

Saudi-Arabia:
byråkrati og muligheter for reform

Sindre Aziz-Saltnes



Masteroppgave i Arabisk
Institutt for Fremmedspråk
Universitetet i Bergen
Mai 2010

Forord

Jeg har valgt å benytte meg av translittereringssystemet til *Library of Congress*. Vokaloverføringer og grammatiske endelser har jeg valgt å utelate, men ikke når det er nødvendig for forståelsen. Når det gjelder den bestemte artikkelen *al-* har jeg valgt å skrive denne med liten forbokstav, bortsett fra når den kommer først i en setning. Dette gjelder alle ord, også personnavn.

All arabisk tekst har blitt translitterert, med unntak av de ordene som blir regnet som vanlige i latinsk form. Jeg har for eksempel valgt å skrive Riyadh og ikke *al-Riyāḍ*, mens jeg har valgt å transskribere mindre kjente navn som Hā'il.

En stor takk rettes til Ludmila Torlakova for god hjelp under arbeidet med denne oppgaven. Jeg vil også takke Joseph N. Bell for verdifulle innspill.

Avslutningsvis vil jeg takke min kone, Gönül, for all støtte og oppmuntring.

Sindre Aziz-Saltnes

Bergen, 17. mai 2010.

Innholdsliste

Forord.....	iii
Innholdsliste.....	iv
Translittereringsnøkkel.....	vi
1. Innledning.....	1
1.1. Problemstilling.....	3
1.1.1. Hypotese 1.....	4
1.1.2. Hypotese 2.....	4
1.2. Kildegrunnlag.....	6
1.3. Oppgavens struktur.....	8
1.4. Empirisk tilnærming.....	9
1.4.1. Byråkratiet i Saudi-Arabia.....	11
1.5. Metodiske valg.....	12
2. Historisk bakgrunn.....	14
2.1. Den første saudiske staten.....	14
2.2. Den andre saudiske staten.....	15
2.3. Den tredje saudiske staten.....	17
2.4. Religion.....	18
2.4.1. Vahabismen.....	20
2.5. Kongefamilien: et absolutt monarki.....	23
2.5.1. Ibn Saud.....	24
2.5.2. Saud.....	25
2.5.3. Faisal.....	26
2.5.4. Khalid.....	27
2.5.5. Fahd.....	27
2.5.6. Abdullah.....	28
2.5.7. Abdullahs etterfølger.....	29
2.6. Oljebasert økonomi.....	30

2.6.1. Oppdagelsen.....	31
2.6.2. Oljeboom.....	32
2.6.3. Oljens fremtid.....	33
2.6.4. Økonomiske utfordringer.....	34
3. Teoretisk grunnlag.....	35
3.1. Byråkratiteori.....	36
3.1.1. Den ideelle byråkratimodell.....	36
3.1.2. Representativt byråkrati.....	38
3.2. Renteniststat-teori.....	40
3.2.1. °Aṣabīyah-kapitalisme.....	43
4. Byråkratiet i Saudi-Arabia.....	45
4.1. Byråkrati, representasjon og rettferdighet.....	45
4.1.1. Ḥamad al-Wardīs funn.....	51
4.1.2. Aktualisering av al-Wardīs forskning.....	53
4.2. Empiri og Max Webers byråkratiteori.....	57
4.3. Empiri og teorier om representativt byråkrati og °aṣabīyah-kapitalisme.....	58
4.3.1. Test av hypotese 1.....	59
5. Muligheter for reformer i en renteniststat.....	62
5.1. Vranglåst politisk reform.....	62
5.1.1. Fremtidige utfordringer.....	66
5.1.2. Hindringer for reform.....	69
5.2. Empiri og renteniststat-teori.....	70
5.2.1. Test av hypotese 2.....	72
6. Konklusjon.....	73
Bibliografi.....	77

Translittereringsnøkkel

Konsonanter

ا	a	ج	j	ض	ḍ	ل	l
ء	ʾ	ح	ḥ	ط	ṭ	م	m
ب	b	خ	kh	ظ	ẓ	ن	n
ت	t	ر	r	ع	ʿ	ه	h
ث	th	ز	z	غ	gh	ة	h/t
د	d	س	s	ف	f	و	w
ذ	dh	ش	sh	ق	q	ي	y
		ص	ṣ	ك	k		

Vokaler og diftonger

اَ	a	اِ	i	اُ	u
آَ	ā	اِي	ī	اُو	ū
آ	ā ʾā	آِي	īy/ī	آُو	ūw/ū
آَ	ā	آِي	ay	آُو	aw
		آِي	à		

1. Innledning

'When I entered the «telex room» of a not insignificant Saudi ministry in summer 2003, it dawned on me that something is wrong in the communication between the different parts of Saudi government. A Sudanese expatriate employee with a massive turban sat in front of a number of flickering 12 inch Siemens amber screens dating from the 1970s. Occasionally, an old matrix printer in a corner, at first appearing decommissioned, woke back to life and hammered a message on an endless reel of paper.'¹

Jeg valgte å skrive om Saudi-Arabia som hovedtema. Den fremste årsaken er min egen nysgjerrighet rundt dette landet. Et land som regnes som et av verdens mest utilgjengelige har fascinert meg i en årrekke. Saudi-Arabia er et av verdens rikeste land. En velstand tuftet på oljerikdom, akkurat som Norge. Men der stopper likheten mellom de to landene. Dette er ikke ment å være en komparativ analyse av Norge og Saudi-Arabia. Men det er like fullt interessant å nevne innledningsvis at begge land kan takke oljen for den rikdommen landene nyter av i dag.

Jeg ønsker å gjøre et forsøk på å undersøke mulighetene for sosiale og politiske reformer i dette landet. Dette har jeg først og fremst tenkt å gjøre ved å studere det saudiske byråkratiet. Men det er like fullt nødvendig å se på generelle sosiale, økonomiske og politiske forhold i den oljerike staten. Dette er imidlertid umulig uten å gjøre rede for Saudi-Arabias historie.

For min egen del, vil det være interessant å få et innblikk i hvordan det saudiske byråkratiet fungerer. Jeg har en teori om at byråkratiet er med på å opprettholde regimets makt. Min ambisjon er derfor å undersøke om byråkratiet på noen som helst måte bidrar til endringer i kongedømmet eller om byråkratiet er med på å opprettholde den regjerende

¹ Steffen Hertog, «Segmented Clientelism: The Politics of Economic Reform in Saudi Arabia». PhD dissertation, publisert utgave, University of Oxford, 2006., 1.

familiens eneveldige posisjon. Det er likevel nødvendig å se dette i et historisk perspektiv, da jeg mener en studie av byråkratiet i seg selv ikke er tilstrekkelig. Dette vil jeg utdype nærmere under.

I denne innledningen ønsker jeg presentere vilkårene som oppgaven er bygget på. Jeg går deretter over i arbeidet mot en problemstilling og resonnerer meg frem til to hypoteser. Grunnen til at jeg har valgt to hypoteser, er for å vise noe av kompleksiteten oppgaven legger opp til. Etter dette, vil jeg presentere kildegrunnet mitt. Videre kommer jeg til å skissere oppgavens struktur, før jeg avslutningsvis drøfter metodiske problemstillinger. Når det gjelder oppgavens teoretiske grunnlag, har jeg besluttet å legge dette til kapittel 3, da dette krever en omfattende behandling. Hovedårsaken til dette, er at jeg har valgt to ulike teorier.

Saudi-Arabia har siden landet ble grunnlagt i 1932 vært regjert av familien Āl Suʿūd. Kongefamilien har for det meste hatt et liberalt syn på økonomi, med størst mulig profitt av den statlig eide oljeformuen som mål, en slags form for statskapitalisme.² All utenrikshandel har nesten uten unntak vært regulert av myndighetene og svært få utenlandske investorer har fått slippe til på det saudiske markedet. Dette er imidlertid i ferd med å endre seg. Saudierne har innsett nødvendigheten av å videreutvikle økonomien ved å åpne for utenlandske investorer. Av den grunn, valgte Saudi-Arabia å bli medlem av WTO i 2005. Dette betydde at landet forpliktet seg til å senke sine handelsbarrierer gradvis og utvide markedsadgangen for utenlandske varer i løpet av en tiårsperiode.³

Saudi-Arabia huser muslimenes to helligste byer Mekka og Medina, noe som gir landet en unik stilling blant verdens muslimer. Saudi-Arabia er et svært ungt land med en intens og spennende historie. Det er verdt å nevne at det er det eneste landet i verden som er oppkalt etter en person og hans familie.⁴

2 Khaldūn Ḥasan al-Naqīb, *Society and State in the Gulf and Arab Peninsula: A Different perspective*. (London: Routledge, 1990), 110.

3 *Eksportaktuelt*, 16.12.05.

4 David E. Long og Bernard Reich, *The Government and Politics of the Middle East and North Africa* (London: Westview Press, 1986), 77.

Mange vil hevde at Saudi-Arabia avler terrorisme på grunn av manglende muligheter for vanlige folk til å påvirke landets politiske kurs. Enkelte hevder også at det kun er kongefamilien og noen få i deres innerste krets som har det privilegium å utøve reell politisk makt. Helt siden landet ble grunnlagt, hevdes det at de kongelige har sittet ved maktens bord uten mye vilje til politiske reformer. På tross av den eksplosive økonomiske utviklingen etter oppdagelsen av oljeforekomstene, påstås det at myndighetene har vist liten interesse til å dele makten med utenforstående.. Dette har så ført til at Saudi-Arabia mangler tradisjonelle politiske organer. Det finnes ingen folkevalgt nasjonalforsamling eller regjering, ingen ytringsfrihet, ingen rettssikkerhet. Det finnes ved første øyekast knapt spor av demokratiske styringsprinsipper.⁵

1.1. Problemstilling

Det er mange interessante spørsmål som kan stilles for å analysere empirien i denne oppgaven. Blant annet kunne både demokratiteorier og regimeteorier vært aktuelle, men jeg har likevel valgt å tro at det sittende regimet bevarer makten med bistand fra landets største administrator: byråkratiet. Det blir svært interessant å finne ut om byråkratiet hindrer politiske reformer eller om så ikke er tilfellet. I lys av dette, har jeg valgt å se nærmere på byråkratiteorier, som jeg mener kan være relevante for å løse denne oppgaven.

Jeg har også valgt en annen innfallsvinkel. Etter min oppfatning, har myndighetene i Saudi-Arabia ført seg selv inn i en posisjon det er vanskelig å komme ut av. Oljenæringen har utvilsomt medført en enorm materiell velstand. Men på tross av en økt materialistisk og økonomisk modernisering, har man sett lite til radikale endringer i samfunnet for øvrig. Jeg har derfor en formodning om at oljeformuen kan være forbundet med et økende engasjement i forhold til press for politiske og sosiale reformer. Her har jeg bestemt meg for å se på renteniststat-teorier,⁶ som jeg anser har relevans for temaet.

5 Ådne Cappelen og Robin Choudhury, «Saudi-Arabia: Økonomisk pusterom under politisk ustabilitet», *Internasjonal politikk* 63 (2005): 382.

6 Egen oversettelse fra engelsk, «rentier-state» theory..

Basert på det forannevnte har jeg derfor kommet frem til en rekke spørsmål som jeg vil forsøke å berøre i løpet av oppgaven. Noen av de spørsmålene jeg tar sikte på å behandle er; hvordan det saudiske byråkratiet er oppbygd og hvilke prosesser og forutsetninger som har ligget til grunn for byråkratiets fremvekst; hvordan det saudiske regimet stiller seg til politiske reformer og om byråkratiet i så måte er til hinder eller til hjelp; om det er slik at byråkratiet har endret sin virkemåte; om vi får se et regime som beveger seg i en mer demokratisk retning; og til sist, om vi får være vitne til et regime som er villige til å initiere politiske reformer i fremtiden.

Dette er viktige spørsmål som jeg vil forsøke å drøfte underveis i oppgaven. Det er sikkert flere måter å løse en slik oppgave på, men jeg har valgt å presentere de temaene jeg mener best illustrerer oppgavens natur for deretter å drøfte hvilken betydning de har, og har hatt, for det jeg ønsker å finne svar på.

1.1.1. Hypotese 1

Med utgangspunkt i byråkratiteorier, har jeg kommet frem til følgende hypotese: *Byråkratiet i Saudi-Arabia kjennetegnes ved å ivareta tradisjonell autoritet og bidrar følgelig til å hindre politiske reformer. Kongefamiliens eneveldige maktposisjon videreføres ved at befolkningen stilltiende aksepterer sin underdanighet.*

Noe av bakgrunnen for at det saudiske systemet har blitt slik det er i dag, ligger kan hende i kongefamiliens sirlige oppbygde byråkrativelde. For å underbygge denne påstanden så kan det være spennende å se om dette systemet er så innarbeidet og innprentet i saudierne holdninger overfor myndighetene at bare tanken på endringer og reformer synes å være fjern.

1.1.2. Hypotese 2

Med utgangspunkt i "renteniststat"-teorier, ønsker jeg å teste følgende hypotese:

Saudi-Arabia er et klassisk eksempel på en renteniststat med trekk av 'aṣabīyah-kapitalisme'⁷ som

⁷ Daryl Champion har satt sammen Ibn Khaldūns 'aṣabīyah-begrep med det beryktede «crony capitalism». Se kapittel 2 for mer informasjon om dette begrepet. Daryl Champion, *The Paradoxical Kingdom* (London: C. Hurst & Co., 2003), 3.

har ført til at myndighetenes vilje til å gjennomføre sosiale og politiske reformer er minimal. Dette er følgelig årsaken til at myndighetene ønsker å opprettholde status quo.

En "renteniststat" er i følge teorien en stat som har basert sin økonomi utelukkende på renteinntekter fra naturressurser som f.eks. olje og gass. Det betyr i praksis at det kan kjennetegne mange av landene i Gulfreionen, og kanskje aller fremst Saudi-Arabia.

Jeg oppfatter begge disse hypotesene som høyst relevante og interessante. Det skyldes mye av at den nåværende kongen, Abdullah, har vist en viss vilje til å gjennomføre både sosiale og politiske reformer. Landet har dessuten i mange år ført en liberal økonomisk politikk, noe som kan tyde på en latent reformvilje.

Når det gjelder den økonomiske situasjonen i Saudi-Arabia, har landet sakte, men sikkert, åpnet for å privatisere deler av den saudiske økonomien. Men de kan ha startet noe de ikke aner omfanget av. Privatisering kan føre til uventede problemer. For det første vil en privatisering medføre et helt nytt sett med normer og regler og en offentlighet som tilsynelatende ikke eksisterer i dag. Det kan vise seg å bli veldig vanskelig å gjennomføre dette for den til dels tradisjonalistiske kongefamilien. Det å miste finansiell kontroll uten å gi slipp på politisk makt, trenger ikke å bli lett. Det saudiske regimet synes likevel å være fast bestemt på å omfavne disse tilpasningene.⁸ En privatisering gjelder ikke for oljesektoren og her er ikke skillet mellom kongefamiliens rolle som "statsoverhode" og deres økonomiske interesser i private selskaper tydelig. Det har derfor lenge vært et uttalt mål å gjøre dette skillet tydeligere både gjennom politiske reformer og privatisering.⁹

I et så antatt lukket land som Saudi-Arabia, vil antakelig det største problemet delvis være at privatisering, i stor grad, betyr å la utenlandske interesser få tilgang til det saudiske markedet. Men kongefamilien har ennå ikke skapt et stabilt regime for private investorer.¹⁰ Man må likevel ikke glemme, hevdes det, at den private sektoren er den eneste som skaper arbeidsplasser for saudiere i dag, i og med at det formentlig ikke finnes flere

8 Daryl Champion, "The Middle East Review of International Affairs", vol. 3, nr. 4, desember 1999. Hentet fra <http://meria.idc.ac.il>.

9 Cappelen og Choudhury, «Saudi-Arabia: Økonomisk pusterom under politisk ustabilitet», 381.

10 Ibid.

arbeidsplasser i det offentlige.¹¹ Det sistnevnte kan muligens tolkes som et tegn på at offentlig sektor er unødvendig stor og vanskelig å styre.

1.2. Kildegrunnlag

Jeg har hovedsakelig valgt å bruke to arabiske bøker som primærkilder i denne oppgaven. Begge har blitt lest grundig og oversatt fra arabisk til norsk.

Den ene kilden er en doktoravhandling av dr. Ḥamad al-Wardī og er en grundig gjennomgang av det saudiske byråkratiet og en beskrivelse på hvordan embetsverket er oppbygd. Avhandlingen ble ferdigstilt i 1996 og er derfor noe gammel, men i følge dr. Matrūk al-Fāliḥ, er den fremdeles en interessant og betydningsfull studie. Al-Fāliḥ har skrevet forordet til den utgaven jeg har, som ble utgitt av et libanesisk forlag i 2006. Al-Wardī jobbet som offentlig tjenestemann i al-Jawf-regionen, nord i Saudi-Arabia, men ble skutt og drept i 2003.¹² Al-Fāliḥ har tidligere jobbet som professor i statsvitenskap ved King Saud University i Riyadh, og er kjent for sitt engasjerte arbeid for menneskerettigheter, som kan sies å ha svært dårlige vilkår i kongedømmet.

Min andre primærkilde er en bok skrevet av den saudiskfødte forfatteren og akademikeren Maḍāwī al-Rashīd. Hun er professor i sosialantropologi ved King's College i London. Boken er en samling forelesninger og artikler om Saudi-Arabias fastlåste reformarbeid i det 21. århundret og et sterkt innlegg i debatten om reformvilje og demokratiseringsevne i Saudi-Arabia.

Både al-Wardī og al-Rashīd har vært betydelige bidragsytere når det gjelder akademisk forskning på Saudi-Arabias styresett. Med ulike innfallsvinkler har begge opparbeidet seg en betydelig integritet med bakgrunn i å ha tilført viktige bidrag til støtte for spredningen av reformvilje i Saudi-Arabia, spesielt al-Rashīd.

Utover de to ovennevnte primærkildene har jeg lest mange interessante artikler skrevet av

11 Anthony H. Cordesman og Arleigh A. Burke. «VIII. Saudi Arabia at the Start of the 21st Century: Key Conclusions», *Saudi Arabia Enters the 21st Century* (Washington: Center for Strategic and International Studies, 2002), 7.

12 For mer informasjon om dette, se kapittel 4.

intellektuelle i og utenfor Saudi-Arabia. Artikler som er publisert i en rekke tidsskrifter av ulik akademisk karakter, utgjør mye av støttelitteraturen til oppgaven.

For at det i det hele tatt skulle kunne være mulig å skrive en slik oppgave, har jeg videre gjennomgått en god del øvrige artikler som omhandler bestemte deler av det saudiske byråkratiet og mer generelt om saudisk administrasjon.

Under et opphold i Saudi-Arabia i 2007, kom jeg i kontakt med forskeren Steffen Hertog, som var i ferd med å ferdigstille sin doktoravhandling ved St. Anthony's College i Oxford. Avhandlingen hans omhandler økonomisk politikk i Saudi-Arabia og teorien om at Saudi-Arabia er en *renteniststat*.¹³ Hertog sendte meg en kopi av avhandlingen som jeg har hatt god nytte av.

Da jeg begynte med oppgaveskrivingen gjorde jeg et forsøk på å favne temaet så bredt som mulig. Jeg innså etter hvert at dette ikke var noen god løsning. Dels på grunn av at oppgaven ikke måtte bli *for* omfattende, men også fordi tilgangen på primærkilder viste seg å være meget begrenset. Innledningsvis var planen at jeg skulle gjennomføre kvalitative dybdeintervju av embetsmenn innen offentlig forvaltning i Riyadh. Dette viste seg imidlertid å være vanskelig å gjennomføre i praksis. Planene om kvalitative intervju ble til slutt skrinlagt. Jeg bestemte meg heller for å prøve og finne gode skriftlige kilder jeg kunne bruke som primærkilder. Etter et iherdig søk, fant jeg frem til doktoravhandlingen til Ḥamad al-Wardī. Denne ville jeg dermed bruke i den delen av oppgaven hvor byråkratets rolle i Saudi-Arabia blir drøftet. Videre ønsket jeg å finne et godt akademisk arbeid, som omhandler det moderne Saudi-Arabias utfordringer når det gjelder muligheter for sosial og politisk utvikling, som et resultat av reformer. Jeg hadde lest noe av Maḍāwī al-Rashīd fra før og visste at hun har utfyllende kjennskap til det saudiske samfunnet. Valget var derfor enkelt da jeg fant at hun hadde skrevet en bok som falt inn under mitt andre hovedtema. Det var videre viktig for meg, av kildekritiske hensyn, at jeg valgte primærkilder som ser Saudi-Arabia både innen og utenfra.

13 For mer informasjon om *renteniststat*, se kapittel 3.

1.3. Oppgavens struktur

I kapittel 2 vil jeg forsøke å gi en tilnærmet kronologisk fremstilling av Saudi-Arabias historie fra den første saudiske staten ble opprettet på 1700-tallet frem til moderne tid. Både politisk og økonomisk historie vil bli drøftet. Kongefamilien og Saudi-Arabias forhold til religion er viet spesielt stor plass. Dernest diskuterer jeg kort hva oppdagelsen av olje har ført til.

I kapittel 3 presenterer jeg det teoretiske grunnlaget for oppgaven, som hovedsakelig er basert på ulike byråkratiteorier, deriblant Max Webers. Men også andre teorier er relevante for oppgaven, for eksempel renteniststat-teorier. I samme kapittel vil jeg for øvrig undersøke hvor anvendelig teoriene er i dag.

Fjerde kapittel er første hoveddel av oppgaven. Her går jeg inn på hovedspørsmålet i problemstillingen. I dette kapitlet vil jeg drøfte byråkratiteorier opp mot den ene av primærkildene mine, al-Wardīs avhandling om det saudiske byråkratiet. Først presenterer jeg al-Wardīs funn, før jeg tar fatt på drøftingen av empirien i forhold til ulike byråkratiteorier. Til slutt i kapittel 4 vil jeg forsøke å teste hypotese 1.

I det femte kapitlet går jeg over på det andre hovedtemaet i oppgaven min, spørsmålet om Saudi-Arabia vil følge veien mot reformer. Her vil jeg ta for meg al-Rashīds bok om Saudi-Arabias evne og vilje til å gjennomføre politiske og sosiale reformer, drøftet opp i mot renteniststat-teorier. Hovedkildene suppleres naturligvis av annen relevant litteratur, før jeg avslutningsvis tester hypotese 2.

I sjette og avsluttende kapittel vil jeg oppsummere mine funn og forsiktig konkludere.

Før jeg går videre, ønsker jeg å nevne at jeg har valgt både primærkilder og all annen litteratur selv. Med fare for å ha vært for selektiv i mine valg, ved at jeg har valgt kilder som støtter opp under mine egne teorier, vil jeg understreke at jeg har hatt en sterk bevissthet rundt dette og har for enhver pris forsøkt å unngå upålitelige og useriøse kilder. Jeg har valgt å utelate en del lett tilgjengelige kilder på internett, som for eksempel

Wikipedia.

1.4. Empirisk tilnærming

Saudiske myndigheter har siden 1970-tallet vært nøye med å planlegge sin politikk og har blant annet utformet femårige utviklingsplaner. Landet er nå inne i sin åttende femårsplan som startet i 2005. Myndighetene har fremsatt fem overordnede mål som skal etterstrebes, og disse fem er: saudifisering¹⁴ av arbeidsmarkedet; diversifisering av næringsstrukturen for å redusere oljeavhengigheten; øke bruken av naturgass innenlands; øke veksten i privat næringsvirksomhet; og demokratisering på saudisk vis.

Når det gjelder det femte punktet i denne femårsplanen, demokratisering på saudisk vis, vil det bli meget interessant å følge landets politiske utvikling. Helt siden landet ble grunnlagt, har det vært styrt av kongefamilien. Alle politiske beslutninger blir formentlig tatt av noen få utvalgte menn på toppen, av kongen selv og hans innerste krets av nære familiemedlemmer. Landet har hatt en sterk økonomisk utvikling siden oljen ble oppdaget i 1938 og daværende kong ʿAbd al-ʿAzīz bidro med å legge det solide grunnlaget for at landet kunne få det økonomiske oppsvinget oljen førte med seg.¹⁵

Den saudiske staten har båret preg av å være et oligarki. Politisk deltakelse har tradisjonelt vært veldig begrenset, formodentlig et privilegium tildelt kongefamiliens medlemmer, hvor selve prosessen med diskusjon og konsensusbygging har vært hjørnesteinen for regimets legitimitet og stabilitet. Et diskusjonsforum hvor herskeren alltid vil herske og komme fram til løsninger uten innblanding eller påvirkning fra den som styres, et typisk autoritært styresett.¹⁶ Og i sin hovedoppgave i statsvitenskap, påpeker Stig Stenslie at kongefamiliens makt historisk sett hviler på tre søyler: vahabittisk Islam som politisk verktøy; oljeinntekter som middel for å kjøpe politisk støtte og sist, men ikke minst, alliansen med USA som vern mot eksterne trusler. Til gjengjeld har saudierne, med unntak av oljekrisen i 1973, sikret amerikanerne stabile oljeleveranser til gunstige priser.¹⁷

14 En saudifisering av arbeidsmarkedet innebærer en målsetting om å øke antall saudiske arbeidstakere i utenlandskregistrerte firma.

15 Long og Reich, *The Government and Politics of the Middle East and North Africa*, 89–90.

16 Champion, «The Kingdom of Saudi Arabia: Elements of Instability within Stability».

17 Stig Stenslie, *Oil and Politics in Saudi Arabia: A Critical Discussion of the Rentier State Theory*, Hovedoppgave

Det er lite som tyder på at Saudi-Arabia vil innføre en demokratisk styreform i overskuelig fremtid. Men det eksisterer likevel små tegn til forsiktig demokratisering. I 1992 ble det på kongens befaling etablert et konsultativt råd, *Majlis al-Shūrā*, med 60 medlemmer bestående blant annet av forretningsmenn, teknokrater, diplomater, journalister, islamske lærde og soldater, men ingen kvinner ble utnevnt. Rådets medlemmer skulle sitte i perioder på fire år uten noen reell politisk makt eller myndighet. Rådets funksjon skulle *kun* være rådgivende og konsensusbyggende. Antall medlemmer ble utvidet til 90 i 1997 og med ytterligere 30 i 2001.¹⁸ Alle medlemmer utnevnes i siste instans av kongen.¹⁹

Opprettelsen av *Majlis al-Shūrā* var et gigantisk steg, i saudisk målestokk, mot en nølende demokratisering. Dels fordi det innebar større deltakelse hva gjaldt beslutningsmyndighet og dels fordi det representerte en institusjonalisering av makt, noe som var nytt for alle saudiere.²⁰ Det konsultative rådet åpnet også for en mer aktiv deltakelse fra vanlige borgere til å delta i samfunnsdebatten. Det skjedde likevel svært lite på denne fronten før kong Abdullah tok over makten.²¹

Våren 2005 fikk vi se nok et tegn på en forsiktig demokratisering, da de første frie valgene noensinne fant sted i Saudi-Arabia. Riktignok dreide det seg kun om et lokalvalg, uten kvinnelig deltakelse. Men ser vi på utviklingen i nabolandet Kuwait, så kan prosessen i seg selv tenkes å føre til økte rettigheter, også for kvinner.²²

Regjerende kong Abdullah ønsker å fortsette med reformer for kvinners rettigheter og sa til Al-Jazīra 14.10.05 at han vil fortsette å jobbe for at kvinner en dag skal få kjøre bil.²³ Senere i samme intervju sier han at noe av det første han iverksatte etter at han overtok tronen var å avvikle dialogkonferanser med kvinner som tema, noe som kanskje bekrefter

i statsvitenskap (Universitetet i Oslo, 2001).

18 Anthony H. Cordesman og Arleigh A. Burke, «III. Politics and Internal Stability», *Saudi Arabia Enters The 21st Century* (Washington: Center for Strategic and International Studies, 2002), 21–23.

19 Cappelen og Choudhury, «Saudi-Arabia – Økonomisk pusterom under politisk ustabilitet», 382.

20 Champion, «The Kingdom of Saudi Arabia: Elements of Instability within Stability».

21 Ibid.

22 Cappelen og Choudhury, «Saudi-Arabia – Økonomisk pusterom under politisk ustabilitet», 382.

23 Det står likevel ingenting i saudisk lov om at kvinner ikke får lov til å kjøre bil. Se den saudiske grunnloven, *al-Nizām al-asāsī lil-hukm*, www.mofa.gov.sa.

en underliggende reformvilje hos kongen.

Det er bare menn som har stemmerett i Saudi-Arabia. Et spørsmål som umiddelbart dukker opp er selvfølgelig retten til å stemme på hva? En demokratisering er en langtekkelig prosess der utviklingen skjer gradvis. Saudi-Arabia har ingen hast, selv om press fra verden utenfor er sterkere enn tidligere. Det finnes uansett et indre press som ønsker politiske og sosiale reformer, men det er imidlertid vanskelig å vite omfanget av dette. Motstand finnes både fra religiøst hold og fra krefter innad i kongefamilien. Det er derfor ikke enkelt å spå hvordan maktforholdet kommer til å bli et fremtidig Saudi-Arabia. Kreftene som driver reformarbeidet fremover forsøker å opprette balanse mellom medlemmene av kongefamilien, Majlis al-Shūrā og det religiøse lederskapet kalt *al-‘ulamā’*. Det er uansett nærliggende å tro at et demokratisk system som man finner i mange land i den vestlige delen av verden, ikke er hva saudierne tenker på.²⁴

Cappelen & Choudhury hevder at stadig flere fra de brede lag i samfunnet trekkes inn i utformingen av politikken, selv om utøvelsen i siste instans ligger der den alltid har gjort. En forsiktig demokratisering vil kanskje fortsette, men i så fall ta meget lang tid. I og med at saudierne går langsomt frem, er det en stor fare for at reformprosessen stopper opp, dersom for eksempel landet opplever lange perioder med lave oljepriser.²⁵

1.4.1. Byråkratiet i Saudi-Arabia

Saudi-Arabia er et dynastisk monarki. Kongefamiliens prinser innehar sentrale stillinger i statsapparatet, ministerposter, offisersstillinger, guvernørposter m.m. Deretter synes det å være en fordeling av familiemedlemmene nedover i hierarkiet i diverse nøkkelposisjoner. Dette er mulig fordi den styrende familien er svært tallrik.²⁶

I midten av 1950-årene var den saudiske administrasjonen svært liten. Men dette skulle endre seg raskt i forbindelse med rikdommen som oppdagelsen av olje førte med seg. Byråkratiet i Saudi-Arabia sprevte seg derfor frem i et nærmest panisk forsøk på å

24 Cappelen og Choudhury, «Saudi-Arabia – Økonomisk pusterom under politisk ustabilitet», 382.

25 Ibid., 383.

26 Stig Stenslie, «Saudi-Arabia: 11. September og hatet mot USA, *Hvor hender det?*» nr. 12 (Oslo: NUPI, 2003).

forvalte oljeformuen.²⁷

Det saudiske byråkratiet vokste frem på en noe annerledes måte enn i andre land i regionen. I og med at landet aldri hadde vært kolonialisert, hadde ikke myndighetene noen overordnet plan for utviklingen av offentlig administrasjon. Saudi-Arabia har derfor ikke adoptert en tradisjonell variant av byråkratiet. De høyeste lederstillingene innehas fortsatt av kongefamilien. Men de saudiske myndighetene har etter alt å dømme vært fast bestemt på å gi ledende administrative stillinger til kvalifisert personale, enten de er av kongelig herkomst eller ikke.²⁸ Om dette gjennomføres i praksis gjenstår å se.

1.5. Metodiske valg

Det største problemet med å skrive masteroppgave på arabisk med Saudi-Arabia som tema, skulle vise seg å være tilfanget av primærkilder på arabisk. Jeg reiste til Saudi-Arabia med håp om å kunne gjennomføre kvalitative intervju med en eller flere høytstående saudiske embetsmenn - på arabisk. Dette viste seg å være vanskeligere enn jeg hadde forestilt meg. Utgangspunktet var godt. Som praktikant ved Norges ambassade i Riyadh, burde det vært den beste døråpneren jeg kunne fått. Dessverre viste det seg at ingen av dem jeg kontaktet var villige til å stille opp. Noen viste interesse, men trakk seg likevel i siste liten. Det endte med at jeg reiste hjem fra Saudi-Arabia, uten ett eneste intervju.

Jeg ble nødt til å tenke alternativt og slo meg derfor inn på tanken om å foreta en dokumentanalyse i stedet, fremdeles med byråkratiets rolle i Saudi-Arabia som tema. Min beslutning ble dermed å søke etter skriftlige kilder. Som nevnt ovenfor, fant jeg to verk som jeg mener er av høy kvalitet.

Doktoravhandlingen til dr. Ḥamad al-Wardī er en kritisk fremstilling om byråkratiets rolle og dets representativitet blant befolkningen, der han undersøker i hvor stor grad byråkratiet representerer de ulike regionenes interesser. Avhandlingen ble ferdigstilt i

27 Monte Palmer et al., «Bureaucratic Development and Innovation in the Middle East: A Study of Egypt, Saudi Arabia, and the Sudan». *Journal of Asian and African Studies* 24 (1989): 14.

28 John A. Shaw og David E. Long. *Saudi Arabian Modernization: The Impact of Change on Stability* (New York: Praeger, 1982), 74–77.

1996, men jeg argumenterer hvorfor den fortsatt er aktuell i kapittel 3.

I tillegg til denne boken, bestemte jeg meg for å se nærmere på en bok av Maḍāwī al-Rashīd, der hun blant annet, til tider svært kritisk, skriver om det saudiske regimets handlinger for å bremse sosiale og politiske reformer. Al-Rashīd kommer samtidig med forslag til hva saudiske myndigheter bør foreta seg med henblikk på eventuelle endringer.

2. Historisk bakgrunn

Kongedømmet Saudi Arabia består geografisk sett opprinnelig av fem regioner²⁹ som ble samlet til ett rike av kong ʿAbd al-ʿAzīz ibn ʿĀl Suʿūd i september 1932. I dette kapitlet vil jeg gi en utfyllende oversikt over hva som ligger til grunn for de sosiale, økonomiske og politiske utfordringer den saudiske staten står overfor i dag. Jeg har lagt stor vekt på betydningen av symbiosen mellom ʿĀl Suʿūd³⁰ og den konservative retningen innenfor Islam, vahabismen. Bortsett fra kongehus og Islam, er oljeindustrien en annen viktig faktor som har hatt stor betydning for Saudi-Arabias utvikling, og vil derfor utførlig bli behandlet.

2.1. Den første saudiske staten

Den første staten styrt av ʿĀl Suʿūd, ble opprettet i 1745 med al-Dirʿīyah som hovedstad i Najd-regionen, på bakgrunn av en allianse mellom Moḥammad ibn ʿĀl Suʿūd og Moḥammad ibn ʿAbd al-Wahhāb, som ble inngått for å velte okkupanten, Det osmanske riket. Moḥammad ibn ʿAbd al-Wahhāb, og hans stamme, ʿĀl Shaykh, inngikk en pakt med ʿĀl Suʿūd som er like sterk i dag.³¹

Den første saudiske staten, erobret områder som omfatter dagens Saudi-Arabia, samt deler av Irak, Qatar, De Forente Arabiske Emirater, Oman og Jemen. Men Det osmanske riket likte dårlig at de mistet kontrollen over de hellige byene, Mekka og Medina. Dette førte til en stor motoffensiv fra osmanene mot ʿĀl Suʿūd som etter flere års krigføring til slutt førte til at den første saudiske staten gikk i oppløsning i 1818.³²

29 De fem opprinnelige regionene som ble samlet var Najd, al-Ḥijāz, ʿAsīr, al-Aḥsāʾ og Ḥāʾil. Ḥamad al-Wardī, *al-Bīrūqrāṭīyah wa-al-tamthīl al-bīrūqrāṭī wa-al-takāfuʾ fi al-Mamlakah al-ʿArabīyah al-Suʿūdīyah*, (Beirut: Markaz Dirāsāt al-Waḥidah al-ʿArabīyah, 2006), 50.

30 ʿĀl betyr familie eller stamme og må ikke forveksles med den bestemte artikkelen *al-*.

31 Etterkommerne av ʿAbd al-Wahhāb, fortsetter å inneha nøkkelposisjoner i dagens Saudi-Arabia og har nære bånd til kongefamilien. ʿAbdullah ibn Mohammed Al Shaykh, er i dag formann av Majlis al-Shūrā, men var inntill nylig justisminister. «Tentative steps in Saudi Arabia». ʿAbd al-ʿAzīz ʿĀl Shaykh er stormufti i Saudi-Arabia og dermed landets øverste religiøse leder. Se International Crisis Group, «Can Saudi Arabia Reform Itself?», *ICG Middle East Report*, nr. 28, (Cairo/Brussels, 14.07.04), 3. Se også al-Wardī, *al-Bīrūqrāṭīyah wa-al-tamthīl al-bīrūqrāṭī wa-al-takāfuʾ*, 51.

32 Alexei Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*. (London: Saqi Books, 2000), 151–55.

2.2. Den andre saudiske staten

Āl Suʿūd var kraftig svekket, men mobiliserte nye krefter for å ta makten tilbake fra osmanene. Etter at den første saudiske staten falt, og sammen med den, hovedstaden al-Dirʿiyah, gikk Āl Suʿūd på nytt sammen med tilhengerne av ʿAbd al-Wahhāb, kalt vahabittene,³³ og anla byen Riyadh som hovedstad. I 1843 ble den andre saudiske staten opprettet ifølge den russiske historikeren Alexei Vassiliev.³⁴ Den andre saudiske staten var imidlertid ikke like ekspansiv som den første og erobret områdene rundt Riyadh i østlig retning og innbefattet Bahrain, Qatar, De Forente Arabiske Emirater og deler av Oman.³⁵ Til forskjell fra den første, var den andre saudiske staten betydelig mindre geografisk sett. Den andre saudiske staten falt i 1891 som følge av å bli okkupert av Āl Suʿūds rivaliserende stamme, Āl Rashīd. Dette førte til at Āl Suʿūd emigrerte til Kuwait i 1893.³⁶

I 1901 satte den unge ʿAbd al-ʿAzīz ibn Āl Suʿūd³⁷ kursen mot Riyadh. I januar 1902 greide han sammen med en liten gruppe menn³⁸ å vinne Riyadh tilbake fra Āl Rashīd.³⁹ Han bestemte seg samtidig for å gjenopplive familiens støtte til vahabittene.⁴⁰ Flere år senere, fra 1918⁴¹, inngikk han et samarbeid med den militante bevegelsen *al-Ikhwān*⁴² som skulle vise seg å spille en svært viktig rolle for opprettelsen av dagens Saudi-Arabia.⁴³ Al-Ikhwān,

33 Vahabitt eller vahabisme, er egentlig et vestlig begrep på tilhengere av ʿAbd al-Wahhābs pietistiske ideologi. Selv kaller de seg blant annet *muwahhidūn*, se International Crisis Group, «Can Saudi Arabia Reform Itself?», 3, men blir også kalt *salafīyūn*. Maḍawī al-Rashīd, *Maʿziq al-islāh fi al-Suʿūdiyyah fi al-qarn al-ḥādī wa-al-ʿishrīn* (Beirut: Dār al-Sāqī, 2009), 66.

34 Men som Vassiliev selv sier, enkelte historikere vil hevde at den andre saudiske staten ble opprettet allerede i 1823 av Turkī ibn ʿAbd Allāh ibn Muḥammad ibn Suʿūd. Han styrte uavhengig av det osmanske riket. Vassiliev hevder likevel at den andre saudiske staten ikke kan regnes for legitim før etter 1843, da okkupasjonen av Najd-regionen opphørte. Najd-regionen er de sentrale og østlige områdene av den arabiske halvøy. Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*, 162.

35 Ibid., 177–91.

36 Ibid., 204.

37 Hans fulle navn er egentlig: ʿAbd al-ʿAzīz ibn ʿAbd al-Raḥmān ibn Fayṣal ibn Turkī ibn ʿAbd Allāh ibn Muḥammad ibn Suʿūd. Michael Field. *Tree of Al-Saud. Version 9*. Michael Field, 8 Westgate Terrace, London, 2007. (Āl Suʿūd s slektstre).

38 Flere historikere hevder gruppen bestod av 60 menn. Andre mener det dreide seg om 40. Tallet 40 er imidlertid en gjenganger i semittisk mytologi. Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 37.

39 Col. Brian Lees, «The Al Saud Family and the Future of Saudi Arabia». *Asian Affairs* 37 (2006): 37.

40 al-Wardī, *al-Bīrūqrāṭīyah wa-al-tamthīl al-bīrūqrāṭī wa-al-takāfuʿ*, 51.

41 Selv om *al-Ikhwān* ble dannet allerede i 1912, så spilte bevegelsen sin første betydningsfulle rolle i 1919. Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 49.

42 Betyr brødrene og må ikke forveksles med *al-Ikhwān al-muslimūn*, som ble dannet i Egypt i 1928. Ibid., xvii–xviii.

43 Lees, «The Al Saud Family and the Future of Saudi Arabia», 38.

var tilhengere av vahabismen og sørget for både militær og ideologisk støtte i de påfølgende årene med ʿAbd al-ʿAzīz sine erobringer.⁴⁴

ʿAbd al-ʿAzīz ble utnevnt til amīr etter gjenerobringen av Riyadh og startet en langvarig kamp for å utvide sitt rike. I løpet av de neste 17 årene styrket han gradvis sin makt. Hans første suksess var å gjenvinne byen al-Hufūf, med hele den østlige regionen al-Aḥsāʾ fra osmanene i 1913. Men det var ikke før etter slutten av første verdenskrig at ʿAbd al-ʿAzīz gjorde sine største erobringer. Han underla seg det som i dag er de sørlige regionene ʿAsīr, Najrān og Jizān fra Jemen i 1919. To år senere tok han Ḥāʾil i nord⁴⁵ og i 1925 inntok han al-Ḥijāz-regionen, det som i dag omfatter Rødehavskysten, inkludert de to hellige byene Mekka og Medina, samt handelsbyen Jedda. To år senere utropte han seg selv som konge av al-Ḥijāz og Najd.⁴⁶

ʿAbd al-ʿAzīz, populært kalt Ibn Saud,⁴⁷ hadde neppe klart å erobre disse enorme landområdene uten hjelp fra al-Ikhwān. Men under beleiringen av al-Ḥijāz, ble forholdet mellom ʿAbd al-ʿAzīz og al-Ikhwān kraftig forverret. Dette skyldes for det meste bevegelsens nulltoleranse i mot alt det den kosmopolitiske og moderne regionen al-Ḥijāz hadde utviklet seg til å bli gjennom mange år med utstrakt handelsvirksomhet. Videre begynte bevegelsen å gå til angrep på nabostatene Kuwait, Irak og Transjordan for å spre sin ideologi. ʿAbd al-ʿAzīz likte ikke dette og fryktet at bevegelsen skulle gå for langt. Han forbød dermed bevegelsen å gå til angrep.⁴⁸ Dette førte så til at al-Ikhwān gjorde opprør. ʿAbd al-ʿAzīz knuste opprøret i 1930, med god hjelp fra britene. Opprørslederne ble stanset og tumultene roet seg.⁴⁹

44 International Crisis Group, «Can Saudi Arabia Reform Itself?», 3.

45 Field, *Tree of Al Saud*.

46 Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*, 288.

47 ʿAbd al-ʿAzīz hadde flere populære kallenavn. Han ble kalt Ibn Saud til ære for Mohammed ibn Suʿūd, som grunnla den første saudiske staten. Daryl Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 38.

48 Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*, 272.

49 Field, *Tree of Al Saud*.

2.3. Den tredje saudiske staten

I september 1932 proklamerte ʿAbd al-ʿAzīz opprettelsen av Kongedømmet Saudi-Arabia⁵⁰ med vahabittenes velsignelse. Kongen smidde alliansen med de religiøse, som legitimerte styret til Āl Suʿūd, som til gjengjeld garanterte for den islamske karakteren til staten. Dette ble forsterket ved at de religiøse lederne fikk kontroll over utdanningen og domstolene, ikke minst gjennom etableringen av institusjoner som 'Byrådet for Fremme av Dyder og Forebygging av Umoral'⁵¹, det religiøse politiet, også kjent som *al-Muṭawwiʿin*.⁵²

Kongedømmet Saudi-Arabia, *al-Mamlakah al-ʿArabīyah al-Suʿūdīyah*, som er det offisielle navnet på landet ble grunnlagt gjennom blant annet å sentralisere interessene til de mange ulike stammelederne i kongedømmet. Når det gjaldt den økonomiske situasjonen i løpet av de første tretti årene av 1900-tallet, hadde ikke mye endret seg siden det 18. og 19. århundre. Det var heller ikke mye som hadde forandret seg i forhold til sosiale grupperinger. På 1930-tallet var det ingen spor av økonomisk utvikling. Politisk sett bar staten preg av å være et middelaldersk føydalt stammesamfunn.⁵³ På dette stadiet var det ingen forskjell på fattig og rik.⁵⁴

Siden Saudi-Arabia hadde blitt en selvstendig stat, ble samfunnet i større grad enn tidligere nødt til å ta i bruk nødvendige hjelpemidler som en implementering av sentralisering fører med seg. Eksempelvis ble det innført radio; telefon; luftfart, motortransport. Det ble opprettet et ordinært forsvar; departementer og ikke minst, et utdanningssystem. Denne plutselige moderniseringen kunne potensielt velte den eksisterende sosiopolitiske balansen i Saudi-Arabia, men det skjedde ikke. Grunnen til det er todelt. For det første var påvirkningen fra mer utviklede nabostater i Midtøsten langt svakere enn først antatt. I tillegg var den tradisjonelle stammekulturen fortsatt dominerende.⁵⁵

50 al-Wardī, *al-Bīrūqrāṭīyah wa-al-tamthīl al-bīrūqrāṭī wa-al-takāfuʿ*, 51.

51 International Crisis Group, «Can Saudi Arabia Reform Itself?», 3.

52 Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*, 562.

53 Ibid., 287–88.

54 al-Wardī, *al-Bīrūqrāṭīyah wa-al-tamthīl al-bīrūqrāṭī wa-al-takāfuʿ*, 51.

55 Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*, 288.

Navnet Saudi-Arabia impliserte Āl Suʿūds kontroll over landet. Flaggets grønne farge symboliserte himmelen og er Profetens favorittfarge. Det hvite sverdet symboliserer jihad og under står den muslimske trosbekjennelsen: det finnes ingen annen Gud, og Mohammed er hans sendebud, *lā ilāha illā Allāh, wa Muḥammadun Rasūl Allāh*.⁵⁶

Kong ʿAbd al-ʿAzīz bestemte seg raskt for å gjøre alt han kunne for å bygge landet politisk. Han gikk inn for å holde landet samlet under ett flagg og opprettholde ordenen.⁵⁷ Han var dessuten tidlig ute med å etablere en regjering bestående av en utenriksminister; en generaldirektør for militære saker; et kontor for innenrikske saker; en finansdelegasjon; et hovedsete for domstolene og et veiledende rådsforsamling for kongen.⁵⁸ De religiøse fikk ansvaret for domstolene og utdanning. Denne symbiosen resulterte i et politisk system grunnlagt på en snever definisjon av vahabittenes religiøse overbevisning som forkynte intoleranse overfor mennesker med en annen tro enn dem selv.⁵⁹

2.4. Religion

Svært få stater i dag er så tett knyttet til religion som Saudi-Arabia. Dette skyldes en allianse som ble inngått mellom Moḥammad ibn Suʿūd og Moḥammad ʿAbd al-Wahhāb ved opprettelsen av den første saudiske staten. Maḍāwī al-Rashīd påpeker at Saudi-Arabia alltid har hentet sin legitimitet fra Islam og sjarialovgivning. Staten dediserer så sin legitimitet til et mannskap av geistlige som igjen reflekterer sin religiøse referanse.

Religionens menn setter ikke bare den religiøse ordenen, men utsteder fatwaer for å frembringe vahabittisk Islam i favør av lojalitet overfor myndighetene. Som en konsekvens har dette ført til et gjensidig avhengighetsforhold, hvor de strengt religiøse er imot alle som kritiserer staten og forbinder all fredelig opposisjon med 'krenkelse av regimet'.⁶⁰

Makten til ʿAbd al-ʿAzīz var ispedd patriarkalske og demokratiske prinsipper, ifølge

56 Ibid., 288.

57 Ibrahim Al-Awaji. «Bureaucracy and Development in Saudi Arabia: The Case of Local Administration», *Journal of Asian and African Studies* 24 (1989): 49.

58 al-Wardī, *al-Birūqrāṭiyah wa-al-tamthīl al-birūqrāṭī wa-al-takāfuʿ*, 52.

59 International Crisis Group, «Can Saudi Arabia Reform Itself?», 3.

60 al-Rashīd, *Maʿziq al-iṣlāḥ fi al-Suʿūdiyyah*, 15.

Vassiliev. Til og med fattige kunne teoretisk sett tilsnakke kongen uten tittel og kongen likte godt å bli tiltalt på flere måter, f.eks. Ibn Miqrin, etter en bestefar eller som Ākhū Nūrah, etter sin søster. ʿAbd al-ʿAzīz opparbeidet seg både autoritet og prestisje gjennom å fremstille seg selv som den arabiske idealtypen på den tiden, som innbefattet å være en modig kriger; sjenerøs overfor de beseirede i strid; beskytter av Islam og videre en viril mann. Kongen bar også tittelen imam, slik hans forfedre hadde gjort. Og etter forfedrenes prinsipper valgte kongen å utlede argumenter fra Ibn Taymīyah for å konsolidere sentralmakten med muslimsk tradisjon. Ibn Taymīyah, som levde på 700-tallet, mente at det burde være to autoritære grupper av personer i et idealsamfunn. Den ene gruppen bør være de religiøse lærde og voktere av sharia, *al-ʿulamāʾ*. Den andre gruppen bør bestå av emirene som utøver den politiske makten som er påkrevd for å håndheve lover, *al-ʿumārāʾ*.⁶¹

I teorien, kan emiren (*al-amīr*) gjøre som han ønsker med saker som er utenfor den religiøse sfære. Men i praksis griper Islam inn i alle faser i livet i Saudi-Arabia og *al-ʿulamāʾ* spiller således en viktig rolle i det vahabittiske samfunnet.⁶²

Det er umulig å drøfte religionens rolle i Saudi-Arabia uten å nevne at landet er Profeten Muḥammads land hvor åpenbaringen av Koranen fant sted. Det er selve arnestedet til Islam hvor de aller helligste islamske steder befinner seg, i og utenfor Mekka og Medina. Kongedømmet kan regnes for å være kjernen i hele den muslimske verden. Den saudiske kongen kalles derav vokteren av de to hellige moskeer,⁶³ som ligger i henholdsvis Mekka og Medina.⁶⁴ Hvert år valfarter millioner av turister på pilegrimsreiser hit, enten det er ḥajj eller ʿumrah.

Islams rolle har blitt forsterket av saudiske myndigheter ved flere anledninger. For eksempel ble et kongelig dekret presentert for nasjonen i 1992 av daværende kong Fahd.

61 Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*, 290.

62 Ibid., 290. *al-ʿulamāʾ* betyr teologer, eksperter på Islam. Ibid., 563.

63 James Piscatori har liketil hevdet at tittelen «vokteren av de to hellige moskeer», er ment for å legitimisere Āl Suʿūds religiøse rolle ovenfor verdens muslimske befolkning. Her kan også nevnes at det saudiske regimet ønsker å fremstå som en velgjører for det muslimske samfunnet globalt, blant annet ved å sponse bygging av moskeer. Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 60–61.

64 Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 5.

Kongen kunngjorde at artikkel 1 i grunnloven lyder som følger:

*'al-Mamlakah al-ʿArabīyah al-Suʿūdīyah dawlah ʿarabīyah islāmīyah dhat siyādah tammah dīnuhā al-islām wa-dustūruhā kitāb Allāh taʿālā wa-sunnat Rasūlihi ṣallā Allāh ʿalayhi wa-sallam. wa-lughatuhā hiya al-lugh al-ʿarabīyah. wa ʿāṣimatuhā madīnat al-Riyād..'*⁶⁵

Kongeriket Saudi-Arabia er en arabisk-islamsk stat med suverenitet, hvis religion er Islam og grunnloven er boken [Koranen] til Allah den Opphøyde og sunna av hans budbringer, Gud må gi ham fred og velsignelse. Landets språk er arabisk. Landets hovedstad er Riyadh.

I dagens politiske kontekst, kan ingen saudisk regent gjennomføre et betydelig politisk skifte uten å medregne den sannsynlige reaksjonen til landets religiøse institusjoner. Både offisielle og uoffisielle religiøse dominerer diskursen ved skoler, universiteter, moskeer og i statskontrollert radio og TV. Ingen andre samfunnsaktører kan måle seg med de religiøses tiltreknings- eller påvirkningskraft. Kongedømmet har likevel maktet å implementere sine foreslåtte endringer, til tross for de religiøses protester. De to fremste eksemplene på dette er kong Faisals avgjørelser på 1960-tallet om å åpne skoler for jenter og lanseringen av en nasjonal TV-kanal.⁶⁶

2.4.1. Vahabismen

For det første er betegnelsen vahabisme, et begrep som ikke stammer fra tilhengerne av Muḥammad ʿAbd al-Wahhābs ideologi, men derimot av motstandere av bevegelsen. Ifølge Vassiliev, kalte vahabittene seg selv for monoteister eller bare for muslimer, de kalte seg aldri vahabitter.⁶⁷ International Crisis Group opplyser at de historisk sett har kalt seg selv 'de enhetlige', *al-Muwāḥḥidūn*.⁶⁸ Hamid Algar nevner også at bevegelsen foretrekker *al-Muwāḥḥidūn* eller *Ahl al-tawḥīd*, vokterne av den guddommelige enhet. Men Algar utdyper at denne selvutnevnte tittelen kom fra et inderlig ønske om å gjøre krav på begrepet monoteisme, *tawḥīd*, som er selve definisjonen på Islam. På bakgrunn av at denne

65 Hentet fra nettstedet til det saudiske utenriksdepartementet, 03.04.10. se litteraturliste for komplett kildehenvisning.

66 International Crisis Group, «Can Saudi Arabia Reform Itself?», 6.

67 Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*, 74.

68 International Crisis Group, «Can Saudi Arabia Reform Itself?», 3. *Champion, The Paradoxical Kingdom*, 22.

bevegelsen ble dannet som et resultat av én manns innsats, ʿAbd al-Wahhāb, er det rasjonelt å kalle bevegelsen vahabitter.⁶⁹

Da Moḥammad ʿAbd al-Wahhāb studerte Islam på 1700-tallet, mislikte han sterkt samtidens praksis og tolkning av religionen. Han mente at datidens Islam var preget av en avgudsdyrkelse (*shirk*) ispedd kjetterske elementer. Al-Wahhāb ønsket å "rense" religionen for alt han mente var uislamsk og returnere til den praksisen av religionen som var rådende på Profetens tid. Han studerte blant annet verkene til Ibn Taymīyah. Han var sterkt imot Kristendom, sjiisme og de mange sufisme- retningene.⁷⁰

ʿAbd al-Wahhāb mente at de to eneste kildene til Islam, er Koranen og *sunnah*,⁷¹ og for å redde verden fra å velte seg i synd, mente han det var nødvendig å gjenreise Islam slik religionen ble utøvd på Profetens tid. Den viktigste tanken som ʿAbd al-Wahhāb forkynte, var monoteismen: overbevisningen om at Allāh alene er verdens skaper, og bare Han er i stand til å gjøre det gode eller det onde. Ingen andre enn Han er verdig tilbedelse. Etter ʿAbd al-Wahhābs mening så hadde den islamske verden på denne tiden begått den aller verste synden, nemlig å gi etter for kjetteri (*bidʿah*). For eksempel praktiserte folk tilbedelse av muslimske helgener i den tro at disse var i stand til å gjøre det gode eller onde. ʿAbd al-Wahhāb erklærte at all tilbedelse og tro på noe som helst, bortsett fra monoteismen var *shirk*.⁷² Han bad derfor folk om å bekjempe magi, trolldom og spådomskunst.⁷³ For ʿAbd al-Wahhāb så var alle som praktiserte Islam annerledes enn hans egen måte, *ikke* muslimer, og dermed var de vantro (*kāfirūn*). Dette medførte at vahabittene, i strid med Ibn Taymīyahs lære, senere behandlet jøder og kristne bedre enn muslimer som ikke bekjente seg til vahabismen.⁷⁴ Man vet for eksempel at ʿAbd al-ʿAzīz en gang sa til St. John Philby, sin megler overfor det britiske utenriksdepartementet, at han foretrakk kristne, fremfor muslimer som ikke bekjente seg til vahabismen. Grunnen til dette var at de kristne handlet

69 Hamid Algar, «*Wahhabism: A Critical Essay*» (New York: Islamic Publications International, 2002), 1–2.

70 Ibid., 8–9.

71 *Sunna* vil bokstavelig talt si Profeten Mohammeds ord og gjerninger. Vassiliev inkluderer også *al-aḥādīth* som en del av *sunna*. Alexei Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*, 563.

72 *Shirk* er sannsynligvis det eneste ordet vahabittene har bidratt med til islamsk vokabular. Algar, «*Wahhabism: A Critical Essay*», 11.

73 Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*, 74.

74 Ibid., 78.

i tråd med sin religion, mens muslimer som ikke var vahabitter, var skyldig i avgudsdyrkelse.⁷⁵

Vahabismen ledet, ifølge Vassiliev, lett til fanatisme. Overbevisningen om at de som ikke bekjente seg til vahabismen var vantro og avgudsdyrkere, ble sett på som en legitimering av voldsbruk mot dem. Fanatismen forente og disiplinerte vahabittene og inspirerte dem til militære angrep og erobringstokt mot de vantro. Slik ble de ideologiske forutsetningene skapt for å erklære jihad, hellig krig, mot alle muslimer som ikke var vahabitter. For en *amīr* var dette nokså oppportunt, da han ble en forkjemper for renhet i troen, mens fienden var djevelens tjener.⁷⁶

Vahabismen kan ses som et produkt av en dyptgående åndelig krise som rådet på den arabiske halvøy, forårsaket av økonomiske og sosiopolitiske faktorer. Ideologien var en ekstrem variant av den sunnimuslimske religiøse lovskolen, *al-Ḥanbalīyah*⁷⁷, generelt regnet for å være den strengeste av de fire anerkjente lovskolene innen sunnittisk Islam.⁷⁸ *Al-Ḥanbalīyah* forkaster all *bidaʿah* og forfekter en tilbakevending til Koranen og den originale *sunnah*.⁷⁹

Etter terrorangrepet på World Trade Center 11. september 2001, ble vahabismen sterkt kritisert, med bakgrunn i at de fleste terroristene hadde vahabittisk bakgrunn. Algar utviser stor grad av bekymring for at vahabismen har gjort alvorlig skade på Islams lære, i den forstand at den har baksnakket andre muslimer, både sjaier og sunnier, og legitimert et regime som har sløst bort rikdommen på den arabiske halvøy.⁸⁰

Det finnes to ulike grupper av vahabitter. Den ene kan man kalle tradisjonister. De er talsmenn for en "renere" Islam som støtter regimet og forfekter reform med fredelige

75 Algar, «*Wahhabism: A Critical Essay*», 22.

76 Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*, s. 78.

77 Grunnlagt i det niende århundre av imam Aḥmad ibn Ḥanbal, ansett for å være streng og pietistisk, *ibid.*, 67-68, 559.

78 Det finnes fire anerkjente lovskoler innenfor sunni islam. *Al-Ḥanbalīyah* eller Hanbali er en av dem, og er den offisielle lovskolen til Saudi-Arabia og Qatar. Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 23.

79 Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*, 80.

80 Algar, «*Wahhabism: A Critical Essay*», 68-69.

midler. Siden vahabittene har hatt lett tilgang til statlig media, er det for det meste tradisjonalistene som opptrer på saudisk TV, som oftest i form av forkynnende eldre menn. Den andre gruppen vahabitter kalles jihadister. Disse er generelt yngre og forfekter samfunnsendring med vold. Tilhengere av Osama bin Laden hører til her. Jihadistenes ideer skremmer mange blant den saudiske middelklassen. Støtten til jihadistene er marginal, til tross for at mange analytikere har inntrykk av at det renner en bred strøm av radikal, antidemokratisk islamisme rett under overflaten av det saudiske samfunnet.⁸¹

Uansett, en fruktbar tolkning er at arabiske kulturmønstre og vahabittisk Islam, er assimilert med saudisk politikk i den grad at de to praktisk talt er uadskillelige. Slik at den historiske alliansen mellom vahabismen og saudisk sosialpolitikk er en viktig faktor å ha i bakhodet ved en nærmere analyse av regimets politikk.⁸² Maḍāwī al-Rashīd er enig i denne påstanden. Hun mener at vahabismen har vært et ideologisk verktøy som den tredje saudiske staten ikke kunne ha eksistert uten den [vahabismen], *'lam takun al-duwal al-su^ʿūdiyyah al-thālithah li-taqūm bi-dūn-hā.*⁸³

Selv om den opprinnelige alliansen mellom Āl Su^ʿūd og vahabittene har gjennomgått visse modifikasjoner gjennom årene, hevder Champion at denne religionspolitiske forbindelsen fortsatt er sterk.⁸⁴

2.5. Kongefamilien: et absolutt monarki

'You people of Nejd...you all know that we are your masters and descendants of your masters and that, by the will of God and the word «unity» and the sword we are your Kings...God has always been with me and has always revealed to me those who wish to harm their religion, king, and country.'

Ibn Saud⁸⁵

81 Jean François Seznec, «Stirrings in Saudi Arabia», *Journal of Democracy* 13 (2002): 37.

82 Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 36-37.

83 al-Rashīd, *Ma^ʿziq al-iṣlāḥ fī al-Su^ʿūdiyyah*, 30.

84 Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 56.

85 Fra en tale Ibn Saud holdt til stammeledere i 1929. Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 53.

De fleste saudierne er klar over at landet deres sannsynligvis ikke hadde eksistert hvis det ikke hadde vært for Āl Su^cūd.⁸⁶ Tradisjonelt sett, har kongefamilien, og kanskje spesielt kongen selv, hatt en enorm makt. Men denne makten har røtter tilbake til et relativt egalitært beduinsamfunn. Stammeledere ble vanligvis valgt på bakgrunn av styrke og visdom, ikke på grunnlag av arv. I dag utnevnes kongen i henhold til et kongelig dekret som er definert i Grunnloven fra 1992. Loven har simpelthen kodifisert en gammel beduintradisjon fulgt av Āl Su^cūd: en tronfølger arver *ikke* tronen etter fødselsrekkefølge. Tronfølgeren må godkjennes av familien. Som en konsekvens av dette, må en potensiell konge vise sine forhandlingsevner og manøvreringsegenskaper, samt prøve seg på noen viktige politiske saker *før* han kan bli valgt. Og siden familien er veldig stor⁸⁷ er konkurransen om makten sterk. Et plausibelt argument kan være at dersom den saudiske staten er autoritær, så har kongefamiliens interne selvstyre et hint av demokratiske prosedyrer.⁸⁸

Denne tradisjonen med å velge en tronfølger, som synes å være den mest sannsynlige til å bli akseptert og attpåtil har evne til å samarbeide med resten av familien, har vært et nøkkelpunkt i forhold til kongedømmets politiske stabilitet. Til forskjell fra andre familiestyrt stater i regionen, har Āl Su^cūd hatt en tendens til å overføre makten til hverandre på en fredelig måte, som igjen har bidratt til å holde familien samlet.⁸⁹

2.5.1. Ibn Saud

ʿAbd al-ʿAzīz ibn Āl Su^cūd, skal ha en stor del av æren for at familien hans fortsatt styrer landet. Han regjerte frem til sin død i 1953. Ibn Saud er blitt beskrevet som en

86 *The Economist*, «All in the family», 05.01.06.

87 Antall prinser varierer veldig. Det ser ut til at det er vanskelig å finne eksakte tall. Jean François Seznec mener det finnes oppimot 15.000 prinser («Stirrings in Saudi Arabia», 34). *The Economist* hevder Āl Su^cūd teller 30.000, hvorav 7000 er prinser («All in the family»). Joseph S. Szyliowicz hevder det er 4.000 prinser, hvorav bare 200 har reell innflytelse. Joseph S. Szyliowicz, «The Prospects for Scientific and Technological Development in Saudi Arabia». *International Journal of Middle East Studies* 10 (1979): 368. Daryl Champion skriver om flere anslag, hvor for det første Anthony Cordesman anslo i 1997 at det var 7.000 prinser, og at rundt 2.000 av dem hadde innflytelsesrike posisjoner. Alexander Bligh anslo de samme tallene allerede i 1984. David Long og Saad al-Fagih estimerte at det på midten av nittitallet fantes 10.000 prinser. Til slutt nevner Champion at Saudi Arabia Index beregnet antallet til å være 6000 i år 2000. Det eneste Champion er sikker på er at det dreier seg om tusenvis av prinser, og antallet vokser. Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 71–72.

88 Seznec, «Stirrings in Saudi Arabia», 34.

89 *Ibid.*, 34.

imponerende mann, klok, religiøs og sjenerøs. I tillegg behersket han etter sigende å forhandle med vestlige land, især Storbritannia og USA, samtidig som han kommuniserte godt med sine egne landsmenn. Han var høyt aktet av familien og nasjonen.⁹⁰ Ibn Saud viste tegn til å inneha diplomatiske kvaliteter allerede kort tid etter erobringen av Riyadh i 1902, noe som skulle vise seg å ha stor betydning utover 1930-tallet.⁹¹

Det faktum at Ibn Saud valgt å utnevne seg selv til konge, var relativt kontroversielt i den muslimske verden på den tiden. Kongetittelen ble brukt for første gang og det var et langt steg bort fra de tradisjonelle muslimske titlene som imam eller kalif, til voldsomme protester fra islamske samfunn verden over.⁹²

Mange historikere har hevdet at ʿAbd al-ʿAzīz giftet seg inn i enhver stamme av betydning i Saudi-Arabia. Ifølge Michael Field stemmer ikke dette.⁹³ Hans mest betydningsfulle ektefeller kom fra to allierende stammer, Āl Shaykh og Āl Sudayrī. Det stemmer etter alt å dømme at han giftet seg med kvinner fra rivaliserende stammer, men ikke av politiske årsaker. Han hentet så vel utenlandske koner fra Marokko, Tyrkia, Iran, Jugoslavia og Jemen. Disse ektefellene ble solgt av sine familier til kongen som konkubiner. Sønnene som han fikk med disse konkubinene har mindre prestisje og politisk makt enn sønnene av allierte stammer av Āl Suʿūd. Det er svært usannsynlig at en av disse sønnene noen gang vil bli konge hevder Field. Ibn Saud hadde sannsynligvis 36 sønner og 27 døtre. Per 2001 hadde Ibn Sauds sønner gitt han 506 barnebarn. Antall barnebarn fra hans døtre har ikke blitt tallet.⁹⁴

2.5.2. Saud

Etter Ibn Sauds død, overtok hans sønn Saud (1902-1969) tronen 9. november 1953. Etter Ibn Sauds formening ble sønnen født den dagen Riyadh ble erobret i 1902, og dermed ble han gitt navnet Saud. Han ble utnevnt til kronprins i 1932. De tidlige årene av kong Sauds regjeringstid var preget av en komplett mangel på finansiell kontroll i regjeringen.

90 Field, *Tree of Al Saud*.

91 Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 38. Se mer om oljens historie mot slutten av kapitlet.

92 Ibid., 51.

93 Field, *Tree of Al Saud*.

94 Ibid.

Korrupsjon dominerte og det ble foretatt en del uheldige initiativ i utenrikspolitikken. Kong Saud blir beskrevet som en taktløs, udugelig sløser,⁹⁵ men med et godt hjerte. Likevel, i mars 1958, hadde det gått så langt at Saudi-Arabia bokstavelig talt var konkurs og Saud ble tvunget til å vike sin plass til fordel for sin to år yngre halvbror Faisal. En lang maktkamp pågikk dem imellom. Faisal styrte det meste av regjeringen i seks år før Saud ble formelt avsatt i 1964. Nesten samtlige av de viktigste familiemedlemmene skrev under på et protestskriv for å få Saud fjernet fra makten. Han reiste senere fra Saudi-Arabia og døde i eksil i 1969.⁹⁶

2.5.3. Faisal

Faisal (1904-1975) overtok tronen etter Saud i 1964. Han er en av etterkommerne av Moḥammad ʿAbd al-Wahhāb. Han hadde ingen helbrødre. Faisal var kjent for å streng og veldig religiøs, men var også opptatt av å reformere statsapparatet. Etter flere års økonomisk vanskjøtsel fra Sauds side, klarte Faisal å gjenopprette orden i statskassen.⁹⁷ Mens Faisal satt ved makten initierte han faktisk et halvrevolusjonært moderniseringsprogram. Han koblet bevisst Islam med begrepet utvikling eller fremgang, for å overbevise de konservative vahabittene om at dette var riktig vei å gå. Begrepet halvrevolusjonært må naturligvis forstås ut fra den kulturelle konteksten som rådet i Saudi-Arabia under Faisals styre. Han åpnet eksempelvis opp for at jenter skulle få gå på skole i 1963, noe som den gang ble sett på som relativt revolusjonerende. Faisal var også grunnleggeren av landets femårsplaner, for fremme av økonomisk utvikling.⁹⁸ En av de mest kontroversielle politiske handlingene Faisal gjennomførte var å opprette et justisdepartementet med en religiøs *shaykh* som leder i 1970. Dette førte til at justisdepartementet ble ansvarlig for alle de religiøse domstolene i landet, som stormuftien tidligere hadde hatt ansvaret for. Justisdepartementet lå direkte under kongen, som da hadde sørget for at tolkingen av sharia var lagt til staten. Dette førte til at stormuftiens rolle og det lange samarbeidet mellom de to familiene Āl Suʿūd og Āl Shaykh, brått tok

95 Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 130.

96 Field, *Tree of Al Saud*.

97 Ibid.

98 Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*, 372.

slutt.⁹⁹ Faisal ble myrdet av et familiemedlem i 1975.¹⁰⁰ Det er uvisst hva som var motivet bak drapet, det ble heller aldri kjent da morderen ble halshugget kort tid etter.¹⁰¹

2.5.4. Khalid

Etter drapet på Faisal, tiltrådte hans halvbror Khalid (1912-1982) tronen. Som konge lot han en annen halvbror, Fahd, styre regjeringen. Khalid blir beskrevet som from, vis, godt likt og tilgjengelig for folket.¹⁰² Han døde av sykdom i 1982.

Mot slutten av 1970-tallet var det saudiske samfunnet betydelig endret. Det var et samfunn som hadde begynt å ta innover seg den sterke påvirkningskraften av rask utvikling. Det var vanlig å beskrive effektene av den raske moderniseringen som at ideologiske og sosiale kløfter økte i et samfunn som led av et kultursjokk fra vilkårlig og rask utvikling.¹⁰³

2.5.5. Fahd

Saudi-Arabias neste konge, Fahd (1921-2005), tiltrådte tronen i 1982, men var i realiteten den som styrte landet under store deler av Khalids regjeringstid. Kong Fahd fortsatte moderniseringsprosessen etter Faisal i begynnelsen av 1980-tallet. I følge Michael Field fikk Fahd en urettferdig omtale i internasjonal presse. Han foretrakk å tilbringe tid med venner og familie fremfor å møte folket.¹⁰⁴

Da Gulfkrigen brøt ut i 1990, ble kong Fahd bedt av USAs daværende forsvarsminister Dick Cheney om å la amerikanske militære styrker operere fra saudisk jord. Fahd gikk umiddelbart med på dette, noe som medvirket til å styrke forholdet mellom USA og Saudi-Arabia, men det bidro også til økt kritikk på hjemmebane. Til tross for garantier om at den massive vestlige militære tilstedeværelsen i kongedømmet *ikke* skulle blande seg med lokalbefolkningen, så førte dette til misnøye med Fahds politikk blant store deler av saudierne. Problemet var ikke at saudierne fryktet at de militære styrkene skulle blande

99 Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 59.

100Ibid., 126–27.

101Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*, 395.

102Field, *Tree of Al Saud*.

103Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 131.

104Field, *Tree of Al Saud*.

seg med lokalbefolkningen, men heller det faktum at styrkene var til stede på saudisk jord.¹⁰⁵ USAs tilstedeværelse i Saudi-Arabia utløste en reformkampanje blant islamister.¹⁰⁶ Se kapittel 5 for mer informasjon om dette.

Fahd gjeninnsatte i 1993 stormuftiens tidligere rolle i Saudi-Arabia, som øverste leder av landets religiøse domstoler.¹⁰⁷ I 1995 ble han rammet av et alvorlig slag og fikk deretter en mindre sentral rolle i regjeringen.¹⁰⁸

Kong Fahd var også kjent for å være den første kongen fra Āl Sudayrī, som har dominert sentrale deler av saudisk styre. Āl Sudayrī, «The Sudairi Seven», eller *al-sudayriyūn al-ṣabʿah* som de også kalles består av syv helbrødre som alle er sønner av Ibn Saud og en av hans tre koner fra Āl Sudayrī, Ḥaṣṣah bint Aḥmad ibn Moḥammad Āl Sudayrī. Da *Fahd* tiltrådte tronen, startet kampanjen for alvor om å begrense makten til andre grupper i kongefamilien, selv om den egentlig hadde pågått siden 1960-tallet. Sønnene etter de foregående kongene, Saud og Faisal, ble nektet reell innflytelse og ble forhindret fra å få maktposisjoner, mens Āl Sudayrī-brødrenes egne sønner ble blant annet generaler, guvernører, ambassadører og handelsmenn. Totalt sett besatte Āl Sudayrī 63 nøkkelposisjoner i regjeringen.¹⁰⁹

2.5.6. Abdullah

Etter at Fahd ble rammet av sykdom i 1995, overtok daværende kronprins Abdullah som de facto leder. Da Fahd døde i 2005, ble Abdullah konge i en alder av 82 år. Han er ikke fra Āl-Sudayrī og har heller ingen helbrødre.¹¹⁰ Under hans periode som kronprins, ble han tvunget til å trekke tilbake en del initiativ som han hadde støttet, selv etter at Fahd ble rammet av slag.¹¹¹ Men fra han tok over tronen i 2005 fikk han mer selvtillit, både på hjemmebane og utenriks, og stammingen hans avtok. Han virket yngre til sinns og dyktigere enn han hadde vært før. Abdullah bygger sterke relasjoner til ministere og

105Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 218.

106Ibid., 220.

107Ibid., 59.

108Field, *Tree of Al Saud*.

109Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 73.

110Field, *Tree of Al Saud*.

111*The Economist*, «All in the family», 05.01.06.

rådgivere, i motsetning til Fahd som benyttet seg mer av venner og familie. Den nåværende kongen er tilsynelatende populær blant befolkningen.¹¹² Joseph A. Kechichian mener populariteten hans ligner mye på den Ibn Saud hadde.¹¹³

Kong Abdullah har drøyd lenge med å utnevne tronfølgeren sin, som det har vært mye spekulasjon rundt. Kronprins Sultan (en av "The Sudairi Seven", *al-sudayrīyūn al-ṣabʿah*) er første visestatsminister og dermed første tronfølger. Det er imidlertid en tradisjon at kongen utnevner en andre visestatsminister ganske raskt etter at han blir konge, som dermed blir den andre tronfølgeren. Den mest aktuelle kandidaten har lenge vært prins Nāyif (også en av *al-sudayrīyūn al-ṣabʿah*), som har vært landets interiørminister siden 1975.¹¹⁴ Nesten fire år skulle passere før Abdullah utropte prins Nāyif til andre visestatsminister i mars 2009. Det er mye som tyder på at Nāyif blir den neste kongen,¹¹⁵ siden kronprins Sultan lider av en kreftsykdom og er svært syk.

2.5.7. Abdullahs etterfølger

Kong Abdullah opprettet i 2006 et familieråd med alle sønnene til Ibn Saud som representanter, som skulle ta stilling til alle fremtidige tronfølgere etter kronprins Sultan. Dette ble imidlertid sett på som en manøver for overkjøre den dominerende statusen til *al-sudayrīyūn al-ṣabʿah*. Men siden Nāyif nå er valgt, ser det ut til at Āl Sudayri har befestet sin maktposisjon ytterligere.¹¹⁶ Mange kritikere hevder Nāyif er en lunefull og ustadig intrigemaker¹¹⁷, men fremhever samtidig at han har slått hardt ned på radikale islamistiske grupper. Videre er Nāyif kjent for å være ekstremt konservativ når det gjelder politiske reformer og menneskerettigheter.¹¹⁸

Det har vært knyttet stor usikkerhet til arverekkefølgen etter at kong Abdullah ble regent. En annen sterk kandidat sammen med Nāyif har vært prins Salman, guvernøren av Riyadh. Siden Nāyif manglet støtte blant en del religiøse ledere, til tross for sin

112Field, *Tree of Al Saud*.

113Joseph A. Kechichian, «Saudi Arabia's Will To Power», *Middle East Policy* 7, nr. 2 (2000): 48.

114*The Economist*, «All in the family».

115*The Economist*, «Saudi Arabias Prince Nayef: A Rising but Enigmatic Prince», 02.04.09.

116Ibid.

117*The Economist*, «All in the family».

118*The Economist*, «Saudi Arabias Prince Nayef: A Rising but Enigmatic Prince».

konservative innstilling, har mange holdt en knapp på at Salman skulle bli valgt. Familierådet som ble opprettet vedtok i 2006 et kongelig dekret om arverekkefølgen. Vedtaket åpner for at en konge eller kronprins kan erklæres for helsemessig uskikket til å styre, både midlertidig og permanent. Situasjonen med kong Fahd, som forble konge i ti år etter at han fikk slag, har trolig motivert denne adgangen.¹¹⁹

Pietismens kappe har alltid vært båret av Āl Suḥūd. Deres rett til å bruke denne kappen er noe de har blitt nødt til å forsvare kontinuerlig mot både interne og eksterne krefter. De forsvarer fortsatt retten den dag i dag.¹²⁰ Ibn Saud rettferdiggjorde, eller rettere sagt legitimerte, sin egen rett til å styre basert på en blanding av arabisk tradisjon og et moderne europeisk styresett [den gang], kongedømme. Basert samtidig på en religiøs tradisjon med Allahs velsignelse. På denne måten ble det saudiske regimet Guds representant på jorden.¹²¹

2.6. Oljebasert økonomi

'Put your trust in God and sign.'¹²²

Saudi-Arabia har 25 % av verdens påviste oljereserver og peker seg ut som det landet, som kanskje det eneste, som rår over betydelige reserver som kan settes i produksjon på kort sikt. Det er derfor ingen tvil om at olje er, og i uoverskuelig fremtid vil være, en fullstendig dominerende del av saudisk økonomi. 90 % av statens inntekter kommer fra oljenæringen, men de faktiske oljeinntektene er det imidlertid begrenset åpenhet om.¹²³ Landet er videre en tung aktør innen OPEC¹²⁴ og har en viktig geostrategisk posisjon, slik at den politiske stabiliteten innad er avgjørende for det globale markedets tilgang på olje.¹²⁵

119Royal Norwegian Embassy, Riyadh. *Halvårsrapport for Saudi-Arabia*, juli 2007.

120Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 51.

121Ibid., 54.

122Ibn Sauds ord til sin sjef for finansbyrået [i realiteteten finansminister, selv om det ikke eksisterte et finansdepartement ennå], ḤAbdullah Sulaiman, som dermed ble bedt om å signere kontrakten for tildeling av oljekonsesjon til Standard Oil of California i 1933. Field, *Tree of Al Saud*.

123Royal Norwegian Embassy, Riyadh, *Halvårsrapport for Saudi-Arabia*.

124Organisation of Petroleum Exporting Countries.

125Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 1.

2.6.1. Oppdagelsen

Saudi-Arabias oljeeventyr startet for godt og vel 80 år siden. Det ble oppdaget olje i den østlige regionen av landet, i området rundt al-Zahrān i 1935 og produksjonen startet i 1938. En ny æra var i ferd med å ta til, som skulle påvirke samfunnet såpass dypt som Islam hadde gjort. Men Saudi-Arabia kan takke børskrakket i 1929 og verdens plutselige tørste etter en ny energikilde, for at landets oljeeventyr skulle bli en realitet. Før oljen ble oppdaget kom landets største inntekter fra pilegrimsturisme.¹²⁶

De amerikanske oljeforekomstene var i ferd med å bli tømt og fra og med 1920, begynte amerikanerne aktivt å interessere seg for utenlandsk olje. Hovedårsaken til dette var at utsiktene til å finne olje på amerikansk jord var svært små. Vassiliev tror ikke helt på denne årsaken. Han mener det heller dreide seg om USAs interesse av å bli en supermakt. USA ønsket uansett å demme opp for britisk-hollandsk monopol på verdens oljeressurser.¹²⁷

Standard Oil of California (SOCAL) kontaktet Ibn Sauds megler St. John Philby om å få i stand et forhandlingsmøte for oljeboring. Det utviklet seg til å bli en budrunde blant flere selskaper i regionen, men Standard Oil vant konsesjonen til slutt for £50.000. En av grunnene til at Standard Oil vant tildelingen, var at amerikanerne ikke hadde noen koloniseringsfortid i Midtøsten, slik britene hadde. Ibn Saud stolte ikke helt på britene på denne tiden og var motvillig til å gi adgang til britiske bedrifter på saudisk jord. Avtalen ble signert 29. mai 1933.¹²⁸

Standard Oil¹²⁹ kastet ikke bort tiden og satte umiddelbart i gang med leting etter olje. Den første oljen ble funnet i 1935, men det var ikke før i 1938 at de første kommersielle oljereservene ble funnet. Men så startet andre verdenskrig, og hele prosjektet ble satt på vent. Ikke før mot slutten av 1940-tallet og i begynnelsen av 1950-årene begynte Saudi-

¹²⁶Vassiliev, *The History of Saudi Arabia.*, 312.

¹²⁷Ibid., 313.

¹²⁸Ibid., 315–16.

¹²⁹I november 1933, ble konsesjonen overført til Californian-Arabian Standard Oil Company, en annen avdeling av SOCAL. I 1944 skiftet selskapet navn til Arabian-American Oil Company (Aramco). Ibid., 316.

Arabia å merke effekten av oljefunnene.¹³⁰ Flere store oljefelt ble oppdaget i denne perioden, blant annet verdens største, Ghawār, som er ca. 8400 km² stort.¹³¹

Mot slutten av sin levetid, var ikke Ibn Saud i stand til å takle de enorme samfunnsmessige utfordringene som oljeproduksjonen førte med seg. Saudi-Arabias inntekter økte flere år på rad etter andre verdenskrig, og med den, økte velstanden og levestandarden, i hvert fall for kongefamiliens medlemmer. Da Ibn Saud døde i 1953, betraktet sønnen Saud, den nye kongen, statens oljeinntekter som sin personlige formue. Han bygde blant annet 25 palasser til seg selv og veltet seg i luksus.¹³²

På grunn av kong Sauds og resten av elitens pengebruk, var Saudi-Arabia nær ved å gå konkurs i 1958.¹³³ Faisal tok over kontrollen og klarte til en viss grad å separere statlige fra familiære saker. I tillegg fikk han delvis kontroll over statsbudsjettet gjennom bistand fra Det internasjonale pengefondet for å gjennomføre en sårt trengt valutareform.¹³⁴

2.6.2. Oljeboom

Seksdagerskrigen i 1967 destabiliserte Midtøsten. For å øke sin egen posisjon i den islamske verden måtte kong Faisal innta en klar anti-israelsk holdning. Den arabisk-israelske krigen i 1973 initierte en stor offensiv fra den arabiske og muslimske verden som gikk sammen om en anti-israelsk kampanje, samtidig som det ble stilt krav om at USA måtte avstå fra å gi økonomisk og militær bistand til Israels okkupasjon av Palestina. Saudi-Arabias voksende økonomiske makt, medførte økt innflytelse i den islamske verden.¹³⁵ Dette ledet til slutt til det vi kjenner som oljekrisen. De gulfarabiske medlemslandene i OPEC ble enige om å begrense oljeforsyningene til blant andre USA som en konsekvens av landets støtte til Israel.¹³⁶ Oljeprisene føk i været og Saudi-Arabias inntekter fra oljeeksporten ble mer enn seksdoblet fra 1973 til 1974.¹³⁷

130Ibid., 318-20.

131Ibid., 329.

132Ibid., 333.

133Ibid., 341.

134Hertog, «Segmented Clientelism: The Politics of Economic Reform in Saudi Arabia», 90.

135Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*, 387-78.

136Ibid., 393.

137Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 79.

Som et direkte resultat av økte oljeinntekter på 1970-tallet, satset Faisal på å iverksette store økonomiske og samfunnsmessige utviklingsprogrammer. Disse programmene, til sammen med oljepengene, forandret det saudiske samfunnet i stor grad. De enorme inntektene fra "renter" av oljen, omformet Saudi-Arabia fra å være et tradisjonelt stammesamfunn [i økonomisk forstand] til å bli en velferdsstat, i den betydning at statens nye oppgave var å fordele oljeinntektene. Saudi-Arabia antok formen til en velferdsstat, men var totalt avhengig av inntektene eller "rentene" av oljerelatert virksomhet. Teknisk sett ble landet en "rentenistdistributiv"-stat.¹³⁸

2.6.3. Oljens fremtid

Saudi-Arabia prøvde å mobilisere produksjonen og inntektene fra oljen og sin egen politiske tyngde til å bli den største produsenten og det største eksportlandet av denne viktige ressursen for verdensøkonomien. Landet prøvde også å mobilisere sin religiøse symbolikk for å være vokter av de to hellige moskeer, i den hensikt å vie sin nye posisjon på det politiske kartet, både regionalt og globalt. Men staten var ikke klar for å takle dette ansvaret og konsekvensene av denne mobiliseringen. Og ettersom landet ikke hadde de nødvendige intellektuelle, politiske eller historiske kvalifikasjoner for å innta denne lederrollen, noe som det kreves mer av enn oljefat og rikdom, og dette rystet samfunnet i hjertet av dets standarder og andre geografiske, symbolske og moralske aspekter.¹³⁹

Kongedømmets inntekter er helt avhengig av verdiene på oljemarkedet. Selv om landet innehar en del makt når det gjelder prissetting, så er denne begrenset av eksterne faktorer som tilbud og etterspørsel. Når det gjelder etterspørsel, erfarte Saudi-Arabia konsekvensene av å overprise oljen tidlig på 1980-tallet, da den høye oljeprisen stimulerte til betydelige bevaringstiltak. Høye priser har også ført til en teknologisk utvikling innen leting og utvinning av olje. Saudi-Arabias makt over oljemarkedet er reell, men begrenset hevder en amerikansk forsker.¹⁴⁰

¹³⁸Ibid., 3, 77.

¹³⁹al-Rashīd, *Māʾziq al-iṣlāḥ fi al-Suʿūdiyyah*, 9–10.

¹⁴⁰Alan Richards, «[The Political Economy of Economic Reform in the Middle East: The Challenge to Governance](#)», 39.

Oljeeventyret stoppet opp på 1980-tallet og den økonomiske veksten landet hadde opplevd ble svakere. Frem til 1999 opplevde Saudi-Arabia sitt syttende budsjettunderskudd på rad og hadde opparbeidet svært høy gjeld.¹⁴¹

2.6.4. Økonomiske utfordringer

Situasjonen har likevel endret seg nå. I februar 2006 ble et nytt oljefelt, Haraf, satt i produksjon. Dette feltet, som også ligger i den østlige provinsen, vil øke Saudi-Arabias oljeproduksjon betraktelig. I tillegg er det flere prosjekter som er under utvikling som vil bidra til ytterligere økonomisk vekst for landet.¹⁴²

Saudi-Arabias økonomiske situasjon har bedret seg mye siden forrige århundre. Økonomien er preget av rekordstore overskudd, sunne statsfinanser, lavt rentenivå og lav inflasjon. Overskuddene blir for det meste brukt til å betale ned statsgjeld som i 2006 var redusert til 28 % av bruttonasjonalprodukt. Statsgjelden toppet seg i 1999 og sto for hele 119 % av BNP.¹⁴³

De sunne statsfinansene gir muligheter for å håndtere Saudi-Arabias sosioøkonomiske utfordringer. En av de største utfordringene er å redusere arbeidsledigheten samt å finne arbeid til mange unge saudiere som hvert år er klare for arbeidsmarkedet. Arbeidsledigheten per 2009 var offisielt 11,6 %, ¹⁴⁴ men det reelle tallet er nok nærmere 20 %.¹⁴⁵ Saudi-Arabia har hatt en raskt voksende befolkning i løpet av de siste 30 årene og resultatet er en svært ung befolkning: 38 prosent er yngre enn 14 år.¹⁴⁶

141Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 213.

142Royal Norwegian Embassy, Riyadh, *Halvårsrapport for Saudi-Arabia*.

143Ibid.

144Central Intelligence Agency, *The World Factbook, Saudi Arabia*, 06.05.10.

145Royal Norwegian Embassy, Riyadh, *Halvårsrapport for Saudi-Arabia*.

146Ibid.

3. Teoretisk grunnlag

Da dette er en tverrfaglig oppgave, har jeg valgt å kombinere arabisk med teorier hentet fra administrasjons og organisasjonsvitenskap samt statsvitenskap. Jeg har derfor benyttet meg av en del faglitteratur som går direkte på byråkratiteorier og renteniststat-teorier.

Jeg har valgt å bruke to hovedteorier som jeg mener passer godt til å løse en oppgave som denne. I og med at jeg først og fremst har valgt å se nærmere på byråkratiet i Saudi-Arabia, er det mest nærliggende å bruke byråkratiteorier.

Max Weber er anerkjent som kanskje den mest sentrale bidragsyteren til byråkratiteori. Det vil derfor bli meget interessant å se hva teorien til Weber betyr for forståelsen av hvordan byråkratiet i Saudi-Arabia fungerer og for å undersøke om byråkratiet er til hinder eller hjelp for sosiale og politiske reformer.

Videre ønsker jeg å sette fokus på teorien om representativt byråkrati. Det vil være interessant å drøfte hvordan statsansatte i Saudi-Arabia representerer samfunnet demografisk sett. Ḥamad al-Wardī har skrevet en avhandling hvor han tar opp nettopp dette temaet. Teorien om representativt byråkrati har også mange bidragsytere, men jeg har valgt å fokusere på teoriene til Frederick C. Mosher og William A. Niskanen.

I den andre delen av oppgaven ønsker jeg å studere renteniststat-teorier oppimot Daryl Champions konstruerte begrep *‘aṣabīyah*-kapitalisme. Her vil jeg drøfte hvorvidt den saudiske statens tilsynelatende motvillighet til å gjennomføre sosiale og politiske reformer kan ha sin forklaring i en slik tilnærming. Hvis så er tilfelle, hvilke faktorer legitimerer en slik tolkning. En av de viktigste bidragsyterne til renteniststat-teorier er den egyptiske akademikeren Ḥāzīm al-Biblāwī. Han har publisert en rekke vitenskapelige artikler om begrepet, knyttet opp mot Saudi-Arabia og andre arabiske stater.

3.1. Byråkratiteori

'Every meaningful evaluation of another's ideals must involve a critique from the position of one's own view of the world, a polemic against the other's values from the standpoint of one's own.'

Max Weber¹⁴⁷

Max Weber var sosiolog og arbeidet med forskning i keiser Vilhelm II's Tyskland. Han publiserte en rekke sosiologiske og politiske tekster hvor han kritiserte samfunnet han levde i. Webers tekster gir en sammenhengende analyse av hans syn på samtidens politikk, men tvinger også frem en ny vurdering av noen av de karakteristiske temaene i sosiologien hans: byråkrati, klasse, legitimitet og forholdet mellom ideelle og materielle interesser.¹⁴⁸

Først vil jeg presentere og definere byråkrati. "Byrå" har fransk opprinnelse og betyr skranke eller i utvidet forstand, kontor. Andre del av ordet er gresk og betyr styre. Byråkrati er derav styre ledet av et kontor som forbereder og ekspederer skriftlige dokumenter. Ved dette kontoret oppbevares alle former for kommunikasjon i et arkiv. Denne styreformen finner man ikke igjen blant Antikkens mange styresett, slik som monarki, aristokrati, demokrati, oligarki osv. Byråkrati fungerer heller som et teknisk redskap, eller middel for at andre styreformer kan virke på best mulig måte.¹⁴⁹

3.1.1. Den ideelle byråkratimodell

Weber beskriver en idealtipe for byråkratiet, karakterisert av en utarbeidet hierarkisk inndeling av arbeid rettet av et eksplisitt regelverk anvendt på en upersonlig måte, bemannet av profesjonelle som på ingen måte eier administrasjonsmidlene, eller jobbene sine, men som lever av en fast lønn. Disse kjennetegnene finner en ikke bare i det

147David Beetham, *Max Weber and the Theory of Modern Politics* (Cambridge: Polity Press, 1985), x.

148Ibid., 1.

149Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization* (London: William Hodge & Co., 1947), 330–31.

offentlige, men også i privat næringsliv, ved universiteter og i politiske partier.¹⁵⁰

For å belyse den ideelle modellen bedre kan jeg komme med et eksempel. De ansatte ved et likningskontor vil bruke lover og regler overfor en skattebetaler på en upersonlig og objektiv måte, samtidig som deres egne plikter og rettigheter ved kontoret er definert av lover og regler fra de overordnede. Dette er det viktigste kjennetegnet ved byråkratiet etter Webers oppfatning, som understreker at byråkratene verken eier utstyr eller rekvisita eller jobben sin. Dette er for å sikre at reglene blir fulgt av de ansatte.¹⁵¹

Weber deler videre inn det ideelle byråkratiet i tre typer av legitim autoritet, karismatisk, tradisjonell og rasjonell. Karismatisk autoritet blir sett på som legitim fordi tilhengere ofte er personlig engasjerte i en "begavet" leder. Tradisjonell autoritet regnes også for å være legitim fordi alle alltid har adlydt den som innehar lederstillingen og ingen tenker på å stille spørsmål ved lederens autoritet. Rasjonell autoritet er "lovers regulering". Denne eksisterer i et miljø hvor det eksisterer et moralsk syn som gir respekt for lover og regler, eller at lover og regler har blitt til på en måte som er ansett som legitim. Weber mener byråkratiet er den mest effektive måten å implementere "lovers regulering" på, ved at lover og regler blir nedtegnet, studert og anvendt på en overveid og pålitelig måte. Men hvorfor anser Weber "lovers regulering" som rasjonell? Et mulig svar er at enhver gitt lovlig norm kan bli etablert på grunnlag av hensiktsmessighet eller rasjonelle verdier, eller begge, ved å kreve lydighet. Hensiktsmessighet er i følge Weber en av to hovedformer for rasjonalitet, hvor rasjonelle verdier er den andre. Han sier altså at lover kan være rasjonelle i ingen eller i begge former og derav krever lydighet. Så lenge lover er rasjonelle, er også lydighet rasjonell og det er følgelig årsaken til at "lovers regulering" er rasjonell.¹⁵²

Videre, når det gjelder byråkrati og rasjonalitet, snakker Weber ofte om at rasjonalitet er synonymt med effektivitet. Det er i denne betydningen jeg tror Weber mener at byråkratiet er rasjonelt. Han sier selv at erfaring ofte viser at en byråkratisk form for administrativ organisering er i stand til å oppnå den høyeste grad av effektivitet og er i denne

150Johan P. Olsen. «Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy?» Working paper no. 10. Universitetet i Oslo, 2005.

151Max Weber, «The theory of Social and Economic Organization», 331–36.

152Ibid.

betydningen det mest rasjonelle middelet til å utøve kontroll over mennesker. Byråkratiet er overordnet enhver annen form i henhold til presisjon, stabilitet, hard disiplin og pålitelighet hevder han. Det er dermed mulig for ledelsen å forutse resultater tidlig. Byråkratiet er dessuten bedre enn all annen form for administrativ organisering når det gjelder effektivitet og er følgelig i stand til å behandle alle typer administrative gjøremål mener Weber.¹⁵³

Å anse Weber for å være en liberalist er generelt akseptert, men mange kritikere hevder hans syn er både pessimistisk og bakoverskuende. Webers hovedoppgave var å finne forutsetningene for de liberale verdienes overlevelse i en tøff verden av kartelldannet industri, organiserte arbeiderbevegelser, byråkratisk administrasjon og hardere konkurranse, slik mange samfunn ved starten av 1900-tallet. Disse forholdene er fremdeles gjenkjennelige, noe jeg mener gjør Webers teorier like aktuelle i dag.¹⁵⁴

I kapittel 4 vil jeg drøfte hvorvidt det saudiske byråkratiet passer inn i Webers ideelle modell for deretter å teste hypotese 1.

3.1.2. Representativt byråkrati

William A. Niskanen hevder at byråkratier sannsynligvis er den eldste formen for organisering på et høyt nivå. Byråkrati har vært den karakteristiske formen for offentlig administrasjon for alle myndigheter fra de eldste kongedømmer i Sumer og Egypt fremtil dagens moderne nasjonalstat. Han mener at det finnes to typer holdninger overfor en regjering. Den ene er at vi kan akseptere uønskede metoder og dårlige ytelser fra byråkratiets side, med bakgrunn i at vi overveiende er bekymret for tilbudet av offentlige tjenester. Denne typen reaksjon er karakteristisk for perioder med systemtruende kriser eller kriger. Den andre holdningen er at vi kan avstå fra bestemte offentlige tjenester på grunn av misnøye med byråkratiets ytelse og bruk av metoder. Denne reaksjonen dominerer blant holdninger i land som har introdusert velferdsprogrammer, f.eks. USA på 1960-tallet. Niskanen har derfor forsøkt å kartlegge om effektiviteten i byråkratiene kan forbedres og om et representativt styre bedre kan imøtese våre krav til offentlige tjenester.

¹⁵³Ibid., 337.

¹⁵⁴Beetham, *Max Weber and the Theory of Modern Politics*, 1–2.

Han mener det ikke finnes noe enkelt svar på disse spørsmålene og selv om vi ikke mangler erfaring med byråkratier, har vi en dårlig forståelse av hvordan de egentlig fungerer.¹⁵⁵

Niskanen argumenterer for at det meste av litteratur som er skrevet om byråkrati, fra Konfutse til Weber, har sitt utspring fra en forståelse av staten der individets preferanser er underordnet statens bestemte målsettinger. Og hvis denne litteraturen har som utgangspunkt at befolkningens preferanser er underordnet eller irrelevant, så anerkjenner den heller ikke betydningen av byråkratenes personlige preferanser. Her går Niskanen videre og hevder at enhver teori om byråkratiets atferd som ikke innlemmer byråkratenes personlige preferanser, kun er relevant for å beskrive de mest rigide autoritære miljø.¹⁵⁶

En annen sentral teoretiker innenfor teorien om representativt byråkrati er Frederick C. Mosher. Han argumenter at utnevning av personell som verken er valgt, valgbar eller oppsigelig politisk sett, men heller utnevnt på grunnlag av statiske kriterier som: klasse- eller familietilhørighet, generell kompetanse eller spesialkunnskap på bestemte områder, er beskyttet mot oppsigelse av politiske årsaker.¹⁵⁷

Mosher hevder endatil at det er snakk om to ganske ulike former for representativitet. For det første finnes det en aktiv eller ansvarlig representativitet, hvori et individ eller en administrator er forventet å være en pådriver for interessene og ønskene for dem individet antas å representere. Mosher mener denne formen leder til en grad av ansvarlighet for de beslutninger og handlinger som er foretatt overfor dem som blir representert. Denne ansvarligheten det her er snakk om impliserer også muligheter for påskjønnelser for vel utførte tjenester eller sanksjoner for dårlige resultater. Mosher erklærer videre at hvis aktiv representativitet tar overhånd i et byråkrati, vil det utgjøre en trussel mot en ordnet demokratisk regjering, i den forstand at antall spesialinteresser som søker effektiv

155William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine, Atherton, 1971), 3–4.

156Ibid., 4.

157Frederick C. Mosher, «Democracy and the Public Service», 20, i: Julie A. Dolan and David H.

Rosenbloom, red., *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*. Armonk, New York: M. E. Sharpe, 2003.

representasjon *ikke* betegner den generelle interessen.¹⁵⁸

Den andre betydningen er en passiv eller sosiologisk representativitet som tar for seg individenes opprinnelse og graden av hvordan de kollektivt sett speiler hele samfunnet. Opprinnelse kan måles statistisk på ulike måter, f.eks. geografisk bakgrunn, tidligere yrke, fars yrke, utdanning, inntekt, sosial klasse, rase og religion. Mosher argumenterer her for at en offentlig administrasjon, som består av et representativt utvalg av alle forannevnte kategorier, kan anses som en tilfredsstillende formel på en regjering 'av folket'. For det minste, en slik bredde av opprinnelser fører til en antakelse om fraværet av *én* enkelt styrende klasse fra hvor offentlig personell tiltrekkes. Likevel, påstår Mosher, at dette ikke nødvendigvis betyr at en offentlig tjenestemann med en gitt bakgrunn kommer til å representere interessene til andre med samme bakgrunn.¹⁵⁹

Moshers hovedargument er at, selv om passiv representativitet ikke garanterer en demokratisk beslutningstaking, så bringer det med seg uavhengighet og symbolske verdier som er betegnende for et demokratisk samfunn. En bred representativ offentlig administrasjon er antakeligvis mer tilgjengelig for befolkningen flest, uansett sosial status. Det negative er i følge Mosher at betydningen av passiv representasjon kan være avgjørende for en bestemt gruppe mennesker, dersom de er underrepresentert.¹⁶⁰

Selv om Mosher har drøftet representativt byråkrati oppimot demokratier, mener jeg likevel det vil være interessant å se hvorvidt hans teorier kan stemme med den saudiske virkeligheten.

3.2. Renteniststat-teori

En annen teori jeg vil forsøke å drøfte temaet mitt opp i mot er *rentier-state-theory*, eller på godt norsk: renteniststat-teori.

Steffen Hertog hevder i sin avhandling at det ikke eksisterer en sammenhengende teori om

¹⁵⁸Mosher, «Democracy and the Public Service», 20.

¹⁵⁹Ibid., 21.

¹⁶⁰Ibid.

renteniststater. Men fremhever likevel at det finnes en samling påstander om oljens påvirkning på politikk og utvikling i u-land, som vil resultere i mange stort sett negative virkninger.¹⁶¹

Ifølge Hertog er en vanlig oppfatning av en renteniststat at eksternt avledete statsinntekter reduserer regimenenes demokratiske ansvarlighet ved at de ikke trenger å skattelegge sine innbyggere og slipper således å forhandle med dem. Hertog viser til studier fra Kuwait og Qatar, som har demonstrert hvordan eliter har blitt uavhengige av handelsmenn, som vekslet inn politisk deltakelse mot statsprodusert rikdom. Dette forklarer hvordan politisk opposisjon kan bli "kjøpt".¹⁶²

En annen påstand er at fravær av skattelegging er dårlig for en stats kapasitet til å styre. Det vil si at renteniststater ikke systematisk er nødt til å samle inn informasjon om de som blir styrt og på den måten tvinge dem til å bidra til fellesskapet. Statene er i dette tilfellet distributører av *renter*. Og når statene har mye penger å fordele, og dårlig kapasitet til å regulere, vil slurv og sløsing være omfattende. Individuelle strategier for å få en "bit av kaka" kan være mer givende enn konvensjonelle produktive aktiviteter er. Resultatet blir ødsling og korrupsjon.¹⁶³

En vanlig idé når det gjelder renteniststat-teori, er altså at oljeinntekter blir ansett som *renter*. Oljeproduksjonen er både statlig eid og svært lukrativ. Som en konsekvens av dette, er statsinntekter for det meste uavhengig av befolkningens deltakelse, både som produsenter og skattebetalere. Slike renter befri staten fra en del intern uro og press fra befolkningen generelt. I tillegg medfører renter til at myndigheter kan tillate seg å avfeie press for en mer ansvarlig styring. Logisk nok, når rentene begynner å avta, øker presset for reformer, påstår Hertog.¹⁶⁴

En av de mest betydningsfulle teoretikerne innenfor teorien om renteniststaten er Ḥāzim

161Hertog, «Segmented Clientelism: The Politics of Economic Reform in Saudi Arabia», 12.

162Ibid., 13.

163Ibid. 13-14.

164Richards, «The Political Economy of Economic Reform in the Middle East: The Challenge to Governance», 40.

al-Biblāwī.¹⁶⁵ Han argumenterer først og fremst med at det ikke finnes noen rendyrket renteniststat [artikkel publisert i 1990]. Han påstår at enhver stat har renteelementer i seg, men en renteøkonomi, hvor rentesituasjoner dominerer, kan defineres som en renteniststat.¹⁶⁶ For det andre er det ikke snakk om økonomisk rente som sådan, når det gjelder rentenistbegrepet mener al-Biblāwī. En rentenist i en sosial kontekst, blir oppfattet som et medlem av en spesiell gruppe som ikke deltar i den økonomiske produksjonen, men som likevel mottar en andel av den, og noen ganger er denne andelen betydelig.¹⁶⁷

Fremveksten av de nye oljestatene på 70-tallet skapte stor interesse for rentenistøkonomier hevder al-Biblāwī. Enorme mengder rikdom av uforutsette dimensjoner på meget kort tid fikk fart på ideen om ufortjent rikdom. Virkningen som oljefenomenet hadde på statsrollen og økonomisk atferd generelt har vært såpass omfattende i den arabiske verden at det i seg selv legitimerer spesiell behandling. Konseptet renteniststat er derfor valgt i mangel av noe bedre for å beskrive fremveksten av de nye oljeøkonomistatene i den arabiske regionen forklarer al-Biblāwī.¹⁶⁸

Det viktigste er at renteniststater er avhengig av *eksterne renter*, i følge al-Biblāwī. Han forklarer dette med at *interne renter*, selv om de er betydelige, ikke er tilstrekkelig for å beskrive en rentenistøkonomi. Årsaken til dette er at en rendyrket *intern rente*, ikke kan opprettholde en statsøkonomi uten en sterk og produktiv innenlands sektor. Mens en *ekstern rente* derimot kan opprettholde økonomien uten en sterk og produktiv innenlands sektor.¹⁶⁹

For det tredje kjennetegnes en renteniststat ved at bare noen få tar del i produksjonen av denne renten eller rikdommen, mens flertallet kun er involvert i fordelingen eller benyttelsen av den. Når al-Biblāwī snakker om *fā*, mener han regjeringen, som spiller en sentral rolle i å distribuere rikdommen til befolkningen.¹⁷⁰

165Translitterert her. Skrives vanligvis slik: Hazem El-Beblawi.

166Ḥāzīm al-Biblāwī, «The Rentier State in the Arab World», i: Giacomo Luciani, red., *The Arab State*. (London: Routledge, 1990), 87.

167Ibid., 86.

168Ibid.

169Ibid., 87.

170Ibid., 87-88.

Til slutt ønsker al-Biblāwī å poengtere at valget av et slikt konsept er basert på antakelsen om at en slik økonomi skaper en rentenistmentalitet, som uttrykker et brudd i årsaksforholdet mellom arbeid og lønn. Lønn er ikke relatert til arbeid eller risiko, mener han.¹⁷¹

3.2.1. ʿAṣabīyah-kapitalisme

'...a ruler can achieve power only with the help of his own people. They are his group and his helpers in his enterprise...It is they whom he fills the administrative offices, whom he appoints as wazirs [ministers of state] and tax-collectors. They help him to achieve superiority. They share in all his other affairs.'¹⁷²

Ibn Khaldūn

Jeg kommer ikke til å foreta en detaljert analyse av dette begrepet, da jeg mener den kun er interessant for å forklare en herskende mentalitet blant saudiere, kanskje spesielt på elitenivå.

For å presentere hva ʿaṣabīyah-kapitalisme er, så vil jeg først si at det er en teori som ble lansert av Daryl Champion. ʿAṣabīyah-kapitalismen er videre fusjonert av forskjellige konsepter, hvorav første ledd er hentet fra Ibn Khaldūns ʿaṣabīyah-begrep, mens andre ledd står for det beryktede "crony capitalism". Sistnevnte er en forestilling om at grupper innenfor et lands elite samarbeider seg i mellom for å få størst mulig egen gevinst. Begrepet har blant annet vært en betydelig forklaringsfaktor i forhold til den økonomiske krisen som rammet mange øst- og sørøstasiatiske land i 1997.¹⁷³

ʿAṣabīyah-konseptet, har sin opprinnelse fra den arabiske historikeren Ibn Khaldūn i det fjortende århundre. Begrepet er sterkt knyttet til stammetilhørighet i en arabisk kontekst og kan defineres på mange måter, men den mest nærliggende betydningen i denne

171Ibid., 88.

172Sitat fra Ibn Khaldūn. Ibid., 72.

173Champion, *The Paradoxical Kingdom*, 138.

sammenhengen er "stammesolidaritet". Mange har videre oversatt begrepet til "gruppefølelse" og "fellesskapsfølelse" i betydningen å oppnå og beholde makt'.¹⁷⁴

Ibn Khaldūn beskrev denne stammetilhørigheten som et element av politisk kultur som tilsynelatende utrangerte andre elementer som kongelig autoritet og religiøs fortjeneste. Hans vektlegging av denne gruppefølelsen gir en viktig forståelse av den arabiske verdens politiske legitimitet.¹⁷⁵

Blodsbånd er viktig, men ikke den eneste forutsetningen for ʿaṣabīyah-relasjoner. Andre felles forbindelser kan også være viktige. Ibn Khaldūn beskriver en form for *klientisme*, altså at bekjentskaper og kontakter med allierte stammer kan ha samme betydning som blodsbånd har, spesielt hvis et slikt forhold har eksistert *før* én stamme har oppnådd kongelig autoritet over en annen.¹⁷⁶

ʿAṣabīyah-kapitalisme beskriver et miljø hvor handlinger som etter vestlig standard karakteriseres som korrupte, flourer, hevder Champion. Men likevel, handlinger som anses for å være korrupte i noen tilfeller, betyr ikke nødvendigvis at de involverte er korrupte av natur. Begrepet regnes for å ha utviklet et politisk og økonomisk system, innenfor et avgrenset område, med lange tradisjoner i den arabiske verden.¹⁷⁷

174Ibid., 64.

175Ibid., 66.

176Ibid., 92.

177Ibid., 3, 11.

4. Byråkratiet i Saudi-Arabia

På bare noen få tiår har de enorme oljeinntektene forandret Saudi-Arabia fra å bli et avansert og komplisert velferdssystem. Gjennom denne prosessen har byråkratiet økt dramatisk og blitt til en av de mest komplekse faktorene i det saudiske samfunnet.¹⁷⁸ Parallelt med dette, kom andre samfunnsstrukturelle endringer som urbanisering og befolkningsvekst. Flere beduinstitammer endret til og med sin vandrende tilværelse og ble fastboende.¹⁷⁹

4.1. Byråkrati, representasjon og rettferdighet

Det er 14 år siden Ḥamad al-Wardī¹⁸⁰ skrev avhandlingen "Bureaucracy, Representation, and Equity in Saudi Arabia: An Outcome Analysis" (*al-bīrūqrāṭīyah wa al-tamthīl al-bīrūqrāṭī wa al-takāfūʿ fi al-Mamlakah al-ʿArabīyah al-Suʿūdīyah: dirāsāt taḥlīlīyah lilmukhaṣṣāt al-mālīyah*). I 2006 ble avhandlingen utgitt på nytt av et forlag i Beirut. En saudisk akademiker, ved navn Matrūk al-Fāliḥ¹⁸¹, har skrevet forordet til avhandlingen, hvor han aktualiserer al-Wardī's funn. I tillegg kommer al-Fāliḥ med egne forslag til hvordan saudiske myndigheter kan gjennomføre reformer. Disse forslagene vil jeg komme tilbake til.

I forordet til al-Wardī argumenterer Matrūk al-Fāliḥ for at byråkrati er oppstått som noe nytt og moderne. I sammenheng med strukturen i den moderne staten i en vestlig forstand, er byråkrati basert på ideen om rasjonalitet, fornuft, dyktighet, erfaring,

¹⁷⁸Musaed Furayyan, «Public Executive In-Service Development in Saudi Arabia», PhD dissertation (Virginia Commonwealth University, 2002), 197.

¹⁷⁹Mansoor Moaddel, «The Saudi Public Speaks: Religion, Gender, and Politics», *International Journal of Middle East Studies*, 38 (2006): 80.

¹⁸⁰Ḥamad al-Wardī jobbet i mange år som «byråkrat» i den saudiske administrasjon, men ble skutt og drept i 2003. Motivet bak drapet er uklart. På internett svirrer det flere rykter om at drapsmannen var psykisk syk og drepte al-Wardī fordi han hadde deltatt på et seminar med kvinner til stede. I tillegg hadde visstnok, al-Wardī's langvarige opphold i USA, vært en medvirkende årsak. Les mer om dette på www.alriyadh.com og www.alsaha.com.

¹⁸¹Matrūk al-Fāliḥ, en kjent menneskerettighetsaktivist og akademiker, har vært fengslet flere ganger for å ha medvirket til opprop for politiske reformer. Han ble sist løslatt fra fangenskap i januar 2009 etter å ha vært fengslet i 235 dager. Les mer på www.frontliners.org og www.amnesty.org.

ferdigheter og likestilling (dvs. like muligheter [ikke likestilling mellom kjønnene]). Samtidig finnes det abstrakte metoder og prosedyrer for å tilhøre byråkratiet (påmelding, sysselsetting og utvikling) hvor objektive kriterier ligger til grunn for utføringen av oppgaver i offentlige anliggender som særlig er av offentlig interesse.¹⁸²

Videre forklarer al-Fāliḥ at al-Wardīs grunnleggende idé har både en teoretisk og generelt fenotypisk side. Noe som refererer til de byråkratiske egenskaper i enkelte land som er utenfor systemet av konstitusjonelle og demokratiske regjeringer, inkludert de arabiske land. Han hevder videre at forvaltningen (byråkratiet) i Saudi-Arabia *ikke* er representativt i seg selv. Det vil si at byråkratiet kontrolleres og domineres av seniormedlemmer og folk fra en bestemt region, særlig fra den sentrale regionen. Dette blir oppfattet som negativt på spørsmål om rettferdighet, utvikling og fordeling av rikdom og ressurser i den representerte regionen. Videre går dette på bekostning av andre regioner som ikke er representert eller som i det minste er representert i regionen på en måte som ikke korresponderer med den relative vekten i befolkningen. Likevel hevder al-Wardī, ifølge al-Fāliḥ, at selv med denne feilen i byråkratiet, fører ikke nødvendigvis dette til en urettferdig fordeling av ressurser eller dårlig utvikling. Slik at disse personene [ansatte], selv om de kom fra en bestemt region, handler uten skjevhet mot andre regioner.¹⁸³

Al-Wardī skriver i innledningen sin at Saudi-Arabia ikke hadde noe byråkrati da landet ble grunnlagt i 1932. Han definerer først byråkrati som maktkonsentrasjon av grupper med administrativt personale, men fremholder samtidig at ingen av landets regioner hadde antydning til offentlig administrasjon, bortsett fra al-Ḥijāz.¹⁸⁴ De samlede regionene i kongedømmet ble ledet av en guvernør som var direkte knyttet til kongen. De var også assistert av en dommer som skulle administrere retten for religiøse saker. I tillegg var det en finansrådmann (kasserer) som passet økonomiske saker.¹⁸⁵ Dette utgjorde altså kjernen i den saudiske statsadministrasjonen i de første årene etter at kongedømmet ble grunnlagt.

Regjeringens ambisjon har, i følge al-Wardī, vært å skape sysselsetting og utvide budsjettet

182al-Wardī, *al-Birūqrāṭiyah wa-al-tamthil al-birūqrāṭi wa-al-takāfuʿ*, 13.

183Ibid., 13.

184Se redegjørelse under *Ḥamad al-Wardīs funn*.

185al-Wardī, *al-Birūqrāṭiyah wa-al-tamthil al-birūqrāṭi wa-al-takāfuʿ*, 23.

som har hatt en relativt tilfeldig sosioøkonomisk utvikling. Ønsket har vært å oppnå en balansert regional utvikling. Al-Wardī viser i så henseende til Ibrahīm al-^cAwajī¹⁸⁶ som mente at representasjonen er ulik i noen regioner ved at lederstillingene ødelegger politiske vinninger ved å favorisere noen regioner fremfor andre.¹⁸⁷

I forhold til viktigheten av det representative byråkratiet hevder al-Wardī at interessen for å ha et representativt byråkrati, er godt kjent for byråkratene gjennom: 1) den generelle ideen om at staten må være representert i ikke-valgte organer som i valgte organer; 2) ønsket om å sikre sosial rettferdighet; 3) ønsket om å integrere informasjon om sensitive tema vedrørende regjeringens fremdrift i forhold til etniske forskjeller, økonomi, kjønn og geografiske grupperinger. Her forklarer al-Wardī at hvis dette er tilfelle for et representativt demokrati, så er det da desto viktigere for et land som Saudi-Arabia, som ikke har folkevalgte, å representere temaer av interesse for ulike regioner. I hvert fall siden byråkratiet ikke bare har en viktig innvirkning på ferdigstillelsen av den politiske utformingen, men også fordi det representative byråkratiet kan spille en nøkkelrolle.¹⁸⁸

Vanligvis forsvarer tilhengere av det representative byråkratiet, at det eksisterer en sterk sammenheng mellom representantenes sosioøkonomiske bakgrunn og resultatet av den byråkratiske politikken. Men problemet blir at dersom byråkratiet reflekterer politikken i forhold til geografisk og økonomisk posisjon, etnisitet, kjønn, alder og utdanning, så vil dette innebære at et byråkrati burde være mer lydhør overfor befolkningens behov enn det som er tilfellet.¹⁸⁹

Bakgrunnen for al-Wardīs interesse for det representative byråkratiet er hans ønske om å inkorporere informasjon og de spørsmålene som interesserer ulike grupper, sammen med tilliten til regjeringen. I motsatt fall, kan interessene til de representative gruppene bli ignorert eller oversett i forhold til utforming og levering av utviklingsprogrammene.¹⁹⁰

¹⁸⁶Ibrahīm al-^cAwajī har blant annet skrevet en avhandling med tittelen «Bureaucracy and Society in Saudi Arabia» ved University of Virginia i 1971. Ibid. 34.

¹⁸⁷Ibid.

¹⁸⁸Ibid., 45.

¹⁸⁹Ibid., 47.

¹⁹⁰Ibid.

Al-Wardī ønsket å undersøke koblingen mellom de ulike regionenes representanter i departementer og etater i forhold til levering av programmer for økonomisk og sosial utvikling. Han ønsket videre å måle fordelingen av fordeler for befolkningen i de ulike regionene. I tillegg til dette ønsket al-Wardī å drøfte sosiale og økonomiske utviklingsprogrammer vedrørende distribusjon og sammenligne dette med størrelsen på lokalbefolkningen og representasjonsandelen mellom regionene.¹⁹¹

Når det gjelder betydningen av al-Wardīs studie, understreker han at det saudiske regimet har gjennomgått en sterk sentralisering, og at makten er konsentrert ved kongens hånd. Slik at oppdagelsen av olje til sammen med økte oljepriser på syttitallet, fikk regjeringen til å iverksette en sosioøkonomisk utvikling som igjen førte til en voldsom, men vilkårlig utvidelse av byråkratiet.¹⁹² Her får al-Wardī støtte av Steffen Hertog som understreker at veksten av byråkratiet etter oljekrisen på 70-tallet, bar preg av å være sterkt segmentert.¹⁹³

Al-Wardī snakker også om rettferdighet, og viktigheten av at alle saudiske borgere må få en rettferdig behandling, uavhengig av deres fødested.¹⁹⁴ Det kan derfor virke som om al-Wardī legger til grunn at det eksisterte en urettferdig behandling av saudiske borgere på midten av 1990-tallet.

Al-Wardī vektlegger viktigheten av at det ikke er mulig å snakke om utviklingen av byråkratiet i Saudi-Arabia uten å nevne de sosiale røttene i et historisk perspektiv. Noe som jeg personlig er enig i. Siden de tidligste årene av kongedømmet, 1932-1953, har både funksjoner og strukturer for styringsinstitusjonene blitt større og mer komplisert. Denne sterke økningen av regjeringsmakt blir ansett av noen som den grunnleggende drivkraften for økonomisk og sosial utvikling som har funnet sted etter at landet ble grunnlagt.¹⁹⁵

Historisk sett er det også verdt å nevne at det ble dannet et ministerråd, *Majlis al-Wuzarāʿ*, i

191Ibid., 47-48.

192Ibid., 48

193Hertog, «Segmented Clientelism: The Politics of Economic Reform in Saudi Arabia», 3.

194al-Wardī, *al-Birūqrāṭiyah wa-al-tamthīl al-birūqrāṭī wa-al-takāfuʿ*, 48.

195Ibid., 49-50.

1953. Det ble blant annet bestemt ved en resolusjon at rådet skulle utforme regjeringens innenriks- og utenrikspolitikk samt godkjenne det årlige statsbudsjettet. Men gjennom sin funksjon som rådets president, hadde kongen all makt. Han både utnevnte og avskjediget medlemmer. Videre hadde kongen vetorett mot resolusjoner. I 1959 ble dermed Ministerrådet redusert til et rådgivende organ i stedet for en leverandør av politiske beslutninger.¹⁹⁶

Med sin avhandling ønsket al-Wardī først å finne ut hvordan representanter fra de ulike regionene blir valgt til etater og departementer. For det andre lurte han på om det var en sammenheng mellom regionenes representanter og den byråkratiske modellen for distribusjon av offentlige midler for sosial og økonomisk utvikling. Til sist ville han finne ut om det var en rettferdig fordeling av offentlige ressurser innenfor regionene. Avhandlingen hans ble delt opp i to deler, en økonomisk og en sosial del.¹⁹⁷

Før jeg tar for meg al-Wardīs resultater, ønsker jeg kort å nevne at han drøfter teorien til Frederick Mosher om representativt byråkrati. Først presenterer hans Moshers todeling av begrepet representasjon, en aktiv og en passiv.¹⁹⁸ Hvor en passiv representasjon vil bidra til deltakelse i et demokratisk samfunn ved å erstatte byråkratisk mangfold, uavhengig av verdier. Mens aktiv representasjon vil være en trussel mot demokratiet fordi kraften av interessegrupper er svært urettferdig, hvor utstedelse av rettferdige lover dem i mellom nærmest er umulig.¹⁹⁹

I forhold til metode, valgte al-Wardī å se på alle departementene i Saudi-Arabia og analysere de ulike departementenes egne statistikker og rapporteringer fra perioden 1990-1994.²⁰⁰

Litteratur om byråkratiet i Saudi-Arabia er svært begrenset. Den består omtrent utelukkende av avhandlinger produsert av saudiere som har gjennomført studier i

196Ibid., 55.

197Ibid., 58.

198Se teorikapitelet for mer informasjon om Moshers teori.

199al-Wardī, *al-Birūqrāṭīyah wa-al-tamthīl al-birūqrāṭī wa-al-takāfuʿ*, 67.

200Ibid., 60.

utlandet. Det blir samtidig utgitt kun to tidsskrifter som omhandler offentlig forvaltning i Saudi-Arabia. Den ene kalles 'Offentlig Administrasjon', *al-Idārah al-Āmmah*, og blir publisert kvartalsvis av institutt for offentlig administrasjon. Den andre kalles 'Økonomi og Administrasjon', *al-Iqtisād wa-al-Idārah*, og utgis av King Abdulaziz University. I begge tidsskriftene publiseres forskning innen offentlig forvaltning.²⁰¹

For å håndtere det saudiske byråkratiet ble det i 1971 innført et system som skulle måle egnethet ved valg av offentlige tjenestemenn. Siden den tid skulle byråkrater velges ut fra kvalifikasjoner, men faglitteratur slår fast at dette ikke alltid har vært tilfellet.²⁰²

Al-Wardī viser videre til Ibrahīm al-Āwajīs studie, hvor det ble funnet at saudiske byråkrater er berørt av tradisjonelle verdier. Al-Āwajī mente endatil at en slik påvirkning fører til at byråkrater handler med en dobbelthet, med sosiale verdier på den ene siden og offisielle plikter på den andre. Al-Āwajī kritiserte også systemet av personlige valg, og påpekte at systemet hadde blitt manipulert av tjenestemenn. En annen studie med samme tema, av Munīrah al-Rawāf, støtter al-Āwajī og hevder at personlig vennskap eller familieforbindelser spiller en rolle i forhold til utvelgelse og forfremmelse av ansatte.²⁰³

Al-Āwajī konkluderte i sin studie med å karakterisere saudiske byråkrater som et resultat av sosiale verdier (familiebånd osv.) og korrupsjon (favorisering av slektninger ved ansettelser, nepotisme) slik at ulik representasjon vil føre til en urettferdig fordeling av offentlig tjenester. Men al-Wardī kommer med sterk kritikk av al-Āwajīs slutning. Al-Wardī mener konklusjonen hans er overdrevet, fordi den tilsier at den saudiske byråkratiske representasjonen er ujevn, samtidig som han sier at det er en aktiv representasjon. Al-Wardī hevder at al-Āwajī har forvridd fremstillingen av regionene fordi han mangler et tilstrekkelig grunnlag for å konkludere slik han gjør.²⁰⁴

Jeg har lyst til å presentere en studie til før jeg går løs på al-Wardīs funn. Mālik al-Shihā har sammenlignet byråkratisk representasjon i USA og i Saudi-Arabia og i sin studie

201Ibid., 72.

202Ibid.

203Ibid.

204Ibid., 73.

hevder han at det saudiske byråkratiet er tilfreds med sine prestasjoner på grunn av flere faktorer. For det første, ligger forklaringen i en sosial sammenheng, for i motsetning til amerikanere, er alle saudiere arabere og muslimer. For det andre er det saudiske byråkratiet ansvarlig overfor kongen. For det tredje er det saudiske byråkratiet forutsigbart. Dessuten har det byråkratiske systemet blitt styrket. Al-Shīhā tolket disse faktorene dit hen til at byråkratiet i Saudi-Arabia er representativt.²⁰⁵

Det bør nevnes allerede her at al-Shīhās og al-^cAwajīs avhandlinger er fra henholdsvis 1984 og 1971. Det er derfor grunn til å tvile på hvor representative de er i forhold til dagens situasjon. Jeg vil drøfte dette ytterligere senere i denne delen.

Etter en gjennomgang av hva al-Wardī fant ut, vil jeg trekke frem al-Fāliḥs egne observasjoner, som beskrevet i forordet til al-Wardīs bok. Deretter vil jeg gå nærmere inn på ulike byråkratiteorier, for å se om noe av det al-Wardī og al-Fāliḥ kom frem til, kan gi en forklaring på hypotese 1.

4.1.1. Ḥamad al-Wardīs funn

Til å begynne med skisserer al-Wardī tre faser med strukturelle og funksjonelle endringer innen offentlige tjenester.

I den første fasen, mellom 1902 og 1953, ble kongedømmet etablert og de første departementene opprettet.²⁰⁶ Med unntak av al-Ḥijāz, var det slik at én hovedguvernør hadde oppsyn med underguvernører i byer og landsbyer i hver region. Videre var det totalt tre embetsmenn i hver by: en guvernør, en dommer og en kasserer. Guvernørene representerte kongen og var ansvarlig for alt av vedlikehold og sikkerhet, samtidig som de forvaltet offentlige anliggender. Når det gjelder al-Ḥijāz, så var administrasjonen i denne regionen mer avansert. Allerede før 1924, bestod administrasjonen her av fem departementer. Det fantes også et valgt råd. Etter at Saudi-Arabia ble grunnlagt, ble den administrative strukturen i al-Ḥijāz fulgt.²⁰⁷

²⁰⁵Ibid., 73-74.

²⁰⁶Utenriksdepartementet i 1930, Finansdepartementet i 1931, Forsvarsdepartementet i 1944, Innenriksdepartementet i 1950 og Helsedepartementet i 1951. Ibid., 80.

²⁰⁷Ibid., 79-80.

Fase nummer to fant sted i perioden 1953-1969, og startet med etableringen av Ministerrådet, som regnes som det første skrittet mot sentraliseringen. Statsbudsjettet vokste i denne perioden fra 46.000 millioner dollar i 1945 til 361.000 millioner dollar i 1954, på grunn av økt oljeproduksjon. Men likevel opplevde landet økonomiske kriser som førte til at de måtte be om hjelp fra FN og Ford Foundation på sekstitallet. Ekspertene fra begge forannevnte organisasjoner anbefalte myndighetene å omorganisere offentlige etater og etablere nye. Regjeringen vedtok de fleste anbefalingene som ledet landet inn i neste fase.²⁰⁸

Den tredje fasen startet i 1970 og har vart frem til nå [1996], i følge al-Wardī. Denne fasen har fått navnet «administrativ utvikling», *al-taṭwīr al-idāri*. I denne fasen ble systemet med femårsplaner innført.²⁰⁹

Når det gjelder al-Wardī's funn, så hevder han at det ikke er tvil om at Saudi-Arabia er et representativt byråkrati. Hans påstand er basert på en sammenligning av befolkningsfordeling i mellom regionene og fordeling av ledende byråkrater. Imidlertid viste det seg at representasjonen var noe ujevn i den sentrale delen [inkludert hovedstaden Riyadh], hvor tall fra 1993 viste 26 % av befolkningen bor i denne regionen, men innehar 57 % av den totale andelen seniorbyråkrater i Saudi-Arabia. Den ujevne representasjonen i den sentrale regionen er det flere årsaker til, ifølge al-Wardī. For det første så fungerer ikke bemanningsovergangen fra en region til en annen og det økonomiske motivet for å flytte på seg er svært lavt. For det andre er det ikke mulig for offentlige tjenestemenn å få jobbtilgang fra innsiden av regionene, det betyr at det ikke er noen konkurranse regionene i mellom. For det tredje så eksisterer det en sentralmakt på grunn av tilstedeværelsen av høytstående embetsmenn i den sentrale regionen. Sist, men ikke minst, det foreligger et potensial for bestikkelser av folk, som forklarer grunnen til at den sentrale regionen har hatt kontrollen i lang tid. Studiene til al-^cAwajī og al-Rawāf kom også frem til dette.²¹⁰

208Ibid., 80.

209Ibid., 81.

210Ibid., 90-92.

Al-Wardī slår fast at den saudiske regjeringen har passert tre stadier: etablering, sentralisering og utvikling. Den sivile administrasjonen er, ifølge al-Wardī, blitt korrump, antipatisk og trenger en reform. Men han hevder likevel at det er et interessant representativt byråkrati, med vekt på at den dominerende gruppen innenfor byråkratiet ikke forvrenger interessene til byråkratiet til fordel for sine egne. Slik at grupper som befinner seg utenfor, nyter godt av byråkratiet.²¹¹

På bakgrunn av sin forskning konkluderer Al-Wardī med at byråkratiet i Saudi-Arabia er styrt av den sentrale regionen, noe som etter hans mening kan ha alvorlige konsekvenser for legitimiteten og troverdigheten til den offentlige administrasjonen i Saudi-Arabia. Dessuten forsterker denne dominansen ideen om korrupsjon i den byråkratiske administrasjonen og en favorisering kontrollerer utvelgelsen av ansatte, samt at systemet har vært ineffektivt i over 25 år.²¹²

Al-Wardī kommer i tillegg med forslag til hva som bør gjøres for å endre byråkratiets struktur. Han mener det er nødvendig for det byråkratiske systemet å diversifiseres, ved for eksempel å flytte ansatte fra en region med ujevn fordeling til en annen. Til slutt fremhever han at Saudi-Arabia har behov for en svært viktig endring, nemlig desentralisering av byråkratiet.²¹³

4.1.2. Aktualisering av al-Wardīs forskning

Matrūk al-Fāliḥ har skrevet et omfattende forord til al-Wardīs bok hvor han først slår fast at det har vært ujevn representasjon i offentlige organer, basert på al-Wardīs studie. Men samtidig påpekes det at ingen data tydet på at den skjeve representasjonen påvirket fordelingen av rettferdighet mellom regionene. Videre ble det konstatert at enkelte regioner som var underrepresentert faktisk i noen perioder hadde bedre utvikling enn den sentrale regionen.²¹⁴

Al-Fāliḥ ønsket å undersøke om det fortsatt var snakk om en skjevhet i den byråkratiske

211Ibid., 93.

212Ibid., 199-200.

213Ibid., 200.

214Ibid., 14-15.

representasjonen med klare fordeler for den sentrale regionen. For det andre ville al-Fāliḥ teste autentisiteten av al-Wardīs andre resultat, i forhold til at utviklingen av en rettferdig fordeling ikke blir berørt av ubalansen knyttet til representasjon til fordel for en bestemt region.²¹⁵

Når det gjelder det første resultatet til al-Wardī, viser al-Fāliḥ til en studie foretatt av Muḥammad ibn Ṣnītān i 2004 til sammen med sin egen studie fra 2000. Resultatene viser at individer og eliter fra visse områder, særlig fra den sentrale regionen, kommer til å fortsette å kontrollere lederstillingene i byråkratiet i Saudi-Arabia.²¹⁶

For å underbygge påstanden sin, trekker al-Fāliḥ frem flere punkter. Først hevder han at det finnes visse lyspunkt i utviklingen, spesielt med tanke på ommøbleringen av regjeringspostene i 2005, hvor én minister kom fra den sørlige regionen. I tillegg har *Majlis al-Shūrā*, som innledet sin fjerde sesjon i 2005, økt antall medlemmer fra alle regioner og stammer, men ikke i et tempo som samsvarer med vekten av befolkningen. Det er tilsynelatende den sentrale regionen, etterfulgt av den vestlige, som fortsatt dominerer sammensetningen av rådet hevder han.²¹⁷

Al-Fāliḥ er overbevist om at mye fortsatt mangler i alle byer og regioner når det gjelder utviklingsnivå. Dette inkluderer også noen store byer som Jedda, som eksempelvis sliter med sanitære problemer. Til og med i enkelte bydeler av Riyadh finnes en del infrastrukturelle mangler. Al-Fāliḥ mener derfor det er selvvinnlysende at det finnes forskjeller mellom sentrum og periferi med henvisning til at enkelte byer og regioner opplever en mer ujevn fordeling av ressurser enn andre. Han er videre av den oppfatning at dette er nært knyttet til feil ved ledelsens struktur. Dette kan skyldes en delvis mangel på oppmerksomhet fra elitenivå hevder han.²¹⁸

For å undersøke forskjellene mellom regionene nærmere ser al-Fāliḥ på konkrete eksempler. Aller først tar han for seg utdannings situasjonen i Saudi-Arabia. Her påpeker

²¹⁵Ibid., 15.

²¹⁶Ibid.

²¹⁷Ibid., 15-16.

²¹⁸Ibid, 16.

han at den pedagogiske virkeligheten i landet er generelt dårlig i forhold til kvaliteten på skoler, utstyr og lærere. Samtidig mangler viktige fag som fokuserer på forståelse og analyse. Debatt og dialog er også fraværende i den saudiske skolen. Al-Fāliḥ viser også til at det er stor forskjell mellom regionene, hvor den sentrale, østlige og vestlige regionen har klart høyere kvalitet på fore eksempel utstyr, enn for eksempel den sørlige og den nordlige regionen. Når det gjelder høyere utdanning, fant al-Fāliḥ store forskjeller mellom regionene vedrørende fordeling av pedagogiske ressurser.²¹⁹

Al-Fāliḥ kommer med mange tilsvarende eksempler i forordet sitt, hvor han tar for seg situasjonen for landbruket, vann- og strømforsyning og fordeling av økonomiske midler. Han slår fast at det eksisterer en urettferdig fordeling av ressurser, spesielt ille er det for den nordlige og sørlige regionen. Al-Fāliḥ oppfatter det også dit hen at situasjonen kan bli enda verre.²²⁰

Han går enda lengre når han beskriver boforhold og den generelle levestandarden for folk i enkelte provinser. I en liten provins i Mekka-regionen er boligsituasjonen svært dårlig hvor det ikke er uvanlig at så mange som ti personer kan bo sammen på ett rom. Han viser også til at det eksisterer fattigdom i enkelte lokalsamfunn som skyldes mange faktorer, men særlig er det økt arbeidsløshet og lave trygder som er de hyppigste årsakene. Arbeidsledigheten øker også sterkt blant unge mennesker. Narkotikakriminalitet er til og med økende, særlig i den sentrale regionen. Ifølge en konkret undersøkelse, er det mye fattigdom i den sørlige provinsen Jizān, som er den eneste regionen hvor det fortsatt finnes hus bygd av halm og strå. I to provinser i den østlige regionen øker antall arbeidstakere med tradisjonelle yrker på grunn av manglende jobbmuligheter. De sliter videre med en høy fødselsrate og en økning av genetiske sykdommer som følge av familieekteskap.²²¹

Spørsmålet som gjenstår er selvfølgelig hvor ansvaret for en skjev byråkratisk representasjon ligger med tanke på den dårlige fordelingen av velstand og utvikling, slik at rettferdighet for alle ikke oppnås. Her kritiserer han dermed al-Wardī, som konkluderte

219Ibid., 17, 19.

220Ibid., 25-26.

221Ibid., 27-29

med at det ikke var noen sammenheng mellom dårlig byråkratisk representasjon og fordeling av ressurser. Al-Fāliḥ viser til hva han og andre forskere har funnet, samt de fakta som foreligger, for å underbygge sin påstand om at det er klare forskjeller mellom regionene når det gjelder rettferdig fordeling av rikdom og ressurser. Den sentrale regionen kommer best ut, etterfulgt av den vestlige, al-Ḥijāz. Han spør seg så om hvis ikke eliten er ansvarlig for dette, hvem har da ansvaret?²²²

Som svar på dette trekker al-Fāliḥ frem tre forklaringsfaktorer. For det første så mener han at den høyeste politiske autoriteten, med sine mektige krefter, må være frikjent for ansvaret. Al-Wardī, mener at dette er en fordel. For det andre mangler myndighetene planer for desentralisering, noe også al-Wardī etterlyste i sin avhandling. I tillegg innehar eliten fra de ledende regionene, de høyeste stillinger i byråkratiet. Denne eliten er i følge al-Fāliḥ en del av problemet fordi den til en viss grad er ansvarlig for ubalansen i utviklingen regionene i mellom.²²³

Disse funnene indikerer at Saudi-Arabia har grunnleggende problemer, hevder al-Fāliḥ. Løsningen på problemene fokuserer på å forholde seg til statsadministrasjonens struktur og sammensetning, og statens eller de styrendes forhold til samfunnet, som f.eks. fravær av konstitusjonelle og moderne mekanismer. Dette inkluderer også fravær av en representativ autoritet; at lover blir direkte valgt, til sammen med krefter som har tilsyn og kontroll over den utøvende myndighet. Al-Fāliḥ savner dessuten folkelig deltakelse i beslutningsprosesser.²²⁴

En, per i dag, ikke-eksisterende konstitusjonell reform er generelt basert på grunnlag av å vedta en konstitusjon, hvor forholdet mellom staten og samfunnet er bestemt og folk kan oppnå rettigheter og verdighet. En konstitusjon kan tilby mekanismer og strukturer for kontroll og ansvarlighet og lar folk ha frie ytringer og meninger. En konstitusjon beskytter også rettighetene til staten i seg selv og sørger for eksistensen av en uavhengig domstol. Al-Fāliḥ mener at et fravær av alt dette gjør byråkratiet og embetsmenn større enn

²²²Ibid., 31.

²²³Ibid., 32.

²²⁴Ibid.

nødvendig, og det fører til at man mister kontrollen på regnskapet. Slik fortsetter derfor tjenestemannstyranniet, mener al-Fālih, sammen med den urettferdige fordelingen av ressurser og utviklingsmuligheter blant befolkningen og mellom regionene.²²⁵

Al-Fālih krever avslutningsvis endringer av byråkratiet og byråkratiets skjevhet i en radikal retning, og at staten vedtar en total konstitusjonell reform basert på utnevning av et reforminitiativ. Men al-Fālih hevder også at reformprosessen i Saudi-Arabia er fastlåst. Det skyldes hovedsakelig noen innflytelsesrike konservative talsmenn med makt som forsøker å forstyrre reformprosessen ved å arrestere aktivister og kaste dem i fengsel.

4.2. Empiri og Max Webers byråkratiteori

Aller først ønsker jeg å sammenligne byråkratiet i Saudi-Arabia med Webers modell for det ideelle byråkratiet. Ifølge Webers modell, er det ideelle byråkratiet kjennetegnet ved at det er hierarkisk inndelt og rettleidet av et eksplisitt regelverk på en upersonlig måte. Men både al-Wardī og al-Fālih har omtalt eksempler på korrupsjon i det saudiske byråkratiet. Det stemmer derfor dårlig overens med Webers idealmødel, hvor byråkratiet blir rettleidet på en upersonlig måte. Etter min mening korresponderer ikke "en upersonlig måte" med korrupsjon.

Weber har delt opp byråkratiet i tre typer av legitim autoritet. Karismatisk, tradisjonell og rasjonell. Den karismatiske kjennetegnes av en "begavet leder" som engasjerer sine tilhengere. Det er imidlertid vanskelig å si noe konkret om 'begavede ledere' innen det saudiske byråkratiet, da ingen av mine kilder har sagt noe om dette. Den andre formen er tradisjonell autoritet, hvor alle ansatte alltid har lystret lederen og ingen har tenkt på å stille spørsmål ved lederens autoritet. Det er nærliggende å tro at Saudi-Arabia faller inn under denne kategorien, da det ville være utenkelig for de fleste uansett stilling, å stille spørsmål til lederens autoritet. Som vi har sett allerede, kan opposisjonelle havne i fengsel, dersom de oppfattes som en trussel mot lederen. Den siste typen er rasjonell autoritet, det innebærer lovers regulering. Den rasjonelle autoritet eksisterer der hvor det finnes et moralsk syn som gir respekt for lover og regler. Weber mener den siste varianten er den

²²⁵Ibid., 33.

mest effektive måten å implementere lovers regulering på. Han mente at så lenge lover er rasjonelle, så er lydighet også rasjonell. Byråkratiet er overordnet enhver form for administrativ organisering i forhold til presisjon, stabilitet, hard disiplin og pålitelighet, i følge Weber. Det saudiske byråkratiet anses for å være preget av stabilitet, om ikke annet. Når det gjelder presisjon, så har studiene til både al-Wardī og al-Fāliḥ vist at myndighetene har sviktet i forhold til fordeling av goder og ressurser mellom de ulike regionene, altså med en klar forfordeling av den sentrale og kanskje den vestlige regionen. Hard disiplin og stabilitet er, etter min mening, de eneste av Webers faktorer som kan være en passende beskrivelse av det saudiske byråkratiet. Uansett, Weber har rett i at byråkrati fungerer som et redskap for at andre styremåter kan virke på best mulig måte, også det saudiske.

4.3. Empiri og teorier om representativt byråkrati og 'aşabīyah-kapitalisme

Teorien til William Niskanen skiller mellom to holdninger til byråkratiet. Den ene aksepterer uønskede metoder og dårlige ytelser fra byråkratiet, fordi det eksisterer en overveiende bekymring for tilbudet av offentlige tjenester. Den andre avstår fra bestemte offentlige tjenester på grunn av misnøye med byråkratiets ytelse og metoder. I forhold til holdningene til det saudiske byråkratiet, er det mye som tyder på at det er holdning nummer to som best forklarer tilstanden i Saudi-Arabia. Årsaken til det er at den vanligvis gjelder i land som har innført velferdsprogrammer. Men Niskanen er også av den oppfatning at enhver teori om byråkraters atferd som ikke tar hensyn til byråkratenes personlige preferanser, kun er relevant for å beskrive de mest rigide autoritære miljøer. I lys av hva jeg har funnet så langt, er det ingenting som tyder på at det saudiske regimet, som *kan* beskrives som autoritært, ikke tar hensyn til byråkratenes personlige preferanser. Niskanen presiserer ikke nøyaktig hva han legger i begrepet 'personlige preferanser'.

En annen interessant teoretiker, Frederick C. Mosher, opererer også med to ulike former for representativitet, en aktiv og en passiv. Den aktive karakteriseres av at byråkraten forventes å være en pådriver for interessene til dem han antas å representere, som vil lede til en viss grad av ansvarlighet overfor dem som blir representert. Men Mosher mener den aktive representativiteten kan være en trussel mot en ordnet demokratisk regjering i den

betydning at antall spesialinteresser ikke representerer generelle interesser. Den passive formen for representativitet kjennetegnes ved at den tar for seg byråkratenes opprinnelse, f.eks. geografisk bakgrunn, tidligere yrke, fars yrke, utdanning, inntekt, sosial klasse, rase og religion. Hovedargumentet er at en administrasjon som er representert av samtlige nevnte opprinnelser, anses som en regjering 'av folket'. Men Mosher mener likevel at dette ikke trenger å bety at en byråkrat med en gitt opprinnelse representerer interessene til andre med samme bakgrunn. I forhold til det saudiske byråkratiet, basert på al-Wardīs studie, ligner det mest på den passive formen for representativitet. Til tross for at desentraliseringen i Saudi-Arabia er svak, er de aller fleste regioner representert. 'Alle' saudiere er arabere. Mosher hevder også at betydningen av passiv representasjon kan være avgjørende for en bestemt gruppe mennesker, dersom de er underrepresentert. Saudi-Arabias sjiamuslimske minoritet har hatt lav sosial status og har ikke vært sterkt representert i offentlig administrasjon, men kong Abdullah økte sjiamuslimenes representasjon i Majlis al-Shūrā i 2009.²²⁶

En annen viktig opprinnelsesfaktor som Mosher ikke legger vekt på i sin teori, er kjønn. Kvinner må sies å være sterkt underrepresentert i offentlig sektor i Saudi-Arabia, hvorav mange departementer, ikke har opprettet egne seksjoner for kvinner.²²⁷ For første gang i Saudi-Arabias historie, utnevnte kong Abdullah i fjor en kvinnelig viseminister til å styre avdelingen for jenter i Utdanningsdepartementet.²²⁸

4.3.1. Test av hypotese 1

Til slutt i denne delen ønsker jeg å teste min første hypotese som lyder slik: *Byråkratiet i Saudi-Arabia kjennetegnes av å ivareta tradisjonell autoritet og bidrar følgelig til å hindre politiske reformer. Kongefamiliens eneveldige posisjon videreføres ved at befolkningen stilltiende aksepterer sin underdanighet.*

I perioden 1953-1969, den andre fasen som al-Wardī snakker om i avhandlingen sin, ble

²²⁶*The Economist*, «Saudi Arabia, Tiptoeing towards Reform», 19.02.09.

²²⁷*The Economist*, «Glacier in the desert», 05.01.06.

²²⁸*The Economist*, «Saudi Arabia, Tiptoeing towards Reform», 19.02.09.

det opprettet åtte departementer.²²⁹ Statsbudsjettet økte betraktelig og moderniseringen av den saudiske staten startet for alvor.

Siden 70-tallet og kong Faisals regjeringstid, har det saudiske byråkratiet vokst seg større og større. Bare i perioden 1970-1975 ble det opprettet åtte nye departementer²³⁰, og navnene deres forteller en del om de nye behovene som måtte dekkes av saudiske myndigheter.

Det vi kan slå fast ut fra analysen så langt, er at Saudi-Arabia har gjennomført en betydelig satsning på å opprette en omfattende statsforvaltning, med den hensikt å administrere oljeformuen. Et annet viktig moment er at landet helt siden det ble opprettet, ikke har hatt som uttalt mål å la befolkningen ta del i denne forvaltningen. Ibn Saud mente at denne oppgaven tilsto han selv og hans nærmeste familie. Som leder av sin stamme Āl Suʿūd, anså han som svært viktig å konsolidere sin posisjon, slik at Āl Suʿūd kunne beholde makten i lang tid.

Som vi har sett ble de første offentlige organer opprettet i kjølvannet av Saudi-Arabias opprettelse. Ibn Saud sørget for å la sine nærmeste familiemedlemmer bli ledere av diverse departementer og regioner, i den hensikt at Āl Suʿūd kunne kontrollere all utøving av politikk. Den spede begynnelsen på det saudiske byråkratiet bar ikke preg av å være noe stort offentlig organ i løpet av de første årene etter at landet ble grunnlagt. Det var ikke før oljeboomen i starten av 1970-årene at det saudiske byråkratiet for alvor begynte å vokse. Men den gang, som nå, ledes byråkratiet av kongefamiliens medlemmer. Selv om de har blitt slått hardt ned på, har det forekommet at deler av samfunnet har protestert mot Āl Suʿūds eneveldige posisjon. Vi kan derfor konstatere at byråkratiet i Saudi-Arabia *ikke* faller inn under et av Webers legitime autoriteter for ideelle byråkratityper, den tradisjonelle. Den anses av Weber for å være legitim fordi alle alltid har adlydt den som

229Samferdselsdepartementet, Utdanningsdepartementet og Vann- og landbruksdepartementet i 1953, Handelsdepartementet i 1954, Departementet for Olje- og Mineralressurser og Arbeids- og Sosialdepartementet i 1960, Departementet for Hājj i 1961 og Informasjonsdepartementet i 1962. al-Wardī, *al-Birūqrāṭiyah wa-al-tamthīl al-birūqrāṭi wa-al-takāfuʿ*, 80.

230Justisdepartementet 1970, Departementet for Høyere Utdanning, Industri og Strømdepartementet, Departementet for Kommunale og Rurale Saker, Departementet for Post, Telegraf og Telefon, Departementet for Bolig og Offentlige Arbeider og Planleggingsdepartementet i 1975. Ibid., 81.

innehar lederstillingen og ingen stiller spørsmål ved lederens autoritet. Vi vet også at deler av Saudi-Arabias befolkning ikke stilltiende har akseptert sin underdanighet.

Mitt svar på hypotese 1 blir da som følger:

Jeg kan med ganske stor sannsynlighet si at byråkratiet ikke kjennetegnes ved å ivareta tradisjonell autoritet og bidrar dermed ikke til å hindre politiske reformer. Jeg vil heller anta at det er kongefamilien som kjennetegnes ved å ivareta tradisjonell autoritet, ved å befeste lederstillingene i byråkratiet, slik at krefter innad i kongefamilien bidrar til å hindre politiske reformer. Når det gjelder antakelsen om at kongefamiliens eneveldige posisjon videreføres ved at befolkningen som stilltiende aksepterer sin underdanighet, så har både al-Wardīs og al-Fāliḥs studier vist at, i hvert fall deler av befolkningen, ikke stilltiende har akseptert sin underdanighet. Det finnes heller holdepunkter som peker i retning av at det er kongefamilien som stanser befolkningens krav om reformer. Jeg blir derfor nødt til å forkaste hypotese 1.

5. Muligheter for reformer i en renteniststat

I denne delen ønsker jeg å undersøke om Saudi-Arabia er en renteniststat og hvis det er tilfellet, hvilke muligheter for reformer eksisterer. Hvis det videre viser seg at mulighetene for reformer er svært begrenset, skyldes dette at Saudi-Arabia er en renteniststat?

5.1. Vranglåst politisk reform

Jeg har valgt å ta utgangspunkt i Maḍāwī al-Rashīds bok, «Kritisk reformsituasjon i Saudi-Arabia i det 21. århundre», *Mā'ziq al-iṣlāḥ fi al-su'ūdīyah fi al-qarn al-ḥādī wa-al-ḥishrīn*. Jeg starter med å presentere hva al-Rashīd mener om den politiske utviklingen i landet og hva slags tanker hun har om mulighetene for reformer i fremtiden. Boken hennes er en samling med artikler skrevet i 2003 og 2004 og publisert i den London-baserte avisen *Al-Quds al-ʿArabī*. De aller fleste av dem er avledet fra detaljert akademisk forskning fra 1990-tallet, men er blitt redigert og oppdatert for bokens skyld.²³¹

Al-Rashīd ønsket å analysere det hun kaller krisen, *al-azmah*, som Saudi-Arabia står overfor i det 21. århundre. Staten har, ifølge al-Rashīd, ansvaret for de problemene som har utviklet seg i riket. Men staten prøver å frikjenne seg fra ethvert argument og kaster i stedet beskyldningene over på samfunnet. Men dette er å skjule fakta, sier al-Rashīd, og et desperat forsøk på å reversere forholdet mellom årsak og virkning.²³²

I forordet, er noe av det første hun sier at Saudi-Arabia har økt sin betydning globalt sett siden 1970-tallet på grunn av olje. Men at staten ikke har klart å være den største oljeeksportøren og samtidig være vokter av de to hellige moskeer. Al-Rashīd forklarer at staten ikke var forberedt på denne rollen som ble større og større, uten at staten var klar for å ta ansvar og ta på seg en lederrolle. Ifølge al-Rashīd er manglende intellektuelle, politiske og historiske kvalifikasjoner årsakene til at saudiske myndigheter ikke makter å

²³¹al-Rashīd, *Mā'ziq al-iṣlāḥ fi al-Su'ūdīyah*, 23.

²³²Ibid.

spille denne rollen. Det kreves mer enn olje og rikdom hevder al-Rashīd.²³³

Hun hevder videre at den største feilen saudiske myndigheter har gjort var å tillate amerikanske tropper å bekjempe Saddam Huseins okkupasjon av Kuwait fra saudisk jord. Gulfkrigen var starten på det hun kaller en neokolonialisme i regionen og prisen ble dyr å betale. Interne krefter i Saudi-Arabia var sterkt imot amerikanske troppers tilstedeværelse i kongedømmet og krevde en umiddelbar uttrekking av soldatene. Al-Rashīd kaller amerikanernes frigjøring av Kuwait et påskudd for å kolonialisere regionen og innføre vestlig hegemoni. Selv om Golfkrigen frigjorde Kuwait, er Saudi-Arabia fortsatt ute av stand til å ta innover seg dimensjonene av amerikanernes tilstedeværelse og betaler fremdeles en høy pris.²³⁴

Etter Golfkrigen viste deg seg at Saudi-Arabia hadde forpliktet seg til å la utenlandske tropper forsvare riket. Til tross for å være eier av et medieimperium, som ingen andre arabiske land har sett maken til, mistet staten sin evne til å påvirke opinionen. Alt fra aviser til satellittkanaler er i utgangspunktet i stand til å levere informasjon og analyser fra statens ståsted for å fremme sitt syn. Men staten maktet altså ikke å høste det ønskede resultatet mener al-Rashīd. I starten av nittitallet begynte staten aktivt å motarbeide politiske bevegelser som etter hvert tok formen av en opposisjon. Staten lanserte en kampanje imot kritiske røster og motstanden av innenriks- og utenrikspolitikk. Men myndighetene klarte ikke å stoppe opposisjonen og tydde derfor til mer undertrykkelse av noen av bevegelsene som krevde reformer og endringer.²³⁵

Staten greide dermed ikke å begrense denne opposisjonsbevegelsen. Ifølge al-Rashīd er det flere grunner til det. Den saudiske staten har snakket seg bort i dag når det gjelder lesekunnskaper og tilegnelse av vitenskap blant folk. Hensikten her bør ikke være å bekjempe og fjerne analfabetisme, slik oppfatningen vanligvis er, men å skaffe seg muligheten til å åpne nye horisonter og forme den historiske og sosiale arrogansen, slik at folk er i stand til å se for seg ulike sosiale, politiske og økonomiske fremtidsvisjoner. Al-

²³³Ibid., 10.

²³⁴Ibid., 10-11.

²³⁵Ibid., 11.

Rashīd fremhever her at andelen lesedyktige alltid har vært knyttet til bevegelser av radikale endringer, slik det skjedde i Europa og i Asia for eksempel. Fremveksten av lesekunnskaper førte til store friheter. Al-Rashīd mener derfor at den saudiske staten ikke bør få kallenavn som "tilbakestående" og "lukket", men konfronteres med et stykke av virkelighet når det gjelder moderne sosial eksistens. Hun mener det videre er velkjent at økte leseferdigheter bare er begynnelsen på slutten av innsatsen til et villedende politisk despoti. Dette vil føre til en demontering av begrep som undertrykkelse og dominans samt bety slutten på den herskende eliten av de tradisjonelle religiøses monopol på tanker og meninger.²³⁶

Når det gjelder globalisering, understreker al-Rashīd at den arabiske halvøy historisk sett aldri har vært isolert fra verden utenfor. Al-Ḥijāz har i seg selv blitt globalisert på grunn av pilegrimenes valfart. Den østlige kysten av Saudi-Arabia har dessuten mottatt handelsfolk fra hele verden. Men den politiske diskursen har imidlertid forsøkt å ignorere den historiske påvirkningen fra andre deler av verden. Det er likevel merkbart, mener al-Rashīd, at globaliseringen skjøt fart på 1970-tallet, som har ført til et mer åpent samfunn enn det tidligere har vært. Men dette har ikke vært et ønske fra statens side, som blant annet forsøkte å begrense bruk av internett under påskudd av å kontrollere umoralsk innhold. Ideen bak, hevder al-Rashīd, var snarere å registrere hver eneste bokstav skrevet av sosiale og politiske kritikere.²³⁷

Saudi-Arabia har ikke lyktes i å lytte til alle sosiale og politiske strømninger i løpet av de siste tretti årene påstår hun. Til tross for fremveksten av en stor klasse med intellektuelle, som et resultat av en utvidet utdanningssektor, har denne klassen manglet visjoner. Likevel, denne veksten har ført til sammenstøt og konfrontasjon. Tidlig på 1990-tallet, endte det med full konfrontasjon mellom intellektuelle liberalister og islamske aktivister²³⁸, som blant andre Matrūk al-Fāliḥ var en del av.

Samtidig med det intellektuelle og kulturelle bruddet i det saudiske samfunnet, var det

²³⁶Ibid., 11-12.

²³⁷Ibid., 13.

²³⁸Ibid.

også et økonomisk, regionalt og politisk brudd. Denne kombinasjonen har ført til fremveksten av en ny klasse av teknokratisk ekspertise med høye ferdigheter. Men politisk og ideologisk sett er de ondskapsfulle, mener al-Rashīd. Denne gruppen skulle finne en balanse mellom den globale kapitalismen og det saudiske markedet. Deres store fortjeneste var å få et nært forhold til myndighetene, ta høyere utdanning samt erverve kunnskaper fra utlandet.²³⁹

Den økte gjelden på nittitallet, på grunn av økonomiske nedgangstider og utgifter i forbindelse med Golfkrigen, reduserte statens evne til å spille rollen som renteniststat i følge al-Rashīd. For det var statens ansvar å yte alle typer tjenester innen helse, utdanning og utvikling av infrastruktur. I og med at statens rentenistrolle ble svekket, startet denne bevegelsen å kritisere staten og en ny diskurs vokste frem som hevdet at myndighetenes planer for sosial og økonomisk utvikling hadde sviktet. Den islamske trenden, kritiserte myndighetene for sitt forhold til USA som ble sett på som et 'brudd med prinsippene i Islam'. Al-Rashīd påpeker at Saudi-Arabia beviste i løpet av nittitallet at staten fortsatt var rik på økonomiske ressurser, men likevel økte støtten til opposisjonen og det ble bedt om politiske reformer.²⁴⁰

Al-Rashīd går dypere inn i det som kan kalles et opprop for reform. Hun forteller at i 2003, ble presset på saudiske myndigheter intensivert av reformkravene som bestod av seks opprop som ble sendt til saudiske ledere. Alle oppropene appellerte til reelle sosiale, økonomiske og politiske reformer. De viktigste kravene som ble fremsatt den gang, var kravene om et konstitusjonelt monarki; folkelig deltakelse gjennom frie valg; opprettelse av sivile institusjoner; etablering av meningsfrihet og et rettferdig og uavhengig rettsvesen. Oppropet ble underskrevet av både liberale og islamske aktivister. Felles for aktivistene var at de krevde en politisk reform initiert av myndighetene, fordi staten ble ansett som en representant for den sikkerheten og stabiliteten som var nødvendig for å vedta en slik endring. Men som al-Rashīd sier, staten skuffet aktivistene og betraktet kravet som et press, og fengslet dermed mange av aktivistene. Myndighetene erklærte likevel at de var villige til å gjennomføre reformer. Det ble opprettet såkalte nasjonale

²³⁹Ibid., 14.

²⁴⁰Ibid., 15.

dialoger og de lovet videre å avholde frie valg. I 2005 ble det vitterlig gjennomført valg, men kun på lokalt nivå.²⁴¹

I kjølvannet av hendelsene i USA 11. september 2001, har saudiske myndigheter erklært krig mot terrorisme. Denne krigen synes å være et kraftig bevis på behovet for å utsette reelle reformer mener al-Rashīd. Men utenlandske myndigheter, og spesielt amerikanske, har rettet et kritisk blikk mot det saudiske samfunnet for å få svar på hvorfor så stor del av de som utførte angrepene 11. september var saudiere. Til tross for en massiv kampanje ledet av amerikanerne, har Saudi-Arabia klart å vinne støtte i deler av befolkningen med å spille på patriotisme. Men de klarte ikke å villedde opinionen, påstår al-Rashīd. Den viktigste konsekvensen av 11. september for Saudi-Arabias vedkommende, var fremveksten av en reformbevegelse. Og liberale og islamske aktivister var enige om at landet trenger et konstitusjonelt monarki.²⁴²

Al-Rashīd etterlyser *mujaddid*, *mujtahid* og *mujāhid*.i forhold til Saudi-Arabias fremtid. *Mujaddid* trengs for å børste støvet av slitasjen som religiøs tenkning har hatt på sosial praksis og politiske rettigheter. *Mujtahid* er nødvendig for å foreta religiøse tolkninger som samsvarer med den historiske og kulturelle utviklingen av rasjonelle samfunn, som åpner for dialog og debatt om forskjeller, til og med i marginale saker. *Mujāhid* er nødvendig for at noen skal være villige til gjøre offer og gå en bedre fremtid i møte, og måtte han aldri bli en selvmordsbomber, meddeler hun.²⁴³

5.1.1. Fremtidige utfordringer

'Jeg understreker med høy stemme, og med mitt personlige ansvar, at den saudiske ledelsen ikke har et klart bilde om dette (som betyr reformen), utenom at reform vil komme'.²⁴⁴

I januar 2004, avviste [daværende] kronprins Abdullah og innenriksminister prins Nāyif

241Ibid., 18-19.

242Ibid., 19, 21.

243Ibid., 23-24.

244Sitat av prins Ṭalāl ibn ʿAbd al-ʿAzīz Āl Ṣuʿūd. Ibid., 85.

oppropet for et konstitusjonelt monarki. Det ser imidlertid ikke ut til at det saudiske styret er motstandsdyktig mot endringer på kort sikt, mener Al-Rashīd. Liberalisering og politisk pluralisme vil utvilsomt komme fra både internt og eksternt press. Det vil også bli avholdt begrensede valg som vil føre til en omorganisering av Majlis al-Shūrā, som for alvor kan føre til at rådet utvider sin makt. Kanskje vil til og med kvinner få flere rettigheter som følge av dette. Noen politiske observatører tror at dette kan være en erstatning for en reell demokratisering, og ikke bare en nødvendig fase på veien.²⁴⁵

Al-Rashīd hevder deretter at den saudiske staten består av personligheter fremfor statlige institusjoner. Hun fremhever at statens struktur er dannet av flere departementer som er sammensatt av medlemmer av kongefamilien, som oftest inkludert far og sønn. I tillegg består staten av grupper som er støttet av stammene, og noen vanlige med utdanning, det vil si byråkrater, embetsmenn, religiøse lærde, intellektuelle, fagfolk, jurister og journalister som kontrollerer media. Al-Rashīd avliver myten om at staten gjenspeiler de ulike stammenes allianser. Hun mener den eneste stammen som utøver politikk i Saudi-Arabia er Āl Suḥūd.²⁴⁶

Maḍāwī al-Rashīds forslag til hvordan en opposisjon kan ha effektive muligheter til å påvirke fremtiden preges av flere trinn. Det første forslaget er at det må etableres en bred og varig komité for å danne en politisk visjon som vil aksepteres av alle pressgrupper. Det andre forslaget er at det må etableres en enighet om at måten å gjennomføre endringer på må gjøres med fredelige midler, som for eksempel fredelige demonstrasjoner. Saudiske borgere har behov for å holde en åpen dialog utenfor statlig kontroll. Al-Rashīds neste forslag er at kongelig beskyttelse av opposisjonen må utelukkes. Hun anbefaler videre at drømmen om at USA skal presse Saudi-Arabia til å bli et demokratisk land, må elimineres. Demokratiet kommer ikke via utsiden av en tank eller gjennom en underskriftskampanje, postulerer hun, men heller som et resultat av sosial mobilisering. Amerikanske akademikere og intellektuelle har anbefalt sin regjering om å presse på for liberalisering i Saudi-Arabia, *ikke* demokratisering. Dette er fordi et demokrati i Saudi-Arabia kan føre til

245Ibid., 27.

246Ibid., 28.

at islamister kom til makten, og det er imot amerikanernes interesser.²⁴⁷

Al-Rashīd snakker i sin bok om at en endring i Saudi-Arabia *kan* komme gradvis og hun mener at det vil være mange saudiere som vil innta en politisk "vente og se"-holdning. De håper på en fløyelsrevolusjon eller en perestrojka bak kulissene. Selv om det i dag tilsynelatende er enighet om behovet for reformer, så finnes det ingen konsensus. En gradvis endring er i tråd med saudiernes tradisjoner og islamske arv.²⁴⁸

En endring kan også komme plutselig, men al-Rashīd mener dette ikke kan være noe alternativ i nær fremtid. Likevel, en plutselig endring kan ikke utelukkes i det lange løp. Dette innebærer antakelser om diverse kupp, både kongelig, islamsk og en kombinasjon av de to. Men et kupp vil ikke være enkelt å gjennomføre, hevder al-Rashīd, på grunn av den demografiske kompleksiteten i kongefamilien.²⁴⁹

Ifølge al-Rashīd er det største problemet i Saudi-Arabia i dag å gi arbeidsplasser til en voksende befolkning. Femårsplanene med ønske om saudifisering av arbeidsmarkedet og utvidelsen av privat sektor har, ifølge al-Rashīd, ikke lyktes med å fange opp den nye generasjonen, som også har vært offer for en ujevn fordeling av rikdom og regional favorisering når det gjelder utvikling og velstand. Dette har ført til en besværlig situasjon for de unge, men ikke fordi de blir ekskludert på det politiske nivået, men også på det økonomiske. Al-Rashīd hevder følgene av dette er alvorlige. Disse unge menneskene har en enorm forlenget fritid, som har ført til frustrasjon, kjedsomhet og kanskje til kriminalitet. Det er ikke uvanlig at unge arbeidsledige menn mellom 18 og 25 år, tilbringer 6-8 timer per dag på internettkafeer.²⁵⁰

Det saudiske samfunnet er i stor grad politisert, i følge al-Rashīd. Det finnes ingen lovlige kanaler for å uttrykke politiske synspunkter om landets fremtid. Saudierne føler frustrasjon. Hun tror derfor de kommende årene vil bringe med seg stor uro til Saudi-Arabia. Regjeringens steile holdning til samfunnets press for reformer, kan i verste fall føre

247Ibid., 33-34.

248Ibid., 36.

249Ibid.

250Ibid., 36-37.

til en nedbygging av landet antar al-Rashīd.²⁵¹

5.1.2. Hindringer for reform

Saudiske myndigheter har, ifølge al-Rashīd, forkastet forslaget om å innføre et konstitusjonelt monarki. Problemet ligger først og fremst her. Myndighetene, som i praksis betyr kongefamilien, har hatt en demografisk eksplosjon. Det er ikke bare kongen og noen prinser lenger, men en kompleks stamme med mange grener hvor hver enkelt er sin egen konge og gjør slik det gleder han, med tildelinger av finansielle og økonomiske interesser. Hvert departement oppfører seg dermed som de vil uten koordinering eller planlegging, bedyrer al-Rashīd. En desentraliseringsplan ser heller ikke ut til å ha støtte.²⁵²

Et annet hinder mot reform, er monopolet kongefamilien har på det høyeste nivå i Saudi-Arabia påpeker al-Rashīd. Medlemmer av kongefamilien innehar ledende stillinger innen blant annet forsvar, økonomi, diplomati, media, idrett, kunst og kultur m.m.. Al-Rashīd spør seg så om det finnes et konstitusjonelt monarki som er villig til å redusere denne maktposisjonen. Et tredje vanskelig hinder er mangelen på en kultur som er kapabel til å fostre frem et konstitusjonelt monarki.²⁵³

Det kan være at talsmenn for reform for konstitusjonelt monarki blir overbevist om at det er på tide å revurdere den underliggende politiske visjonen, som et alternativ til dagens situasjon. Al-Rashīd foreslår at liberale og islamister må bygge en bro over gapet mellom seg og åpne for dialog og allianse, for å unnsnippe muligheten for at staten drar nytte av splittelsen mellom dem. Reformatorene må i alle sine handlinger være en samlet front for å bli enige om felles mål. Den eneste vinneren på uenighetene mellom disse to fraksjonene er staten, hevder al-Rashīd, og folket er taperne.²⁵⁴

I mars 2004 aksjonerte saudiske myndigheter mot en liten kjerne mennesker som var tilsluttet et opprop for reform. Syv personer ble fengslet.²⁵⁵ Deres forbrytelse var å kreve

251Ibid., 37.

252Ibid., 75.

253Ibid., 76.

254Ibid., 77.

255Matrūk al-Fāliḥ var en av de som ble arrestert 16.03.04. Han satt fengslet frem til 08.08.05. al-Wardī, *al-*

etablering av en frivillig organisasjon for menneskerettigheter, som skulle kaste lys over en rekke fenomener som staten foretrekker forblir i mørket. Kravet om reform ble blant annet fra statens side beskyldt for å være importert fra vestlige ideer.²⁵⁶ Saudiske myndigheter oppfordrer til indre samhold mot fiendtlige vestlige ideer, men staten glemmer at fienden ikke er ekstern denne gangen, men intern.²⁵⁷

5.2. Empiri og renteniststat-teori

Vi kan ganske raskt slå fast at Saudi-Arabia er en renteniststat, mye tyder i hvert fall på det. Selv om det er delte meninger om hva en renteniststat er, finnes visse fellestrekk. Generelt, blir oljeinntekter ansett som "renter". Det finnes vitterlig bevis for at Saudi-Arabia har basert mesteparten av sin økonomi på inntekter fra oljereelatert virksomhet. Så mye som 90 % av statens inntekter kommer fra oljenæringen. Det hersker heller ingen tvil om at oljereelatert industri vil stå for en stor del av landets inntekter i årene som kommer, særlig på kort sikt. Et annet kjennetegn ved en renteniststat er at staten ikke trenger å skattelegge sine innbyggere. I Saudi-Arabia betaler ikke innbyggerne skatt av inntekter og er således nok et tegn på at landet kan klassifiseres som en renteniststat.

Al-Biblāwī klassifiserer renteniststater i en sosial kontekst, hvor medlemmer av en sosial gruppe [les innbyggere] ikke tar del i statens økonomiske produksjon, men som likevel mottar andeler av "rentene". Saudi-Arabias befolkning nyter godt av landets oljeinntekter, og mottar således andeler av "rentene". Al-Biblāwī påpeker imidlertid at oljeboomen på 1970-tallet hadde såpass stor innvirkning på oljestatenes økonomiske atferd at begrepet "renteniststat" ble valgt for å beskrive denne plutselige økonomiske veksten, i mangel av noe bedre.

Al-Biblāwī understreker at det er to typer "renter", eksterne og interne. Han argumenterer for at renteniststater er avhengige av eksterne renter, fordi de kan opprettholde statsøkonomien uten en sterk og produktiv innenlands sektor. Interne renter derimot, kan ikke holde økonomien i gang uten en sterk innenlands sektor. Saudi-Arabia er helt

Birūqrāṭiyah wa-al-tamthīl al-birūqrāṭi wa-al-takāfuʿ, 34.

256al-Rashīd, *Maʿziq al-iṣlāḥ fi al-Suʿūdiyyah*, 79, 81.

257Ibid., 89.

avhengig av oljeinntekter eller eksterne renter. Landet er likevel i ferd med å diversifisere økonomien sin, men mye gjenstår før økonomien er mindre avhengig av oljeinntektene enn de er nå. Som jeg har nevnt flere ganger, kommer fortsatt 90 % av statens inntekter fra oljebasert næring.

Som vi har sett, er statsinntekter til en renteniststat for det meste uavhengig av befolkningen. 'Rentene' befri på den måten staten fra en del indre uroligheter og press om reformer fra befolkningen. Men når "rentene" begynner å avta, øker kravet om reformer blant befolkningen. I Saudi-Arabia har vi sett minst ett eksempel på dette. Slik al-Rashīd skriver om i sin bok, opplevde Saudi-Arabia økonomiske nedgangstider og økt gjeld i forbindelse med Golfkrigen på 1990-tallet. Da mistet staten sin rolle som renteniststat i følge al-Rashīd. I og med at staten mistet denne rollen, førte dette til massiv kritikk av myndighetene og det utviklet seg en ny diskurs som krevde politiske reformer.

Mansoor Moaddel hevder at den negative koblingen mellom inntekter og holdninger i forhold til politiske reformer kan forklares med at Saudi-Arabia er en renteniststat. Dette fordi de som sitter i stillinger med høy inntekt kan ha mer å tjene på en renteniststatlig politikk fremfor gjennomføring av reformer.²⁵⁸

Steffen Hertog understreker at renteniststat-teorier ikke er spesielt gode for å forutsi hva som rører seg i enhver oljestat, men de kan fungere som et redskap for å få oss til å se etter spesifikke typer prosesser og politiske sammensetninger.²⁵⁹

I forhold til teorien om *ʿaṣabīyah*-kapitalisme, som sier at grupper innenfor et lands elite samarbeider seg i mellom for å forsøke å oppnå og beholde makt, med forklaring i at det eksisterer en sterk solidarisk følelse i en stamme internt eller mellom styrende stammer. Her kan blodsband være viktig, men ikke avgjørende. *ʿAṣabīyah*-kapitalisme regnes for å ha hatt en sterk stilling i den arabiske verden. Etter min mening, er Saudi-Arabia blitt til som et resultat av *ʿaṣabīyah*-kapitalisme i praksis, hvor den sterkeste stammen, *Āl-Suʿūd*, har inngått allianser med andre for å befeste sin egen maktposisjon. Dette ble ikke gjort

258Mansoor Moaddel, «The Saudi Public Speaks», 105.

259Hertog, «Segmented Clientelism: The Politics of Economic Reform in Saudi Arabia», 63.

like før Saudi-Arabia ble grunnlagt, men pågikk i mange år. Jeg mener det finnes klare holdepunkter for å hevde at Ibn Saud startet alliansedannelser fra Riyadh ble gjenerobret i 1902, slik at det oppsto en slags form for *klientisme*, slik Ibn Khaldūn har beskrevet. Denne kontakten stammene i mellom hadde følgelig samme solidariske effekt som blodsband kan ha, og kan etter all sannsynlighet ha blitt videreført da Āl Suʿūd fikk kongelig autoritet.

5.2.1. Test av hypotese 2

Til slutt ønsker jeg å teste hypotese 2, som lyder slik:

Saudi-Arabia er et klassisk eksempel på en renteniststat med trekk av ʿaṣabīyah-kapitalisme som har ført til at myndighetenes vilje til å gjennomføre sosiale og politiske reformer er minimale. Dette er følgelig årsaken til at myndighetene ønsker å opprettholde status quo.

Basert på drøftingen over, vil jeg med sikkerhet påstå at Saudi-Arabia er et klassisk eksempel på en renteniststat med klare trekk av ʿaṣabīyah-kapitalisme.

Om dette så har ført til at myndighetene har hatt minimal vilje til å gjennomføre sosiale og politiske reformer, vil jeg anta. Men jeg tror ikke at egenskaper som renteniststat eller ʿaṣabīyah-kapitalisme i seg selv har ført til at regimet har vist liten vilje til reformer. Svaret er mer komplekst enn som så. Man kan heller ikke se bort fra religionens betydning i dette tilfellet, som jeg mener har hatt like stor, om ikke større, betydning enn "renter" og stammesolidaritet. Jeg kan videre ikke hevde at "renter" og ʿaṣabīyah-kapitalisme alene har ført til at myndighetene ønsker å opprettholde status quo.

Jeg ender derfor opp med et todelt svar på hypotese 2. Først vil jeg bekrefte at Saudi-Arabia er en renteniststat med klare trekk av ʿaṣabīyah-kapitalisme, men forkaster delen om at dette har ført til at myndighetene har hatt minimal vilje til å gjennomføre reformer. Samtidig forkaster jeg siste del, om at "renter" og ʿaṣabīyah-kapitalisme alene har resultert i at regimet ønsker å beholde status quo.

6. Konklusjon

Et av hovedmålene med denne oppgaven har vært å studere byråkratiet og muligheter for reform i Saudi-Arabia. For det første ønsket jeg å undersøke om det saudiske byråkratiet kunne forstås ut fra ulike byråkratiteorier, med fokus på Ḥamad al-Wardīs doktoravhandling. Jeg formulerte en hypotese (hypotese 1) ut fra ideen om hvordan jeg trodde byråkratiet fungerte. Underveis i oppgaven viste det seg at hypotese 1 måtte forkastes.

Et annet mål har vært å studere mulighetene for politiske og sosiale reformer. Her ønsket jeg å ta utgangspunkt i Maḍāwī al-Rashīds bok for å undersøke om mulighetene for reformer kan forstås med renteniststat-teorier. Jeg skrev en hypotese (hypotese 2) om at Saudi-Arabia er en renteniststat og at jeg trodde det kunne være forklaringen på en manglende vilje til å gjennomføre politiske og sosiale reformer. Hypotese 2 kunne bare delvis verifiseres.

I oppgavens andre kapittel presenterte jeg litt av Saudi-Arabias historie. Her gjennomgikk jeg en tilnærmet kronologisk fremstilling fra de første konstellasjoner av en saudisk stat frem til dagens utgave. Islam og kongefamilien er to faktorer som har formet Saudi-Arabia slik det fremstår i dag. Ingen annen faktor, bortsett fra oljeinntekter muligens, har hatt like stor påvirkning etter min mening. Vahabittisk Islam har legitimert Āl Suʿūds enorme maktposisjon og kan spores helt tilbake til alliansen som ble inngått ved opprettelsen av den første saudiske staten. Kongefamilien har således konsolidert sin autoritet med støtte fra al-ʿulamāʾ. Ved studier av det saudiske samfunnet vil jeg hevde at man ikke bør dermed undervurdere disse to faktorene. Det er lite som tyder på at den religionspolitiske balansen vil endre seg nevneverdig i årene som kommer.

Det er hevet over enhver tvil at Saudi-Arabia ikke hadde vært der de er i dag, foruten landets oljeinntekter. Denne plutselige rikdommen som skyllet innover landet og førte

med seg en voldsom oppbygging av statsadministrasjonen – byråkratiet. Etter dyptgående studier av al-Wardī og andre, fremstår ikke det saudiske byråkratiet som *redskap* for kongefamilien. Mitt inntrykk karakteriseres av at det var av ren nødvendighet å få på plass et statsapparat som kunne takle de mange utfordringene som oljeinntektene førte med seg. Det ble stilt en rekke krav fra det internasjonale som måtte tilfredstilles. Dette førte til at Faisal i løpet av 1970-tallet så seg nødt til å bygge opp en offentlig administrasjon som kunne takle de store strukturelle samfunnsendringene. Det er likevel tankevekkende at byråkratiet fremstår som bærebjelken i det saudiske samfunnet når vi blant annet vet at korrupsjon er utbredt. Samtidig er det kjent at byråkratiet preges av urettferdighet, da det eksisterer en skjev fordeling av ressurser mellom de ulike regionene. For ikke å glemme at ikke alle regionene er like godt representert innen ledelsen i byråkratiet. Det er fortsatt kongefamilien som dominerer i de øverste stillingene. Det er også lite som tyder på at dette vil endre seg i nærmeste fremtid.

Når det gjelder mulighetene for sosiale og politiske reformer i Saudi-Arabia, vil jeg først fremheve at kongefamilien er i mot innføringen av et konstitusjonelt monarki. Ut fra dette er det plausibelt å tro at de er redde for å miste sin maktposisjon. Historisk sett er det relativt få ledere som har vært i tilsvarende posisjon som den saudiske kongefamilien, som har gitt fra seg makten frivillig. Når det er sagt, oppfatter jeg det slik at deler av kongefamilien, kanskje også kongen selv, er fullt klar over hva som lurte under overflaten. Både liberale og islamister har flere ganger krevd politiske og sosiale endringer gjennom reformer. Myndighetene har til å begynne med besvart kravet med å arrestere de mest høylytte opprørerne uten noen form for rettssikkerhet. I etterkant derimot, er flere av opprørernes krav blitt tatt opp på flere plan. Den nåværende kong Abdullah har opprettet såkalte «Nasjonale dialoger», *al-Ḥawārāt al-waṭanīyah*, med mål om å lytte til forslag fremsatt av brede deler av den saudiske befolkningen. Noe som kan sies å være et steg i en reformvennlig retning om ikke annet.

Demokratisering på saudisk vis, et av målene som er fremsatt i inneværende femårsplan. Men hva dette konkret innebærer er det liten åpenhet om. Åpenhet er for øvrig noe både Maḍāwī al-Rashīd og Matrūk al-Fālīḥ etterlyser. Al-Rashīd mener kongefamilien bør ta

innover seg at reell fremgang betyr at de er nødt til å ofre noe. Hun spør om noen er villige til å ta det hun kaller et historisk ansvar på den arabiske halvøya ved å akseptere befolkningens deltakelse i utforming av politikk. Al-Rashīd hevder videre at sterile dialoger og kongelige dekreter ikke fører til virkelig forandringer. Hun viser her til FN som en illustrasjon hva som ikke fungerer i praksis.²⁶⁰ Al-Fālīh er heller ikke optimistisk. Han mener saudiske myndigheter bryter internasjonale avtaler de har skrevet under på, i forhold til menneskerettigheter, og hevder videre at kongefamilien synes å være fjern fra å gjennomføre seriøse reformer, blant annet av ubalansen i byråkratiet.²⁶¹

Gjennom mitt opphold i Saudi-Arabia i 2007, ble jeg godt kjent med deler av det saudiske samfunnet. Jeg opplevde for eksempel den av og til problematiske delingen av menn og kvinner i det offentlige rom. I Saudi-Arabia blir man opplært til at kvinner og menn *ikke* kan omgås hverandre, med mindre man er gift eller i nær familie. Jeg har lest og studert mye om Saudi-Arabia og har i løpet av den siste tiden lagt merke til at det er finnes små tegn til endringer. Landets største engelskspråklige avis, Arab News, omtalte nylig et bilde av kong Abdullah poserende sammen med et titalls kvinner, tatt ved et av de nasjonale dialogmøtene.²⁶² Det hadde vært helt utenkelig for kort tid siden at kvinner avbildes i saudisk media sammen med menn. Det at kongen selv valgte å bli avbildet på denne måten, kan kanskje tolkes som et tegn på at noe er i ferd med å skje i Saudi-Arabia.

Før jeg begynte på denne oppgaven, var jeg klar over at Saudi-Arabia fortsatt er utforsket på mange måter, til forskjell fra andre land i samme region. Jeg hadde ikke som målsetting å komme med revolusjonerende forskningsresultater, noe en masteroppgave ikke egner seg til etter min mening. Jeg ønsket heller å få mer kunnskap om hvordan Saudi-Arabia er oppbygd. Jeg føler jeg har nådd denne målsettingen.

Retrospektivt, vil jeg si at min studie åpner for mer forskning. Et spennende prosjekt kunne tenkes å være et feltarbeid i Saudi-Arabia, hvor man kunne fått tilgang til en del offentlige arkiver, eventuelt med muligheter for å gjennomføre intervju av byråkrater, med

²⁶⁰al-Rashīd, *Ma'ziqal-iṣlāh fi al-Su'ūdiyyah*, 24.

²⁶¹al-Wardī, *al-Birūqrāṭīyah wa-al-tamthīl al-birūqrāṭī wa-al-takāfu'*, 34.

²⁶²*Arab News*, «A Picture Worth More Than a Thousand Words», 03.05.10.

større hell enn jeg hadde. Det er mange forskjellige innfallsvinkler til å studere tradisjonell autoritet på. Etter min mening egner Saudi-Arabia seg svært godt til en slik studie.

Litteraturliste

Al-Awaji, Ibrahim. «Bureaucracy and Development in Saudi Arabia: The Case of Local Administration», *Journal of Asian and African Studies* 24 (1989): 49–61.

Algar, Hamid. *Wahhabism: A Critical Essay*. New York: Islamic Publications International, 2002.

Amnesty International. « Saudi Arabia: Further information on fear of torture and other ill treatment: New concern: health and prisoners of conscience.» Hentet 08.11.09. fra <http://www.amnesty.org/en/library/info/MDE23/017/2009/en>

Arab News. «A Picture Worth More Than a Thousand Words». Publisert 03.05.10. Hentet 10.05.10. fra <http://arabnews.com/saudiarabia/article49472.ece>

Beetham, David. *Max Weber and the Theory of Modern Politics*. Cambridge: Polity Press, 1985.

al-Biblāwī, Ḥāzim. «The Rentier State in the Arab World». I Giacomo Luciani, red., *The Arab State*. London: Routledge, 1990.

Cappelen, Ådne, og Robin Choudhury. «Saudi-Arabia: Økonomisk pusterom under politisk ustabilitet», *Internasjonal politikk* 63 (2005): 371–94.

Central Intelligence Agency (CIA). *World Factbook*, «Saudi Arabia». <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sa.html>

Champion, Daryl. «The Kingdom of Saudi Arabia: Elements of Instability within Stability». *Middle East Review of International Affairs*, vol. 3, nr. 4, desember 1999. Hentet 17.05.10 fra <http://meria.idc.ac.il/journal/1999/issue4/jv3n4a4.html>

———. *The Paradoxical Kingdom: Saudi Arabia and the Momentum of Reform*. London: C. Hurst & Co., 2003.

Cordesman, Anthony H., og Arleigh A. Burke. «VIII. Saudi Arabia at the Start of the 21st Century: Key Conclusions». *Saudi Arabia Enters the 21st Century*. Washington: Center for Strategic and International Studies. 2002. Hentet 08.11.09 fra http://csis.org/files/media/csis/pubs/s21_08.pdf

Cordesman, Anthony H., og Arleigh A. Burke. «III. Politics and Internal Stability». *Saudi Arabia Enters The 21st Century*. Washington: Center for Strategic and International Studies. 2002. Hentet 08.11.09 fra http://csis.org/files/media/csis/pubs/s21_03.pdf

The Economist. «A long walk», 05.01.06.

http://www.economist.com/surveys/displaystory.cfm?story_id=5350722

———. «All in the family», 05.01.06.

http://www.economist.com/surveys/displaystory.cfm?story_id=E1_VPVDSST_

———. «Glacier in the desert», 05.01.06.

http://www.economist.com/surveys/displaystory.cfm?story_id=E1_VPVDSST

———. «Saudi Arabias Prince Nayef: A Rising but Enigmatic Prince», 02.04.09.

http://www.economist.com/displayStory.cfm?Story_ID=E1_TPQTQDJD

———. «Saudi Arabia, Tiptoeing towards Reform», 19.02.09.

http://www.economist.com/displayStory.cfm?Story_ID=E1_TPTQVDQJ

———. «Tentative steps in Saudi Arabia», 17.02.09.

http://www.economist.com/displayStory.cfm?Story_ID=E1_TPTPQVJR

Eksportaktuelt, nr. 19, 2005, publisert 16.12.05. www.eksportaktuelt.no/public/a.xml?artikkelid=1926&sideid=21

Furayyan, Musaed. «Public Executive In-Service Development in Saudi Arabia». PhD dissertation. Virginia Commonwealth University. 2002.

Field, Michael. *Tree of Al Saud. Version 9*. Utlånt fra Norges ambassade i Riyadh. Michael Field, 8 Westgate Terrace, London, 2007.

FrontLine: Protection of Human Rights Defenders. «Saudi Arabia: Human Rights Defender, Dr Matrouk Al-Faleh Released after 235 Days in Prison.» Publisert 15.01.09. Hentet 15.03.09. <http://www.frontlinedefenders.org/node/1765>

Hertog, Steffen. «Segmented Clientelism: The Politics of Economic Reform in Saudi Arabia». PhD dissertation. Upublisert utgave. University of Oxford, 2006.

International Crisis Group. «Can Saudi Arabia Reform Itself?» *ICG Middle East Report*, nr. 28, Cairo/Brussels 14.07.04. Hentet 12.03.10 fra: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/saud/themes/canreform.pdf>

Al-Jazīrah. 14.10.05. <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/FF45C500-DEA7-4B73-B1C0-BA48620AC682.htm> .

Kechichian, Joseph A.. «Saudi Arabia's Will To Power». *Middle East Policy* 7, nr. 2 (2000): 47–60.

Kunnskapsforlaget. *Engelsk ordbok*. Annen utgave. Oslo: H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard) A/S og A/S Gyldendal Norsk Forlag, 1996.

Lees, Col. Brian. «The Al Saud Family and the Future of Saudi Arabia». *Asian Affairs* 37 (2006): 36–49.

Library of Congress, Cataloging Policy and Support Office. *ALA-LC Romanization Tables: Transliteration Schemes for Non-Roman Scripts: Arabic*. Hentet 02.03.10 fra <http://www.loc.gov/catdir/cpso/romanization/arabic.pdf>

Long, David E., og Bernard Reich. *The Government and Politics of the Middle East and North Africa*. London: Westview Press, 1986.

Olsen, Johan P. «Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy?» Working paper no. 10. Universitetet i Oslo, 2005. Hentet 12.05.06 fra http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/wp05_10.pdf

Moaddel, Mansoor. «The Saudi Public Speaks: Religion, Gender, and Politics». *International Journal of Middle East Studies* 38 (2006): 79–108.

Mosher, Frederick C.. «Democracy and the public service». I: Julie A. Dolan and David H. Rosenbloom, red., *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*. Armonk, New York: M. E. Sharpe, 2003.

al-Naqīb, Khaldūn Ḥasan. *Society and State in the Gulf and Arab Peninsula: A Different perspective*. London: Routledge, 1990.

William A. Niskanen. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, Atherton, [1971].

Palmer, Monte, Abdelrahman Al-Hegelan, Mohammed Bushara Abdelrahman, Ali Leila, and El Sayeed Yassin. «Bureaucratic Development and Innovation in the Middle East: A Study of Egypt, Saudi Arabia, and the Sudan». *Journal of Asian and African Studies* 24 (1989): 12-27.

al-Rashīd, Maḍāwī. *Maʿziq al-iṣlāḥ fī al-Suʿūdīyah fī al-qarn al-ḥādī wa-al-ʿishrīn*. Annen utgave (*al-ṭabʿah al-thānīyah*). Beirut: Dar al-Sāqi, 2009.

Richards, Alan. «The Political Economy of Economic Reform in the Middle East: The Challenge to Governance». Paper prepared for RAND Project, «The Future of Middle East Security», 2001. Hentet 17.05.10 fra http://handresearch.org/pages/papers_abstract.php?mid=1&sid=2&pid=61

Al-Riyāḍ. 18.02.03. http://www.alriyadh.com/Contents/18-02-2003/Mainpage/LOCAL1_5688.php

The Royal Norwegian Embassy, Riyadh. «Halvårsrapport for Saudi-Arabia». Upublisert. Juli 2007.

- Seznec, Jean François. «Stirrings in Saudi Arabia», *Journal of Democracy* 13 (2002): 32–40.
- Shaw, John A., og David E. Long. *Saudi Arabian Modernization: The Impact of Change on Stability*. New York: Praeger, 1982.
- Stenslie, Stig. «Oil and Politics in Saudi Arabia: A Critical Discussion of the Rentier State Theory». Hovedoppgave i statsvitenskap. Universitetet i Oslo, 2001
- . «Saudi-Arabia: 11. September og hatet mot USA'. *Hvor hender det?»* nr. 12. Oslo: NUPI. 2003.
- Szyliowicz, Joseph S. «The Prospects for Scientific and Technological Development in Saudi Arabia». *International Journal of Middle East Studies* 10 (1979): 355–72. Hentet 28.09.06 fra <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/162144.pdf>
- Vassiliev, Alexei. *The History of Saudi Arabia*. London: Saqi Books. 2000.
- al-Wardī, Ḥamad. *Al-birūqrāṭīyah wa-al-tamthīl al-birūqrāṭī wa-al-takāfu' fī al-Mamlakah al-^ᶜArabīyah al-Su^ᶜūdīyah: Dirāsah taḥlīlīyah lil-mukhaṣṣaṣāt al-mālīyah*. Oversatt av Hanā' Ma^ᶜtūq og Dalīyā Ḥamdān. Beirut: Markaz Dirāsāt al-Waḥdah al-^ᶜArabīyah, 2006.
- Kingdom of Saudi Arabia. Wizārat al-kharijīyah. «*Al-Niẓām al-asāsī lil-ḥukm*» (Den saudiske grunnloven). Hentet 03.05.10 fra <http://www.mofa.gov.sa/Detail.asp?InSectionID=1747&InNewsItemID=24887>
- Max Weber. *The Theory of Social and Economic Organization*. London: William Hodge & Co, 1947.
- Wehr, Hans. *A Dictionary of Modern Written Arabic*. Fjerde utgave. Oversatt og redigert av J. Milton Cowan. New York: Spoken Language Services, 1994.