PISM POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

NR 266 (2198), 30 GRUDNIA 2020 © PISM

BIULETYN

Znaczenie imigracji dla gospodarek państw Rady Współpracy Zatoki Perskiej

Sara Nowacka

W celu ograniczenia międzynarodowej krytyki warunków życia imigrantów Arabia Saudyjska (KAS) i Katar zniosły część ograniczeń dotyczących opuszczania państwa czy zmiany pracy bez zgody zatrudniającego. Znoszenie restrykcji nakładanych na imigrantów w Zatoce Perskiej jest częścią działań na rzecz zmniejszenia roli państwa na rynkach pracy. Mają one przyczynić się do zwalczania bezrobocia wśród obywateli, a tym samym przełożyć się na zachowanie stabilności w regionie.

Imigranci w gospodarkach GCC. Bezprecedensowa skala industrializacji i urbanizacji państw Rady Współpracy Zatoki Perskiej (GCC) w wyniku tzw. boomu naftowego w latach 70. XX w., a także niewystarczające lokalne zasoby ludzkie, przyczyniły się do wzrostu zapotrzebowania na zagranicznych pracowników. Od 1975 do 1985 r. ich odsetek w państwach Zatoki wzrósł z 39% do 67% (w 2019 r. wyniósł 70,4%). Imigranci są zatrudnieni głównie w sektorze budowlanym, sprzedaży oraz jako pomoc domowa. Brak regulacji dotyczących stawek minimalnych (z czasem zaczęły je narzucać państwa pochodzenia imigrantów) i elastyczność zatrudnienia obniżyły koszty ponoszone przez pracodawców, co przyczyniło się do dysproporcji w liczbie obywateli i imigrantów zatrudnionych w instytucjach prywatnych. W 2017 r. odsetek cudzoziemców pracujących w sektorze prywatnym Zjednoczonych Emiratów Arabskich (ZEA) i Kataru wyniósł odpowiednio 93% i 94%.

Zasady zatrudnienia imigrantów reguluje system określany terminem *kafala*, obejmujący kwestie sytuacji prawnej oraz relacji imigrantów z ich miejscowym sponsorem (swego rodzaju pośrednikiem, będącym najczęściej pracodawcą). W zależności od państwa sponsor odpowiada za uzyskanie i przedłużenie wizy oraz pozwolenia na zmianę pracy, a do niedawna nawet na powrót do rodzinnego kraju. Relacje między imigrantami a ich sponsorami podlegają ministerstwom spraw wewnętrznych, a nie pracy, co pozbawia zagranicznych pracowników ochrony przez lokalne prawo pracy. Choć *kafala* dotyczy zarówno wykształconych imigrantów pracujących umysłowo, jak i zagranicznych pracowników fizycznych i pomocy domowej, to ci ostatni są najbardziej narażeni na nadużycia. Najczęstszymi są nadmierna eksploatacja pracowników, odbieranie im paszportów i uniemożliwianie powrotu do domu. W czasie pandemii zagraniczni pracownicy pozostawali w zatłoczonych mieszkaniach i nieodpowiednich warunkach sanitarnych, co skutkowało powstaniem tam ognisk epidemii. Nasilona krytyka ze strony organizacji międzynarodowych dotycząca warunków, w których musieli przebywać imigranci zarobkowi, wymusiła zmiany ich sytuacji w państwach Zatoki.

Unaradawianie sektora prywatnego. Dynamiczny przyrost rodzimej ludności i obawy władz związane z uzależnieniem gospodarek państw GCC od eksportu ropy i gazu przyczyniły się do coraz większych nacisków na unarodowienie rynku pracy w sektorze prywatnym. W czasach boomu naftowego lat 70., w ramach redystrybucji zysków, państwa przejęły rolę głównego pracodawcy dla swoich obywateli. W 2016 r. odsetek lokalnych pracowników zatrudnionych w sektorze publicznym w GCC wynosił średnio 65%. Praca w sektorze publicznym jest lepiej płatna (np. w Kuwejcie w 2019 r. średnie miesięczne wynagrodzenie w sektorze prywatnym wyniosło poniżej 4 tys. dol., a w publicznym 5 tys. dol.) i bardziej stabilna niż w sektorze prywatnym. Jednocześnie tworzenie dodatkowych miejsc pracy w sektorze państwowym było sposobem na ustabilizowanie nastrojów

wewnętrznych i zapewnienie trwałości władzy monarchii, np. po masowych protestach związanych z rosnącym bezrobociem w 2011 r.

Obecnie jednak osłabione wahaniami cen ropy gospodarki GCC nie są już w stanie stworzyć wystarczających możliwości zatrudnienia w sektorze publicznym dla rosnącej populacji. Od początku XXI w. państwa GCC realizują programy tzw. emiratyzacji, saudyzacji czy kataryzacji, narzucając firmom w wyznaczonych branżach (jak np. bankowość, medycyna czy nowe technologie) minimalny odsetek zatrudnionych lokalnych pracowników. Ministerstwa pracy tworzą programy szkoleń zawodowych dla obywateli i dopłacają do ich wynagrodzeń. Do tej pory unaradawianie zatrudnienia w sektorze prywatnym odbywało się przez interwencję władz, nie mechanizmy rynkowe. Wyjątkiem był Bahrajn, gdzie od 2016 r. zagraniczni pracownicy mogą bez pozwolenia sponsora zmienić pracę.

Działania na rzecz zwiększania liczby obywateli pracujących w sektorze prywatnym są też związane ze strukturą demograficzną – osoby poniżej 30. roku życia stanowią 60% obywateli państw Zatoki. W samej KAS populacja młodych wzrosła od 2003 r. do 2018 r. o 66%. Wskaźnik bezrobocia w tej grupie jest dwukrotnie wyższy niż w całej rodzimej populacji (wynosi 11% w ZEA, 20% w Omanie oraz 27% w Bahrajnie i KAS). Obawy o wzrost liczby bezrobotnych spowodowane pandemią koronawirusa przyczyniły się do nasilenia działań na rzecz unaradawiania zatrudnienia. KAS od września br. uniemożliwiła pracę imigrantom w części hoteli i narzuciła min. 20-procentowy wskaźnik saudyzacji w branży farmaceutycznej. Władze Kuwejtu ogłosiły plany zmniejszenia odsetka imigrantów z 70% do 30% i wstrzymały wydawanie pozwoleń na pracę imigrantom powyżej 60 roku życia, którzy nie ukończyli szkoły wyższej. W tym kontekście należy też rozpatrywać niedawne zmiany w systemie *kafala* w Katarze i KAS, gdzie odpowiednio od sierpnia i od listopada br. pracownicy zagraniczni mają możliwość zmiany pracy bez zgody sponsora.

Międzynarodowe kontrowersje. Państwa pochodzenia imigrantów zarobkowych w Zatoce (głównie Indie, Bangladesz, Indonezja i Filipiny) wykorzystują kontrowersje wokół warunków życia swoich obywateli, by poprawić ich sytuację oraz zwiększyć wpływy do budżetów. Pracujący w GCC obywatele są ważnym źródłem przekazów pieniężnych dla państw azjatyckich. W 2016 r. zagraniczne transfery z Zatoki do Azji wyniosły 72 mld dol. (z ogółu 98 mld dol.). W tym samym roku, po zabójstwie filipińskiej pokojówki, rząd Filipin zagroził zakazem emigracji swoich obywateli do Kuwejtu, wykorzystując morderstwo do nacisków na władze Kuwejtu na rzecz wprowadzenia minimalnej stawki dla pracowników. W efekcie Kuwejt stał się pierwszym państwem arabskim, które ustanowiło minimalne wynagrodzenie dla pomocy domowej. Ambasada Indonezji z kolei wymusiła minimalne wynagrodzenia od agencji pracy w ZEA, również grożąc zakazem emigracji zarobkowej swoich obywatelek do Emiratów.

Zmiany sytuacji prawnej imigrantów w Zatoce są też częścią działań na rzecz poprawy wizerunku państw GCC, związanych m.in. z ich dążeniem do organizacji i udziału w międzynarodowych wydarzeniach. Presja wywierana przez organizacje międzynarodowe w kontekście starań ZEA o organizację Dubai Expo 2020, a także Kataru – dotyczących goszczenia mistrzostw świata w piłce nożnej w 2022 r., przyczyniła się do utworzenia przez te państwa środków ochrony praw imigrantów. Choć władze Kataru w 2015 r. wprowadziły system ochrony płac i utworzyły Narodową Komisję Praw Człowieka, a w 2017 r. rozpoczęły współpracę z Międzynarodową Organizacją Pracy, dotyczącą sytuacji zagranicznych pracowników, od 2013 do 2019 r. zmarło tam 34 imigrantów pracujących przy budowie infrastruktury związanej z mistrzostwami świata (dziewięć osób tylko w 2019 r.).

Wnioski. Reformy sytuacji prawnej imigrantów zarobkowych w Zatoce są częścią działań na rzecz zwiększenia roli procesów ekonomicznych w unaradawianiu rynków pracy. Dotychczas interwencjonistyczna w tym względzie polityka władców państw Zatoki nie przyniosła oczekiwanych efektów. Zmiany w strukturze zatrudnienia są konieczne dla ograniczenia ryzyka związanego z rosnącym bezrobociem wśród obywateli państw GCC, a tym samym dla stabilności i utrzymania władzy przez monarchie. By zwiększyć efektywność działań na rzecz unaradawiania rynków pracy, konieczne są dalsze deregulacje systemu *kafala* oraz większa współpraca między państwami regionu (obecnie jedynie fasadowa) oraz z państwami pochodzenia imigrantów. Jednocześnie nagły i znaczący spadek liczby imigrantów w Zatoce (spowodowany zmianami wprowadzonymi w czasie pandemii) może wpłynąć na spowolnienie rozwoju sektora budowlanego, ponieważ obywatele tych państw niechętnie podejmują pracę w charakterze pracowników fizycznych.

Choć częściowe znoszenie systemu *kafala* jest motywowane głównie potrzebami gospodarczymi, ważną rolę odegrała międzynarodowa krytyka warunków życia i pracy imigrantów zarobkowych w regionie. By przyśpieszyć zmianę tego systemu, konieczne jest dalsze zaangażowanie organizacji międzynarodowych. Polska, jako członek Rady Praw Człowieka ONZ, mogłaby włączyć się w te działania, inicjując na forum RPC obrady poświęcone sytuacji imigrantów zarobkowych na świecie. Poprawa warunków życia imigrantów w Zatoce będzie też służyć monarchom do utrzymania pozytywnych relacji z nową administracją USA, bardziej krytyczną wobec naruszeń praw człowieka.

Analiza stosunku zależności imigrantów od ich sponsorów w państwach GCC

Czy imigrant potrzebuje zezwolenia sponsora na:

	Bahrajn	Kuwejt	Oman	Katar	Arabia Saudyjska	ZEA
Uzyskanie pozwolenia na wstęp do kraju	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
Przedłużenie prawa pobytu	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie
Zerwanie kontraktu	Nie	Tak	Tak	Nie	Nie	Nie
Zmianę pracodawcy	Nie	Tak	Tak	Nie (od września 2020 r.)	Nie (od listopada 2020 r.)	Nie
Opuszczenie państwa	Nie	Nie	Nie	Nie (od stycznia 2020 r.)	Nie (od listopada 2020 r.)	Nie

Redakcja: Sławomir Dębski, Patrycja Sasnal, Rafał Tarnogórski, Sebastian Płóciennik, Justyna Szczudlik, Daniel Szeligowski,
Jolanta Szymańska, Marcin Terlikowski, Karol Wasilewski, Szymon Zaręba, Tomasz Żornaczuk