycje Mohammada ibn Salmana, który mówi, że „Wrócimy do tego, co było wcześniej – kraju umiarkowanego islamu, który jest otwarty na wszystkie religie i na świat” brzmią w uszach części społeczeństwa jak deklaracja apostazji.

Poza powyżej wymienionymi problemami, których można się spodziewać przy zmianie na tronie, nierozwiązana jest ciągle sytuacja społeczna szyitów w saudyjskim społeczeństwie. Konflikt ten jest nieustannie podgrzewany przez konflikt na arenie międzynarodowej pomiędzy Arabią Saudyjską a Iranem. Trzeba pamiętać, że co najmniej ok. 10% społeczeństwa saudyjskiego stanowią szyici, stanowiący lokalną większość głównie w roponośnych, wschodnich częściach kraju. Sytuacja w tym rejonie od czasu krwawo stłumionych demonstracji w 2011 roku cały czas grozi wybuchem. Szyici są traktowani jako obywatele drugiej kategorii, a służby specjalne aresztują pod zarzutem wspierania terroryzmu każdego, kto sprzeciwia się władzy. Z pewnością nie pomogło tu ścięcie

szejka Al-Nimra, przywódcy szyitów saudyjskich, 2 stycznia 2016 roku. Można obawiać się, że ewentualne mocniejsze represje wobec tej społeczności będą skutkowały zdecydowanym wzrostem napięcia między Arabią Saudyjską a Iranem, choć trzeba pamiętać, że już obecnie relacje między tymi krajami są skrajnie złe, a stosunki dyplomatyczne zostały zerwane od czasów zamieszek w Iranie po egzekucji Al-Nimra.

### **Zagrożenia zewnętrzne**

W ten sposób od zagrożeń wewnętrznych, które mogą uniemożliwić realizację programu naprawczego budżetu Arabii Saudyjskiej przechodzimy do zagrożeń zewnętrznych. Polem konfliktu z Iranem oczywiście nie jest tylko sytuacja szyitów w Arabii Saudyjskiej. Pierwszym chronologicznie terenem starcia tych dwóch państw o hegemonię na Bliskim Wschodzie jest Irak. W tym wypadku jest jasne, że Arabia Saudyjska przegrała i dominujący głos w Iraku mają wpływy irańskie. Rijad próbuje robić dobrą minę do złej gry i 1 stycznia 2016 roku po 25-letniej przerwie otworzył swą ambasadę w Bagdadzie. Tym niemniej nie sposób uznać sytuacji w Iraku za sukces obecnych władz saudyjskich. Zarysowująca się po ostatnich, rzeczywiście demokratycznych wyborach w Iraku szyicka koalicja zwycięskiej partii Sairun Mukhtady as-Sadra z drugim w wyścigu wyborczym pro-irańskim Sojuszem Podboju Hadima al-Amiriego (w którym główną rolę odgrywają bojówki Oddziałów Mobilizacji Ludowej PMU) z pewnością nie będzie specjalnie życzliwie spoglądać w stronę Rijadu. Nie zmieniają tego nadzieje wiązane przez Saudów z niezależnym, a przez to nieco anty-irańskim, nastawieniem Sadra i spotkanie tegoż z Mohamadem ibn Salmanem.

Podobnie wygląda sytuacja w Syrii, gdzie wspierani między innymi przez Arabię Saudyjską rebelianci ewidentnie przegrywają z siłami reżimu prezydenta Assada, popieranego przez Iran i Rosję. Arabia Saudyjska nie zdecydowała się na bezpośrednią interwencję, którą wraz z Turcją rozważała jeszcze przed wrześniem 2015 roku, gdy do walki w Syrii zaangażowała się Rosja. Po tej dacie militarna interwencja przeciwko Assadowi, a więc jednocześnie przeciwko Rosji, nie wchodziła w grę. Co gorsza Ankara, która wcześniej współdziałała z Rijadem, porozumiała się z Moskwą i Teheranem, zostawiając Arabię Saudyjską osamotnioną. Sukcesy militarne Assada (zajęcie Aleppo, odbicie terenów na wschodzie Syrii aż po Eufrat wraz z Deir ez-Zor, stopniowe odzyskiwanie tere-

nów w Idlib, pełne podporządkowanie całego Damaszku wraz z przedmieściami, wreszcie przejmowanie „kolebki rewolucji”, czyli muhafazy Daraa) tylko przypieczętowują klęskę polityki zagranicznej Rijadu.

Konflikty w Iraku i Syrii król Salman oraz jego syn odziedziczyli po poprzednikach, jednak kolejne wywołali już sami. Pierwszym z nich jest oczywiście wojna w Jemenie, do której parł w 2015 roku bezpośrednio sam Mohammad ibn Salman, będący wówczas – i obecnie – ministrem obrony. Według planów interwencja w Jemenie miała być tylko krótkim epizodem uspokajającym sytuację wewnętrzną u biednego i zależnego od Rijadu sąsiada. Tymczasem konflikt trwa już trzeci rok i nie ma żadnych szans na szybkie rozwiązanie. Saudyjskie siły zbrojne, mimo ogromnych pieniędzy na nie wydawanych, pokazały swą nieudolność i potwierdziły popkulturowe przekonanie o nieskuteczności armii arabskich. Jest to tym boleśniejsze, że przeciwnikiem są prymitywnie wyposażone oddziały, często walczące na sposób partyzancki, uzbrojone najczęściej w broń lekką, a mimo to będące w stanie zadawać bolesne straty wielokrotnie silniejszemu przeciwnikowi. Oczywiście osłabia to wizerunek i możliwości międzynarodowego oddziaływania Arabii Saudyjskiej. Z drugiej strony sytuacja ta wzmacnia pozycję Iranu, skutecznie wspierającego rebelianckie siły Hutich. Bez wątpienia zatem sytuacja w Jemenie jest bardzo poważnym obciążeniem dla obecnych władz w Rijadzie.

Niewiele lepiej wygląda sytuacja związana z konfliktem z Katarrem. Państwo to, które jeszcze niedawno współpracowało z Arabią Saudyjską, na przykład będąc uczestnikiem koalicji w Jemenie, zostało zepchnięte przez politykę saudyjską do głębokiej opozycji. Oczywiście Katar zawsze miał swoje cele i ambicje w polityce międzynarodowej, czego najlepszym wyrazicielem jest Al-Dżazira. Tym niemniej oba państwa mogły współpracować, choćby w ramach Rady Współpracy Zatoki Perskiej (GCC). Tymczasem próba podporządkowania Kataru poprzez blokadę ekonomiczną i izolację polityczną podjęta w lecie 2017 roku spelzła na niczym. Przede wszystkim okazało się, że nawet spośród państw GCC do Arabii Saudyjskiej przyłączyły się, poprzez zerwanie stosunków dyplomatycznych z Dohą, wyłącznie Zjednoczone Emiraty Arabskie i w pełni zależny od Rijadu Bahrajn. Kuwejt i Oman zignorowały wezwanie do blokady Kataru.

Spośród ważniejszych graczy w regionie jedynie Egipt przyłączył się do akcji Arabii Saudyjskiej, jednak wynikało to w głównej mierze ze wsparcia jakiego Bractwu Muzułmańskiemu i obalonemu prezydentowi Mursiemu udzielała Al-Dżazira. Oczywiście nie



mogło to znaleźć akceptacji w oczach obecnego egipskiego prezydenta Sisiego. Najistotniejszym efektem takiej polityki Rijadu jest dalsze zbliżenie Kataru i Iranu, co zresztą już wcześniej miało miejsce i było prawdziwym powodem wprowadzenia blokady. Przyczyną owego zbliżenia Dohy i Teheranu są z jednej strony interesy gospodarcze (wspólna eksploatacja podmorskich złóż gazowych), z drugiej zaś obawa Kataru przed nazbyt ekspansjonistyczną polityką Arabii Saudyjskiej, która pragnie być liderem świata arabskiego. Obawy Kataru przed zdominowaniem przez silniejszego sąsiada zręcznie wykorzystala Turcja budując swoją bazę wojskową w Katarze. Mimo gróźb saudyjskich, tureccy żołnierze nie tylko nie wycofali się, lecz ich liczebność została zwiększona. W ten sposób Turcja wróciła po stu latach od upadku Imperium Osmańskiego ze swymi wpływami nad Zatokę Perską, ograniczając możliwości działania Arabii Saudyjskiej. Co gorsza, gospodarka Kataru najwyraźniej jest w stanie przetrwać blokadę.

Zatem cała akcja gospodarczo-dyplomatyczna wobec Kataru doprowadziła do realnego rozpadu Rady Współpracy Zatoki Perskiej, wzmocnienia pozycji saudyjskich konkurentów do hegemonii na Bliskim Wschodzie, jakimi są Iran i Turcja oraz oczywiście do wrogości z kolejnym sąsiadem. Z pewnością taka porażka dyplomatyczna nie wzmacnia pozycji króla i jego następcy. Pomysły takie jak budowa kanału odcinającego Katar od lądu świadczą raczej o bezsilnej złości Rijadu i z pewnością nie poprawią politycznej pozycji Saudów.

Nie było to ostatnie niepowodzenie na arenie międzynarodowej. Bez wątplenia kolejnym blamażem była kwestia dymisji libańskiego premiera Saada Haririego wymuszonej podczas jego wizyty w Rijadzie 4 listopada 2017 roku. Z perspektywy saudyjskiej trwanie „wielkiej koalicji” libańskiej wzmacniało Hezbollah oraz wpływy irańskie. Zatem upadek rządu, nawet za cenę wtrącenia Libanu w polityczny chaos i niebezpieczeństwo wybuchu kolejnej wojny domowej, był w Rijadzie postrzegany jako korzystny. Jednak po wyjeździe do Francji, a następnie po powrocie do kraju Hariri zdecydował się, wbrew naciskom saudyjskim, pozostać na swym stanowisku.

To pokazało, że dotychczas zależni od polityki Rijadu sunnici libańscy, zaczynają prowadzić bardziej samodzielną politykę kierując się własnym, a nie saudyjskim interesem. Zatem i tym razem próba nacisku na inne państwo w regionie skończyła się dla Saudów niepowodzeniem. Potwierdziły to wyniki majowych wyborów w Libanie, w których zwycięstwo odniósł szyicki Hezbollah wraz ze swymi sojusznikami, a sunnicki blok Haririego stracił na znaczeniu. Skutkiem tego było umocnienie się dotychczasowego

modelu „wielkiej koalicji”, w której jednak sunnici mają jeszcze słabszą pozycję, co realnie wzmacnia wpływy Iranu.

Nieco mniej komentowanym, jednak również regionalnie istotnym sporem jest rosnące napięcie pomiędzy Arabią Saudyjską a Jordanią. 28 grudnia 2017 roku król Jordanii Abdullah II niespodziewanie zdymisjonował z dowódczych stanowisk piastowanych w armii i odesłał na emeryturę swych dwóch braci książąt Fajsala i Alego oraz kuzyna Talala ibn Mohammada. Jednak żaden ze zdymisjonowanych nie osiągnął jeszcze wieku emerytalnego. Bracia królewscy mieli w chwili dymisji odpowiednio 54 i 42 lata, zaś kuzyn 53 lata. W mediach pojawiły się informacje, że prawdziwym powodem dymisji, a nawet aresztu domowego, były rozmowy królewskich braci z Arabią Saudyjską w sprawie przejęcia przez Rijad funkcji opiekuna miejsc świętych w Jerozolimie. Wcześniej miało dojść do zamachu stanu i zmiany na tronie jordańskim. Informacje te były oczywiście oficjalnie dementowane, jednak nie podano realnej przyczyny dymisji, poza planami „restrukturyzacji” armii (Bar’el 2017); Hayward 2017).

Nie trzeba dodawać, że taka sytuacja musi powodować bardzo poważne zaognienie stosunków pomiędzy Jordanią a Arabią Saudyjską. Jest to o tyle niekorzystne dla Rijadu, że dotychczas Amman popierał politykę Saudów, szczególnie w jej anty-irańskim wymiarze. Wydaje się, że w obecnej sytuacji trudno będzie liczyć na szczerą współpracę pomiędzy Jordanią a Arabią Saudyjską i jest to efekt nazbyt agresywnej polityki dworu w Rijadzie. Wprawdzie po czerwcowych zamieszkach na tle ekonomicznym Abdullah II był zmuszony zwrócić się o pomoc m.in. do Rijadu, jednak ostatecznie większe wsparcie otrzymał od małego Kuwejtu (1,5 mld \$), aniżeli od Arabii Saudyjskiej (750 mln \$) i jej sojusznika jakim są Zjednoczone Emiraty Arabskie (750 mln \$).

Sytuacja w Jordanii ma swoje podłoże w różnym podejściu do statusu Jerozolimy i problemu palestyńskiego. Po ogłoszeniu przez prezydenta Donalda Trumpa decyzji o uznaniu Jerozolimy za stolicę Izraela w całym świecie muzułmańskim wybuchły protesty. Jednak Arabia Saudyjska wyrażała swą krytykę w sposób nader umiarkowany. Z pewnością wiąże się to z rozmowami przed przyjęciem nowego planu pokojowego przygotowywanego przez administrację prezydenta Trumpa. Nie trudno przewidzieć, że plan ten będzie korzystny dla Żydów, a nie dla Palestyńczyków i odda całą Jerozolimę w ręce Izraela. Jednak formalnym opiekunem muzułmańskich miejsc świętych w Jerozolimie jest król Jordanii, zatem jego zgoda jest potrzebna dla realizacji takiego planu. Stąd próby ostrego wywarcia nacisku przez Rijad na Amman.

Sytuację napięcia wykorzystał sprawnie prezydent Erdoğan, który przyjął na siebie rolę obrońcy Palestyńczyków (zresztą nie po raz pierwszy) i zwołał w grudniu 2017 roku do Stambułu nadzwyczajne posiedzenie Organizacji Współpracy Islamskiej, która uznała Wschodnią Jerozolimę za stolicę Palestyny. Jednak na konferencję Arabia Saudyjska wysłała delegację na poziomie zaledwie ministerialnym, choć pojawiło się tam wiele głów państw muzułmańskich, między innymi król Abdullah II. W ten sposób Arabia Saudyjska, która chce być uznawana za lidera świata muzułmańskiego, a na pewno arabskiego, oddaje inicjatywę konkurentowi w postaci Turcji. Co gorsza, postawa Saudów jest postrzegana przez wiele państw muzułmańskich jako pro-izraelska. Z pewnością nie buduje to silnej pozycji międzynarodowej Rijadu w regionie i pogłębia jego osamotnienie.

Ta rosnąca izolacja i brak zaufania do Arabii Saudyjskiej jest widoczna nawet w jej stosunkach z dotychczasowymi sojusznikami. Zjednoczone Emiraty Arabskie, które współpracowały z Saudami w ramach jemeńskiej koalicji, są ewidentnie zaniepokojone przedłużającą się wojną i najwyraźniej postanowiły nie czekać, aż uda się opanować cały Jemen, lecz wyrwać dla siebie tak duży kawałek tortu, jaki tylko zdołają. Efektem jest konflikt zbrojny pomiędzy popieranymi przez Arabię Saudyjską zwolennikami prezydenta Hadięgo, a secesjonistyczną Tymczasową Radą Południa wspieraną przez Zjednoczone Emiraty Arabskie.

Doprowadziło to 28 stycznia 2018 roku do wzajemnych walk w Adenie. W ich wyniku secesjoniści w czasie dwóch dni wyparli z Adenu siły wierne Hadiemu. Do podobnego, choć tym razem nie zakończonych walkami, konfliktu doszło w początkach maja na Sokotrze, gdzie Zjednoczone Emiraty Arabskie rozmieściły swe wojska, mimo braku jakiegokolwiek zagrożenia ze strony rebeliantów Huti. Ostatecznie dla równowagi na wyspie wylądowały także siły saudyjskie. Oficjalnie zawarto porozumienie pomiędzy Rijadem a Abu Zabi przywracające zwierzchność jemeńskiego rządu na uchodźctwie nad Sokotrą, jednak nigdy nie ujawniono szczegółów porozumienia i nie wiadomo, czy obce wojska wycofały się z wyspy. Taka sytuacja pokazuje, że królestwo Saudów traci swe wpływy nawet wśród bliskich sojuszników.

Wszystkie przedstawione powyżej przykłady porażek w polityce zagranicznej Arabii Saudyjskiej wskazują, że trudno się spodziewać, aby prowadzący asertywną, by nie powiedzieć agresywną, politykę Mohammad ibn Salman w momencie jakichkolwiek zawi-

rowań przy przejmowaniu tronu, uzyskał poparcie zewnętrzne ze strony państw regionu. Oczywiście może on liczyć na poparcie USA, jednak władza króla saudyjskiego, który w razie kłopotów utrzymałby się u władzy dzięki poparciu amerykańskiemu byłaby bardziej niż chwiejna. Ulica arabska oczywiście widziałby w nim wysłannika „krzyżowców” i „syjonistów”. Trudno sobie wyobrazić, by na dłuższą metę mógł on skutecznie panować i – co jeszcze trudniejsze – wprowadzać reformy.

## Podsumowanie

Podsumowując powyższe analizy można stwierdzić, że pomimo różnych zagrożeń, wydaje się, iż plan naprawy finansów państwa może się Arabii Saudyjskiej powieść, ponieważ państwo to dysponuje jeszcze wystarczającymi zasobami i możliwościami kredytowymi, by program reform zrealizować. Jednak warunkiem koniecznym dla skutecznego wprowadzenia planu w życie jest zapewnienie spokoju wewnętrznego i zewnętrznego. Dotychczasowa polityka władz, a w praktyce następcy tronu Mohammada ibn Salmana, może budzić w tym zakresie obawy. Bez wątplenia zdołał on zbudować sobie silną pozycję skupiając w swym ręku wiele istotnych stanowisk. Jednak swoją polityką zraził do siebie znaczną część elit saudyjskich, a szerokie poparcie społeczne dla reform wcale nie jest pewne.

Jeszcze gorzej rzecz wygląda w polityce zagranicznej, która w ostatnich latach jest raczej pasmem porażek saudyjskich. Jeśli Mohammad ibn Salman będzie prowadził dalej tego typu politykę, to zrazi do siebie wszystkich sąsiadów i zostanie sam wobec poważnych konkurentów, jakimi są Iran i Turcja. Nie trzeba dodawać, że ewentualny duży konflikt spowodowałby załamanie się saudyjskiej gospodarki i koniec planów uzdrowienia budżetu. Trudno sobie przy tym wyobrazić, żeby państwo mające tak poważne problemy finansowe mogło doprowadzić duży konflikt do pomyślnego dla siebie rozstrzygnięcia, pomijając już stronę czysto militarną, gdzie bez wątplenia większymi zasobami dysponują zarówno Iran, jak i Turcja.

Można zatem powiedzieć, że w przypadku Arabii Saudyjskiej mamy do czynienia z typowo grecką tragedią. Z jednej strony Mohammad ibn Salman jest gwarantem przeprowadzenia koniecznych i trudnych reform. Jest ich pomysłodawcą i twarzą. Obecnie nie sposób wyobrazić sobie, by ktoś inny mógł podjąć się tego zadania. Z drugiej strony polityka następcy tronu prowadzi do wzrostu napięć wewnętrznych i zewnętrznych,

które mogą cały plan reform unicestwić. Prawdziwym wyzwaniem dla wprowadzanych w Arabii Saudyjskiej reform będzie więc moment przejścia władzy przez obecnego następcę tronu. Ze względu na wiek i stan zdrowia panującego króla Salmana można obawiać się, że nastąpi to jeszcze przed zakończeniem *Programu Równowagi Fiskalnej*, czyli przed 2023 rokiem, o szerszej perspektywie *Wizji 2030* nie wspominając.

## Bibliografia

- Al Arabiya News (2015), *Saudi Arabia unveils 2016 budget*, Al Arabiya Network, <http://english.alarabiya.net/en/special-reports/saudi-budget-2016/2015/12/28/Saudi-Arabia-to-unveil-2016-budget.html> [05.02.2018]
- Al Murshidi Gh. (2014), *Emirati and Saudi Students' Writing Challenges at U.S. Universities*, "English Language Teaching" No. 7
- Alharbi H.A. (2015), *Improving Students' English Speaking Proficiency in Saudi Public Schools*, "International Journal of Instruction" No. 8
- Alsahafi N., Shin S.-Ch. (2017), *Factors affecting the academic and cultural adjustment of Saudi international students in Australian universities*, "Journal of International Students" No. 7
- Bar'el Z. (2017), *Jordan Denies King's Brothers Ousted from Army over Ties with Saudi Arabia*, "Haaretz" December 30, <https://www.haaretz.com/middle-east-news/jordan/jordan-denies-king-s-brothers-ousted-from-army-over-saudi-ties-1.5629999> [09.02.2018]
- Brennan D. (2018), *Where's Mohammed bin Salman? Not Dead, according to Saudi Arabia*, "Newsweek" May 31, <https://www.newsweek.com/wheres-mohammed-bin-salman-not-dead-according-saudi-arabia-950996> [19.07.2018]
- Center for International Communication (2018), *Statement by the Attorney General, the Kingdom of Saudi Arabia*, <https://cic.org.sa/2018/01/statement-by-the-attorney-general-the-kingdom-of-saudi-arabia/> [03.02.2018]
- Fiscal Balance Program 2020* (2016), Kingdom of Saudi Arabia, [http://vision2030.gov.sa/sites/default/files/attachments/BB2020\\_EN.pdf](http://vision2030.gov.sa/sites/default/files/attachments/BB2020_EN.pdf) [03.02.2018]
- Fiscal Balance Program. 2018 Update* (2017), Kingdom of Saudi Arabia, <https://www.mof.gov.sa/en/budget/Documents/Fiscal%20Balance%20Program%202018%20update.pdf> [05.02.2018]

- General Authority for Statistics (2016), *Statistical Yearbook of 2016*, Issue Number: 52, Kingdom of Saudi Arabia, <https://www.stats.gov.sa/en/169> [03.02.2018]
- General Authority for Statistics (2017), *Statistical Yearbook of 2017*, Issue Number: 52, Kingdom of Saudi Arabia, <https://www.stats.gov.sa/en/193> [19.07.2018]
- Hayward J. (2017), *Report: King Abdullab of Jordan Relieves Brothers of Military Command*, “Breitbart” December 29, <http://www.breitbart.com/national-security/2017/12/29/king-jordan-relieves-brothers-military-command-amid-rumors-saudi-coup-plot/> [09.03.2018]
- House K.E. (2012), *On Saudi Arabia: Its People, past, Religion, Fault Lines and Future*, New York–Toronto, Knopf
- Jacobs P. (2017), *Saudi Arabia is asking some royals and buisnessmen cought up in corruption crackdown to pay 70% of their wealth in return for their freedom*, <http://www.businessinsider.com/saudi-arabia-corruption-crackdown-billions-of-dollars-2017-11?IR=T> [03.02.2018]
- Miles H. (2015), *Saudi royal calls for regime change in Riyadh*, “The Guardian” September 28, <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/28/saudi-royal-calls-regime-change-letters-leadership-king-salman> [09.02.2018]
- Ministry of Finance (2017a), *Budget 2017. Kingdom of Saudi Arabia*, <https://www.mof.gov.sa/en/docslibrary/Budget/Documents/2017.pdf> [05.02.2018]
- Ministry of Finance (2017b), *Budget Statement. Fiscal Year 2018*, <https://www.mof.gov.sa/en/budget/Documents/171228%20%20budget%20Statement%20eng%20Single.pdf> [05.02.2018].
- Ministry of Finance (2018), *Quarterly Budget Performance Report. Q1 of Fiscal Year 2018 (1439 / 1440 H)*, [https://www.mof.gov.sa/en/financialreport/2018/Documents/2018\\_Q1\\_E\\_Finaincial%20Report.pdf](https://www.mof.gov.sa/en/financialreport/2018/Documents/2018_Q1_E_Finaincial%20Report.pdf) [19.07.2018]
- National Transformation Program 2020* (2016), Kingdom of Saudi Arabia, <https://vision2030.gov.sa/en/programs/NTP> [03.02.2018]
- Trading Economics (br.a), *Saudi Arabia Crude Oil Production*, <https://tradingeconomics.com/saudi-arabia/crude-oil-production> [19.07.2018]
- Trading Economics (br.b), *Saudi Arabia Government Debt to GDP*, <https://tradingeconomics.com/saudi-arabia/government-debt-to-gdp> [19.07.2018]

- Saudi Arabian Monetary Authority (2017), *Monthly Statistical Bulletin of Saudi Arabian Monetary Authority. December 2017*, <http://www.sama.gov.sa/en-US/EconomicReports/MonthlyStatistics/monthly%20bulletin%20dec%202017.pdf> [03.02.2018]
- Saudi prince Mansour killed in helicopter crash near Yemen border* (2017), “Middle East Eye” November 5, <http://www.middleeasteye.net/news/saudi-prince-killed-helicopter-crash-near-yemen-border-state-tv-2098807199> [09.02.2018]
- SIPRI (2018a), *Military expenditure by country, in constant (2016) US\$ m., 2009-2017*, [https://www.sipri.org/sites/default/files/1\\_Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932017%20in%20constant%20%282016%29%20USD.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/1_Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932017%20in%20constant%20%282016%29%20USD.pdf) [19.07.2018]
- SIPRI (2018b), *Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 2003-2016*, <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-share-of-GDP.pdf> [03.02.2018]
- SIPRI (2018c), *Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 2003-2017*, [https://www.sipri.org/sites/default/files/3\\_Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932017%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/3_Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932017%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf) [19.07.2018]
- Torchia A. (2017), *The mysterious (and continuing) fall in Saudi foreign reserves*, “Reuters” June 27, <https://uk.reuters.com/article/uk-saudi-economy-reserves-analysis/the-mysterious-fall-in-saudi-foreign-reserves-idUKKBN19I17R> [03.02.2018]
- Vision 2030* (2016), Kingdom of Saudi Arabia, <http://vision2030.gov.sa/download/file/fid/417> [03.02.2018]