

*Anna Kobierecka*

## **Kształt szwedzkiej polityki imigracyjnej i integracyjnej w świetle aktualnych tendencji w imigracji zarobkowej**

W dzisiejszych czasach zwiększonej mobilności i ciągle postępującej globalizacji masowa imigracja jest istotnym aspektem stosunków międzynarodowych. Jest również zjawiskiem wieloaspektowym, dotyczącym różnorodnych poziomów funkcjonowania państwa. Migracje można także uznać za zjawisko jednocześnie pociągające za sobą pozytywne, jak i negatywne skutki. Może bowiem być źródłem wielu zagrożeń dla państwa w kontekście wewnętrznym, takich jak niepokoje społeczne, kryzysy polityczne, wzrost bezrobocia, wzrost przestępczości – oraz międzynarodowym, przede wszystkim takie obszary jak handel ludźmi, przemyt, przestępczość wykraczająca poza granice jednego państwa, zagrożenia terrorystyczne. Są to aspekty powodujące, iż migracje nie mogą pozostawać niekontrolowane i nieograniczone, tak jak to miało miejsce szczególnie po zakończeniu II wojny światowej. Jest to zatem temat ważki, istotny z punktu widzenia zarówno władz państwowych dążących do zapewnienia bezpieczeństwa państwa w wymiarze wewnętrznym, ale także na płaszczyźnie stosunków międzynarodowych. Organizacje międzynarodowe, szczególnie zaś Unia Europejska, podejmują coraz wyraźniejsze dążenia do usystematyzowania zagadnienia migracji międzynarodowych i zwalczania zagrożeń z nich wynikających. Tematem niniejszego artykułu będzie jedynie pewien wycinek zjawiska masowych migracji międzynarodowych dotyczący ich odmiany zarobkowej – jednej z najpopularniejszych form migracji w XX i XXI w., analizowany na przykładzie szwedzkich rozwiązań w tym zakresie. Artykuł będzie miał zatem na celu uwypuklenie, jak bardzo w dzisiejszych czasach istotne są regulacje w zakresie imigracji zarobkowej. Przypadek Szwecji ma tu być przykładem stosowanych rozwiązań, ich ciągłego udoskonalania i skuteczności.

Początki imigracji zarobkowej do Szwecji to okres bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej a jej koniec datuje się na przełom lat 60. i 70., kiedy to imigrację

do Szwecji zdominowały przyjazdy o charakterze uchodźczym. Sytuacja międzynarodowa, nowy charakter imigracji, zagrożenia z niej wynikające oraz zmieniające się realia w danym kraju wpływały na to, w jakim kierunku ewoluowała polityka imigracyjna i integracyjna państwa tworzona z myślą o imigrantach zarobkowych. Aktualnie można zaryzykować stwierdzenie, iż Szwecja ponownie otwiera się na imigrantów zarobkowych, o czym świadczą zmiany zachodzące zwłaszcza w regulacjach prawnych dotyczących polityki imigracyjnej. Dowodem na zmianę podejścia do migracji zarobkowych są również kolejne strategie integracyjne tworzone przez państwo a przeznaczone dla obcokrajowców podejmujących bądź planujących podjęcie zatrudnienia w Szwecji.

Szwecja w okresie II połowy XX w. przeszła wyraźną ewolucję zarówno polityki imigracyjnej, jak i integracyjnej, zwłaszcza w wymiarze imigracji zarobkowej. Po zakończeniu II wojny światowej braki na szwedzkim rynku pracy były uzupełniane pracownikami napływającymi z zagranicy. Szczególnie popularna wówczas była migracja zarobkowa między sąsiednimi państwami – Norwegią, Finlandią i Danią. Napływający pracownicy zasilali niemalże wyłącznie sektor przemysłowy, dominujący wówczas w szwedzkiej gospodarce. Zapotrzebowanie wielu szwedzkich fabryk było na tyle duże, iż państwo z czasem samo zaczęło inicjować napływ pracowników podpisując umowy i zakładając filie rekrutujące pracowników w takich krajach jak między innymi Austria czy Włochy<sup>1</sup>. Napływ obcokrajowców odbywał się w tym okresie dość swobodnie a w szwedzkim ustawodawstwie nie funkcjonowały wówczas ściśle określone ramy instytucjonalno-prawne odpowiedzialne za imigrantów i ich napływy do kraju.

Sytuacja stopniowo zaczęła zmieniać się dopiero w okresie lat 60. Wówczas niezwykle wpływowe w Szwecji związki zawodowe zaczęły dostrzegać potencjalne zagrożenie wynikające z masowej imigracji zarobkowej dla szwedzkiego rynku pracy i pracowników. Zagrożenie dostrzegano głównie w konkurencyjności cenowej zagranicznych pracowników oraz firm podejmujących pracę w Szwecji, głównie z branży budowlanej<sup>2</sup>. Obawa przed nadmiernym napływem zagranicznych pracowników oraz

---

<sup>1</sup> Zjawisko to można było zaobserwować w latach 50. i 60. Potrzeba inicjowania imigracji zarobkowej była na tyle duża, że szwedzka Rada Rynku Pracy (Arbetsmarknadsstyrelsen) stworzyła specjalny system masowych transferów zawodowych w porozumieniu z firmami, lokalnymi związkami zawodowymi, lokalnymi władzami w Szwecji, ale też za granicą. Ze specjalnego programu korzystały przede wszystkim koncerny z branży przemysłu ciężkiego, drzewnego, tekstylnego, ale też hotelarstwa. W ówczesnym okresie pracownicy byli głównie rekrutowani przez szwedzkie firmy jeszcze na terenie swojego kraju ojczystego, do którego wysyłano delegacje największych szwedzkich koncernów, takich jak Atlas Capco, ASEA czy SKF. Rekrutowano między innymi z takich krajów, jak Niemcy, Austria, Włochy, Belgia i Holandia. K. Scott, *The Immigrant Experience. Changing Employment and Income Patterns in Sweden 1970–1992*, Lund 1999, s. 38.

<sup>2</sup> Naciski ze strony związków zawodowych doprowadziły między innymi do zablokowania prac budowlanych prowadzonych w Vaxholm pod Sztokholmem przez łotewską firmę Laval&Partneri zatrud-

ich nieuniknionym wpływie na poziom bezrobocia oraz płac stała się czynnikiem mobilizującym nie tylko związki zawodowe, ale również samych decydentów do pracy nad polityką imigracyjną i integracyjną obcokrajowców. Pierwsze regulacje ograniczające imigrację zarobkową wprowadzono na początku lat 60. Dotyczyły one głównie zaostrzenia wymogów formalnych, między innymi ubiegania się o pozwolenie na pobyt oraz podejmowanie pracy jeszcze w kraju pochodzenia a przed przybyciem do Szwecji<sup>3</sup>. Kolejnym krokiem było wprowadzenie obowiązku opłacania pracowników podczas odbywania przez nich kursów językowych<sup>4</sup>. Sukcesem związków zawodowych okazało się z czasem przeforsowane zapewnienie określania zapotrzebowania przez nie rynku pracy oraz określanie, czy braki na rynku pracy mogą być zaspokojone przez Szwedów, czy też konieczne będzie otwarcie granic dla pracowników zagranicznych. Na początku lat 70. formalnie zamknięto granice Szwecji dla pracowników zagranicznych<sup>5</sup>, z wyłączeniem obywateli państw nordyckich i skandynawskich, którzy mieli zapewniony swobodny dostęp do szwedzkiego rynku pracy oraz zapewnioną swobodę przemieszczania się na obszarze Szwecji, Norwegii, Danii, Finlandii oraz w późniejszym okresie również Islandii<sup>6</sup>.

Okres od początku lat 70. to zdecydowana dominacja imigracji uchodźczej a także imigracja w ramach procesu łączenia rodzin. Kierunki z jakich przybywali obcokrajowcy rozszerzały się w związku z konfliktami regionalnymi, szczególnie zaś wybuchającymi na Bałkanach i Bliskim Wschodzie. Wkrótce to właśnie przybysze z tych regionów zaczęli dominować w statystykach prowadzonych przez Szwedzki Urząd ds. Migracji. Znaczna odmienność kulturowa imigrantów i wyraźna nieufność szwedzkich pracodawców względem pracowników spoza obszaru Europy przyczyniły się do podjęcia tematu regulacji w zakresie imigracji zarobkowej oraz włączenia kwestii zatrudnienia w strategię integracyjne państwa. Pierwsza oficjalna strategia integracyj-

---

niająca rosyjskich i łotewskich pracowników, właśnie ze względu na ich niższe stawki płacowe w stosunku do tych przewidzianych dla pracowników szwedzkich firm budowlanych. M. Zarembą *Polski hydraulik i inne opowieści ze Szwecji*, Wołowiec 2008, s. 17.

<sup>3</sup> P. Beveiandei, *Immigrant Employment Integration and Structural Change in Sweden, 1970–1995*, Södertälje 2000, s. 9.

<sup>4</sup> A. Geddes, *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, London 2003, s. 108.

<sup>5</sup> Na początku lat 70. powołano Szwedzką Konfederację Związków Zawodowych, która nakłoniła związki do zablokowania wydawania pozwoleń na pracę dla obywateli państw spoza obszaru nordyckiego. W praktyce oznaczało to niemalże całkowite wstrzymanie imigracji zarobkowej spoza obszaru nordyckiego. Zob. T. Bengtsson, C.L. Lundh, K. Scott, *From Boom to Bust. The Economic Integration of Immigrants In Post War Sweden*, Oxford 2005.

<sup>6</sup> W 1954 r. utworzono wspólny rynek na obszarze państw nordyckich, dzięki czemu obywatele tych państw mieli pełną swobodę w przemieszczaniu się, osiedlaniu oraz podejmowaniu pracy. Jedynym krajem, który w pełnym wymiarze nie przystąpił do porozumienia była Islandia, która zdecydowała się na taki krok dopiero po rewizji układów w 1982 r. E. Lundberg Lithman, *Immigration and Immigrant Policy in Sweden*, [b.m.w.] 1987, s. 7–8.

na uwzględniająca działania w zakresie rynku pracy została ogłoszona w 1975 r. Problem zatrudnienia imigrantów i niemalże stale wzrastający poziom bezrobocia w tej grupie spowodowały, iż działania integracyjne dla obcokrajowców w zakresie polityki zatrudnienia na stałe wpisały się w ramy państwowych strategii integracyjnych. Również ewoluowało ustawodawstwo w zakresie możliwości imigracji zarobkowej do Szwecji. Schemat zmian miał charakter stałego i systematycznego zaostrzania wprowadzanych regulacji aż do całkowitego, przynajmniej formalnie, zablokowania możliwości imigracji zarobkowej. Wraz z początkiem XXI w. jednak sytuacja zaczęła ulegać przemianie. Powolne ograniczanie zasięgu szwedzkiego państwa dobrobytu, spowodowane kryzysem gospodarczym oraz wyraźnym starzeniem się szwedzkiego społeczeństwa niebędącego w stanie ponosić wysokich kosztów utrzymania szerokiego wachlarza wsparcia socjalnego ze strony państwa przyczyniło się do ponownego zwrócenia się ku liberalniejszej polityce imigracji zarobkowej.

Najnowsze regulacje dotyczące imigracji zarobkowej w Szwecji weszły w życie 15 grudnia 2008 r. w związku z ponownie zmieniającymi się realiami na szwedzkim rynku. Ich najogólniejszym postanowieniem jest dopuszczenie możliwości rekrutowania pracowników przez firmy działające na obszarze Szwecji wśród obywateli państw trzecich, jeśli ich zapotrzebowanie nie zostało zaspokojone na drodze rekrutacji krajowej, bądź w państwach należących do UE i EOG. Główna zmiana polega na zniesieniu możliwości użycia prawa weta przez szwedzkie związki zawodowe wobec takich działań pracodawców. Zachowano natomiast obowiązek pracodawców zamieszczenia oferty pracy zarówno w Szwecji, jak i na EURES<sup>7</sup> oraz zapewnienia takich samych warunków pracy i płacy jak dla rodowitych mieszkańców<sup>8</sup>. Ułatwiono także udział obcokrajowców w rozmowach kwalifikacyjnych (poprzez wydłużenie okresu obowiązywania tymczasowych pozwoleń na pobyt) a także wprowadzono ułatwienia dla studentów, którzy ukończyli jeden semestr studiów bądź kursy obejmujące w sumie 30 punktów ECTS. Odtąd mieli oni prawo do aplikowania o przyznanie im pozwolenia na pobyt i pracę w Szwecji, bez konieczności jej wcześniejszego opuszczenia<sup>9</sup>. Są to znaczące udogodnienia pozwalające na łatwiejsze podjęcie decyzji o pozostaniu i zatrudnieniu się w Szwecji ze względu na istotne obniżenie kosztów związanych z udziałem w procesie rekrutacyjnym. Jeśli obcokrajowiec zostanie zatrudniony, nie jest zmuszony do ponoszenia dodatkowych kosztów podróży do kraju

<sup>7</sup> EURES to Europejski Portal Mobilności Zawodowej, który jest siecią koordynacji i współpracy między służbami zatrudnienia oraz ich partnerami na rynku pracy. EURES wspiera mobilność w dziedzinie zatrudnienia na poziomie międzynarodowym w krajach należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

<sup>8</sup> P. Pogodzińska, *Integracja i przeciwdziałanie, dyskryminacji imigrantów na szwedzkim rynku pracy*. Instytut Spraw Publicznych, <http://www.isp.crg.pl/upio:jds/fiemanager/dyskrym'nacjamigrantowna-rynkpt,pracy-Szwecja.pdf>, odczyt z dn. 05.01.2014.

<sup>9</sup> *New rules for labour immigration*, Ministry of Justice, luty 2009, s. 2.

pochodzenia w celu dopełnienia wszelkich koniecznych formalności dotyczących uzyskania wymaganych prawnie pozwoleń.

Inną ważną zmianą jest zniesienie „monopolu” Szwedzkiego Urzędu Pracy w zakresie określania dostępności w ramach zasobów krajowych specjalistów z danych branż, co do momentu wprowadzenia nowej polityki imigracji zarobkowej było czynnikiem hamującym tą imigrację. Obecnie firmy mają pełną samodzielność w określaniu własnych potrzeb rekrutowania pracowników i dzięki temu wpływają na procedury rozpatrywania wniosków o przyznanie pozwoleń na pracę i pobyt oraz na podejmowane przez Radę ds. Migracji decyzje. Urząd Pracy został również pozbawiony, na rzecz Szwedzkiej Rady ds. Migracji, kompetencji w zakresie kontrolowania dostępności ofert pracy dla pracowników z państw unijnych i obszaru EOG. Bez zmian natomiast pozostały kwestie dotyczące samych warunków zatrudnienia, a więc musi pozostać spełniony wymóg oferowania pracownikom zagranicznym tych samych warunków zatrudnienia co pracownikom już przebywającym w Szwecji. Oceny proponowanych warunków zatrudnienia dokonują związki zawodowe a pracodawcy mają obowiązek umożliwić im dokonanie takiej oceny<sup>10</sup>. Powyżej opisane procedury mają na celu zapobieganie nieczystej konkurencji na rynku pracy, a także zwalczanie nieuczciwego stosowania dumpingu w zakresie socjalnym (różnice w płacy, warunkach zabezpieczeń socjalnych pracowników). Wpisuje się to idealnie w realizację założeń budowania egalitarnego społeczeństwa, w którym wszyscy bez względu na pochodzenie mogą cieszyć się z tych samych podstawowych praw. Z drugiej strony, rodzi to również pytanie o faktyczne cele takiej polityki związków zawodowych. Czy faktycznie działają w obronie interesów pracowników zagranicznych, czy może jednak w obronie własnych wysokich stawek płacowych.

Korzystnym z punktu widzenia imigrantów podejmujących pracę w Szwecji jest wprowadzenie trzymiesięcznego okresu przejściowego w sytuacji, gdy imigrant straci pracę mimo ważnego jeszcze pozwolenia tymczasowego. Może się tak stać ze względu na jego rezygnację z posady, zamknięcie firmy, w której był zatrudniony, bądź jego zwolnienie ze względu na redukcję etatów. W sytuacji takiej, jego pozwolenie na pobyt tymczasowy nie jest automatycznie anulowane a otrzymuje on trzy miesiące stanowiące okres przejściowy na znalezienie nowego zatrudnienia. Jeśli jednak to się nie stanie, pozwolenie na pobyt tymczasowy zostanie cofnięte<sup>11</sup>. Wprowadzenie takiej procedury jest znaczącym ułatwieniem dla imigracji o charakterze zarobkowym. Dzięki niej bowiem, podjęcie ryzyka związanego z rozpoczęciem pracy w obcym kraju jest nieco minimalizowane a imigrant ma dodatkowy czas na poradzenie sobie z trudną sytuacją.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 2–3.

Powyższe ułatwienia wprowadzone na koniec 2008 r., które sugerują ponowne i stopniowe otwieranie się Szwecji na imigrację zarobkową, mają przełomowy charakter nie tylko w rozumieniu ich rewolucyjności w odniesieniu do zmian proceduralnych, o ile w kontekście istotnej zmiany w podejściu do samej imigracji zarobkowej. W 2009 r. liczba pozwoleń na pracę osiągnęła poziom 14 500, to niemalże 50% więcej niż w 2008 r.<sup>12</sup> Te dane bez wątpienia mogą świadczyć o wpływie nowej polityki imigracji zarobkowej. Do końca 2011 r. Szwedzka Rada ds. Migracji wydała 14 722 pozwoleń na pracę, z czego aż 1053 zostały wydane studentom obcego pochodzenia. W roku kolejnym pozwoleń na pracę wydano jeszcze więcej, bowiem aż 16 543, w tym 1203 dla studentów<sup>13</sup>. Widać zatem, iż liczba imigrantów zarobkowych stale wzrasta, co bez wątpienia jest wynikiem zmian wprowadzanych w prawie imigracyjnym. Choć nie ma jeszcze uaktualnionych danych z 2013 r., można przypuszczać, iż tendencja ta nie uległa osłabieniu, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, iż w porównaniu z 2012 r. liczba osób, które uzyskały w Szwecji azyl niemalże podwoiła się<sup>14</sup>.

Istotnym krokiem w kształtowaniu aktualnej polityki imigracyjnej Szwecji jest także zawiązanie w 2011 r. porozumienia pomiędzy rządem z Fredrikiem Reinfeldtem<sup>15</sup> na czele a opozycyjną Partią Zielonych, dotyczącego wprowadzania kolejnych zmian w polityce imigracyjnej i zwiększania otwarcia się Szwecji na obcokrajowców. Aktualnie wprowadzane zmiany w tej polityce zmierzają do zniwelowania negatywnego, w odczuciu aktualnego rządu, wpływu wcześniejszej propagandy rozpowszechnianej przez antyimigracyjnych Szwedzkich Demokratów. Nowe porozumienie między innymi przewiduje przyznanie nielegalnym imigrantom praw w zakresie dostępu do darmowej edukacji i opieki zdrowotnej. Inną zmianą jest wprowadzanie nowych form identyfikowania pokrewieństwa osób starających się o wjazd do Szwecji na podstawie procedury łączenia rodzin. Kwestia ta została naświetlona ze względu na szczególnie trudną sytuację somalijskich imigrantów, którzy często nie dysponują żadną oficjalną dokumentacją potwierdzającą ich tożsamość. W związku z tym rząd chce wspierać rozwój technologii związanych z analizowaniem materiału genetycznego. Przewiduje się, iż wcielanie w życie nowych postanowień będzie znaczącym obciążeniem dla szwedzkiego budżetu. Szacowany koszt ich implementacji to około 1,7 miliarda szwedzkich koron<sup>16</sup>, jednak faktyczny koszt może okazać się znacznie wyższy, gdyż trudno jest

<sup>12</sup> *International Migration Outlook* SOPEMJ 20 P, OECD, s. 324.

<sup>13</sup> Dane pochodzą z informacji statystycznych zamieszczonych na stronie internetowej Szwedzkiej Rady ds. Migracji. Zob. [www.imgratioisveicet.se](http://www.imgratioisveicet.se).

<sup>14</sup> W 2012 r. pozytywnie rozpatrzono 12 576 wniosków azylowych, zaś w 2013 r. aż 22 143. [http://www.migi-at/or.sver.cei.se/do\\_wnload/'18.5e3338SfK\)cl29ba6312b27'1386247136302/Avgjorda+asyl%C3%A4renden+2013+-+Asylum+desicions+2013.pdf](http://www.migi-at/or.sver.cei.se/do_wnload/'18.5e3338SfK)cl29ba6312b27'1386247136302/Avgjorda+asyl%C3%A4renden+2013+-+Asylum+desicions+2013.pdf), odczyt z dn. 06.01.2014.

<sup>15</sup> Fredrik Reinfeldt to szwedzki polityk, stojący na czele Umiarkowanej Partii Koalicyjnej, od października 2006 r. premier Szwecji.

<sup>16</sup> *Sweden in „Historie” Deal on Immigration Policy*, 03.03.2011, <http://www.thelocal.se/32374/2010303/03.01.20M>.

oszacować ilu nielegalnych imigrantów faktycznie korzysta z systemu edukacji czy opieki medycznej.

Obecnie Szwecja musi stawić czoła własnym, wewnętrznym zagrożeniom, jakimi są między innymi starzejące się społeczeństwo oraz niski odsetek narodzin. Te dwa czynniki powodują, iż w przyszłości utrzymanie państwa opiekuńczego w dzisiejszym kształcie może być niemożliwe ze względu na ogromne koszty jego funkcjonowania i zbyt małą liczbę osób pracujących na jego utrzymanie. Jednym, ale nie jedynym, rozwiązaniem tego problemu może być ponowne, większe otwarcie się na imigrację zarobkową i wykorzystanie potencjału innych państw w zakresie siły roboczej. Dotyczy to oczywiście państw spoza obszaru unijnego czy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, gdyż między tymi państwami istnieje pełna swoboda w ruchu transgranicznym i podejmowaniu zatrudnienia w państwach należących do tych organizacji. Aktualna polityka imigracyjna Szwecji ewidentnie od początku XXI w. zmierza ku większej liberalizacji. Widoczne jest nastawienie proimigracyjne, szczególnie zaś w kontekście imigracji zarobkowej, w kierunku której po kilkudziesięciu latach negatywnego stosunku wobec tego zjawiska rząd Szwecji znów się zwraca. Ciekawym jest także podjęcie decyzji o dopuszczeniu nielegalnych imigrantów do bezpłatnej edukacji i opieki zdrowotnej. Wszelkie wprowadzane zmiany mogą w przyszłości skutkować zwiększeniem się liczby napływających imigrantów, a także wydawanych pozwoleń na podejmowanie pracy w Szwecji. Zmiana nastawienia szwedzkich polityków może w dużej mierze wynikać z problemów związanych ze zjawiskiem starzejącego się społeczeństwa, niskiego przyrostu naturalnego a co za tym idzie z coraz większymi ciężarami wynikającymi z utrzymania rozbudowanego państwa opiekuńczego. Ponadto, Szwecja od lat cierpi na niedobór specjalistów z niektórych branż, do których należą między innymi lekarze, pielęgniarki, cukiernicy czy hydraulicy. Nowa polityka imigracyjna i większe otwarcie się na pracowników z zagranicy może pozwolić na choć częściowe zwalczanie trwających Szwecję problemów.

Istotnym problemem w kontekście imigracji zarobkowej jest późniejsze funkcjonowanie obcokrajowców na rynku pracy. Dlatego też tak istotne są programy wspierania zatrudnienia wśród imigrantów realizowane w ramach polityki integracyjnej. Imigranci w Szwecji bardzo różnie odnajdują się na rynku pracy i w dużej mierze osiągnane przez nich wyniki zależą od kraju pochodzenia. Ogólną zasadą pozostają jednak gorsze wyniki zatrudnienia imigrantów w porównaniu z rodowitymi Szwedami. Problem wyższego bezrobocia wśród imigrantów musi zostać rozwiązany przez rząd ze względu na wysokie koszty utrzymania państwa z tak rozbudowaną opieką społeczną. Najlepsze wyniki w zatrudnieniu uzyskiwali obywatele Danii, Norwegii i Finlandii. Wynikało to z utworzenia między tymi państwami wspólnego rynku i swobody przepływu kapitału ludzkiego. Ponadto, dochodziły tu takie czynniki, jak wspólnota kulturowa i historyczna. Niewiele gorsze wyniki zatrudnienia osiągnęli obywatele pozo-

stałych państw europejskich, zaś zdecydowanie gorsze przybysze z Bliskiego Wschodu, Azji, Afryki czy też Ameryki Południowej<sup>17</sup>. Wpływ na tak kształtujące się dane miały oprócz bliskości kulturowej czy istniejących więzi historycznych również takie czynniki, jak wyższe wykształcenie wśród obywateli państw europejskich, fakt przynależności do jednej organizacji (mowa o państwach będących członkami Unii Europejskiej), lepsza znajomość języków obcych. Imigranci z dalszych obszarów często pochodzili ze środowisk biednych, o niskim poziomie wykształcenia i stąd też ich gorsze wyniki. Przyczyniało się to też zatem do ich słabszej integracji ze społeczeństwem przyjmującym, tendencji do skupiania się we własnych enklawach oraz izolowania się.

Dlatego też w szwedzkiej polityce integracyjnej tak wiele uwagi poświęca się zagadnieniu inicjatyw i programów wspierających podejmowanie przez nich zatrudnienia. Jest ono postrzegane jako jedno z najskuteczniejszych narzędzi integrowania się obcokrajowców. Obok tego, system wsparcia socjalnego ze strony państwa z założenia powinien być jedynie tymczasowym rozwiązaniem dla potrzebujących, podczas gdy w przypadku bezrobotnych imigrantów stało się to permanentnym zjawiskiem, obciążającym znacząco szwedzki budżet. Również z tego względu aktualnie tak wiele uwagi poświęca się programom wspierającym zatrudnienie<sup>18</sup>.

Zwiększanie zatrudnienia wśród imigrantów jest zagadnieniem poruszonym od początku istnienia szwedzkiej polityki imigracyjnej. Po kryzysie gospodarczym w latach 70. XX w. rząd zainicjował pierwsze programy wspierania zatrudnienia poprzez gwarantowanie znaczących sum przeznaczanych między innymi na szkolenia językowe i zawodowe (*arbetsmarknadsutbUdngw*<sup>19</sup>). Urząd Pracy przewidywał również liczne możliwości wsparcia imigrantów, polegające między innymi na informowaniu bezrobotnych imigrantów o możliwości zatrudnienia w sąsiadujących miastach. W takich przypadkach przewidywano również udzielanie dodatkowego wsparcia w postaci dofinansowania do kosztów dojazdu, zasiłku „startowego” dla osoby podejmującej pracę w innej miejscowości (1500 SEK dla osób utrzymujących rodzinę i 750 dla osób samotnych), a także wiele innych form wsparcia finansowego<sup>20</sup>. Inicjatywy zmierzające do ograniczania bezrobocia wśród imigrantów pojawiły się w omawianej koncepcji polityki integracyjnej z lat 1975, 1997, 2008 oraz w najnowszej strategii obo-

<sup>17</sup> Na podstawie danych zawartych w wykresach w: K. Scott, op.cit., s. 77–81.

<sup>18</sup> A. Giertz, *Making the Poor Work. Social Assistance and Activation Programs in Sweden*, Lund 2004, s. 157.

<sup>19</sup> Szkolenia zawodowe przewidziane są dla osób bezrobotnych oraz dla osób planujących zmianę zatrudnienia. Szkolenia są darmowe a jego uczestnicy otrzymują również bezzwrotny zasiłek. *Information for Immigration. The Public Employment Service In Sweden*, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arlfjv 1980, s. 11.

<sup>20</sup> *Information for Immigrants. The Public Employment Service in Sweden*, Arbetsmarknadsstyrelsen, Lund 1973, s. 9–10.



wiązującej od 2010 r. Widać zatem wyraźnie, jak istotny jest to problem w świetle możliwości integracyjnych obcokrajowców. Obok strategii integracyjnej w obszarze zwiększania zatrudnienia imigrantów funkcjonuje również aktywna polityka szwedzka w zakresie rynku pracy (w znaczeniu ogólnym a nie jedynie w kontekście integracji obcokrajowców). Opiera się ona na czterech fundamentalnych aspektach: inicjatywy o charakterze doradczym; system szkoleń zawodowych dla osób bezrobotnych bądź zagrożonych bezrobociem; opracowywanie środków wspierających zatrudnienie oraz opracowywanie metod wspierających osoby mające poważne trudności z odnalezieniem się na rynku pracy (przykładowo osoby nieposiadające wykształcenia). Ponieważ w Szwecji, zgodnie ze stosowaną polityką integracyjną wszyscy, bez względu na pochodzenie etniczne, są równi, imigranci także mają dostęp do pomocy wynikającej z opisanej powyżej polityki. Mają zatem pewne prawo do korzystania z zasiłków dla bezrobotnych, czy też z bezpłatnych szkoleń i warsztatów zawodowych oraz doradztwa zawodowego. W 1982 r. w programie pilotażowym w obszarze rynku pracy wykazano, iż miejskie biura zatrudnienia powinny przeorganizować formy działania, tak aby lepiej móc wyjść naprzeciw problemom obcokrajowców<sup>21</sup>. Już od początku stosowania polityki integracyjnej dokładano wszelkich starań, aby wesprzeć obcokrajowców w odnalezieniu się na rynku pracy. Jednak same programy pomocowe dla imigrantów nie były wystarczające, by móc faktycznie i trwale podnieść poziom zatrudnienia wśród imigrantów. W okresie tym Szwecja odczuwała skutki światowego kryzysu a nastawienie względem obcokrajowców wśród Szwedów, a zatem również pracodawców, nie było najlepsze.

Istotnym problemem związanym z zatrudnieniem była wyraźna dysproporcja w poziomie bezrobocia kobiet w porównaniu z mężczyznami. Było to widoczne zarówno w latach 70. XX w., jak i obecnie. W 1987 r. zatrudnienie kobiet o obcym pochodzeniu kształtowało się na poziomie 74%, w 2009 r. było to zaledwie 60,3%<sup>22</sup>. W związku z tym rząd podejmował także pewne inicjatywy ukierunkowane konkretnie na rozwiązanie tego problemu. W latach 70. XX w. programy rządowe obejmowały między innymi takie inicjatywy, jak szerzenie zainteresowania wśród kobiet zawodami postrzeganymi jako typowo męskie zajęcia oraz ustanawianie odgórnie ustalonych przydziałowych miejsc pracy dla kobiet<sup>23</sup>.

Początkowo kwestie zatrudnienia ograniczano jedynie do konieczności szkolenia językowego, którego znajomość w Szwecji w większości przypadków jest niezbędna dla podjęcia zatrudnienia. Dlatego też zrodziła się koncepcja łączenia kursów języka

<sup>21</sup> E. Lundberg Lithman, op.cit., s. 19–4G.

<sup>22</sup> *Pocket Facts...*, s. 59.

<sup>23</sup> C. Jonung, *Migrant Women in the Swedish Labour Market, Report to OECD on the integration of migrant women into the labor market*, Stockholm 1982, s. 61.

szwedzkiego wraz z programami informacyjnymi dotyczącymi realiów rynkowych, specyfiki danego regionu zamieszkiwanego przez imigranta, istniejących możliwości podejmowania dalszego szkolenia się oraz organizowanych programów treningowych. Cały program rozpoczynał się od dwumiesięcznego szkolenia językowego, by następnie przejść do dwutygodniowej części informacyjnej. Wszelkie kursy organizowane przez państwo są bezpłatne a ich uczestnicy otrzymują w czasie odbywanych szkoleń zasiłek pozwalający im na pokrycie podstawowych kosztów utrzymania. Co więcej, Urząd Pracy podjął inicjatywę zatrudnienia dwujęzycznych doradców prowadzących szkolenia i spotkania informacyjne dla imigrantów. Zadbano także o przetłumaczenie materiałów informacyjnych na najważniejsze języki, którymi posługują się najliczniejsze grupy imigrantów w Szwecji<sup>24</sup>. Ponieważ zdecydowana większość osób korzystających z pomocy szwedzkiego Urzędu Pracy to obcokrajowcy a ich problem ze znalezieniem zatrudnienia wynikał zazwyczaj z niewystarczającej znajomości języka oraz nieznaności panujących w Szwecji realiów, taka kombinacja kursów i spotkań informacyjnych wydawała się być koncepcją idealną. Z jednej strony rozwiązywano podstawowy problem niedostatecznej znajomości języka, z drugiej zapewniano dostęp do wszelkich informacji dotyczących udzielanego wsparcia w zakresie rynku pracy.

Obok programów informacyjnych i szkoleń językowych, w strategii integracyjnej z 1997 r. pojawiły się koncepcje wspomnianych już szkoleń zawodowych a także szkoleń dla osób posiadających wykształcenie wyższe, których zadaniem było dostosowanie ich kwalifikacji do wymogów krajowych. Kolejnym etapem było dostrzeżenie konieczności dostosowywania strategii rozlokowywania uchodźców do zapotrzebowania na siłę roboczą poszczególnych regionów oraz możliwości lokalnego rynku pracy. Badane były poszczególne miasta oraz zbierane informacje dotyczące wykształcenia imigrantów, tak aby wybrana dla nich lokalizacja okazała się właściwą. Istotne w kontekście wspierania zatrudnienia są także inicjatywy rządowe zmierzające do zwalczania ksenofobii i rasizmu w szwedzkim społeczeństwie, a także propagujące wiedzę na temat korzyści dla gospodarki wynikających z imigracji zarobkowej. Widać więc długą ewolucję zagadnienia wpierania zatrudnienia imigrantów, jako elementu koniecznego dla ich pełniejszej integracji.

W kolejnej strategii na lata 2008–2010 odpowiedzialność za integrowanie imigrantów w obszarze rynku pracy przejął szwedzki Urząd Pracy, który został zobowiązany do opracowywania planu uzależniającego, czy też determinującego wprowadzenie imigranta do społeczeństwa w odniesieniu do posiadanego przez niego wykształcenia, kwalifikacji i doświadczenia zawodowego. Nowy plan integrowania zawierał, podobnie jak wcześniejsze rozwiązania, szkolenia językowe i zawodowe, system mo-

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 62–64.

tywacyjny oraz program informacyjny w zakresie wiadomości ogólnych dotyczących społeczeństwa i państwa. Wspomniane zachęty integrowania się to przyznawane wsparcie finansowe dla imigrantów korzystających z programów wprowadzających, co nie było niczym nowym. Nowością natomiast było utworzenie specjalnego „przewodnika” pomagającego imigrantom w znalezieniu odpowiedniego dla nich zatrudnienia, a pracującego na polecenie Szwedzkiego Urzędu Pracy. Zmiany te zostały wprowadzone w życie wraz z końcem 2010 r.<sup>25</sup>

Oprócz powyższych inicjatyw podjęto także inne przedsięwzięcia wspierające integrację obcokrajowców. Jedną z nich było utworzenie specjalnie przygotowanych dla nowo przybyłych imigrantów i subsydiowanych przez państwo miejsc pracy połączonych z obowiązkowym kursem języka szwedzkiego. Dofinansowanie ustalono na poziomie 75% kosztów wynikających z pensji pracowniczych. Ponadto, w celu zwiększenia zatrudnienia wśród imigrantów zainicjowano program bardziej przemysłanego rozlokowywania imigrantów. Przeprowadzane są szczegółowe wywiady dotyczące posiadanego wykształcenia i doświadczenia zawodowego, tak aby móc wybrać na miejsce osiedlenia taki region, w którym będzie widoczne zapotrzebowanie właśnie na kwalifikacje danego obcokrajowca. W 2009 r. zainicjowano pilotażowy projekt wywiadów zawodowych, od 2010 r. natomiast programem tym został objęty cały kraj. Ściśle związana z tym przedsięwzięciem jest próba odciążenia najbardziej obieganych miast przez imigrantów. Wybierają oni zwykle większe miasta. Szwedzka Rada ds. Migracji zmierza do spopularyzowania wśród imigrantów również mniejszych miejscowości, posiadających perspektywę zatrudnienia i możliwości mieszkaniowe, imigranci mają pełną swobodę w wyborze miejsca zamieszkania, niemniej jednak mają też ewentualną możliwość skorzystania ze wsparcia państwa w tej kwestii. W związku z tym, iż za największą wadę obecnego systemu polityki integracyjnej uznano brak dobrze zorganizowanej i sprawnie funkcjonującej sieci współpracy w zakresie stosowania programu wprowadzającego dla uchodźców, zdecydowano o stworzeniu specjalnego trzyletniego programu mentorskiego, którego podstawą było łączenie nowo przybyłych imigrantów z mentorami. Kryterium dokonywanych dopasowań było posiadane wykształcenie oraz umiejętności. Projekt był realizowany od 2010 r. i zakończył się w 2012 r. Na ten cel przeznaczano z budżetu państwa 5 milionów SEK rocznie<sup>26</sup>. Powyższe programy mają charakter bardziej szczegółowy i bez wątpienia, jeśli będą stosowane konsekwentnie, będą mogły przynieść pozytywne rezultaty. Podejmowane inicjatywy są niemałym obciążeniem dla szwedzkiego budżetu, jednak zwiększenie zaangażowania imigrantów na rynku pracy może w perspektywie czasu zrekompensować poniesione nakłady. Mniejsze bezrobocie wśród imigrantów to tak-

<sup>25</sup> *Fact Sheet. Swedish Integration Policy...*, s. 1.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 2.

że zniwelowanie różnic w standardzie życia imigrantów i Szwedów i w efekcie możliwość niemalże pełnego wyeliminowania zagrożenia niepokojami społecznymi.

Jedną z najnowszych inicjatyw w zakresie integracji poprzez rynek pracy jest również wspieranie zatrudnienia i przedsiębiorczości, jako czynników rozwijających gospodarkę, poprzez obniżanie podatku dochodowego, co ma zachęcać przedsiębiorców do zwiększania zatrudnienia. Ponieważ przedsiębiorcy obcego pochodzenia mają większe trudności w pozyskiwaniu dofinansowania państwowego na rozwój własnych firm, w latach 2008 – 2010 rząd szwedzki przeznaczył 20 milionów SEK na organizację usług doradczych i konsultacji, a także specjalne spotkania z osobami zatrudnionymi w sektorze bankowym dotyczące sposobów uzyskiwania środków finansowych przez „obcych” przedsiębiorców<sup>27</sup>. Państwo inicjuje także takie przedsięwzięcia, jak wspieranie powrotu bezrobotnych do zatrudnienia poprzez organizację szeregu szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe.

Inną ciekawą strategią stosowaną w ostatnich latach jest specjalny program poświęcony skutecznemu wprowadzaniu uchodźców i innych imigrantów w miejsca pracy. Strategia ta opiera się na założeniu, iż imigranci nie posiadają żadnych kontaktów, niezwykle istotnych w procesie poszukiwania pracy. Istotą strategii, która od 2003 r. miała formę jedynie pilotażową, a od 2007 r. stała się już stałym elementem strategii w ramach rynku pracy, jest właśnie zrekompensowanie imigrantom tego utrudnienia. W ramach programu imigranci otrzymują niezbędne wsparcie zarówno w procesie poszukiwania pracy, jak i podczas pierwszych tygodni na nowym stanowisku. Tylko w 2005 r. z programu skorzystało 4 800 imigrantów, z czego aż 60% udało znaleźć zatrudnienie w okresie nieprzekraczającym trzech miesięcy od jego ukończenia<sup>28</sup>. Program ten pozwala na większe zaangażowanie imigrantów w ramach rynku pracy, a także na zwiększenie ich szans na znalezienie stałego zatrudnienia powiązanego z posiadanym wykształceniem.

Kolejnym programem, wcielonym w życie w ostatnich latach, jest możliwość odbywania staży w szwedzkich firmach. Warunkiem wzięcia udziału w programie jest zarejestrowanie się przez imigranta w Urzędzie Pracy. Okres trwania stażu nie przekracza trzech miesięcy. Udział w programie zakończony jest wydaniem certyfikatu poświadczającego przepracowanie określonego czasu w danej firmie<sup>29</sup>. Stworzenie platformy próbnego angażowania imigrantów w rynek pracy pozwala na wczesnym stadium na zademonstrowanie posiadanych umiejętności, wykształcenia oraz kompetencji. Jest także szansą na zatrudnienie w firmie, w której odbywany był staż, bądź na zdobycie rekomendacji przydatnych w dalszym poszukiwaniu zatrudnienia.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> *OECD Economic Surveys: Sweden 2007*, s. 87.

<sup>29</sup> Ibidem.

Ostatnim programem przywołanym w tym miejscu jest po części już wspomniany system oceniania posiadanych przez imigranta umiejętności i kompetencji. Jest to inicjatywa podjęta w wyniku współpracy rządu z konfederacją szwedzkich przedsiębiorców. Podstawą tej strategii jest fundamentalne znaczenie prawidłowego ocenienia i przeanalizowania posiadanego przez imigranta wykształcenia oraz jego wcześniejszego doświadczenia zawodowego, aby móc w przyszłości zapewnić jego skuteczniejszą integrację. W ramach programu, imigrant zostaje poddany kilkutygodniowej ocenie w miejscu pracy, na podstawie której otrzymuje certyfikat poświadczający o posiadanych przez niego kwalifikacjach, umiejętnościach i wykształceniu<sup>30</sup>. Program ten jest o tyle ważny, iż pozwala z jednej strony na „uprawomocnienie” w szwedzkich realiach kwalifikacji imigranta; z drugiej strony gwarantuje większą czytelność odnośnie umiejętności i wykształcenia obcokrajowca dla przyszłych potencjalnych, bądź aktualnych pracodawców.

Wszelkie inicjatywy podejmowane w zakresie zwiększania liczebności aktywnych zawodowo imigrantów miały na celu stymulowanie ich integracji ze społeczeństwem przyjmującym. Problem bezrobocia wśród obcokrajowców przewijał się w debacie politycznej począwszy od lat 70. XX w. Przed kryzysem paliwowym nie było konieczności podejmowania inicjatyw wspierających zatrudnienie imigrantów, którzy bez większych problemów znajdowali pracę w chłonnej i nastawionej na przemysł szwedzkiej gospodarce. Wraz z kryzysem pogorszyła się sytuacja na rynku pracy, a także uległa zmianie struktura zatrudnienia. Widoczne było przesunięcie od przemysłu na rzecz rozwoju sektora usług. Wymagało to zatem również zupełnie innych niż dotychczas kwalifikacji od potencjalnych pracowników. Między innymi oczekiwano od nich lepszej znajomości języka szwedzkiego, co stanowiło największą trudność dla imigrantów. Dlatego też rząd w porozumieniu z innymi instytucjami państwowymi, odpowiedzialnymi za kwestię zatrudnienia, rozpoczął prace nad opracowywaniem kolejnych programów pomocowych dla imigrantów (szkoleń, warsztatów, akcji informacyjnych). Kolejny kryzys z lat 90. XX w.<sup>31</sup> negatywnie wpłynął na wyniki osiągnięte przez obcokrajowców, a także uwidocznili inne istotne problemy obcokrajowców. Mowa tu przede wszystkim o różnorodnych wymaganiach w stosunku do kwalifikacji pracowników, różnicach w systemach edukacyjnych oraz braku kontaktów na rynku pracy koniecznych do sprawnego funkcjonowania w jego obrębie. Mimo wielości

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Wywołany szeregiem reform wewnętrznych – reforma opodatkowania dochodów, nastawienie w polityce na utrzymanie niskiej inflacji. Zmiany te wpłynęły na poziom popytu oraz przyczyniły się do znaczącego wzrostu cen nieruchomości w Szwecji (w Sztokholmie wzrost ten osiągnął nawet 35%). Wszystkie te elementy przyczyniły się do zwiększenia poziomu bezrobocia do wskaźników niespotykanych w dotychczasowej, powojennej historii Szwecji. Sytuacja taka przyczyniła się do wzrostu popularności wśród partii populistycznych i wyraźnie antyimigracyjnych. J. Helgertz, *Immigrant Careers. Why Country of Origin Matters*, Lund 2010, s. 10–11.

stosowanych strategii, żadne programy promujące zatrudnianie imigrantów ani programy podnoszące ich kwalifikacje i znajomość rynku nie są w stanie przywrócić wskaźników zatrudnienia do poziomu z lat 80. XX w. Nie zmienia to faktu, iż kolejne opracowywane strategie są przygotowywane z uwzględnieniem aktualnych tendencji i warunków na rynku pracy.

Prześledzenie ewolucji polityki imigracyjnej i integracyjnej Szwecji w wymiarze migracji zarobkowych, przeanalizowanie wszelkich zmian i wprowadzanych reform pozwoliły na ukazanie długiej drogi jaką przebyła Szwecja podczas tworzenia własnego modelu polityki względem zagranicznych pracowników. Choć masowa imigracja do Szwecji rozpoczęła się niemal równocześnie z wybuchem II wojny światowej, polityka imigracyjna w tym państwie zaczęła powstawać dopiero pod koniec lat 60. Koniecznym było wsparcie Rady ds. Imigracji w koordynowaniu procesów imigracyjnego i integracyjnego. Regularnie pojawiały się nowe programy wspierające imigrantów w różnych aspektach życia publicznego, zaś większość z nich obejmowała działania w zakresie szkoleń językowych i programów wspierających wzrost poziomu zatrudnienia wśród obcokrajowców. Inicjatywy podejmowane w latach 60. i 70. XX w. były dopiero pierwszymi krokami podejmowanymi przez szwedzkie władze w zakresie budowania modelu polityki integracyjnej, lecz bez wątplenia stanowiły istotną bazę dla dalszych reform.

Do priorytetów polityki integracyjnej należało przede wszystkim budowanie rynku pracy dostępnego dla wszystkich, bez względu na pochodzenie. Aby zwiększyć pozytywny wpływ polityki integracyjnej postanowiono skupić się także na wykorzystywaniu kwalifikacji posiadanych przez imigrantów, zgodnie z ideą, iż integracja imigrantów w dużej mierze zależy od ich pozycji na rynku pracy. Zaczęto zatem organizować szkolenia zawodowe pozwalające na przystosowanie posiadanego już wykształcenia obcokrajowców do realiów i wymogów krajowych, zwalczać przejawy wszelkiej dyskryminacji na rynku pracy oraz promować różnorodność w życiu zawodowym.

Istota programów integracyjnych na rynku pracy jest dziś szczególnie widoczna. Aktualna sytuacja wewnętrzna państwa przyczynia się do rewizji dotychczasowego poglądu na imigrację o charakterze zarobkowym. Obecnie Szwecja musi stawić czoła własnym, wewnętrznym zagrożeniom, jakimi są między innymi starzejące się społeczeństwo oraz niski odsetek narodzin. Te dwa czynniki powodują, iż w przyszłości utrzymanie państwa opiekuńczego w dzisiejszym kształcie może być niemożliwe ze względu na ogromne koszty jego funkcjonowania i zbyt małą liczbę osób pracujących na jego utrzymanie. Rozwiązania tego problemu politycy upatrują w ponownym zwróceniu w kierunku imigracji zarobkowej. Nowe otwarcie się tego państwa dla imigrantów zarobkowych pochodzących spoza Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i obszaru państw nordyckich wyraża się w systematycznym wprowa-

dzaniu kolejnych ułatwień dla obcokrajowców, dzięki którym upraszczane są procedury wjazdu do kraju w celu odbycia rozmów kwalifikacyjnych oraz zwiększane są możliwości pozostawania studentów obcego pochodzenia w Szwecji już po zakończeniu nauki. Zwiększanie napływu zagranicznych pracowników dodatkowo wzmaga potrzebę dalszego rozwijania programów integracyjnych dla obcokrajowców wkraczających na szwedzki rynek pracy.

## Summary

### **The shape of the Swedish immigration and integration policy in the light of current trends in labour immigration**

Currently, in times of enhanced mobility and constantly galloping globalization, mass immigration is one of the most significant aspects of international relations. It could well be considered as multi-aspect occurrence, which tackles many dimensions of state functioning. In respect of its contemporariness, the subject is worth investigating.

The article focuses on a certain part of reality which concerns the economic migration only as it is one of the most popular form of migration both in XX and XXI Century. The analysis is based on Swedish solutions in this field.

The aim of this article is to highlight the significance of contemporary regulations concerning economic migrations. Sweden has been selected as an example of a state permanently improving its policy towards this subject. This country could also be considered as relatively successful in implementing integration strategies for economic migrants.