Historia

Polityka

Nr 2–3 (9–10)
2009–2010

Alicja Kiełbasiewicz ♦ (Toruń)

Polityka integracyjna Norwegii wobec nowej emigracji zarobkowej z Polski w latach 2004–2009

Zarys historii emigracji zarobkowej w Norwegii

Historia emigracji zarobkowej w Norwegii sięga już średniowiecza, wtedy też wraz z kupcami hanzeatyckimi przybywali pierwsi pracownicy sezonowi¹. Do XX wieku największy odsetek emigrantów, często sezonowych, stanowili Szwedzi zwani „rallare”². Nie tylko odgrywali oni istotną rolę w budowie torów kolejowych³, ale pracowali również w fabrykach, rolnictwie i jako budowlańcy podczas bumu budowlanego w Kristianii (dzisiejsze Oslo) w latach 90. XIX wieku. Ich praca była zawsze uzależniona od koniunktury. Do momentu rozwiązania przez Norwęgę unii ze Szwecją w 1905 roku Szwedzi stanowili 2,2% społeczeństwa norweskiego. W XVIII i XIX wieku rozpoczął się napływ nowych osadników z Finlandii, głównie Kwenów. Osiedlili się oni na północy, utrzymując się głównie z rolnictwa i rybołówstwa. Pod koniec XIX wieku Kwenowie stanowili już 13% społeczności Finnmarku. Szybki rozwój gospodarczy w latach 1910–1920 spowodował wzrost emigracji zarobkowej. W Norwegii pojawili się wówczas pracownicy z krajów takich

¹ *Det nye arbeidsinnvandringen fra øst. Drivkrefter, utviklingstrekk og arbeidspolitiske konsekvenser*, red. J. E. Dølvik, J. H. Friberg, Norges Forskningsråd 2008, s. 3.

² Termin ten, jak podaje Einar Haugen, *Norsk – engelsk ordbok*, Oslo 1996, s. 327 – oznacza migrującego robotnika, który pracował przede wszystkim podczas budowy sieci torów kolejowych na terenie Skandynawii.

³ K. Kjeldstadli, *Arbeidsmigrasjon – noe å lære av historien?*, Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus, Integreringskart 2007, IMDi – rapport 9-2007, s. 9.

jak Niemcy, Rosja czy Włochy. Stanowili oni jednak niewielki procent społeczeństwa norweskiego. Po II wojnie światowej miała miejsce emigracja z powodów politycznych. Węgrzy przybyli do Norwegii po wydarzeniach z 1956 roku, Czesi i Słowacy – po roku 1968. Równocześnie napływały małe grupy emigrantów zarobkowych z państw śródziemnomorskich: Włoch, Hiszpanii, Jugosławii⁴. W 1954 roku kraje skandynawskie, w tym Norwegia, utworzyły wspólny nordycki rynek pracy. Od tej pory obywatele Szwecji, Danii i Finlandii nie potrzebowali pozwolenia na pracę i osiedlanie się w Norwegii⁵. Trzy lata później ustanowiono liberalne prawo dotyczące cudzoziemców (*fremmedlov*), które otwierało norweski rynek pracy na siłę roboczą z innych państw. Pozwolenie na pracę było przyznawane każdemu, kto przyjechał do Norwegii i znalazł zatrudnienie. Jednakże dopiero w latach 60. i 70. cudzoziemcy zaczęli falowo korzystać z tej możliwości. Było to oczywiście związane z dużym zapotrzebowaniem na siłę roboczą w norweskiej flocie handlowej, odkryciem złóż ropy naftowej, jak i odpływem ludności ze wsi do miast, co doprowadziło do braku rąk do pracy w rolnictwie. W związku z rosnącą koniunkturą gospodarczą zaczęli po raz pierwszy w historii Norwegii przybywać również pracownicy z państw pozaeuropejskich takich jak Turcja, Maroko, Indie czy Pakistan⁶. Emigranci kierowani byli do prac, których sami Norwegowie nie bardzo chcieli wykonywać. Były to przede wszystkim słabo płatne zawody, które wymagały ciężkiej pracy fizycznej⁷. W Norwegii traktowani byli raczej jak społeczeństwo drugiej kategorii. Świadczy o tym nazwa, która do nich przylgnęła: „*fremmedarbeider*”, czyli obcy robotnik lub po prostu Turek bez względu na pochodzenie⁸.

Ten nagły i niekontrolowany napływ orientalnej ludności doprowadził do ustanowienia w 1975 roku rozporządzenia o czasowym zatrzymaniu emigracji („*forskrift om midlertig innvandringsstop*”). Od tej pory pozwolenie na pracę przyznawano tylko specjalistom, najchętniej z sektora naftowego. Zapotrzebowanie na siłę roboczą pokrywane było z krajów nordyckich i innych państw należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

⁴ Det kongelige arbeids-og inkluderingsdepartement, St.meld.nr.18 (2007-2008), *Arbeidsinnvandring*, s. 42.

⁵ Ibidem, s. 116.

⁶ Ibidem, s. 42.

⁷ O. Brox, *Hva gjør arbeidskraftimport med det norske samfunnet?*, *Arbeidsinnvandring* – en kunnskapsstatus, Integreringskart 2007, IMDi – rapport 9-2007, s. 128–129.

⁸ B. Berg, *Integreringsutfordringer og kvalifiseringsbehov blant arbeidsinnvandrere*, *Arbeidsinnvandring* – en kunnskapsstatus, Integreringskart 2007, IMDi – rapport 9-2007, s. 83.

(OECD). W 1988 roku wprowadzono następne zaostrzenia zawarte w prawie „utlendingslov”, które dotyczyło regulacji i kontroli emigracji. Według tego prawa polityka wobec emigracji zarobkowej nie mogła być kierowana interesami pracodawców, lecz dobrem społecznym i ekonomicznym kraju⁹. Norwedzy postrzegali emigrację z lat 70. jako tymczasową. Nie prowadzili wobec niej żadnej polityki integracyjnej. Póki koniunktura była wysoka nowi przybysze nie stanowili żadnego problemu społecznego, często żyli w swoich skupiskach i większość czasu spędzali w pracy, przyczyniając się tym samym do rozwoju gospodarczego Norwegii¹⁰. Podczas kryzysu gospodarczego z lat 80. „fremmedarbeidere” najszybciej stracili pracę. Czas pokazał też, że nie byli tylko pracownikami tymczasowymi. Gdy rynek przestał wchłaniać robotników fizycznych do prac, gdzie nie wymagano żadnych kompetencji, nastał problem bezrobocia zagrażający stabilności norweskiego systemu socjalnego. Okazało się, że przez wiele lat pracy w Norwegii emigranci zarobkowi bardzo słabo znali język norweski i mieli ograniczony kontakt ze społeczeństwem. Ich kompetencje prawie nigdy nie były wykorzystywane z powodu bariery językowej i przeznaczenia do pracy fizycznej. Dopiero w 1993 rząd wprowadził plan integracji emigrantów z rynkiem pracy i przez to ze społeczeństwem norweskim. Metody aktywizacji polegały na: uznaniu wykształcenia i kompetencji zawodowych robotników z Azji i Bliskiego Wschodu, nauczaniu norweskiego na poziomie pozwalającym na podjęcie pracy i dalsze doksztalcanie oraz utworzenie dla nich nowych miejsc pracy odpowiadających ich kwalifikacjom¹¹. Od momentu wprowadzenia rozporządzenia o tymczasowym zatrzymaniu emigracji, do Norwegii, oprócz członków rodzin emigrantów z Bliskiego Wschodu, przybywali również studenci, osoby szukające azylu i uciekinierzy¹². W latach 80. schronienie znaleźli tu również polscy uciekinierzy polityczni związani z ruchem „Solidarność”, a następnie członkowie ich rodzin.

Norwegia jednak nie była w stanie długo izolować swojego rynku pracy przed zagranicznymi pracownikami. W 1990 rząd utworzył „Kvoteprogramme” – program, który określał liczbę pracowników sezonowych spo-

⁹ Det kongelige arbeids-og inkluderingsdepartement, St.meld.nr.18 (2007–2008), *Arbeidsinnvandring*, s. 74.

¹⁰ B. Brøgger, *Det bare hendte – arbeidsinnvandring til Drammen*, *Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus*, Integreringskart 2007, IMDi – rapport 9-2007, s. 19 i s. 24.

¹¹ B. Berg, op. cit., s. 83–84 i 89.

¹² Det kongelige arbeids-og inkluderingsdepartement, St.meld.nr.18 (2007–2008)..., s. 43.

za Norwegii do pracy w rolnictwie¹³. Pierwszego roku przybyło tutaj 4325 robotników, w większości z byłego bloku wschodniego, w tym duży odsetek Polaków¹⁴. W 1994 roku weszła w życie umowa o stworzeniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego, której sygnatariuszem była też Norwegia. Dzięki temu norweski rynek pracy otworzył się na pracowników z Unii Europejskiej¹⁵. Nie nadciągnęła wówczas spodziewana fala masowej emigracji z biedniejszych krajów wspólnoty europejskiej. Tymczasem zapotrzebowanie na nowych pracowników, zwłaszcza w służbie zdrowia, rosło. Dlatego też w latach 1998–2003 norweski Urząd Pracy „Aetat”, we współpracy z pracodawcami, przeprowadził projekt rekrutacji personelu medycznego, a zwłaszcza lekarzy i pielęgniarek. Zrekrutowano razem 1883 osoby, głównie z Niemiec, Finlandii, Austrii i Włoch, nie zabrakło też polskich specjalistów. Przed przyjazdem wszyscy zainteresowani pracą w Norwegii musieli przejść kurs języka norweskiego¹⁶. W 2001 roku zniesiono „Kvoteprogrammet”¹⁷, oraz „Karantenebestemmelsen”¹⁸.

¹³ *Polonia i Oslo, En studie Av arbeids-og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*, red. J. H. Friberg, G. Tyldum, Fafo 2007, s. 25.

¹⁴ J. F. Rye, *De blir nesten som familiemedlemmer*, Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus, Integreringskart 2007, IMDi – rapport 9-2007, s. 92.

¹⁵ *Det nye arbeidsinnvandringen fra øst...*, s. 7.

¹⁶ Det kongelige arbeids-og inkluderingsdepartement, St.meld.nr.18 (2007–2008)..., s. 72.

¹⁷ G. Tyldum, J. H. Friberg, *Legal status og rettigheter i det norske arbeidslivet*, Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus, Integreringskart 2007, IMDi – rapport 9-2007, s. 75.

¹⁸ Karantenebestemmelsen – postanowienie to dotyczyło studentów z zagranicy uczących się w Norwegii. Nie mogli oni po ukończeniu studiów ubiegać się o pozwolenie na pracę w Norwegii. Wymagano od nich 5 letniego pobytu poza granicami Norwegii, aby móc tu wrócić ponownie i podjąć pracę. Założeniem tej polityki było, aby wykształceni absolwenci z krajów rozwijających się wracali z powrotem do swojej ojczyzny i tam przyczyniali się do jej rozwoju. Większość absolwentów i tak nie wracała do swoich domów, ale szukała zatrudnienia w innych krajach Europy Zachodniej. Dzięki zniesieniu „Karantenebestemmelsen” studenci zagraniczni, którzy znaleźli pracę przed upływem studiów w Norwegii mogli tu pozostać poprzez uzyskanie statusu specjalisty. Zob. Det kongelige arbeids-og inkluderingsdepartement, St.meld.nr.18 (2007–2008), *Arbeidsinnvandring*, s. 75.

Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 roku i wzrost liczby Polaków emigrujących do Norwegii

Największy przełom w norweskich regulacjach dotyczących rynku pracy nastąpił wraz z poszerzeniem Unii Europejskiej o nowe kraje członkowskie. Norwegia jako członek Europejskiego Obszaru Gospodarczego, który opiera się głównie na swobodnym przepływie ludzi, kapitału i usług między wszystkimi krajami Unii Europejskiej i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, musiała zaakceptować otwarcie rynku pracy na dużo biedniejsze kraje z byłego bloku wschodniego. Norwegowie oficjalnie entuzjastycznie przyjęli rozszerzenie Unii jako koniec zimnej wojny i politycznego rozróżnienia na wschodnią i zachodnią Europę¹⁹. Zdawali sobie jednak sprawę, że przyjęcie nowych członków to jednak polityczny i ekonomiczny eksperyment. Chodziło przecież o utworzenie wspólnego rynku z wolnym przepływem siły roboczej i usług między krajami o dużych dysproporcjach w poziomach płac i kosztów pracy²⁰. Bano się, że nowi emigranci masowo będą wykorzystywać norweską opiekę społeczną, tak jak emigranci z lat 60. i 70.²¹ W celu ochrony rynku wprowadzono do 2009 roku okres przejściowy dla indywidualnych emigrantów zarobkowych²². Do Norwegii po rozszerzeniu wspólnoty europejskiej rzeczywiście napłynęły tysiące robotników ze Wschodniej i Środkowej Europy. Największy udział mieli wśród nich Polacy²³. Według danych ze stycznia 2008 roku z norweskiego rejestru krajowego, Folkeregistret, Polacy są największą grupą emigracyjną w Norwegii. W rejestrze figurują tylko te osoby, które posiadają umowę o pracę na ponad sześć miesięcy²⁴. Według

¹⁹ *Den nye arbeidsinnvandringen fra øst...*, s. 3.

²⁰ *Polonia i Oslo...*, s. 7.

²¹ *Den nye arbeidsinnvandringen fra øst...*, s. 3.

²² Podczas okresu przejściowego wymagano, aby pracownik z „nowej” Unii przed otrzymaniem pozwolenia na pracę i pobyt przedłożył umowę dotyczącą zatrudnienia na cały etat z płacą adekwatną do wykonywanego zawodu. Okresu przejściowego nie można było jednak narzucić firmą z nowej Unii oraz osobom samo zatrudnionym. Zob. *Polonia i Oslo...*, s. 22.

²³ Wystarczy podać, iż przed 1 maja 2004 roku około 4000 osób z terenów dzisiejszej „nowej” Unii miało pozwolenie na pracę w Norwegii. W 2006 roku liczba wydanych i odnowionych pozwoleń dla tej grupy pracowników wynosiła 54 785, w tym 71% dotyczyło polskich obywateli. W liczbach bezwzględnych byłoby to 38 693 osób, których średnia wieku wynosiła 34 lata. Od maja 2004 do lipca 2008 Norwegia wydała w sumie 122 667 pierwszych pozwoleń na pracę, Polacy otrzymali 70% z nich. Zob. *Polonia i Oslo...*, s. 8, s. 13–14, s. 27–28.

²⁴ *Den nye arbeidsinnvandringen fra øst...*, s. 28.

Folkeregistret było ich wówczas 32 000 tys. Do tej liczby polskich obywateli należy jeszcze dodać wiele tysięcy niezarejestrowanych robotników sezonowych i pracujących dla polskich lub innych nie norweskich firm oraz samozatrudnionych i pracujących „na czarno”²⁵. Badania z 2007 roku przeprowadzone w Oslo wykazały, że ponad 40% Polaków pracuje tam nielegalnie²⁶. Także nieoficjalna liczba polskich emigrantów może być tu kilkakrotnie wyższa. Norwegia jest największym wśród krajów skandynawskich odbiorcą pracowników z byłego bloku wschodniego. Jest to powiązane z ogromnym rozwojem gospodarczym tego kraju wynikającym z bogatych zasobów naturalnych oraz bardzo dobrze rozwiniętego przemysłu stoczniowego i rybnego. Dla porównania Dania, Szwecja, Islandia i Finlandia zanotowały razem w latach 2004–2008 poniżej 80 tysięcy wydanych pierwszych pozwoleń na pracę lub pobyt dla obywateli pochodzących z krajów „nowej” Unii²⁷.

Przyczyny wyjazdów i rekrutacja pracowników

Opisując przyczyny polskiej emigracji do Norwegii, Joanna Napierała z Ośrodka Badań nad Migracjami przy Uniwersytecie Warszawskim odwołała się do koncepcji czynników wypychających i przyciągających (push-pull factors theory) Evereta Leesa. Jako faktor wypychający badaczka podaje wysokie bezrobocie i przyzwyczajenie pewnych grup zawodowych (np. budowlańców) do pracy sezonowej, która z natury rzeczy zależna jest od częstych zmian koniunkturalnych²⁸. Badania przeprowadzone przez norweski ośrodek badawczy Fafo nad Polakami mieszkającymi w Oslo zdają się potwierdzać tę tezę. Z badań wynika wprawdzie, że aż 45% ankietowanych miało stałą pracę w Polsce przed wyjazdem do Norwegii, 20% posiadało umowę o pracę na czas określony, 15% prowadziło własne firmy. Tylko 15% pracowało w szarej lub nielegalnej sferze. Jednocześnie badani podkreślają, iż mimo posiadanej pracy panował duży strach przed jej nagłą utratą, spora część ankietowanych wskazywała również na to, że ze swoich zarobków nie byli w stanie utrzymać rodzin²⁹. W innym raporcie przeprowadzonym w Norwegii, możemy znaleźć następującą wypowiedź ko-

²⁵ *Polonia i Oslo...*, s. 8.

²⁶ *Ibidem*, s. 61.

²⁷ *Den nye arbeidsinnvandringen fra øst...*, s.13.

²⁸ J. Napierała, *Myter og fakta om migrasjon fra Polen til Norge*, Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus, Integreringskart 2007, IMDi – rapport 9-2007, s. 56.

²⁹ *Polonia i Oslo...*, s. 23.

biety pracującej w 2008 roku w Oslo na temat jej sytuacji w Polsce: „Zarobki moje jako pielęgniarzki nie były wystarczające. Mimo tego, że pracowałam po 12 godzin plus nocne zmiany, byłam zmuszona do mieszkania ze swoją babcią, aby przeżyć³⁰. Głównym faktorem przyciągającym jest zatem możliwość otrzymania wyższych zarobków³¹. Obok wysokich płac emigranci wskazują również na stabilny norweski rynek pracy, mniejszą konkurencję i socjalne bezpieczeństwo. Część Polaków podaje też jako powód wyjazdu małe szanse na możliwość kariery w swoim kraju³². Jednak według raportu z 2008 roku zleconego przez rząd norweski jasno wynika, że w większości Polacy pracują poniżej swoich kompetencji i nie wykorzystują swoich kwalifikacji³³. W innym norweskim raporcie przeprowadzonym przez Fafo padają pesymistyczne prognozy, iż: „Mało wskazuje na to, aby Polacy posiadający wyższe wykształcenie mogli je wykorzystać na norweskim rynku pracy. Większość z nich pracuje w budownictwie, jako sprzątaczk i niewykwalifikowana siła robocza w sektorze opieki i usług. Można to nazwać formą «brain waste»³⁴, lub zmarnowaniem kompetencji i jest bardziej rozpowszechnione wśród kobiet niż mężczyzn³⁵. Z powyższej wypowiedzi można wywnioskować, że większość Polaków do emigracji bardziej motywuje chęć zarobku niż możliwość kariery, której brak rekompensują sobie wysokimi płacami. Po stronie norweskiej chęć do rekrutacji pracowników z zagranicy, a zwłaszcza z byłego bloku wschodniego spowodowana jest często zapotrzebowaniem na ludzi ze specjalnymi kompetencjami, ale tak naprawdę trudno rozróżnić, czy jest to naprawdę zapotrzebowanie na specjalistów, czy na tanią siłę roboczą³⁶. Dla pracodawców norweskich ważna jest redukcja kosztów, rzadkie zwolnienia chorobowe wśród emigrantów, motywacja do pracy w nadgodzinach bez dodatkowego wynagrodzenia i zatrudnienia tymczasowe. Pracodawcy chętnie korzystają też z zakupu usług w formie najmu pracowników od firm pośredniczących³⁷. Jon Erik Dølvik i Jon Horgen Friberg w swojej

³⁰ *Vi blir... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum*, IMDI – rapport 1-2008, s. 16.

³¹ Wystarczy tu podać, że w Norwegii w 2008 roku mężczyźni otrzymywali 5,6 razy wyższą, a kobiety 8,3 razy wyższą płacę za godzinę w stosunku do stawek w Polsce. Zob. *Polonia i Oslo...*, s. 32.

³² *Ibidem*, s. 16.

³³ Det kongelige arbeids-og inkluderingsdepartement, St.meld.nr.18 (2007–2008)..., s. 134.

³⁴ *Brain waste* – oznacza marnowanie potencjału intelektualnego.

³⁵ *Polonia i Oslo...*, s. 33.

³⁶ *Ibidem*, s. 10.

³⁷ Biura te w 2005 roku wysłały 8 tysięcy polskich robotników do pracy w Norwegii. Patrz: Det kongelige arbeids-og inkluderingsdepartement, St.meld.nr.18 (2007–2008)..., s. 67–68; J. Napierała, op. cit., s. 56.

pracy o nowej emigracji zarobkowej ze wschodu piszą, iż niektóre z tych firm w walce o klientów zdolne są „do omijania praw, obniżania płac i nakładania dyscypliny na swoich pracowników, które graniczą z handlem ludźmi”³⁸. Innym sposobem na zredukowanie kosztów jest wynajem zagranicznego podwykonawcy lub zmuszenie pracownika do założenia firmy jednoosobowej. Takie firmy nie są objęte okresem przejściowym i mogą dowolnie wyceniać swoje usługi, nie wspominając o obejściu przepisów związanych z zasadami BHP³⁹. Wiele firm norweskich podkreśla, że bez dostępu do tańszych zagranicznych specjalistów musiałaby rozważyć przeniesienie części produkcji za granicę⁴⁰. Największe zatrudnienie obywateli z krajów „nowej” Unii Europejskiej jest w następujących sektorach: – rolnictwo i rybołówstwo (23%), – budownictwo (20%), – produkcja przemysłowa (13%), – komunikacja, handel, turystyka, gastronomia (11%)⁴¹. Emigrantów zatrudnia się do najgorzej opłacanych prac w tych sektorach⁴². Według Jon Horgen Friberg i Guri Tyldum, autorów raportu o Polonii w Oslo, Norwegowie coraz częściej kończą studia i odchodzą od prac fizycznych. Prace te przez ostatnie 35 lat były oferowane głównie emigrantom. Ich wykonywanie wiąże się z gorszą płacą i niższym prestiżem⁴³. Polska emigracja nie jest traktowana pod tym względem inaczej. Nowo przybyli przeważnie biorą pracę, którą im dają, nie wybierają jej sami. U wielu osób powoduje to frustracje i brak wiary we własne możliwości⁴⁴.

Warunki pracy i zarobki

W Norwegii nie ma ustanowionej prawnie płacy minimalnej, zarobki opierają się przede wszystkim na kolektywnych umowach taryfowych między pracodawcą a związkami zawodowymi. Tam, gdzie brak danych umów, pracownik może być opłacany dowolnie⁴⁵. Dlatego też wraz z rozszerzeniem Unii

³⁸ Red. Jan Erik Dølvik, Jon Horgen Friberg, *Den nye arbeidsinnvandringen fra øst...*, s. 23.

³⁹ *Den nye arbeidsinnvandringen fra øst...*, s. 23; zob. też: Det kongelige arbeids-og inkluderingsdepartement, St.meld.nr.18 (2007–2008), *Arbeidsinnvandring*, s. 67–68.

⁴⁰ Det kongelige arbeids-og inkluderingsdepartement, St.meld.nr.18 (2007–2008) ..., s. 150.

⁴¹ Det kongelige arbeids-og inkluderingsdepartement..., s. 66; Zob. też: *Vi blir... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum...*, s. 19–20.

⁴² *Den nye arbeidsinnvandringen fra øst...*, s. 4.

⁴³ *Polonia i Oslo...*, s. 10.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 29.

⁴⁵ *Polonia i Oslo...*, s. 61.

Europejskiej, chroniąc rynek i emigrantów przed wykorzystaniem tej luki przez nieuczciwych pracodawców, wprowadzono okres przejściowy. Rozporządzenie to, jak wspomniano wyżej, nie obejmuje firm i samo zatrudnionych z „nowej” Unii. Według danych z 2006 roku najniższa płaca w branży budowlanej wynosiła: dla osoby z wykształceniem zawodowym – 132 NOK za godzinę brutto, dla pracownika niewykwalifikowanego z rocznym doświadczeniem – 123 NOK, bez doświadczenia – 118 NOK. Natomiast średnia płaca w branży budowlanej w roku 2005 wynosiła 174 NOK za godzinę brutto. Mimo posiadanego wykształcenia, Polaków często nawet nie dotyczą stawki dla niewykwalifikowanych robotników. Według badań z 2006 i 2007 roku 25% Polaków pracujących w regionie Oslo otrzymuje mniej niż 80 NOK netto za godzinę, 51% ankietowanych otrzymuje między 81 a 100 NOK, a 24% ponad 100 NOK⁴⁶. Najgorzej zarabiają pracownicy na delegacji i pracujący nielegalnie. Należy tu podkreślić, że tylko 56% badanych ma legalną pracę⁴⁷. Polacy pracujący nielegalnie według badań z 2007 roku otrzymują między 50 a 70 NOK za godzinę. Pracują po 10–12 godzin dziennie, aby zarobić jak najwięcej⁴⁸. Badania wykazały również, że wykształcenie polskiego pracownika przeważnie nie ma wpływu na to, jaką dostanie płacę. Osoby, które mają ukończone szkoły zawodowe, nie zarabiają więcej od tych, którzy mają tylko wykształcenie podstawowe⁴⁹. Nawet związki zawodowe, takie jak: Byggenæringens Landsforbund (Krajowy Związek Przemysłu Budowlanego), jak i Fellesforbund⁵⁰ zalecają opłacanie zagranicznych fachowców jako niewykwalifikowanych. J. H. Friberg i G. Tyldum komentują to stwierdzeniem, iż: „Wiele jest przyczyn związanych z tym, że wykształcenie zawodowe nie jest automatycznie uznawane w Norwegii”⁵¹. Według powyższych badaczy jest

⁴⁶ Ibidem, s. 61-63.

⁴⁷ Ibidem, s. 46.

⁴⁸ E. Matejko, R. Stefańska, *Barrierer mot integrering av polske arbeidere i Norge*, Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus, Integreringskart 2007, IMDi – rapport 9-2007, s. 101.

⁴⁹ Często też w statystykach norweskich można znaleźć informacje, że polscy pracownicy emigrujący do Norwegii to w większości osoby bez kwalifikacji, co oznacza, że ukończyły wyłącznie szkołę podstawową. Są to jednak dane oparte na informacjach zamieszczanych na umowach pracy, na których w pozycji zawód często wpisuje się „ufaglært” (niewykwalifikowany), aby móc Polaków opłacać według najniższych stawek. Z badań przeprowadzonych na polskich obywatelach w Oslo wynika jednak, że 20% posiada wykształcenie wyższe, 79% średnie, a tylko 1% podstawowe. Zob. *Polonia i Oslo...*, s. 33.

⁵⁰ Fellesforbundet jest największym związkiem zawodowym w sektorze prywatnym w ramach norweskiej Organizacji Ogólnokrajowej (LO). Skupia on ponad 162 000 członków reprezentujących różne grupy zawodowe.

⁵¹ *Polonia i Oslo...*, s. 66.

to paradoks, iż zarówno przemysł budowlany, jak i władze państwowe chcą opierać rekrutację na kompetentnych pracownikach, ale jak dotąd przedsiębiorcy nie wykazali woli, aby za to zapłacić, a władze nie są zainteresowane tym, aby firmy uznawały i premiowały wyższe wykształcenie⁵². Potwierdzeniem tego są również badania przeprowadzone w przemyśle naftowym. Wynika z nich, iż tylko 10% polskich fachowców otrzymuje stawki odpowiadające ich kompetencjom⁵³.

Wiele osób, które przybyły do Norwegii po 2004 roku, doświadczyło oszustwa związanego z wypłacaniem pieniędzy za pracę. Okres przejściowy wymagał przedłożenia umowy o pracę z pełnym wymiarem godzin i odpowiednim wynagrodzeniem, dlatego wielu otrzymywało fałszywe kontrakty z wyższą pensją niż rzeczywiście posiadali⁵⁴. Bywało, że umowy o pracę napisane były w języku norweskim i pracownicy nie do końca zdawali sobie sprawę, na jakie warunki się zgadzają⁵⁵. Nietłumaczone umowy obowiązywały przede wszystkim u norweskich pracodawców i w norweskich firmach pośredniczących⁵⁶. Inną bolączką polskich emigrantów był brak wiedzy o prawach, jakie im przysługują. Niewiele uprawnionych korzystało z usług zdrowotnych, świadczeń na dzieci, czy też zasiłku dla bezrobotnych⁵⁷. Wyniki powyższych badań potwierdzają również raporty o polskich pracownikach przeprowadzone w innych częściach Norwegii. Polak pracujący w Narvik przedstawił swoją sytuację następująco: „Nie wiedzieliśmy jakie warunki tutaj panują, nie otrzymaliśmy żadnych informacji. Nasz szef powiedział, że umowa o pracę nie jest ważna. Zapytaliśmy się naszych znajomych i okazało się, że potrzebujemy taką i taką umowę. Oni posiadali już więcej informacji od nas. Pracowali w Narvik wcześniej. Pracowali też z Norwegami. Jeden z nich nauczył się norweskiego i dowiedział się, że pracodawcy nie mogą zachowywać się w ten sposób”⁵⁸. Dla wielu osób nie znających żadnego języ-

⁵² Ibidem, s. 66.

⁵³ *Vi blir... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum...*, s. 22.

⁵⁴ Norweska Inspekcja Pracy Arbeidstilsynet zanotowała największe nierzetelności w polskich firmach. Zdarzało się, że robotnicy będący na delegacji posiadali 3 umowy: pierwszą – z płacą minimalną przeznaczoną dla urzędu podatkowego w Polsce, następną – do wglądu dla władz norweskich z płacą według umów taryfowych i obowiązującą – ze stawką wynoszącą około połowy standardów norweskich. Zob. *Den nye arbeidsinnvandringen fra øst...*, s. 23; *Polonia i Oslo...*, s. 72–73.

⁵⁵ *Vi blir... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum...*, s. 26.

⁵⁶ Ibidem, s. 72–73.

⁵⁷ Ibidem, s. 56–60.

⁵⁸ Ibidem, s. 26.

ka obcego jedynym źródłem informacji są rodacy⁵⁹. Przebywanie w mniejszych miejscowościach, gdzie nie można skorzystać z doświadczenia innych pracowników, często potęguje frustrację i rezygnację z walki o swoje prawa oraz chęć powrotu do ojczyzny. Emocje te odzwierciedla wypowiedź jednego z polskich robotników z miejscowości Gjøvik położonej około 130 km na północ od Oslo: „Niektórzy otrzymują odcinki wypłat i jest tam napisana suma, która przesyłana jest na ich emeryturę. Ja nie otrzymuję niczego takiego w moim miejscu pracy i uważam, że jest to trochę dziwne. Czy ubezpieczenie zostanie zapłacone? Prawdopodobnie nie, tak że nie jest to dla mnie motywujące, aby pracować tutaj. Jeśli nie otrzymam tego, do czego mam prawo, to mówię nie, dziękuję. Pracuję do wiosny i wracam znów do domu. Chcę pracować na legalnych warunkach. Chcę być pewny, że te pieniądze będą tam na mnie czekały, kiedy będę już stary”⁶⁰. Niestety, co czwarty ankietowany mieszkający w samym regionie Oslo w 2007 roku nie był pewny, czy płaci składki na fundusz emerytalny⁶¹.

Podsumowując warunki życia i pracy Polaków w Norwegii, które często zależą od kanału rekrutacji, a następnie formy zatrudnienia, należałoby zaprezentować klasyfikację emigrantów zarobkowych według Jon H. Friberg, Guri Tyldum, którzy rozróżniają cztery kategorie polskich pracowników. Do pierwszej kategorii należy tzw. zintegrowany Polak – posiada on legalną pracę u norweskiego pracodawcy i sprowadził lub planuje sprowadzić tutaj rodzinę⁶². Osoby te zaciągają pożyczki w Norwegii na kupno mieszkania, samochodu, uczą się języków i nie przesyłają pieniędzy do Polski⁶³. Są one też bardzo wyczulone na sposób traktowania swoich rodaków. Następnie wyróżniamy legalnych pracowników sezonowych, którzy przyjeżdżają tu na krótszy okres i zarabiają pieniądze, aby utrzymać swoje rodziny w Polsce. Mieszkają oni często w ciasnych barakach czy też dzielą mieszkanie z kolegami z pracy. Dla takich osób najważniejszy jest szybki zarobek, dlatego są w stanie pracować po kilkanaście godzin dziennie. Nie inwestują w naukę norweskiego

⁵⁹ Brak znajomości języków obcych wśród polskich robotników skutkuje ich segregacją. Emigranci kontaktują się z pracodawcą i norweskimi pracownikami głównie przez tłumacza lub dwujęzycznego brygadzystę. Dla wielu osób główną barierą w nauce norweskiego jest niepewna przyszłość, brak dostępności kursów, wyzwanie, jakim jest nauka pierwszego języka obcego w dojrzałym wieku oraz niemożliwość pogodzenia pracy z nauką. Zob. *Polonia i Oslo...*, s. 70; E. Matejko, R. Stefańska, op. cit., s. 46–47, s. 101.

⁶⁰ Ibidem, s. 27.

⁶¹ Ibidem, s. 54.

⁶² *Polonia i Oslo...*, s. 97.

⁶³ E. Matejko, R. Stefańska, op. cit., s. 101.

i mają ograniczoną wiedzę co do swoich praw i obowiązków. Życie w Norwegii często postrzegają jako drogie i nudne⁶⁴. Ograniczają oni też całkowicie swoje zakupy tutaj na miejscu. Wielu z nich przywozi ze sobą jedzenie i inne potrzebne rzeczy z Polski⁶⁵. Poziom życia takiego pracownika zależny jest w dużym stopniu od starań pracodawcy⁶⁶. Najbardziej na wykorzystywanie narażona jest trzecia grupa, czyli nielegalni pracownicy. Wykonując pracę na „czarno”, tracą oni swoje prawa i są całkowicie pozbawieni świadczeń i zasiłków. Pracują po wiele godzin dziennie i nigdy nie są pewni, czy i kiedy otrzymają następne zlecenie⁶⁷. Wielu odczuwa strach w pracy, gdyż przydzielane są im najniebezpieczniejsze zadania. Kobiety, które zajmują się nielegalnie sprzątaniami domów, często wspominają, że muszą wykonywać swoją pracę samotnie i zdarza się, że klienci zapominają się ubrać lub wręcz seksualnie się do nich zbliżają⁶⁸. Ostatnią kategorię stanowią luźni robotnicy, którzy prowadzą własną działalność i sprzedają swoje usługi bezpośrednio domostwom i poszczególnym firmom. Grupę tę stanowią zazwyczaj mężczyźni pracujący przy remontach i renowacjach. Osoby te często nie płacą podatków, nie mają legalnego pobytu. Ich los zależy od umiejętności pozyskania kolejnych zleceń od dawców⁶⁹.

Mimo nierównego traktowania w pracy, wielu emigrantów zgadza się jednak z twierdzeniem, że życie ich stało się lepsze po przyjeździe do Norwegii. 40% badanych w regionie Oslo chce sprowadzić tutaj swoją rodzinę i zintegrować się ze społeczeństwem norweskim. Większość polskich obywateli postrzega społeczeństwo norweskie jako egalitarne, które stawia sobie za cel zasypywanie różnic społecznych⁷⁰.

Walka rządu z dumpingiem socjalnym

W Norwegii panuje bardzo wyraźny podział na emigrację z powodów politycznych lub pochodzącą z łączenia rodzin oraz emigrację zarobkową. Głównym założeniem polityki integracyjnej wobec tej pierwszej grupy, która jeszcze do 2006 roku stanowiła większość wśród ogółu emigrantów, jest za-

⁶⁴ *Polonia i Oslo...*, s. 97.

⁶⁵ E. Matejko, R. Stefańska, op. cit., s.101.

⁶⁶ *Polonia i Oslo...*, s. 97.

⁶⁷ Ibidem, s. 97.

⁶⁸ Ibidem, s. 73.

⁶⁹ Ibidem, s. 98.

⁷⁰ Ibidem, s. 94.

pewnienie im udziału na rynku pracy⁷¹. Według rządu norweskiego poprzez pracę człowiek jest w stanie utrzymać siebie i rodzinę, zdobyć nowych przyjaciół, zapoznać się z inną kulturą i poczuć się częścią nowego społeczeństwa⁷². Cel ten miał być zrealizowany między innymi poprzez ustanowienie „Introduksjonsloven”, dzięki któremu w 2005 roku przyznano emigrantom prawo i obowiązek do nauki języka norweskiego i wiedzy o społeczeństwie w wymiarze 300 godzin⁷³. Ustawa ta obejmuje jednak tylko 20% ogólnej liczby emigrantów⁷⁴. Robotnicy spoza Unii mają nie tylko prawo, ale obowiązek do podjęcia danego kursu i sami muszą pokryć jego koszty, jeżeli chcą ubiegać się o pozwolenie na osiedlenie się⁷⁵. Natomiast pracownicy z Unii Europejskiej, w tym Polacy, w związku z dyrektywą unijną o wolnym przepływie usług, nie mogą być objęci powyższym rozporządzeniem, gdyż według władz norweskich działałoby to hamująco na wolność rynku. Gminy i pracodawcy mogą jednak sami zdecydować, czy chcą zaoferować darmowe nauczanie⁷⁶.

Według Jona Horgena Friberga pracownicy zagraniczni stoją przed innymi wyzwaniami niż reszta emigrantów i są one ściśle związane z uzyskaniem pełni praw na rynku pracy⁷⁷. Twierdzi on także, iż mimo to, że emigranci zarobkowi mają większe płace w Norwegii niż w swojej ojczyźnie, to są oni w większości narażeni na wykorzystywanie ze strony pracodawców. Dlatego też jakakolwiek polityka integracyjna skierowana na tę grupę odbiorców powinna opierać się na regulacji płac i warunków pracy, przestrzeganiu zasad BHP, lepszym dostępie do informacji, usług służb zdrowia i świad-

⁷¹ Det kongelige arbeids-og inkluderingsdepartement, St.meld.nr.18 (2007–2008)..., s. 12.

⁷² J. H. Friberg, *Integrering av arbeidsinnvandrere, Noen spørsmål og utfordringer i kjølvannet av EU-utvidelsen*, Fafo-notat 2006:29, s. 13.

⁷³ Det kongelige arbeids-og inkluderingsdepartement, St.meld.nr.18 (2007–2008)..., s. 107.

⁷⁴ B. Berg, op. cit., s. 87.

⁷⁵ Ibidem, s. 86.

⁷⁶ W jednym z pierwszych raportów podejmujących problem integracji emigracji zarobkowej, poddawane jest w wątpliwość, czy w ogóle ta grupa emigrantów ma zapotrzebowanie na taką politykę. Osoby te, przyjeżdżając do Norwegii, posiadają już pracę, toteż cel programów integracyjnych jest osiągnięty. Pobyt pracowników zagranicznych jest również często tymczasowy, więc zapotrzebowanie na kontakt z lokalnym społeczeństwem jest mniejsze. Poza tym uważa się, że występują tu mniejsze różnice kulturowe niż między Norwegami a obywatelami trzeciego świata. Zob. Berit Berg, op. cit., s. 85; J. H. Friberg, op. cit., s. 13.

⁷⁷ J. H. Friberg, op. cit., s. 13.

czeń⁷⁸. Jan Erik Dølvik og Jon Horgen Friberg w swoim raporcie o robotnikach ze wschodniej Europy przypominają, że rozszerzeniu Unii Europejskiej towarzyszył strach przed biednymi emigrantami ze wschodniej Europy, którzy czekali tylko, aby przyjechać do Norwegii i wykorzystać wszystkie możliwości, jakie daje państwo opiekuńcze. Autorzy podkreślają jednak, że prognozy te całkowicie się nie sprawdziły i to emigranci stali się grupą, z której pracy zaczęto czerpać ogromne korzyści. Dążąc do redukcji kosztów, część pracodawców norweskich łamie prawa pracownicze emigrantów, zmuszając ich często do życia na marginesie społecznym⁷⁹. Zjawisko to zostało określone jako dumping socjalny i zdefiniowane przez rząd norweski w następujący sposób: „Według oceny rządu dumping socjalny zagranicznych pracowników ma miejsce zarówno wtedy kiedy są oni narażeni na łamanie zasad BHP, włączając w to regulacje dotyczące czasu pracy, standardu mieszkań, i/lub kiedy oferowana jest płaca lub inne formy płatności nieakceptowalnie niskie w porównaniu z tym, co normalnie zarabiają norwescy pracownicy, lub które nie są zgodne z umowami taryfowymi, tam gdzie takie dotyczą”⁸⁰. Dumping socjalny jest uznawany przez władze norweskie jako równie szkodliwy dla pracowników i przedsiębiorców norweskich, ponieważ przyczynia się do nieuczciwej konkurencji i prowadzi do przestępczości ekonomicznej⁸¹. Dumpingiem socjalnym są objęci w szczególności Polacy, którzy wynoszą największy procent emigracji zarobkowej⁸².

Dopiero jednak dwa lata po otwarciu rynku pracy dla siły robotniczej z nowej Unii, Norwegia wprowadziła plan działania przeciwko jej nieuczciwemu wykorzystywaniu⁸³. W ten sposób rząd norweski, podobnie jak Finlandia i Islandia zaczął budować politykę integracyjną wobec nowych emigrantów z UE opartą na wprowadzaniu nowych zastrzeżeń związanych z prawem pracy i warunkami zatrudnienia⁸⁴. Pierwsze zarządzenia, które zostały wprowadzone w życie 1 maja 2006⁸⁵ dotyczyły upowszechnienia po-

⁷⁸ Ibidem, s. 15.

⁷⁹ *Den nye arbeidsinnvandringen fra øst...*, s. 3.

⁸⁰ K. Alsos, S. Evju og A. M. Ødegård, *Tjenestedirektivet og regjeringens handlingsplan mot sosial dumping*, Fafo-notat 2008:05, s. 8.

⁸¹ *Det kongelige arbeids-og inkluderingsdepartement...*, s. 19.

⁸² K. Alsos, S. Evju og A. M. Ødegård, op. cit., s. 8.

⁸³ Ibidem, s. 8.

⁸⁴ *Den nye arbeidsinnvandringen fra øst...*, s. 34. Dania i Szwecja swoją politykę integracyjną opierają na aktywnej działalności związków zawodowych, niż na zastrzaniu prawa. Związki zawodowe mają prawo do prowadzenia bojkotów i akcji sympatyzujących skierowanych przeciw firmom wykorzystującym pracowników zagranicznych.

⁸⁵ K. Alsos, S. Evju og A. M. Ødegård, op. cit., s. 8.

rozumień płacowych, tak, aby pracownicy przebywający na delegacji podlegali norweskim płacom minimalnym. Zaostrzono również środki kontroli poprzez zwiększenie kompetencji władz inspekcyjnych i częściowe przerzucenie odpowiedzialności nadzoru warunków pracy z urzędów państwowych na pracodawców, czy też firmy zlecające wykonanie usług. Dodatkowo nadano rzecznikom prawo wglądu do umów między pracownikiem a pracodawcą. Zaproponowano również wprowadzenie kart identyfikacyjnych ID-kort w budownictwie, zmiany w prawie o najmie i wynajmie siły roboczej, jak i wprowadzenie wymogu norweskich warunków płacowych i pracy w zleceniach państwowych⁸⁶.

Prawo o upowszechnieniu porozumień płacowych (*Allmenngjøringsloven*) weszło w życie już 1 stycznia 1994, równocześnie z przystąpieniem Norwegii do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Obawiano się wtedy otwarcia rynku pracy na biedniejsze kraje Unii Europejskiej takie jak Hiszpania czy Portugalia⁸⁷. Napływ cudzoziemców jednak nie nastąpił. Prawo to znalazło szersze zastosowanie dopiero po rozszerzeniu Unii w 2004 roku. Upowszechnienie umów taryfowych powierzono państwowej komisji *Tariffnemnda*⁸⁸. Do 2009 roku wprowadzono cztery główne rozporządzenia. Pierwsze dotyczy powszechnego zastosowania porozumień płacowych dla określonych przedsiębiorstw paliwowych na lądzie, następne uchwalono powszechne zastosowanie porozumień płacowych dla placów budowy w regionie Oslo. Oba rozporządzenia weszły w życie 26 czerwca 2006 roku. Pięć miesięcy później wprowadzono powszechne zastosowanie porozumień płacowych dla placów budowy na terenie całej Norwegii⁸⁹. 1 grudnia 2008 weszło w życie następne rozporządzenie o upowszechnieniu umów płacowych w przemyśle stoczniowym na terenie całego kraju⁹⁰. Dzięki temu ustanowiono minimalną płacę dla najbardziej narażonych na nieuczciwą konkurencję sektorów gospodarki jakimi jest budownictwo i przemysł stoczniowy. Nadzór nad przestrzeganiem warunków płacowych i pracy dla obcokrajowców, jak i za-

⁸⁶ Ibidem, s. 15.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ *Tariffnemnda* ustanawia, jakie poszczególne zapisy w umowach płacowych między związkami zawodowymi a pracodawcą mają dotyczyć wszystkich zatrudnionych w określonych sektorach gospodarki. Komisja ta jest organem administracyjnym i jej ustawy są prawnymi rozporządzeniami.

⁸⁹ Ibidem, s. 16.

⁹⁰ *Arbeidstilsynet, Delvis allmenngjøring av Verkstedsoverenskomsten i skips- og verftsindustrien*, <http://www.arbeidstilsynet.no/c26964/nyheter/vis.html?tid=49626>, z dnia 15.07. 2009.

sad BHP został powierzony norweskiej inspekcji pracy (Arbeidstilsynet)⁹¹, oraz osobnemu urzędowi nadzorczemu dla przemysłu naftowego i gazowego (Petroleumstilsynet)⁹². Oba te urzędy otrzymały 1 grudnia 2006 roku dodatkowe środki sankcjonujące, takie jak prawo do nałożenia grzywny na firmy łamiące prawa pracownicze czy nakaz dostosowania się do obowiązujących praw płacowych i warunków pracy grożący częściowemu lub całkowitemu zatrzymaniu budowy do momentu przedstawienia dokumentacji zgodnej z rozporządzeniami taryfowymi⁹³. Tylko pracownikom jednak dano prawo do złożenia pozwu do sądu na nieuczciwego pracodawcę⁹⁴. W latach 2006–2008 rząd przyznał 31 milionów koron na działalność obu tych urzędów nadzorczych⁹⁵.

W czerwcu 2007 roku rząd zajął się sprawą pośrednictwa pracy. Wprowadzono zaostżenia prawne dotyczące wynajmu siły roboczej pomiędzy przedsiębiorstwami produkcyjnymi oraz uregulowano kwestię związaną z autoryzacją biur pracy tymczasowej. Zaostżenie dla przedsiębiorstw dotyczyło uzgadniania warunków pracy najemnej z rzecznikami pracowników firmy w momencie, gdy liczba najętych robotników przekroczyłaby 10% stanu stałej załogi. Agencje natomiast musiały od tej pory ubiegać się o autory-

⁹¹ Arbeidstilsynet/Petroleumstilsynet czyli urzędy nadzorujące pracę są odpowiednikiem polskiej Inspekcji Pracy, jednakże w Norwegii używa się słowa „nadzór” (tilsyn) a nie „inspekcja” dla określenia danych urzędów: K. Alsos, *HMS-regler i Norge og Polen – en sammenligning*, Fafo 2007, s. 20.

⁹² Det kongelige arbeids-og inkluderingsdepartement..., s. 103.

⁹³ K. Alsos, op. cit., s. 20.

⁹⁴ K. Alsos, S. Evju og A. M. Ødegård, op. cit., s. 17.

⁹⁵ W 2007 roku Arbeidstilsynet przeprowadziła 1900 inspekcji w miejscach pracy, gdzie zatrudniani byli emigranci zarobkowi. W 60% przypadków musiano zareagować na łamanie praw dotyczących warunków pracy, choć zanotowano tendencje spadkowe. Zauważono również wyższą frekwencję wypadków na terenie pracy wśród zagranicznych pracowników niż obywateli norweskich. Arbeidstilsynet musiała zatrzymać ponad 530 razy pracę na budowach z powodu zagrożenia zdrowia i życia. Dla lepszej kontroli warunków pracy urząd ten wprowadził dodatkowo usługi informacyjne dla polskich pracowników, którzy dzięki temu otrzymali możliwość bezpośredniego zwrócenia się w swoim ojczystym języku do Arbeidstilsynet drogą telefoniczną lub przez e-mail. Zob. *Det kongelige arbeids-og inkluderingsdepartement...*, s. 104; Petroleumstilsynet wiosną 2006 roku przeprowadziła inspekcje największych obiektów technologicznych związanych z sektorem naftowym i gazowym: Melkøya, Nyhamna, Kollsnes i Kårstø. Głównym celem inspekcji było sprawdzenie skuteczności zarządzania zasadami BHP w miejscu pracy dla cudzoziemców. Jesienią tego samego roku przeprowadzono w Nyhamna wywiady z polskimi pracownikami na temat warunków płacowych i pracy oraz BHP. W czasie kontroli nie wykryto jednak większych zaniedbań związanych z zarobkami i bezpieczeństwem w miejscu pracy. Zob. K. Alsos, op. cit., s. 20.

zając, z którą związany jest obowiązek rejestracji i meldowania o swojej działalności w odpowiednich urzędach⁹⁶. Od marca 2008 wprowadzono również nowe przepisy dotyczące kontraktów państwowych na ponad milion koron, aby chronić rynek przed konkurencyjnymi i nieobjętymi okresem przejściowym firmami z nowej Unii⁹⁷. Poza tym wprowadzono prawny zakaz przydzielania zleceń publicznych firmom jednoosobowym⁹⁸.

W 2008 roku dla lepszej kontroli warunków zatrudniania pracowników zagranicznych rząd norweski wprowadził karty identyfikacyjne ID-kort na placach budowy. Wszyscy wykonawcy zostali zobligowani do wyposażenia pracowników w ID-kort i to bez względu na rodzaj działalności czy też długość jej realizacji. Pracodawca, aby zdobyć dane karty, musi zarejestrować swoją firmę i podać odpowiednie informacje do państwowego rejestru. Dzięki danym informacjom Arbeidstilsynet i władze państwowe mają lepszy przegląd skali zatrudniania obcokrajowców oraz firm ich wynajmujących⁹⁹. Państwo przerzuciło też część odpowiedzialności za nadzór na pracowników i pracodawców. 14 marca 2008 roku nadano rzecznikom reprezentującym pracowników prawo do nadzoru warunków płacowych i pracy oferowanej przez podwykonawcę. Dotyczy to firm, które operują w okręgu objętym umowami płacowymi¹⁰⁰. Prawo nadzoru jest nadane lokalnemu rzecznikowi pracowników firmy zlecającej, lub jeśli takiego brak, rzecznikowi głównego podwykonawcy. Kontrole przeprowadza się poprzez złożenie żądania przedstawienia dokumentacji płacy zgodnej z umową taryfową. Pracodawca ma obowiązek przedstawienia danych dokumentów w ciągu 3 dni od złożenia żądania¹⁰¹. W momencie, gdy rzecznik zauważy nieścisłości, może poinformować

⁹⁶ *Det kongelige arbeids-og inkluderingsdepartement...*, s. 104.

⁹⁷ Według tych przepisów pracownicy firm zagranicznych muszą otrzymywać płacę według stawek norweskich. Podmiot zlecający usługę musi otrzymać od firmy zagranicznej dokument przedstawiający zarobki i warunki pracy. Zleceniodawca ma prawo kontroli i w razie złamania danych postanowień może nałożyć odpowiednie sankcje na podwykonawcę. Zob. *Det kongelige arbeids-og inkluderingsdepartement...*, s. 105.

⁹⁸ K. Alsos, S. Evju og A. M. Ødegård, op. cit., s. 31.

⁹⁹ ID-kort jest ważna 2 lata, ale nie dłużej niż wynosi stosunek pracy. Musi ona być noszona w widocznym miejscu przez pracowników i na żądanie pokazywana m.in. władzom nadzorczym, osobie odpowiedzialnej za bezpieczeństwo na terenie budowy i koordynatorowi BHP. Na karcie widnieją bardzo szczegółowe informacje: nazwa pracodawcy lub firmy jednoosobowej, numer organizacyjny, nazwisko i zdjęcie właściciela karty, data jego urodzin, płeć, numer karty i okres jej ważności, nazwa i adres wystawcy. Zob. K. Alsos, S. Evju og A. M. Ødegård, op. cit., s. 29–30.

¹⁰⁰ *Ibidem*, s. 18.

¹⁰¹ *Ibidem*, s. 19.

o tym odpowiedni urząd nadzorczy¹⁰². Obowiązek kontroli przestrzegania umów taryfowych spoczywa też na pracodawcy. Zgodnie z rozporządzeniem z 14 marca 2008 roku zlecniodawca jest zobowiązany do zabezpieczenia, iż informacje przekazane przez niego na temat umów płacowych są faktycznie przestrzegane przez podwykonawcę. Pracodawca nie odpowiada bezpośrednio za pensje wypłacane przez podwykonawców¹⁰³ i nie ma obowiązku sprawdzać prawdziwych warunków pracy¹⁰⁴. Musi natomiast dopilnować, żeby w kontrakcie znalazła się klauzula o płacy minimalnej i dodana dokumentacja o zarobkach i warunkach pracy ze strony podwykonawcy. Jeśli warunki te nie są spełnione, obowiązkiem jego jest uregulowanie tych braków lub powiadomienie władz nadzorczych¹⁰⁵. Związki zawodowe również otrzymały prawo wglądu do umów związanych z warunkami płacy u podwykonawcy, jednak tylko na terenie objętym umowami taryfowymi¹⁰⁶.

Sukces polityki integracyjnej zależy również od dostępu emigrantów zarobkowych do informacji. Dlatego w latach 2007–2008 norweskie Ministerstwo Pracy (Arbeids-og inkluderingsdepartement) zajęło się wdrażaniem projektu o lepszym udostępnieniu informacji związanych z prawami i obowiązkami zagranicznych pracowników i firm¹⁰⁷. Informacje te zostały umieszczone m.in. na portalach norweskich ambasad, europejskiej służby zatrudnienia Eures (www.eures.no) czy też na anglojęzycznym www.norway.no¹⁰⁸. Z inicjatywy norweskiej Inspekcji Pracy, Policji, Urzędu Podatkowego i Ministerstwa Spraw Zagranicznych utworzono w Oslo Centrum Obsługi Pracowników Zagranicznych. Można tam nie tylko zdobyć informacje w języku polskim, ale również uregulować wszystkie formalne sprawy związane z kartą podatkową, złożeniem podania o pozwolenie na pracę/pobyt czy też zameldowaniem¹⁰⁹.

Rząd norweski bardzo pozytywnie ocenia skutki importu siły roboczej z Unii Europejskiej. W wydanym w 2008 roku Stortingsmelding dotyczącym emigracji zarobkowej, uważa się, że ma ona korzystny wpływ na rozwój dobrobytu w państwie. Pracownicy zagraniczni przyczyniają się do pokrycia

¹⁰² Ibidem, s. 20.

¹⁰³ Ibidem, s. 21.

¹⁰⁴ Ibidem, s. 23.

¹⁰⁵ Ibidem, s. 22.

¹⁰⁶ *Den nye arbeidsinnvandringen fra øst...*, s. 42.

¹⁰⁷ *Det kongelige arbeids-og inkluderingsdepartement...*, s. 179.

¹⁰⁸ Ibidem, s. 181.

¹⁰⁹ Centrum Obsługi Pracowników Zagranicznych, <http://www.sua.no/pl.html>, data 17.07.2009.

zapotrzebowania na siłę roboczą i przez to usuwają wąski przekrój na rynku pracy, co natomiast wpływa hamująco na wzrost cen i kosztów, jak i powoduje wzrost produkcji¹¹⁰. Dlatego też rząd zakłada, że europejski rynek pracy będzie główną areną rekrutacji nowych pracowników¹¹¹. I w odróżnieniu od wcześniejszej protekcyjnej polityki państwa, władze norweskie uważają, że to firmy powinny decydować o tym, kto będzie rekrutowany z zagranicy, a rolą państwa ma być usprawnienie czasu rozpatrywania podań¹¹². W ten sposób Norwegia wychodzi naprzeciw zapotrzebowaniom sektora prywatnego i paliwowego.

Dla lepszego poznania potrzeb nowej emigracji zarobkowej oraz efektywnej walki z dumpingiem socjalnym powstało również wiele raportów opisujących rzeczywistość emigrantów z nowej Unii, a zwłaszcza Polaków, którzy stanowią największy jej odsetek. Pierwszą tego typu inicjatywą były wydawane od 2005 roku przez Wydział ds. Integracji i Różnorodności Kulturowej (IMDi) coroczne raporty o nazwie Integreringsbarometeret (Barometr integracyjny). Mają one na celu badania nastawienia obywateli do emigrantów i polityki integracyjnej¹¹³. Od 2006 roku centrum badawcze Fafo zaczęło wydawać serie raportów na temat emigracji zarobkowej z byłego bloku wschodniego. Raporty te powstały na zlecenie IMDi, Ministerstwa Pracy (Arbeids- og inkluderingsdepartementet) oraz Państwowego Instytutu Badawczego (Norges Forskningsråd)¹¹⁴. Natomiast IMDi poświęciło w 2007 roku corocznie wydawaną publikację Integreringskartet (Karta Integracyjna) pracownikom z „nowej” Unii. Przedstawiono tam wypowiedzi ekspertów i naukowców dotyczące wyzwań i planów związanych z integracją tej

¹¹⁰ *Det kongelige arbeids-og inkluderingsdepartement...*, s. 11.

¹¹¹ *Ibidem*, s. 16.

¹¹² *Ibidem*, s. 20.

¹¹³ *Integreringsbarometer 2005*, Integrerings- og mangfoldsdirektoriet, rapport 2-2006, s. 7.

¹¹⁴ Spośród raportów Fafo warto wymienić raport z 2006 roku dotyczący celów polityki integracyjnej oraz warunków pracy Polaków autorstwa Jona Horgena Friberga pod tytułem *Integrering av arbeidsinnvandrere, Noen spørsmål og utfordringer i kjølvannet av EU-utvidelsen*. Rok później powstał przy udziale powyższego autora raport o Polonii w Oslo (w 2007 roku pracowało tam 18% polskich emigrantów znajdujących się w Norwegii). Badania te zostały przeprowadzone przy pomocy polskiego Centrum Badań Migracyjnych przy Uniwersytecie Warszawskim i dotyczyły sytuacji Polaków w regionie Oslo, ich warunków pracy i życia. Wnioski z danego raportu miały pomóc w wyborze środków, które uchronią zagranicznych pracowników przed nieuczciwymi pracodawcami i przyczynią się do lepszej integracji emigrantów z lokalnym społeczeństwem. Fafo wydał również raport na temat realizacji rządowego planu zwalczania dumpingu socjalnego

grupy społecznej¹¹⁵. W odpowiedzi na tę publikację Państwowy Instytut Badawczy wydał raport „Vi blir...” („Zostaniemy”) w którym przedstawił opinie emigrantów z Polski i krajów bałtyckich zarejestrowanych w Folkeregistret na temat ich potrzeb integracyjnych i planów na przyszłość¹¹⁶. Instytut ten utworzył również program IMER dotyczący międzynarodowej migracji i stosunków etnicznych panujących w Norwegii. Wiosną i zimą 2008–2009 w ramach tego programu przeprowadzono badania na temat nowej emigracji zarobkowej ze wschodniej i środkowej Europy¹¹⁷.

W politykę integracyjną angażują się też władze na szczeblu lokalnym. Przykładem jest tutaj gmina Verran, która od stycznia 2009 roku wprowadziła program skierowany do polskich emigrantów zarobkowych. W regionie tym przebywa około siedemset Polaków, z których większość pracuje w firmie Fosdalen Industrie AS zajmującej się produkcją konstrukcji stalowych dla przemysłu naftowego. Program jest sponsorowany przez gminę, województwo Nord-Trøndelag oraz Fosdalen Industrie AS. Jego celem jest udzielenie pomocy emigrantom w zdobyciu mieszkań, udoskonalenie funkcjonowania lokalnych urzędów, nauczanie języka, organizacja czasu wolnego i lepsza integracja z lokalnym społeczeństwem. Gmina dąży do ułatwienia emigrantom osiedlenia się na jej terenie, by móc korzystać z ich potencjału¹¹⁸. W skal ogólnokrajowej władze lokalne dbają przede wszystkim, aby dzieci emigrantów, które nie znają języka norweskiego miały możliwość jego darmowej nauki. Często tworzone są roczne specjalne klasy wprowadzające, gdzie przygotowuje się dzieci do nauki w norweskiej szkole. Podczas dalszej edukacji uczniowie uczęszczają na zajęcia z języka ojczystego i mają możliwość dwujęzycznego nauczania wszystkich przedmiotów. Częstotliwość tych zajęć zależy głównie od możliwości finansowych danej gminy¹¹⁹.

Oprócz władz państwowych w integrację pracowników zagranicznych zaangażowały się również norweskie związki zawodowe na czele z Fellesforbundet. W celu zapobieżenia marginalizacji obcokrajowców w życiu społecznym i robotniczym, Fellesforbundet rozpoczął w 2004 roku aktyw-

¹¹⁵ *Integreringskart 2007, Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus*, IMDi – rapport 9-2007.

¹¹⁶ *Vi blir...*, s. 2.

¹¹⁷ *Den nye arbeidsinnvandringen fra øst...*, Przedmowa.

¹¹⁸ Verran Kommune, *Bakgrunnen for prosjektet*, <http://www.verran.kommune.no/bakgrunn.124021.no.html>, data 29.06.2009.

¹¹⁹ *Arbeidsinnvandring konsekvenser for det kommunale apparatet*, IMDi-rapport 1-2009, s. 20–21.

ną politykę zorganizowania Polaków¹²⁰. Jednym z pierwszych sukcesów ruchu związkowego było podpisanie w 2006 roku umowy płacowej pomiędzy Fellesforbundet a Adecco, firmą pośredniczącą, która wówczas zatrudniała około 1900 polskich pracowników. Umowa ta dotyczyła branży budowlanej¹²¹. Inne związki jak Tømrer og Byggefagforening (Związek Zawodowy Cieśli i Budowlańców) i Byggningsarbeiderforening (Związek Robotników Budowlanych) z Oslo zatrudniły pracownika ze znajomością języka polskiego, aby móc udzielać informacji i wsparcia dla zgłaszających się do nich Polaków, które dotyczą m.in. podatków, świadczeń socjalnych czy też nie wypłaconych pensji¹²². W 2007 roku związek Tømrer og Byggefagforening doczekał się dwóch polskich członków w zarządzie¹²³. Tak aktywna działalność ruchu robotniczego nie jest niczym wyjątkowym w Skandynawii. W Szwecji związkowi zawodowcy powierzono całą działalność kontrolną nad warunkami pracy robotników zagranicznych¹²⁴.

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej wielu Polaków skorzystało z możliwości podjęcia pracy w bogatszych krajach europejskich. Liczono na wysokie pensje, stabilizację finansową i możliwość rozwoju zawodowego. Jednym z takich „rajów” miała być Norwegia. Kraj o prorodzinnej polityce, dużym zapotrzebowaniu na siłę roboczą i bardzo korzystnych wynagrodzeniach wydawał się idealnym miejscem do rozpoczęcia kariery zawodowej. Rząd norweski, zdając sobie sprawę z dużego zainteresowania rynkiem pracy ze strony biedniejszych członków Unii, zdecydował się na wprowadzenie okresu przejściowego, w czasie którego cudzoziemców można było zatrudniać wyłącznie na pełen etat z płacą adekwatną dla danego zawodu w Norwegii. W praktyce okazało się, że przepisy te można łatwo obejść poprzez zatrudnienie firm zagranicznych, które nie zostały objęte okresem przejściowym oraz poprzez wykorzystanie luk prawnych, takich jak brak ustanowionej płacy minimalnej. Od momentu rozszerzenia Unii do 2006 roku przybyło tutaj kilkadziesiąt tysięcy polskich pracowników, z których większość pracowała nielegalnie lub za stawki dużo niższe niż te, które obowiązywały norweskich niewykwalifikowanych robotników bez doświadczenia. Powstało również wiele firm pośredniczących i usługowych, które wykonywały zlecenia

¹²⁰ *Polonia i Oslo...*, s. 85.

¹²¹ *Ibidem*, s. 79 i 80.

¹²² Roy Pedersen, *Integrering krever nytenkning og handling*, Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus, Integreringskart 2007, IMDi – rapport 9-200, s. 151.

¹²³ B. Berg, *op. cit.*, s. 85.

¹²⁴ *Den nye arbeidsinnvandringen fra øst...*, s. 34.

dla norweskich przedsiębiorców, bazując wyłącznie na pracownikach z Polski. Wykorzystywania emigrantów z nowej Unii nie dało się jednak ukryć. Wiele opublikowanych raportów i artykułów w latach 2006–2008 dotyczących Polonii wskazywało na łamanie podstawowych warunków pracy i wynagrodzeń. Rząd norweski zdefiniował to jako dumping socjalny i dążył do stworzenia takich rozwiązań prawnych, które uniemożliwiłyby jego stosowanie. Podobne zjawisko w Norwegii wystąpiło już wcześniej. W latach 60. i 70. minionego wieku tych samych problemów doświadczyli emigranci zarobkowi z Bliskiego Wschodu. Dopiero w latach 90., w obliczu panującego wśród nich bezrobocia, które zagrażało stabilności systemu socjalnego, rząd zdecydował się na wprowadzenie polityki integracyjnej. Uznano wówczas wykształcenie i kompetencje emigrantów, które zdobyli oni w swoich krajach ojczystych. Zaoferowano im darmowy kurs języka norweskiego i dopuszczono do stanowisk kierowniczych. Tego typu polityki integracyjnej nie prowadzi się w stosunku do nowych emigrantów zarobkowych, ograniczając ją do zaostrzania Prawa Pracy. Państwu norweskiemu najwyraźniej nie zależy na pełnej integracji pracowników z „nowej” Unii ze społeczeństwem. Są raczej traktowani jako dodatkowe zasoby potrzebne do pokrycia tymczasowego zapotrzebowania na rynku pracy. Emigranci zarobkowi mają funkcjonować według pewnych standardów, tak aby nie szkodzili norweskiemu modelowi pracy, nie przyczyniali się do zaniżania dochodów państwa pochodzących z podatków i najlepiej nie obciążali systemu świadczeń społecznych. ♦

Norway's policy on integration towards new economic emigration from Poland 2004–2009

The aim of this article is to present the main assumptions of Norway's integration policy towards Polish labour emigrants after the access of Poland to the European Union in 2004. Norway, as a member of the European Economic Area, participates in the European Union's single market that among others ensures free movement of people and services. As a result, more than one hundred thousand Polish citizens have taken up employment in this Nordic country during last 5 years. At present, they constitute the largest national minority in Norway.

Even though Norway introduced transitional period to protect their market against cheap manpower, many Norwegian as well as Polish companies found their way to employ specialists from previous Eastern Bloc with remuneration below the minimum accepted in particular branches. Therefore, many labour emigrants found themselves on the periphery of Norwegian society along with bad living conditions, unregulated working time and devoid of any rights to welfare. This situation was de-

financed by Norwegian government as a social dumping and since 2006 new regulations have been introduced in order to limit this unfair competition. However, the biggest emphasis has only been put on exacerbation of labour law and popularization of collective wage agreements. Norwegian authorities decided to exclude labour emigrants from full participation in the integration policy that includes among others free courses in Norwegian language or recognition of education.

Moreover, the article tries to depict the outline of history of labour migration in Norway, reasons for current migration, mechanisms of recruitment, working and living conditions of Polish emigrants, and the general conceptions for future import of workforce to Norway. All these issues are to give a wider picture of the main challenges connected with the modern phenomenon of free movement of people between countries with different standards of living and regulations within Central and Western Europe.