UUNDVÆRLIGE OG UDSKÆLDTE MIGRANTARBEJDERNES ROLLE I SAUDI-ARABIEN

Migrantarbejdere har igennem historien spillet en afgørende rolle på det saudiske arbejdsmarked. Alligevel har den saudiske regering adskillige gange forsøgt at implementere reformer for at «saudisere» arbejdsmarkedet. Men hvad dækker denne afhængighed af migrantarbejderne egentlig over?

FANNIE AGERSCHOU-MADSEN

Migrantarbejdernes¹ forhold i Golflandene har de sidste mange år været et højaktuelt emne i den internationale debat. Menneskerettighedsorganisationer kritiserer jævnligt de regionale forhold og rapporterer om brud på menneskerettigheder, farlige arbejdsvilkår, slavelignende forhold og hyppige overgreb.² Men bag de tilsyneladende horrible forhold ligger en historisk strukturel afhængighed af den billige arbejdskraft. Et forhold der ikke er belyst mange steder i litteraturen om rentierstaterne, hvor analyser af arbejdsmarkedet primært har omhandlet økonomiske incitamenter.³

BIDRAG TIL FORSKNINGEN

Forskningen i klasseformationer og statsstrukturer i Golflandene efter 2. verdenskrig har været domineret af den klassiske rentierstatsteori.⁴ Centralt i denne teori er begrebet «rentiermentalitet», hvor forskerne har antaget, at

borgerne i en rentierstat udvikler en særlig mentalitet, hvor befolkningen bliver vant til ikke at skulle yde noget for at nyde – de bliver simpelthen dovne, fordi de forventer, at staten forsørger dem.⁵ Denne antagelse har været brugt til at forklare, hvorfor Saudi-Arabien har været nødsaget til at importere migrantarbejdere fra andre lande til at udføre de hårdeste job i for eksempel anlægs- og byggeindustrien, som saudierne ikke selv ønsker at udføre.⁶ Den antagelse har i et stort omfang været fundamentet for de politiske reformer af arbejdsmarkedet i Saudi-Arabien. Det har også været den oftest brugte forklaringsmodel på migrantarbejdernes tilstedeværelse. En forklaring jeg mener er udokumenteret og problematisk, fordi den negligerer den rolle migrantarbejderne har haft i de politiske strukturer i Saudi-Arabien, og som

Iranske gjestearbejdere i Saudi-Arabia.

denne artikel netop søger at vise igennem en historisk sociologisk analyse. Med denne tilgang vil artiklen bidrage ved at argumentere, at migrantarbejdernes rolle ikke kun har været af økonomisk karakter. Artiklen vil ligeledes argumentere, at migrantarbejdernes rolle skal ses i en global strukturel kontekst og ikke kun i en regional kontekst.⁷

Empirien, der skal udgøre grundlaget for analysen, består af både kvantitativt statistisk materiale fra den saudiske stat selv (General Authority of Statistics) og fra Gulf Research Center ved European University Institute (GLMM) og udviklingsplaner fra den saudiske stat, der vil vise, at samtidig med at der er vedtaget mål om at begrænse importen af migrantarbejdere, er der sket en markant stigning i antallet af migrantarbejdere over årene. En undersøgelse af arbejdsmarkedet i Saudi-Arabien udført af Gallup vil belyse den saudiske arbejdsstyrkes incitamenter på arbejdsmarkedet. Fordi den saudiske stat er notorisk kendt for at manipulere med officielle tal⁸ og fordi det er yderst svært at finde pålidelige kilder til belysning af forholdene internt i staten, har jeg ligeledes gjort brug af kildemateriale fra alternative kilder som Wikileaks, hvor jeg har fået adgang til interne notater om forhold i Saudi-Arabien. Det bidrager med ny viden om, hvordan der fra politisk side er blevet spekuleret i risikoen for, at de dårlige arbejdsforhold for migrantarbejdere potentielt kunne udvikle sig til protester.

DE FØRSTE MIGRANTARBEJDERE

Meget litteratur der omhandler migrantarbejderne og arbejdsmarkedet i Saudi-Arabien fokuserer på tilstrømningen af migrantarbejdere efter 1973.⁹ Men for at forstå migrantarbejdernes rolle på det saudiske arbejdsmarked, må vi spole helt tilbage til den tidlige olieindustri, hvor landet for alvor trådte ind i den globale økonomi.

Med fundet af olie i Bahrain i 1931 ændrede

Golfen sig fra at være præget af landbrug og perlehandel til en region, der blev central i den globale økonomi. Det var en udvikling der indtraf, samtidig med at olien blev det vigtigste råstof i den industrialiserede verden.¹⁰ Det betød også, at olieindustrien blev den dominerende aktør på det saudiske arbejdsmarked, og definerede arbejderne fremtidige rolle på arbejdsmarkedet.¹¹

Det amerikanske ARAMCO (Arabian American Oil Company, dengang under navnet CASOC) forpligtede sig over for kongedømmet til at hyre saudiske statsborgere, så vidt de havde de fornødne kvalifikationer. ARAMCO rapporterede dog om mangel på arbejdskraft, og efter mange diskussioner med det saudiske kongehus fik de lov til at

For at forstå migrantarbejderens rolle på det saudiske arbejdsmarked må vi spole helt tilbage til den tidlige olieindustri.

importere italienske arbejdere til olieindustrien. Opgørelser fra staten viser, at 80–97 procent af de ansatte i den tidlige olieindustri var fra den lokale befolkning. Meget tyder dog på, at de tal er misvisende, idet ARAMCO angiveligt købte nationalitetscertifikater af det lokale politi til sine migrantarbejdere. Der var desuden en stor intern migration i Golfen, og den medfølgende mangel på kontrol med arbejderne nationalitet kom olieindustrien til gode.¹²

Ikke desto mindre var langt størstedelen af arbejderne op til 1950'erne saudiere. Deres levevilkår og arbejdsforhold var tydeligt dikteret af ARAMCOS efterspørgsel på manuel arbejdskraft. Det var arbejderne med deres ustabile ansættelsesforhold, der måtte betale prisen, for eksempel når olieproduktionen faldt. Da ARAMCO imellem 1939 og 1942 havde stor mangel på essentielle

materialer fyrede de 50 procent af deres medarbejdere.¹³ Her kan vi allerede se, hvor stor påvirkning ARAMCO havde på arbejdsmarkedet i forhold til staten.

Arbejderne var underlagt en høj grad af institutionaliseret social kontrol i form af et apartheid-lignende system, der var hierarkisk inddelt. De amerikanske ansatte, der fungerede som ledere og administrativt personale, øverst og de saudiske arbejdere nederst.¹⁴ Amerikanerne var indkvarterede i villakvarterer med pools og sportsklubber og levede adskilt med trådhegn fra arbejdernes områder, der bestod af sovesale og telte med karakter af slumkvarterer.¹⁵ Netop denne opdeling af arbejdsmarkedet og samfundet er de samme strukturer vi ser i dag, hvor der er byttet om på rollerne. Saudierne har indtaget den privilegerede position, og sydøstasiatiske migrantarbejdere er primært indkvarteret i arbejdslejre.

ET SAUDISK PROLETARIAT OPSTÅR

Op igennem 1940'erne og 50'erne spirede et lokalt proletariat frem. De saudiske arbejderes oplevelser i olieindustrien, og især den store forskel på leveforholdene blandt amerikanske og saudiske ansatte tændte vreden hos de saudiske arbejdere. Samtidig spredte den voksende politiske bevidsthed i regionen sig til Saudi-Arabien via andre arabiske arbejdere. De saudiske arbejdere blev præsenteret for ideologier som socialismen, panarabismen og marxismen, og arbejdslejrene kom til at fungere mobiliserende.¹⁶

Det førte til protester i arbejdslejrene, hvoraf de første fandt sted i 1945, da en lokal strejke voksede til at omfatte alle 9000 arbejdere i Dhahran og Ras Tanura.¹⁷ De største strejker og protester var i 1953 og 1956 og var organiserede af saudiske og arabiske arbejdere ansat i ARAMCO fra primært Palæstina, Egypten og Libanon.¹⁸ De krævede en forbedring af arbejds- og leveforholdene.

Alt tyder på, at arbejdernes krav vandt genlyd hos især den østlige shiitiske del af befolkningen, der også omfattede uddannede og folk fra højere samfundslag, og som også blev mobiliseret i protesterne.

Der var fra starten et tydeligt samarbejde og interessesfællesskab imellem ARAMCO, der dengang repræsenterede den private sektor, og den saudiske stat. Et forhold der i høj grad har fortsat med at præge de politiske og økonomiske strukturer i landet. Strejkerne ramte derfor både ARAMCO og staten hårdt. ARAMCO fordi de var nødsagede til at forbedre forholdene for arbejderne og staten fordi de stod over for et spirende proletariat, der truede med at udvikle sig til en reel politisk trussel.

Lederen af strejkerne blev fængslet, og staten slog i tæt samarbejde med ARAMCO hårdt ned på protesterne. Alle demonstrationer, protester og strejker blev efterfølgende forbudt.¹⁹

SAUDIERNE ABSORBERES I OFFENTLIG SEKTOR

Protesterne og det autokratiske saudiske styres frygt for fremkomsten af en reel saudisk arbejderklasse, med dertilhørende politiske krav, udløste i første omgang flere rettigheder og højere lønninger til arbejderne.²⁰ Regering stod dog samtidig overfor et andet problem: Manglen på kvalificeret arbejdskraft.

Den globale stigning i efterspørgslen på olie genererede enorme summer til ARAMCO og den saudiske stat. En stor del blev brugt på investeringer i blandt andet infrastrukturen, uddannelse og sundhedssektoren. Byggesektoren oplevede et veritabelt boom, og efterspørgslen på billig arbejdskraft steg og steg. Løsningen på problemet med en stigende proletarisering af de saudiske arbejdere og den samtidige mangel på arbejdskraft skulle findes uden for kongerigets grænser: Masseimporten af udenlandske migrantarbejdere begyndte. Tallene taler deres

tydelige sprog: Fra nogle titusinder migrantarbejdere i 1950 til cirka en million i 1977.²¹

Langt størstedelen af arbejderne i den tidlige olieindustri, og de afledte industrier som byggesektoren, var saudiske arbejdere. Derimod var en tredjedel af de ansatte i ARAMCO i 1950'erne amerikanere, der besatte administrative og ledelsesmæssige stillinger, som der på det tidspunkt ikke var kvalificerede saudiere til. På det tidspunkt var størstedelen af størstedelen af migrantarbejderne fra Italien.²² Fra midten af 1960'erne, hvor også kong Faisal kom til magten, begyndte styret i højere grad at orientere sig imod den arabiske region, og i 1975 var andelen af arabiske migrantarbejdere helt oppe på 90 procent.²³ For et land som Yemen, som eksporterede mange migrantarbejdere til det rige nabokongedømme, var det en afgørende mulighed for indtjening, samtidig med at der var tydelige ulemper forbundet med eksporten af arbejdere. Ifølge en rapport fra 1975 fra det amerikanske konsulat i Yemen, anslog den yemenitiske stat, at der var cirka 1,5 million. yemenitiske arbejdere ansat i Saudi-Arabien, mod en saudisk arbejdsstyrke på kun en million. De var primært ansat i byggeindustrien og til at håndtere de store mængder af importerede varer. På trods af de vigtige pengeoverførsler fra migrantarbejderne til hjemlandet Yemen, påpeger rapporten også, at der udviklede sig en mangel på arbejdskraft i hjemlandet som konsekvens og en stigning i prisen på arbejdskraft, hvorfor nogle statslige udviklingsprojekter ikke kunne gennemføres.²⁴ Denne rapport tilgået via Wikileaks belyser altså afsenderlandenes overvejelser omkring eksporten af migrantarbejdere og viser desuden, at den yemenitiske stat var bevidst om de dårlige forhold, arbejderne var underlagt:

Yemenis are also given jobs with extremely arduous or dangerous working conditions. This kind of labour market, Jaghman (den daværende vice-

premierminister i Yemen) *claims, can create dissatisfaction and even subversive groups.*²⁵

Ved at vende sig mod det globale arbejdsmarked med dets udtømmelige masser af arbejdere, fik styret dækket behovet for manuel arbejdskraft. Samtidig muliggjorde det en absorbering af saudiske arbejdere i stillinger i den voksende offentlige sektor og dermed en klientelisering, hvor saudiere blev økonomisk og politisk afhængige af staten.²⁶

Denne opdeling af arbejdsmarkedet er et essentielt element i den saudiske integration i den globale økonomi. Den canadiske professor Robert Cox forklarede tilbage i 1981, hvordan industrielle arbejdere historisk set er blevet fragmenteret i henholdsvis nationale og internationale arbejdere.

De saudiske arbejdere blev præsenteret for ideologier som socialismen, pan-arabismen og marxismen.

Det medfører at de nationale arbejdere bliver forfordelt. Historisk har de internationale arbejdere haft begrænset repræsentation og mangel på faglig organisation og har derfor ikke udgjort nogen reel politisk trussel i form af en stærk arbejderbevægelse. Med en lav løn og få rettigheder har migrantarbejderne været attraktive for virksomheder. Særligt i autoritære stater, hvor enhver protest bliver mødt med deportation af migrantarbejderen.²⁷ Det forklarer Cox som årsag til, at de er blevet en så central del af den globale produktionsform.²⁸ Samlet set har det givet den saudiske stat en stor kontrol over arbejdsstyrken og har bidraget til den politiske stabilitet.²⁹

Et udtryk for den sociale kontrol ser vi blandt andet i en rapport fra det amerikanske konsulat i

Jeddah fra 2008. Her vurderer repræsentanter fra forskellige afsenderlande som Bangladesh, Sri Lanka og Etiopien risikoen for protester blandt migrantarbejderne som værende meget lille. Det på trods af forhold som «lange arbejdsdage, barske arbejdsforhold, trange levevilkår og tilfælde af misbrug».

Forklaring findes angiveligt i skismaet mellem høj arbejdsløshed og inflation i hjemlandene, og den massive sikkerhedskontrol der sikrer, at arbejderne ikke organiserer sig. Det amerikanske konsulat tilføjer, at hvis protester imod forventningen skulle forekomme, vil det saudiske styre slå hårdt ned med fængslinger og deportationer, hvorefter de vil blive erstattet med nye arbejdere fra den ubegrænsede mængde til rådighed.³⁰ Ligesom i rapporten fra det amerikanske konsulat i Yemen viser det, hvordan også afsenderlandene har været bevidste om migrantarbejdernes forhold og vurderet risikoen for demonstrationer og protester som relativt lille.

Den tidlige opdeling af det saudiske arbejdsmarked har udgjort fundamentet for den struktur, vi stadig ser i dag, hvor saudiere primært er ansat i job i den offentlige sektor med bedre løn og større sikkerhed. Det har vist sig at være en effektiv måde at modvirke og kvæle etableringen af en arbejderklasse. Denne opdeling er institutionelt forankret i det særlige *kafala*-system. Det har historisk sikret streng social kontrol over migrantarbejderne og har skabt en velfungerende beskyttelse imod en migrantarbejderklasse.

KAFALA-SYSTEMET

For at kontrollere de mange migrantarbejdere blev deres juridiske status baseret på det såkaldte *kafala*-system. Det er et system, hvor hver enkelt migrantarbejder er afhængig af en saudisk statsborger eller en saudisk virksomhed som garant for at kunne opnå et arbejdsvisum. Det er sponsoren (*kafeel'en*) der har det økonomiske ansvar for

Indonesere protesterer mot Saudi-Arabia.

migrantarbejderen under hele opholdet. Der er dog stor forskel på, hvor i hierarkiet migrantarbejderen befinder sig i forhold til omfanget af begrænsninger. Men ud af de cirka 5 million ufaglærte eller lavt uddannede migrantarbejdere der befinder sig i landet er det kun cirka 76 000, der indtager højere administrative og ledelsesmæssige stillinger, hvorfor de meget restriktive forhold gælder langt størstedelen.³¹ Samtidig har sponsoren også ansvaret for, at migrantarbejderen forlader landet igen, når arbejdet er udført, eller når kontrakten ophører.³² Migrantarbejderne har desuden aldrig mulighed for at opnå statsborgerskab i Saudi-Arabien, med de sociale fordele og rettigheder det medfører, fordi deres opholdsret udløber med deres kontrakt. Således er et vigtigt aspekt, at der næsten ingen arbejdsløshed er blandt migrantarbejdere, og de er underlagt udbud og efterspørgsel på markedet.

Lovgivningen fra 1952 udspecificerer, at man ikke kan skifte sin sponsor ud, med mindre at en

anden sponsor vil overtage ansvaret. Står en migrantarbejder uden sponsor risikerer vedkommende at blive deporteret ud af landet. Ydermere skal migrantarbejderne udlevere sit pas ved ankomsten til landet og får det først retur ved afrejsen.³³ Det medfører de facto, at migrantarbejderen ikke er fri til at skifte arbejdsgiver eller rejse, når de ønsker det, og i nogle tilfælde er der endda tale om fangenskab. Migrantarbejderen kan derfor med god grund frygte deportation, hvis de stiller krav om bedre forhold.³⁴ Ved at institutionalisere kontrollen med migrantarbejderne sikrer magthaverne sig størst mulig udnyttelse af arbejdskraften uden risiko for protester og krav.

Tillige er systemet indrettet på en måde, hvor saudiere kan tjene penge på både importen af migrantarbejdere og handlen med arbejdsvisa i deres funktion som *kafeel*. For at maksimere profitten vil en *kafeel* forsøge at importere så mange migrantarbejdere som muligt. Det skaber desuden en vigtig sociale alliance mellem staten og borgerne i en *kafeel*-funktion, der vil være loyale mod og afhængige af staten.³⁵ Netop dette forhold er med til at underminere statens forsøg på at integrere flere saudiere i den private sektor. En anden kategori af saudiere, der har økonomisk vinding i migrantarbejdernes tilstedeværelse i landet, er den økonomiske elite.

FREMKOMSTEN AF EN ØKONOMISKE ELITE

Fra 1973, hvor olieprisen steg og medførte øgede statslige investeringer, begyndte markedets rolle i den saudiske økonomi også at stige og en økonomisk elite voksede frem. Det er begge faktorer, der har cementeret migrantarbejdernes centrale rolle på arbejdsmarkedet.

Etableringen af en økonomisk elite skete relativt hurtigt i forbindelse med, at olieudvindingen blev nationaliseret i starten af 1970'erne. Der var en tæt forbindelse mellem den politiske og økonomiske elite, og stadig i dag er der en tæt

sammenfiltrering af de to, der ikke nødvendigvis er adskilt. Flere medlemmer af kongehuset med politiske privilegier engagerede sig i den private sektor og udnyttede deres position til at få del i de statslige investeringer, den såkaldte *crony capitalism*.³⁶ En vigtig alliance blev skabt. Således ser man i dag saudiske prinser, der er blandt de rigeste i verden.

Olieindtægterne blev dirigeret direkte fra staten over i den private sektor og bidrog til, at den private sektor fik voksende politisk indflydelse.³⁷ Det er derfor oplagt at antage, at den økonomiske elite har haft indflydelse på udviklingen af den saudiske økonomiske politik og arbejdsmarkedspolitikken.

I takt med, at den saudiske økonomi begyndte at vokse blev den i højere grad orienteret mod en integrering i den globale økonomi. Det handlede først og fremmest om olieeksport,³⁸ men den økonomiske elite havde også en interesse i at åbne op for internationale investeringer i landet, der kunne bringe yderligere vækst med sig. Her blev forholdet til internationale organisationer som først IMF og sidenhen WTO vigtige.³⁹

Samtidig med fremkomsten af en økonomisk elite, en stigende orientering mod global handel og en vækst i statens budget var den saudiske befolkning også i hastig vækst. På bare ti år steg befolkningstallet fra 6,2 millioner i 1974 til 9,2 millioner i 1984. Det var dog ikke kun den saudiske del af befolkningen der steg. Fra 1975–1985 blev antallet af migrantarbejdere i landet næsten tredoblet fra knap 850 000 til knap 2,4 millioner.⁴⁰ En ny udfordring præsenterede sig dermed for de saudiske magthavere.

ARBEJDSMARKEDET FØRSØGES «SAUDISERET»

Fra de første femårige økonomiske udviklingsplaner fra 1970 til 1980 var der en klar ambition om at skabe flere job til den voksende saudiske befolkning. Det var dog først i den tredje

udviklingsplan fra 1980, at regeringen for alvor viste bekymring over det voksende antal migrantarbejdere. Regeringen fastsatte et mål om, at antallet af migrantarbejdere ikke måtte stige med mere end 0,2 procent årligt.⁴¹ Allerede fem år senere var antallet dog steget med hele 11,7 procent.⁴²

Hvorfor er det ikke lykkedes den saudiske stat at vriste sig fri af afhængigheden af migrantarbejderne og skabe flere job til sine egne borgere i stedet? For at svare på det spørgsmål må vi, baseret på den foregående analyse, hæfte os ved den politiske rolle migrantarbejderne har spillet og stadig spiller og dernæst se på den saudiske økonomi.

Fra at migrantarbejderne primært kom fra andre arabiske lande, begyndte de gradvist at blive erstattet af migrantarbejdere, der kom fra lande uden for regionen. Det skyldtes to ting: De var billigere på grund af demografiske og økonomiske forhold i afsenderlandene.⁴³ Og de var nemmere at kontrollere.⁴⁴

DEN PRIVATE SEKTOR PRÆGER UDVIKLINGEN

Den private sektor kom til at fylde mere både i budgettet og i forhold til udviklingen af den økonomiske kurs. På trods af en stigende arbejdsløshed i Saudi-Arabien, var der derfor ikke nogen mærkbar reduktion af antallet af migrantarbejdere. Den private sektors efterspørgsel på den billige og politisk marginaliserede arbejdskraft dominerede den politiske dagsorden.⁴⁵ Den private sektor, og herunder den økonomiske elite, har siden 1985 i høj grad lykkedes med at præge den økonomiske udvikling i retning af en markedsorienteret struktur, med privatiseringer og flere investeringer i den private sektor. Den udvikling kom især med en gradvis erkendelse af nødvendigheden af at diversificere økonomien væk fra afhængigheden af olie. Og her spillede den private sektor en central rolle.⁴⁶

Den demografiske udvikling i Saudi-Arabien fortsatte dog med at lægge et stort pres på regeringen. Den skulle konstant skabe nye job til de mange uddannede unge saudiere, der hvert år strømmede ud på arbejdsmarkedet med forventninger om et job i den velbetalte offentlige sektor.⁴⁷ Regeringen havde et erklæret mål om at skabe flere job til saudiere i den private sektor og for-

I 1980 fastsatte regeringen et mål om at antallet af migrantarbejdere ikke måtte stige med mere end 0,2 procent årligt.

søgte at opnå det mål igennem privatiseringer og satsning på den private sektor som drivkraft i økonomien.⁴⁸ Men stik imod intentionen blev der mange nye job i den private sektor primært besat af migrantarbejdere. En del af jobbene var i sektorer, der ikke tiltalte saudiere, for eksempel manuelt arbejde i byggesektoren, men de administrative stillinger var saudierne ikke kvalificerede til i så høj grad som udenlandske arbejdere, på grund af den lave uddannelseskvalitet på det tidspunkt.⁴⁹

DET STORE PARADOKS

Det saudiske statsbudget blev med faldet i olieprisen i 2014 sat under et enormt pres. Kombinationen af et meget højt antal saudiere ansat i staten og en politik, der fravalgte at beskattes landets borgere – i Saudi-Arabien er indkomstskatten 0 procent – blev katastrofal, da olieprisen faldt. På trods af at andelen af Saudi-Arabiens BNP der stammer direkte fra oliesektoren er faldet markant i forhold til den private sektor, har væksten i den private sektor både været foranstaltet og vedligeholdt af olieindtægterne.⁵⁰ International Monetary Fund (IMF) kritiserede

den saudiske regering for ikke at have skabt tilstrækkeligt med arbejdspladser til saudiere i den private sektor. Det på trods af en gennemsnitlig vækst på 7,7 procent fra 2004–2013 i de sektorer der ikke omfattede oliesektoren.⁵¹ De mange oliepenge kanaliseret over i den private sektor, gik således ikke til at skabe job til saudiere. Som forudsat i de tidligere udviklingsplaner steg arbejds-

Erhvervslivet har gentagne gange vist
sin modstand imod reguleringen af
arbejdsmarkedet.

løsheden for unge saudiere. I 2012 var 74 procent af de arbejdsløse i den arbejdsdygtige alder mellem 15 og 30 år.⁵²

I 2015 præsenterede den saudiske regering den plan, der angiveligt skulle løse landets økonomiske problemer og den stigende arbejdsløshed. Den blev døbt Vision2030 og var anført af den unge daværende vicekronprins Mohammed Bin Salman – landets fungerende politiske leder. Den blev præsenteret som et ambitiøst reformprogram, der inden 2020 ville skabe 450 000 job i den private sektor til den saudiske arbejdsstyrke.⁵³ Samtidig skulle de økonomiske reformer skabe et «investeringsvenligt miljø» og tiltrække massive udenlandske investeringer (FDI). Igen skulle adgangen til migrantarbejdernes billige arbejdskraft vise sig at være essentiel.⁵⁴

Her opstod et paradoks, der også har vist sig at splitte den saudiske regering, og som kan bidrage til at forstå, hvorfor de gentagne forsøg på at saudisere arbejdsmarkedet har været fejlslagne.

På den ene side har den saudiske regering siden 1970 været opmærksom på at skabe flere arbejdspladser til sine borgere. Dengang fremsatte regeringen et mål om, at 75 procent af alle arbejds-

pladser i den private sektor skulle gå til saudiere. Det var dog et mål, der hurtigt viste sig at blive nedprioriteret af politiske årsager til fordel for den strategiske absorbering af saudiere i den offentlige sektor.⁵⁵ I 1995 præsenterede regeringen reformer, der stillede krav til den private sektor om at ansætte en vis kvote saudiere, hvis de stadig ville have adgang til migrantarbejdervisa.⁵⁶ I år 2000 måtte regeringen dog erkende, at den stod over for en stigende arbejdsløshed, og at den demografiske udvikling betød, at der ikke kunne skabes nok job i staten. Det blev understøttet af, at de job der blev skabt ved investeringer i infrastrukturen fra 2003 ikke tilfaldt saudiere men migrantarbejdere.⁵⁷

På den anden side kan man observere, hvordan antallet af udstedte arbejdsvisa er mere end tredoblet fra 2004 til 2012, på trods af de adskillige saudiseringsforsøg.⁵⁸ Da staten i 2011 indførte den hidtil mest ambitiøse plan om at saudisere arbejdsmarkedet, igennem den såkaldte *Nitaqat*-kampagne, var der således stor splittelse i staten, ministerier og institutioner imellem. På trods af en tilsyneladende konsensus om nødvendigheden af at skabe flere arbejdspladser til saudiere i den private sektor, er der nu som dengang stor uenighed om, hvorvidt det også må følges op af en mere begrænset adgang til migrantarbejdere. Her er staten groft sagt splittet i to grupper, hvor den ene blandt andet bestående af den saudiske investeringsautoritet SAGIA, det saudiske handelsministerium og nationalbanken SAMA mener, at man skal følge et markedsrationale og blandt andet WTO's principper og modarbejde regulering af arbejdsmarkedet. De repræsenterer i høj grad de nationale og internationale aktører, der har interesse i at bibeholde adgangen til billig arbejdskraft, for eksempel i byggesektoren.⁵⁹

Den anden gruppe søger at implementere reguleringer af arbejdsmarkedet og består blandt andet af indenrigsministeriet og arbejdsmarkedsministeriet. For dem spiller frygten for den

voksende arbejdsløshed og den potentielle stigende politiske ustabilitet en væsentlig rolle.⁶⁰

ERHVERVSLIVET STRITTER IMOD

Erhvervslivet har gentagne gange vist sin modstand imod reguleringen af arbejdsmarkedet. Den økonomiske elite har som vist tidligere tætte forbindelser til institutioner i staten og har stor politisk indflydelse i Saudi-Arabien.⁶¹ Et af erhvervs livets argumenter imod reguleringen er, at saudiere generelt er for dårligt kvalificerede til de stillinger, de forventer ansættelse i og for dyre i forhold til migrantarbejderne.⁶²

En anden modstand finder man i store dele af den saudiske arbejdsstyrke, hvor størstedelen foretrækker ansættelse i den offentlige sektor, primært på grund af den større stabilitet, som en sådan type ansættelse tilbyder.⁶³ De fejlslagne forsøg på at saudisere den private sektor er ikke kun et udtryk for dårlig implementering af reformerne og erhvervslivets modstand, men også et udtryk for saudiernes præferencer på arbejdsmarkedet. Et aspekt der bør forskes yderligere i.

Migrantarbejderne har med al tydelighed vist, at de spiller en afgørende og uundværlig rolle i det saudiske samfund. På arbejdsmarkedet udgør de en politisk passiv og socialt kontrolleret arbejderklasse, der kan opretholde en høj økonomisk vækst og tiltrække udenlandske investorer.

KONKLUSION

Denne artikel har belyst, hvordan migrantarbejderne spiller en central rolle i Saudi-Arabien af både økonomiske og politiske årsager. Det saudiske arbejdsmarked er i dag groft sagt opdelt, hvor saudierne har ansættelser i den offentlige sektor, og migrantarbejdere besætter stillinger i den private sektor. Strukturerne til det opdelt arbejdsmarked, vi ser i dag, stammer tilbage fra etableringen af olieindustrien.

På det politiske plan spiller migrantarbejderne

en central rolle, der stammer tilbage fra 1960'erne. Her begyndte staten og ARAMCO at importere migrantarbejdere for at placere dem i de hårde manuelle job. Taktikken var at absorbere saudierne i stabile, velbetalte statslige stillinger finansieret af olieboomet og modarbejde en begyndende arbejderklasse og politisk mobilisering. Forhold vi fortsat bevidner i dag, hvor migrantarbejdere bliver fængslet eller deporteret, hvis de opfordrer til protester eller demonstrationer over de dårlige arbejds- og leveforhold.

Økonomisk er migrantarbejderne afgørende for at kunne tiltrække udenlandske investeringer til landet, og den økonomiske elite i landet lægger et stort politisk pres på staten for at have adgang til den billige og let kontrollerbare arbejdsstyrke. Samlet har det betydet, at de mange forsøg på at implementere saudiserings-reformer endnu ikke er lykkedes for regeringen.

• f •

FANNIE AGERSCHOU-MADSEN er cand.mag. i arabisk og mellemøststudier og ekstern lektor ved Institut for tværkulturelle og regionale studier, Københavns Universitet.

- 1 I litteraturen er der en stor uoverensstemmelse i terminologien, hvor der nogle steder bliver refereret til *migrant workers* og andre steder til *expats* eller *employees*. Alle kategorierne lader til at omfatte den samme gruppe mennesker. Migrantarbejderne er her forstået som de lavt uddannede eller ufaglærte manuelle arbejdere, der udgør langt den største del af migrantarbejderne. De højt uddannede, der primært kommer fra vestlige lande, udgør ca. 70.000 ud af ca. 12 millioner og er derfor en relativt lille andel af det samlede antal (Gulf Labour Markets and Migration. «Population (aged 15 and above) by nationality (Saudi/non-Saudi), sex and education level» (2013). Tilgået d. 9/8 2017 på: gulfmigration.eu/population-aged-15-and-above-by-nationality-saudi-non-saudi-sex-and-education-level-2013/).
- 2 Human Rights Watch, «Detained, Beaten, Deported. Saudi Abuses against Migrants during Mass Expulsions». 10/5 2015 Tilgået d. 12/7 2017 på: hrw.org/report/2015/05/10/detained-beaten-deported/saudi-abuses-against-migrants-during-mass-expulsions og Amnesty International, «Exploited dreams: Dispatches from Indian migrant workers in Saudi Arabia» (Bangalore, Indien, 2014).
- 3 Se f.eks. Tim Niblock og Monica Malik, *The political economy of Saudi Arabia* (London og New York: Routledge, Taylor and

- Francis, 2007) eller Steffen Hertog, "Rent Distribution, Labour Markets and Development in High Rent Countries", Kuwait Programme Paper Series, 40, (Juli 2016), London School of Economics: Middle East Centre.
- 4 Beblawi, Hazem og Giacomo Luciani (Eds.), *The Rentier State* (London, New York og Sydney: Croom Helm, 1987).
 - 5 Beblawi og Luciani, *The Rentier State*, 52.
 - 6 Beblawi og Luciani, *The Rentier State*, 53.
 - 7 Se for eksempel. Adam Hanieh, *Capitalism and Class in the Gulf Arab States*, (New York: Palgrave Macmillan, 2011) og Robert W. Cox, «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory», Millennium - Journal of International Studies, 10; 126, (1981).
 - 8 Justin Gengler, «The dangers of unscientific surveys in the Arab world», The Washington Post, October 27, 2017: washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/10/20/the-dangers-of-survey-research-in-the-arab-world/?noredirect=on&utm_term=.ee65d84aef00
 - 9 For eksempel Françoise De Bel-Air, «Demography. Migration and Labour Market in Saudi Arabia», Gulf Labour Markets and Migration, GLMM – EN – No. 1/2014. (European University Institute, Gulf Research Center, 2013).
 - 10 Abdulhadi Khalaf, Adam Hanieh og Omar Al-Shehabi. *Transit States. Labour, Migration and Citizenship in the Gulf* (London: Pluto Press, 2014), 6.
 - 11 Ian J. Seccombe og R. I. Lawless, *Work Camps and Company Towns: Settlement Patterns and the Gulf Oil Industry*. Working Paper (Durham: University of Durham, Centre for Middle Eastern and Islamic Studies, 1987), 1.
 - 12 Seccombe og Lawless, *Work Camps and Company Towns: Settlement Patterns and the Gulf Oil Industry*, 19.
 - 13 Seccombe og Lawless, *Work Camps and Company Towns: Settlement Patterns and the Gulf Oil Industry*, 16.
 - 14 Robert Vitalis, *America's Kingdom. Mythmaking on the Saudi Oil Frontier*, (London and New York: Verso, 2009), 17.
 - 15 Seccombe og Lawless, *Work Camps and Company Towns: Settlement Patterns and the Gulf Oil Industry*, 39.
 - 16 Madawi Al-Rasheed, *A History of Saudi Arabia* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002), 94.
 - 17 Toby Matthiesen, «Migration, Minorities, and Radical Networks: Labour movements and Opposition Groups in Saudi Arabia, 1950–1975», International Review of Social History. Vol. 59, issue. 3, pp. 473–504, (Dec. 2014), 487.
 - 18 Al-Rasheed, *A History of Saudi Arabia*, 94.
 - 19 Matthiesen, «Migration, Minorities, and Radical Networks: Labour Movements and Opposition Groups in Saudi Arabia, 1950–1975», 490–492.
 - 20 Françoise De Bel-Air, «The Socio-Political Background and Stakes of 'Saudizing' the Workforce in Saudi Arabia: the Nitaqat Policy», Gulf Labour Markets and Migration. GLMM, EN, No. 3, (2015), 5.
 - 21 Khalaf, et. al., *Transit States. Labour, Migration and Citizenship in the Gulf*, 7–8.
 - 22 Al-Rasheed, *A History of Saudi Arabia*, 93.
 - 23 Khalaf et al., *Transit States. Labour, Migration and Citizenship in the Gulf*, 8.
 - 24 Den amerikanske ambassade i Sana, Yemen. «Labor issues in forthcoming yarg visit to Saudi Arabia». 30/7 1975. Tilgæet d. 21/4 2017 på: wikileaks.org/plusd/cables/1975SANA02087_b.html
 - 25 Den amerikanske ambassade i Sana, 1975.
 - 26 Khalaf et al., *Transit States. Labour, Migration and Citizenship in the Gulf*, 15
 - 27 Human Rights Watch. «Detained, Beaten, Deported. Saudi Abuses against Migrants during Mass Expulsions», 10/5 2014: hrw.org/report/2015/05/10/detained-beaten-deported/saudi-abuses-against-migrants-during-mass-expulsions#_ftn21
 - 28 Cox, «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory», 147.
 - 29 Cox, «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory», 149.
 - 30 Amerikanske konsulat i Jeddah, «Saudi Arabia Migrant Labor Update: Inflation, the Middle Man, and the Potential for Protest», (31/8 2008). Tilgæet d. 5/4 2017 på: wikileaks.org/plusd/cables/08JEDDAH368_a.html
 - 31 «Gulf Labour Markets and Migration. Population (aged 15 and above) by nationality (Saudi/non-Saudi), sex and education level» (2013): gulfmigration.eu/population-aged-15-and-above-by-nationality-saudi-non-saudi-sex-and-education-level-2013/
 - 32 Anh Nga Longva, «Keeping the Migrant Workers in check: The Kafala System in the Gulf», Middle East Report, no. 211, Trafficking and Transition: New Perspectives on Labour Migration (Summer, 1999), pp. 20–22.
 - 33 Kingdom of Saudi Arabia, Nizam al-iqaama, (4/6 1952): gdp.gov.sa/sites/pgd/ar-SA/TravelDocuments/IqamSystem/Pages/default.aspx
 - 34 Amnesty International, «Exploited dreams: Dispatches from Indian migrant workers in Saudi Arabia».
 - 35 De Bel-Air, «The Socio-Political Background and Stakes of 'Saudizing' the Workforce in Saudi Arabia: the Nitaqat Policy», 5–6.
 - 36 Hanieh, *Capitalism and class in the Gulf Arab States*, 26.
 - 37 Adam Hanieh, «Khaleeji-Capital: Class-Formation and Regional Integration in the Middle-East Gulf», Historical Materialism 18 (2010), pp. 35–76.

- 38 Khalaf et al., *Transit States. Labour, Migration and Citizenship in the Gulf*, 12.
- 39 Tim Niblock og Emma Murphy (eds.), *Economic and Political Liberalisation in the Middle East*, (London: British Academic Press, 1993), 55.
- 40 «Gulf Labour Markets and Migration. Saudi Arabia: Population estimates by nationality (Saudi/non-Saudi) and sex (mid-year estimates, 1974-2015)»: gulfmigration.eu/saudi-arabia-population-estimates-nationality-saudi-non-saudi-sex-mid-year-estimates-1974-2015/?print=pdf
- 41 Kingdom of Saudi Arabia, Ministeriet for planlægning, «Barnamij al-tanmiat al-watania». (1980), 16: mep.gov.sa:8001/ar/development-plans.
- 42 Kingdom of Saudi Arabia, Ministeriet for planlægning, «Barnamij al-tanmiat al-watania». (1985), 12: mep.gov.sa:8001/ar/development-plans.
- 43 Khalaf et al., *Transit States. Labour, Migration and Citizenship in the Gulf*, 24. For en mere udførlig forklaring af dette se for eksempel Joseph Stiglitz *The Price of Inequality* (2013).
- 44 Khalaf et al., *Transit States. Labour, Migration and Citizenship in the Gulf*, 21.
- 45 Niblock, Tim og Monica Malik, *The Political Economy of Saudi Arabia*, (London og New York: Routledge, Taylor and Francis, 2007), 94–98.
- 46 Niblock og Malik, *The Political Economy of Saudi Arabia*, 94.
- 47 Niblock og Malik, *The Political Economy of Saudi Arabia*, 115.
- 48 Kingdom of Saudi Arabia, Ministeriet for planlægning, «Barnamij al-tanmiya al-wataniyya», (1996), 47: mep.gov.sa:8001/ar/development-plans.
- 49 Niblock og Malik, *The Political Economy of Saudi Arabia*, 96.
- 50 Steffen Hertog, «Challenges to the Saudi distributional state in the age of austerity», *Saudi Arabia: Domestic, Regional and International Challenges*, (12–13 December 2016: Middle East Institute, National University of Singapore), 16.
- 51 International Monetary Fund, «Al-Mamlaka Al-Arabiyya Al-Saudiyya: mu'alajat al-tahadiyyat al-iqtisadiyya al-naashi'a lilhifad 'ala al-numu', (Washington: Afdelingen for Mellemøsten og Centralasien, 2015), 63.
- 52 «Gulf Labour Markets and Migration, Unemployed population by nationality, sex and age», (2012): gulfmigration.eu/unemployed-population-by-citizenship-saudis-non-saudis-age-group-and-sex-2012
- 53 Kingdom of Saudi Arabia, «Barnamij al-tahawwul al-watani 2020». (2015), 11: vision2030.gov.sa/sites/default/files/NTP_ar.pdf
- 54 KSA, «Barnamij al-tahawwul al-watani 2020», 78.
- 55 «Saudi Hollandi Capital, Labor and the Nitaqat Program: Effect on the Saudi Economy», (Juni 2012), 4: [alawwalinvest.com/content/laborandthenitaqatprogram\(1\).pdf](http://alawwalinvest.com/content/laborandthenitaqatprogram(1).pdf)
- 56 Steffen Hertog, «Defying the Resource Curse: Explaining Successful State-owned enterprises in Rentier States», *World Politics*, Volume 62, Issue 2, (April 2010), 193.
- 57 De Bel-Air, «The Socio-Political Background and Stakes of 'Saudizing' the Workforce in Saudi Arabia: the Nitaqat Policy», 1.
- 58 «Gulf Labour Markets and Migration, Work visas allotted by type/sector of activity», (2012): gulfmigration.eu/work-visas-alloted-by-type-sector-of-activity-temporary-private-companies-governmental-domestic-saudi-arabia-2004-2012/?print=pdf
- 59 De Bel-Air, «The Socio-Political Background and Stakes of 'Saudizing' the Workforce in Saudi Arabia: the Nitaqat Policy», 7.
- 60 Hertog, «Defying the Resource Curse: Explaining Successful State-owned enterprises in Rentier States», 190 og 198.
- 61 De Bel-Air, «The Socio-Political Background and Stakes of 'Saudizing' the Workforce in Saudi Arabia: the Nitaqat Policy», 7.
- 62 Hertog, «Defying the Resource Curse: Explaining Successful State-owned enterprises in Rentier States», 192.
- 63 Jihad Fakhreddine og Travis Owen, «Given a Choice, Saudis Prefer Government Jobs», *Gallup Business Journal*, (19/8 2015): gallup.com/businessjournal/184745/given-choice-saudis-prefer-government-jobs.aspx?version=print