

## PROBLEMY MIGRACJI ZAROBKOWYCH DO NORWEGII

Włodzimierz Anioł

Instytut Polityki Społecznej UW

### WPROWADZENIE

Swoistość narastającego w ostatnich latach strumienia imigracyjnego do Norwegii polega przede wszystkim na tym, iż jego dominującą część stanowią przepływy siły roboczej z krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), zwłaszcza z nowych państw członkowskich UE. Inaczej niż w Polsce, gdzie przeważają migranci zarobkowi z krajów trzecich, i to najczęściej sezonowi, a więc tacy, których udział w norweskim bilansie migracyjnym istotnie w ostatnim czasie zmalał.

Niemniej jednak wiele doświadczeń i rozwiązań zastosowanych w Norwegii może mieć inspirujący walor w kontekście kształtowania polskich instytucji i regulacji imigracyjnych, i jako takie są godne uwagi.

Norwegia jest krajem, który ma bogate historyczne doświadczenia w dziedzinie ruchów migracyjnych. Dotyczą one zwłaszcza wielkiej emigracji do Ameryki Północnej, która na przełomie XIX i XX wieku objęła około 750 tys. Norwegów. W tym samym mniej więcej czasie w Norwegii osiedliło się około 150 tys. cudzoziemców, głównie Szwedów.

Od 1954 r. kraj ten uczestniczy w ustanowionym wówczas wspólnym rynku pracy, obejmującym kraje nordyckie. Z kolei pod koniec lat 60. do Norwegii zaczęły przybywać liczniejsze grupy migrantów zarobkowych z Pakistanu, Turcji, Indii i krajów Maghrebu.

Stosunkowo liczne – jak na potencjał ludnościowy kraju, wynoszący obecnie zaledwie 4,74 mln mieszkańców – były też w ostatnich kilku dekadach przyjazdy uchodźców z Afryki i Azji.

Przełomem w zakresie wzrostu imigracji zarobkowej okazało się w końcu rozszerzenie w 2004 r. o nowe kraje z Europy Środkowej i Wschodniej Europejskiego Obszaru Gospodarczego, na którym obowiązują zliberalizowane zasady przepływu siły roboczej i do którego Norwegia przystąpiła jeszcze w 1994 r.

Należy dodać, iż wprowadzone na początku obecnej dekady pewne uproszczenia w przepisach regulujących napływ imigrantów ekonomicznych spoza EOG zwiększyły także liczbę przyjazdów z krajów trzecich.

### DYNAMIKA I STRUKTURA IMIGRACJI

Od końca lat 60. XX wieku Norwegia posiada dodatni bilans migracyjny: rokrocznie (za wyjątkiem jednego 1989 r.) więcej przyjeżdża do niej imigrantów niż wyjeżdża z niej emigrantów<sup>1</sup>. W 2007 r. odnotowano rekordową wysokość imigracji netto (40 200 osób, bez uwzględnienia obywateli norweskich), podczas gdy w latach 2001–2005 wskaźnik ten kształtował się na poziomie 13 600 osób średniorocznie, zaś w latach 1986–1990 na jeszcze niższym poziomie 6300 osób<sup>2</sup>.

Mamy więc do czynienia ze sporą dynamiką zmian – Norwegia coraz szybciej i bardziej zdecydowanie przekształca się w kraj imigracyjny.

W 2007 r. prawie 54 500 cudzoziemców (o 17 tys. więcej niż w roku poprzednim) zostało zarejestrowanych w Norwegii jako imigranci. O znacznym wzroście liczby przyjezdnych decydują ostatecznie przede wszystkim przybysze z nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Największa grupa imigrantów przybyła (w tymże 2007 r.) z Polski – 14 tys., prawie dwa razy więcej niż w roku poprzednim. Kolejnymi na liście krajów pochodzenia imigrantów były: Szwecja (4300), Niemcy (3600), Litwa (2350) i Somalia (1600).

Warto dodać, iż w tym samym roku do kraju powróciło z zagranicy 8300 Norwegów. W ostatniej dekadzie liczba norweskich reemigrantów pozostawała stabilna, kształtując się na poziomie około 8–10 tys. w skali roku.

W przypadku Polaków i Litwinów zwraca uwagę wysoki udział mężczyzn wśród imigrantów (odpowiednio 78% i 69%). Z kolei wśród przyjezdnych z takich krajów, jak Tajlandia i Filipiny zdecydowanie dominowały kobiety (74% i 81%). Wskazane proporcje płci łatwo dają się skorelować z branżową strukturą zatrudnienia i dominującym miejscem, jakie zajmują wymienione narodowości na norweskim rynku pracy: jeśli dla sąsiadów zza Bałtyku głównym obszarem zatrudnienia pozostaje sektor remontowo-budowlany, to grupa imigracyjna z Azji Południowo-Wschodniej często pracuje w roli pomocy domowych czy opiekunek do dzieci.

Interesujące jest spojrzenie na strukturę imigracji do Norwegii z punktu widzenia motywacji przyjazdów i kategorii przyjezdnych. Obraz statystyczny w tej dziedzinie, ujawniający się w publikacjach norweskiego urzędu statystycznego (Statistics Norway), opiera się na danych dotyczących różnych typów zezwoleń, jakie otrzymują cudzoziemcy przybywający do Norwegii, a którzy są tu następnie formalnie rejestrowani jako imigranci.

Należy zauważyć, iż statystyce tej wymykają się jednak obywatele innych państw skandynawskich, ponieważ od przybyszy z Danii, Finlandii, Islandii i Szwecji nie jest w Norwegii wymagane posiadanie jakichkolwiek pozwoleń na pobyt czy pracę.

Z danych wynika, iż łącznie między rokiem 1990 a 2007 do Norwegii przyjechało 328 200 nienordyckich imigrantów, z czego najwięcej, bo aż 135 tys. (41%) w ramach łączenia rodzin, 27% – jako uchodźcy i osoby starające się o przyznanie azylu, 21% – jako migranci zarobkowi, zaś 11% – w celach edukacyjnych. W całym tym kilkunastoletnim okresie najwięcej imigrantów przybyło z Polski (30,5 tys.), następnie z Iraku (19,2 tys.), Niemiec (17,9 tys.), Serbii i Somalii (po nieco ponad 17 tys.).

Jeśli wziąć z kolei pod uwagę wyłącznie 2007 r., to proporcje między poszczególnymi typami migracji i grupami imigrantów przedstawiają się już zupełnie inaczej. Aż 48% przyjazdów stanowiła ostatnio migracja zarobkowa, z czego ponad połowa (53%) tej grupy to Polacy. W sumie ekonomicznych imigrantów odnotowano w tymże roku pięć razy więcej niż trzy lata wcześniej, czyli w roku, w którym ósemka krajów z Europy Środkowo-Wschodniej przystąpiła właśnie do UE. Na drugim miejscu pod względem liczebności usytuowała się imigracja motywowana rodzinnie (30%), na trzecim – uchodźcy (12%), na czwartym

– przyjazdy związane z kształceniem, praktykami lub wymianą kulturalną (9%).

Warto zauważyć, że Polacy stanowili też najliczniejszą grupę wśród osób, które przybyły w 2007 r. do Norwegii w ramach łączenia rodzin, co było najczęściej związane z przyjazdami żon i dzieci do pracujących tu już od jakiegoś czasu polskich obywateli.

Można zatem stwierdzić, iż w świetle dostępnych danych statystycznych w ogólnym bilansie migracyjnym Norwegii coraz większą rolę odgrywa imigracja zarobkowa. Przełomowy pod tym względem okazał się 2006 r., w którym imigranci motywowani względami ekonomicznymi po raz pierwszy okazali się liczniejsi od tych, którzy przybywali do Norwegii z każdego z trzech pozostałych głównych powodów: rodzinne, polityczno-humanitarne bądź edukacyjne.

## UWARUNKOWANIA PRZEPEŁYU PRACOWNIKÓW

Szczególna atrakcyjność Norwegii dla migrantów zarobkowych wynika z kilku specyficznych dla tego kraju czynników. Zasadniczym atutem przyciągającym cudzoziemców wydają się relatywnie wysokie (nawet w stosunku do najbogatszych państw członkowskich Unii Europejskiej) stawki płacowe<sup>3</sup>. Nie bez znaczenia są także inne korzystne warunki zatrudnienia, szeroki zakres świadczeń i usług socjalnych gwarantowany pracownikom przez państwo, z reguły bezpieczne i dobrze zorganizowane środowisko pracy i zamieszkania, nie wspominając już o atrakcyjnym otoczeniu przyrodniczym czy walorach krajobrazowych kraju.

W ostatnich latach Norwegia pozostawała liderem światowego rankingu ONZ, dorocznie oceniającego kraje pod względem ogólnej jakości życia. Wszystkie te elementy skłaniające obcokrajowców do krótszych bądź dłuższych przyjazdów określają specyfikę norweskiego przypadku.

Norwegowie dostrzegają ewidentne, istotne korzyści wynikające z rosnącego importu zagranicznej siły roboczej. Dobra koniunktura gospodarcza kreuje popyt na cudzoziemskich pracowników, którzy redukują występujący w wielu branżach deficyt siły roboczej<sup>4</sup>. Przeżywanemu przez kraj od dłuższego czasu boomowi ekonomicznemu towarzyszy wysoki odsetek aktywności zawodowej i niska stopa bezrobocia (w 2008 r. nawet poniżej 2%), zaś przemiany restrukturyzacyjne i realizacja projektów infrastrukturalnych natrafiają bariery kadrowe, związane m.in. z dużo większą popularnością edukacji na kierunkach humanistycznych (kosztem zawodów technicznych) wśród młodych Norwegów. Postępujący proces starzenia się norweskiego społeczeństwa zmniejsza podaż pracy (liczbę osób w wieku produkcyjnym), a jednocześnie stwarza popyt na usługi związane z opieką nad ludźmi starszymi.

To tylko niektóre ważniejsze czynniki kreujące zapotrzebowanie na zatrudnianie cudzoziemców w Królestwie Norwegii.

Z sondaży przeprowadzanych ostatnio przez norweskie organizacje gospodarcze wynika, że aż 70% gospodarstw rolnych korzysta z usług tańszych sezonowych pracowników z Europy Środkowej i Wschodniej<sup>5</sup>, zaś 60% firm byłoby zainteresowanych zatrudnieniem migrujących robotników<sup>6</sup>. Często wskazuje się, że nie tylko spełniają oni na ogół na rynku pracy ważną rolę komplementarną, skutecznie wypełniając tam nisze nie zajmowane przez Norwegów, lecz przynoszą też makroekonomiczne korzyści, osłabiając

m.in. presję płacową i inflacyjną, przyczyniając się do wzrostu produkcji i usług, zasilając skarb państwa podatkami itp.

Za pozytywnym bilansem tej wzmożonej zewnętrznej mobilności przemawia też argument, że dość powszechnie prezentowane wcześniej obawy przed masową „turystyką socjalną” i nadużywaniem rozmaitych hojnych tu świadczeń społecznych przez imigrantów z nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej nie znalazły, jak dotychczas, wiarygodnego empirycznego potwierdzenia.

Obok czynników stymulujących imigrację zarobkową, występują jednak także uwarunkowania powstrzymujące rozwój tego procesu. Stosunkowo najwięcej niepokojów i kontrowersji w Norwegii wywołuje problem wyłaniania się swoistej „szarej strefy” w ramach podwykonawczego segmentu rynku pracy, związanego ze świadczeniem usług przez zagraniczne firmy lub pracowników. W tej sferze pojawia się najwięcej narzekań i oskarżeń o nieuczciwą konkurencję, zarzutów wysuwanych przez związki zawodowe i leżących społecznych generowanych zjawiskiem zwanym dumpingiem socjalnym i płacowym (Anioł 2007).

Przewaga konkurencyjna wielu usługodawców z Polski i innych państw naszego regionu, szczególnie w sektorze budowlanym, w naturalny sposób narusza interesy niektórych norweskich przedsiębiorstw i ich pracowników, niezależnie od ujawnianego przez norweskich konsumentów zapotrzebowania na te obce – z reguły tańsze i często lepszej jakości – usługi. Stąd pretensje o zaniżanie stawek płacowych i nierówne traktowanie pracowników, ale też krytyka wielu ewidentnie patologicznych zjawisk występujących przy okazji świadczenia usług przez pracowników delegowanych, takich jak np. naruszanie norm w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, zasad określających czas pracy, obchodzenie przepisów dotyczących ubezpieczeń i podatków, nieprzestrzeganie cywilizowanych wymogów dotyczących warunków zamieszkania.

Teoretycznie minimalny poziom ochrony socjalnej pracownikom delegowanym w ramach świadczenia usług gwarantuje specjalna unijna dyrektywa z 1996 r. poświęcona temu zagadnieniu (nr 96/71/WE), obowiązująca również Norwegię. W praktyce jednak egzekwowanie zawartych w niej regulacji nie jest łatwe, zwłaszcza w krajach skandynawskich, w których cały szereg warunków pracy jest określanych w ramach branżowych rokowań i porozumień zbiorowych między przedstawicielami pracobiorców i pracodawców, a nie w powszechnie obowiązujących przepisach przewidujących minimalną ochronę. Dochodzą do tego słabości w funkcjonowaniu odpowiednich służb monitorujących i kontrolujących przestrzeganie odpowiednich norm, np. inspekcji pracy czy urzędów skarbowych.

Poza tym sama materia zjawiska delegowania pracowników w celu transgranicznego świadczenia usług jest dość złożona, obejmując co najmniej trzy różne przypadki, co komplikuje sprawę na etapie egzekwowania odpowiedzialności. Pierwszy z nich to wówczas, gdy np. polski pracodawca deleguje pracownika do Norwegii na własny rachunek i pod swoim kierownictwem w ramach umowy z tamtejszym odbiorcą usługi. Drugi przypadek zakłada wydelegowanie przez polską firmę swego pracownika do przedsiębiorstwa norweskiego. Trzecia w końcu sytuacja odnosi się do przedsiębiorstw pracy tym-

czasowej lub agencji wynajmujących personel firmom działającym w Norwegii.

Artykułowane zwłaszcza przez główną norweską centralę związkową LO (*Landsorganisasjonen*) obawy przed dumpingiem socjalnym ze strony zagranicznej siły roboczej współbrzmia z negatywnym stosunkiem tej federacji do przyjętej w 2006 r. przez Unię Europejską tzw. dyrektywy usługowej (nr 2006/123/WE), zwanej potocznie „dyrektywą Bolkesteina” (od nazwiska komisarza ds. rynku wewnętrznego, który zainicjował jej projekt).

Choć w stosunku do pierwowzoru ostatecznie zaakceptowano ją w postaci rozwodnionej i zmodyfikowanej po myśli przeciwników dumpingu socjalnego (warunki świadczenia usługi mają odpowiadać standardom kraju przyjmującego, a nie kraju pochodzenia), to i tak proponuje się jej odrzucenie przez Norwegię w obawie przed negatywnymi konsekwencjami nadmiernego zliberalizowania europejskiego rynku usług, szkodzącymi jakoby interesom norweskim.

Znamienne, że to krytyczne stanowisko władz centrali związkowej wobec wspomnianej dyrektywy, a także ogólniejszy sceptycyzm wobec pożytków wynikających z napływu tańszej obcej siły roboczej do Norwegii, dość często nie są podzielane przez „doby związkowe”, które w konkretnych firmach i branżach lepiej, bo z bliska i „namacalnie” dostrzegają walory imigracji zarobkowej, np. w postaci poprawy konkurencyjności tych podmiotów, niekiedy wręcz ratowania ich przed bankructwem czy delokalizacją do innych krajów, co dotyczy choćby sektora stoczniowego.

Wciąż jednak utrzymują się obawy mówiące o zagrożeniach stwarzanych przez imigrację zarobkową dla norweskiego i szerzej – nordyckiego modelu polityki społecznej, w tym dla systemu stosunków pracy opierających się na rozwiniętym dialogu społecznym, a nie na ogólnokrajowym prawie stanowionym, czyli regulacjach ustawowych. Obaw tych bynajmniej nie rozwiały ostatnie orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) w precedensowych prawach Vaxholm, Viking (oba z grudnia 2007 r.) i Ruffert (z kwietnia 2008 r.). Wszystkie w taki czy inny sposób dotyczyły kwestii ochrony pracowników delegowanych, w tym sprawy ewentualnego rozciągnięcia postanowień zbiorowych układów pracy, w szczególności w zakresie stawek wynagrodzeń, obowiązujących w „starych” krajach członkowskich UE (odpowiednio w Szwecji, Finlandii i Niemczech) na świadczący usługi personel z nowych państw Unii (odpowiednio z Łotwy, Estonii i Polski).

W pierwszym z wymienionych orzeczeń ETS wyraźnie stwierdził, że w przypadku braku powszechnie obowiązujących regulacji gwarantujących minimalną ochronę, a także braku systemu deklarowania układów zbiorowych jako powszechnie obowiązujących, związki zawodowe z krajów zlecających usługę transgraniczną nie mogą zmuszać usługodawcy do przystępowania do funkcjonujących w tychże krajach porozumień zbiorowych (Castle 2007; Ahlberg et al. 2006). W podobnym duchu ETS wypowiedział się w obu pozostałych przypadkach (Szczodrowski 2008).

W Norwegii w niektórych środowiskach odebrano te orzeczenia jako potwierdzające obawy, iż dalszy udział w Europejskim Obszarze Gospodarczym (a tym bardziej akcesja do Unii) i wynikające stąd zobowiązania wobec prawa wspólnotowego mogą podcinać ukształtowane w tym kraju socjalne stan-

dardy i rozwiązania systemowe, w tym powodować demontaż swoistego modelu stosunków przemysłowych. W szczególności zaś chodzi tu o zagrożenie dla mechanizmu dialogu partnerów społecznych, jaki tradycyjnie ukształtował się w krajach nordyckich i który po dziś dzień różni się dość istotnie od modelu francuskiego czy niemieckiego (Dolvik, Engelstad red. 2003; Kangas, Palme red. 2005; Kildal, Kuhnie red. 2005).

## **POLITYKA PAŃSTWA WOBEC MIGRACJI ZAROBKOWEJ**

W kwietniu 2008 r. rząd norweski przedłożył w parlamencie tzw. Białą Księgę (*White Paper*) – raport poświęcony migracji zarobkowej, przedstawiający główne wyzwania stojące w tej dziedzinie przed Norwegią, podstawowe uwarunkowania, założenia i cele polityki imigracyjnej, w tym propozycje konkretnych rozwiązań mających na celu usprawnienie stosownych działań państwa (Norwegia Ministry of Labour and Social Inclusion 2008).

Dokument ten definiuje pięć zasadniczych, strategicznych założeń polityki norweskiego rządu w odniesieniu do migracji zarobkowej, a mianowicie:

1) pierwszoplanowym priorytetem pozostaje mobilizowanie krajowych zasobów pracy;

2) migracja zarobkowa jest generalnie korzystna. Dlatego Norwegia uczestniczy w otwartym europejskim rynku pracy, który pozwala kojarzyć pracodawców i pracowników na rynku sto razy większym niż norweski;

3) w nadchodzących latach europejski rynek pracy pozostanie głównym obszarem, z którego norwescy pracodawcy będą rekrutować zagraniczną siłę roboczą;

4) migranci zarobkowi powinni korzystać z tych samych płac i warunków pracy jak inni pracownicy;

5) polityka integracyjna stanowi ważny element strategii dotyczącej migracji zarobkowej, ponieważ przyczynia się do stabilnego i zrównoważonego rozwoju społeczeństwa.

Zaproponowana w Białej Księdze nowelizacja norweskiej Ustawy Imigracyjnej z 1988 r., która najprawdopodobniej wejdzie w życie w 2010 r., stara się uprościć i uczynić bardziej przejrzystymi ramy regulacyjne odnoszące się do imigracji zarobkowej. Znalazło to wyraz m.in. w propozycji wprowadzenia pięciu głównych kategorii imigrantów zarobkowych.

1. Wysoko kwalifikowani specjaliści i kluczowy personel (*highly qualified specialists and key personnel*), rozumiani jako pracownicy, którym oferuje się wysokie wynagrodzenie, powyżej pewnego poziomu. Osobom tym gwarantuje się możliwość stałego osiedlenia, łącznie z członkami najbliższej rodziny.

2. Wykwalifikowani pracownicy (*skilled workers*). Ta kategoria obejmuje osoby posiadające przynajmniej wykształcenie zawodowe na poziomie odpowiadającym norweskiej wyższej szkole średniej (*upper secondary education*) lub porównywalnemu wykształceniu praktycznemu. Również tej kategorii przyznaje się prawo do stałego pobytu w Norwegii, razem z członkami rodziny.

3. Absolwenci norweskich uczelni (*recent graduates*). Obywatele krajów trzecich uzyskują prawo do pracy w okresie sześciu miesięcy po ukończeniu swoich studiów, w którym to czasie podejmują starania o podjęcie zatrudnienia w ramach dwóch powyższych kategorii.

4. Pracownicy sezonowi (*seasonal employees*). Przyznaje się im sześciomiesięczne pozwolenia na pracę, ale bez prawa do stałego pobytu i sprowadzenia do Norwegii członków swej rodziny.

5. Pracownicy niewykwalifikowani (*unskilled*). Ta kategoria osób obejmuje cudzoziemców z wybranych regionów lub krajów (np. Rosjan mieszkających w rejonie Morza Barentsa, czyli w rejonach graniczących z Norwegią na Dalekiej Północy), którym udzielane byłoby czasowe zezwolenie na zatrudnienie.

Wspomniana nowelizacja ustawy przewiduje wprowadzenie także innych modyfikacji, uzupełnień i rozwiązań w stosunku do dotychczasowych regulacji i praktyki politycznej w zakresie imigracji zarobkowej:

– pracodawcy będą obarczeni większą odpowiedzialnością za przestrzeganie obowiązujących przepisów w trakcie rekrutowania siły roboczej;

– pracownicy korporacji międzynarodowych będą mogli rozpocząć pracę zanim zostanie wydane formalne pozwolenie;

– osoby wykwalifikowane poszukujące pracy (czyli kategorie 1 i 2 lub dysponujące jeszcze wyższym wykształceniem) będą uprawnione do ubiegania się o zatrudnienie w Norwegii przez okres sześciu miesięcy;

– rozważy się zastosowanie dodatkowych środków, by zapewnić przyspieszenie procesu łączenia rodzin w odniesieniu do pracowników migrujących;

– pełnoletni członkowie rodzin cudzoziemców studiujących w Norwegii uzyskają możliwość podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy.

Oprócz wymienionych wyżej propozycji zmian legislacyjnych, inne zawarte w rządowej Białej Księdze postulaty i wytyczne w odniesieniu do migracji zarobkowej dotyczą co najmniej czterech następujących zagadnień.

W zakresie dostępu do informacji, rozpatrywania wniosków i procedur aplikacyjnych rozważane jest m.in.:

– utworzenie większej liczby biur informacyjnych i rozpatrujących podania w sprawie zgody na podjęcie pracy, zatrudniających przedstawicieli różnych wyspecjalizowanych instytucji publicznych (na podstawie doświadczeń pierwszej tego rodzaju zintegrowanej placówki powołanej przed kilku laty w Oslo);

– skrócenie do maksymalnie czterech tygodni czasu rozpatrywania wniosków;

– przejście odpowiedzialności za koordynowanie przepływu informacji użytecznych dla migrantów zarobkowych przez działającą od połowy 2006 r. nową agendę rządową podległą Ministerstwu Pracy i Inkluzji Społecznej – Urząd ds. Pracy i Opieki (*Labour and Welfare Service*);

– utworzenie portalu internetowego gromadzącego i udzielającego wszechstronnych informacji na temat migracji zarobkowych i transgranicznego świadczenia usług;

– lepsze wykorzystanie służb dyplomatycznych do upowszechniania informacji w zakresie możliwości podjęcia pracy w Norwegii.

W dziedzinie integracji migrantów zarobkowych w społeczeństwie norweskim zaplanowano takie przedsięwzięcia, jak:

– szersza oferta nauczania języka norweskiego;

– opracowanie specjalnych pakietów informacyjnych dla cudzoziemców rozpoczynających pracę, przedstawiających prawa i obowiązki pracownice;

– kontynuowanie działań na rzecz usprawnienia procedur ułatwiających nostryfikację dyplomów zagranicznych uczelni;

– dalsze wspieranie wolontariatu i organizacji pozarządowych wspierających w różnych formach migrantów zarobkowych.

Ponadto zwiększona uwaga ma być poświęcona północnemu regionowi Norwegii – różnorodnym inicjatywom i projektem stymulującym wzrost mobilności pomiędzy tą częścią kraju a graniczącymi z nią obszarami Rosji Północno-Zachodniej. Sytuacja ta wymaga specjalnych rozwiązań, ponieważ wszystkie inne (poza Rosją) kraje sąsiadujące z Norwegią stanowią albo część wspólnego nordyckiego rynku pracy, albo wspólnotowego rynku pracy w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Znamienne, iż w Białej Księdze postuluje się także uwzględnianie potrzeb krajów pochodzenia imigrantów. Norweski rząd przewiduje swój wkład w prace nad ustanowieniem międzynarodowych standardów, które zapobiegałyby aktywnej rekrutacji pracowników z krajów rozwijających się, posiadających wyższe wykształcenie i kwalifikacje będące tam w deficycie. Jednocześnie proponuje się rozważenie możliwości udzielania niewykwalifikowanym pracownikom z tychże krajów czasowych pozwoleń na pracę w Norwegii, w ramach projektów służących pomocy i współpracy rozwojowej.

## ZAKOŃCZENIE

Aktualna skala, pełny, całościowy i precyzyjny obraz statystyczny migracji zarobkowych do Norwegii nie jest łatwy do przedstawienia, ponieważ na zjawisko to składają się różne strumienie i kategorie imigrantów, a dostępne dane nie uwzględniają wszystkich kontraktów pracowniczych (w szczególności chodzi tu o dynamicznie rozwijające się ilościowo usługi podwykonawcze, świadczone przez zagraniczne firmy i tzw. pracowników delegowanych).

Zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami cudzoziemcom pochodzącym spoza pozostałych krajów nordyckich (skandynawskich) wydawane są dwa rodzaje zezwoleń: na pobyt oraz na pracę. Te pierwsze nie upoważniają do podjęcia zatrudnienia. Natomiast zezwolenia na pracę przyznają zarówno prawo do pobytu, jak i do zatrudnienia, zatem osoby je posiadające nie otrzymują osobnej zgody na pobyt w Norwegii. Z kolei zezwolenie na osiedlenie się, przyznające stałe prawo do pobytu i pracy, jest z reguły wydawane po trzech latach nieprzerwanego przebywania na terenie kraju i spełnieniu pewnych, dodatkowych warunków.

Generalne przepisy dotyczące wydawania pozwoleń na pracę w Norwegii przewidują trzy kluczowe zasady. Po pierwsze, wymóg konkretnej oferty zatrudnienia ze strony miejscowego pracodawcy. Po drugie, oferowana płaca i inne warunki pracy nie powinny być mniej korzystne od tych, jakie przewidują stosowne umowy zbiorowe bądź jakie dominują na odpowiednim lokalnym rynku pracy. Po trzecie, jako generalną zasadę przyjmuje się, iż zaoferowane zatrudnienie ma dotyczyć pracy w pełnym wymiarze czasu.

Cudzoziemcy ubiegający się o pozwolenie na pracę stanowią stale rosnącą kategorię migrantów zarobkowych. Według stanu na 1 października 2008 r. w Norwegii ważnych wówczas było 104 tys. zezwoleń na pracę, z czego dwie trzecie (66%) należały do osób

z krajów wchodzących w skład Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). W 2007 r. wydano łącznie 54,9 tys. nowych zezwoleń na pracę, z czego 48,1 tys. (aż 88%) dotyczyło osób z państw należących do EOG. W tym samym roku znacząco wzrosła też liczba odnowionych pozwoleń, osiągając wielkość 43 tys. W 2007 r. ogółem obywatele 12 nowych członków EOG dysponowali 77,7 tys. pozwoleń na pracę w Norwegii, podczas gdy w roku poprzednim liczba ta wyniosła 56,3 tys.

Osobna kategoria migrantów zarobkowych obejmuje wysokiej klasy fachowców albo pracowników o specjalnych kwalifikacjach. Warunkiem zastosowania właściwej dla nich procedury legalizacyjnej jest wykazanie, iż wiedza i kompetencje danego imigranta są nieodzowne dla wykonywania w konkretnym miejscu (zakładzie lub firmie) zaoferowanej pracy.

Lata 2007–2008 przyniosły istotny wzrost liczby pozwoleń na pracę wydawanych wykwalifikowanym pracownikom z krajów trzecich. W 2007 r. przyznano 2,9 tys. tego rodzaju pozwoleń, o 900 więcej niż w roku poprzednim oraz o 1700 więcej niż dwa lata wcześniej. W ciągu dziewięciu pierwszych miesięcy 2008 r. wydano 2,5 tys. zgód na podjęcie pracy wykwalifikowanej.

Głównym krajem pochodzenia profesjonalnych imigrantów przybywających do Norwegii w tymże okresie były Indie (ponad 470 zezwoleń), a w następnej kolejności Rosja, USA, Filipiny i Chiny (po ponad 200 zezwoleń). Jednak wciąż osiągane wielkości nie wyczerpują ustanowionego w 2000 r. limitu 5000 zezwoleń dla tej kategorii cudzoziemców. Jego przekroczenie wymagałoby dodatkowego „sprawdzenia” sytuacji panującej w określonym segmencie rynku pracy.

Konkretne norweskie rozwiązania w zakresie zatrudniania pracowników wykwalifikowanych, a także zagranicznych absolwentów rodzimych uczelni, wydają się warte bliższego przeanalizowania pod kątem ich wykorzystania w Polsce. Pouczające może być również inicjowanie przez norweski rząd debaty publicznej nad doktryną i polityką migracyjną, co przed rokiem znalazło choćby wyraz w przygotowaniu i przedstawieniu parlamentowi wspomnianej wcześniej Białej Księgi na temat migracji zarobkowej oraz w propozycjach nowelizacji ustawy migracyjnej i azylowej.

<sup>1</sup> Za imigrantów uznaje się w Norwegii osoby, które przyjechały do tego kraju z intencją pozostania co najmniej przez sześć miesięcy oraz mają ku temu podstawy prawne, i jako takie są one klasyfikowane w Centralnym Rejestrze Ludnościowym. Kandydaci do uzyskania statusu azylanta, jeśli ich aplikacje zostały odrzucone, nie mieszczą się już w tej kategorii, nawet jeśli ich wyjazd z Norwegii opóźnia się przez dłuższy czas.

<sup>2</sup> Przytoczane w artykule dane statystyczne pochodzą głównie ze źródeł norweskiego urzędu statystycznego (Statistics Norway) oraz Dyrektoriatu ds. Migracji (*Directorate of Immigration*). Różnorakie aktualne dokumenty i materiały tych dwóch instytucji są publikowane i dostępne na ich stronach internetowych, odpowiednio: [www.ssb.no](http://www.ssb.no) oraz [www.udi.no](http://www.udi.no).

<sup>3</sup> Według Eurostatu, w 2008 r. średnie miesięczne zarobki pracowników niskiego szczebla były w Norwegii najwyższe w Europie i wynosiły 3114 euro. Dla porównania, średnia dla całej Unii Europejskiej wyniosła 1973 euro, w tym np. w Danii – 2809 euro, Niemczech – 2636 euro, Wielkiej Brytanii – 2187 euro, Francji – 1700 euro, w Polsce zaś – 517 euro.

- 4 Z międzynarodowej porównawczej analizy organizacji Manpower wynika, że Norwegia należy do grupy pięciu krajów europejskich, w których zaznacza się największy deficyt wykwalifikowanej siły roboczej. Zob. NRK News (internetowy portal norweskiej publicznej telewizji i radia) z 6.05.2008 r.
- 5 Według raportu norweskiego Urzędu ds. Pracy i Opieki (NAV) cytowanego przez „Aftenposten” z 31.07.2008 r.
- 6 Według sondażu głównej federacji norweskich pracodawców NHO, zrelacjonowanego w „Aftenposten” z 16.03.2007 r.

## LITERATURA

- Ahlberg K. et al. (2006), *The Vaxholm Case from a Swedish and European Perspective*, „Transfer” nr 2.
- Aniol W. (2007), *Problem dumpingu socjalnego*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 2.

- Castle S. (2007), *Landmark EU ruling in labor case. Swedish union acted illegally in blocking foreign workers*, „International Herald Tribune” z 19.12.
- Szczodrowski J. (2008), *Dyrektywa dotycząca pracowników delegowanych jako narzędzie służące promocji zatrudnienia i rozwiązywania problemów na rynkach pracy państw członkowskich*, „Biuletyn Analiz UKIE: Główne wątki debaty europejskiej w 2008 r.” nr 21.
- Dolvik J.E., Engelstad F., red. (2003), *National Regimes of Collective Bargaining in Transformation: Nordic Trends in Comparative Perspective*, Oslo.
- Kangas O., Palme J., red. (2005), *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*, Basingstoke.
- Kildal N., Kuhnle S., red. (2005), *Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience*, London.
- Norwegian Ministry of Labour and Social Inclusion (2008), *Labour Migration. Main Contents of Report No. 18 (2007–2008) to the Storting*.

## SUMMARY

Norway has experience of labour migration in a longer historical perspective, particularly in connection with the large-scale emigration to North America until the First World War. This article argues that in recent years labour migration to Norway has increased significantly and has become the most important reason for immigration. The process is beneficial since migrant workers help meeting demand for labour, and thereby also contribute to economic growth, to unblocking bottlenecks in the labour market and to curbing price and costs increases. At the same time, the Norwegian Government and trade unions focus on preventing labour migration from resulting in a dualisation of the labour market, with the creation of a separate segment for foreign labour with terms and standards that are significantly inferior to those applicable to other workers. This applies especially to the so-called posted workers who are in Norway on short-term contracts. Since May 2004 Norway has received a large number of labour migrants from the new European Union countries, mostly from Poland. In 2007, about nine out of every ten permits to labour migrants were granted to persons from the European Economic Area (EEA), while Nordic citizens do not require any permits. In turn, the main emphasis in the regulation of labour migration from third countries is on facilitating the recruitment of skilled labour. The main aim of the proposals presented in April 2008 to the Storting by the Government in the White Paper on labour migration is to contribute to a migration policy that is flexible, more transparent and predictable for all involved parties.