



## ■ Rola izb przemysłowo-handlowych w procesie integrowania uchodźców w Niemczech

Marta Balcerek-Kosiarz

Niemieckie firmy w sektorze dużych przedsiębiorstw obawiają się osłabienia tempa rozwoju. Poziom inwestycji przedsiębiorstw w czwartym kwartale 2015 r. wyniósł 0,3 pp. Instytut Gospodarki w Kilonii ocenił, że w 2016 r. 62% firm wykazuje brak perspektyw w zakresie planów inwestycyjnych na najbliższy rok. Bardziej negatywnie nastawione są firmy z części wschodniej Niemiec, ponieważ aż 70% deklaruje niewielki wzrost gospodarczy lub ryzyko, że nie osiągnie go w ogóle. Większy optymizm cechuje firmy z zachodniej części Niemiec, gdzie stagnację gospodarczą potwierdza 63% firm.

Pesymizm niemieckich przedsiębiorstw wynika ze: wzrostu kosztów utrzymania pracownika, wzrostu kosztów zaopatrzenia w energię, częstych zmian regulacji prawnych dotyczących zatrudnienia uchodźców na rynku pracy, rosnącego zadłużenia państwa; prawdopodobieństwa zwiększenia podatków na pokrycie tego zadłużenia; problemu akumulacji kapitału i odsuwania decyzji o inwestycjach; przejścia na wcześniejszą emeryturę pracowników oraz wprowadzenia minimalnej płacy oraz nadmiernej biurokracji.

Proces integracji uchodźców Niemieckie Zrzeszenie Izb Przemysłowo-Handlowych (*DIHK*) wspiera poprzez szkolenie tych pracowników przedsiębiorstw, którzy są odpowiedzialni za ich integrację w firmie. Ponadto zajmuje się wyznaczaniem ich ścieżki kariery zawodowej oraz pomaga izbom przemysłowo-handlowym w tworzeniu profili zawodowych uchodźców, którzy nie ukończyli 25 lat. Oprócz tego organizuje kursy językowe, które umożliwiają zdanie certyfikatu (*IHK-Zertifikat*) potwierdzającego niezbędny poziom znajomości języka umożliwiający zatrudnienie na rynku pracy. *DIHK* przeznaczyło na powyższe zadania w 2016 r. 20 mln euro.

**Redakcja:**

Radostaw Grodzki  
Jacek Kubera  
(redaktor naczelny)  
Piotr Kubiak  
Krzysztof Malinowski

**Korekta:**

Hanna Różanek

Nr 241/2016  
18.05.16

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne  
także dzięki:  
NEWSLETTER IZ  
FACEBOOK  
SCRIBD  
LINKEDIN  
TWITTER

Z kolei 79 izb przemysłowo-handlowych realizuje proces integracji uchodźców w Niemczech w ramach federalnego programu *Ankommen in Deutschland - Gemeinsam unterstützen wir Integration*.

W pierwszym kwartale 2016 r. zmiany objęły dostosowanie struktury organizacyjnej izb do wymagań integracji. Dla realizacji tego zadania zatrudniono 170 nowych pracowników, czyli około 3 osoby w jednej izbie. Utworzenie nowego działu ds. uchodźców w izbach pozwoliło na przystąpienie do następnego etapu prac, który polegał na przygotowaniu przewodnika dla przedsiębiorców w sprawie zatrudnienia uchodźców oraz ich edukacji na terenie krajów związkowych. Istotnym elementem jest wprowadzenie usług doradczych dla firm w sprawie wykorzystania potencjału uchodźców do rozwoju przedsiębiorstw. W celu zachęcenia niemieckich pracodawców do ich zatrudnienia izby gwarantują pomoc finansową, która częściowo ma odciążyć firmy z obowiązkowych kursów szkoleniowych dla uchodźców, które umożliwią im pozyskanie niezbędnych kwalifikacji pod kątem pracy w danej firmie. Pozostała część kwoty przeznaczonej na doszkalanie będzie pochodzić z budżetu przedsiębiorstw.

Kolejnym etapem realizacji procesu integracji było wyznaczenie izbom nowych zadań względem uchodźców podzielonych na dwie grupy wiekowe. W pierwszej grupie znaleźli się uchodźcy, którzy nie ukończyli 25. roku życia. Dla tej grupy izba przygotowała specjalny program podnoszenia kwalifikacji zawodowych pożądanых z perspektywy gospodarki niemieckiej. Komplementarnie wobec inicjatyw izby, firmy zostały zobowiązane do pogłębionej współpracy w ramach systemu szkolnictwa zawodowego, która polega na przygotowaniu większej liczby miejsc praktyk i staży. Uchodźcy są traktowani jako główna grupa osób, dzięki której otwiera się szansę na odbudowę szkolnictwa zawodowego w Niemczech.

Drugą grupą, do której skierowane są działania izby, są uchodźcy po 25. roku życia. W celu ich szybkiej asymilacji na rynku pracy instytucje samorządu gospodarczego odpowiedzialne są za nostryfikację tytułów zawodowych oraz dyplomów i świadectw uchodźców. Dzięki temu przedsiębiorcy, przynależący do izb, mają większą pewność co do kwalifikacji przyszłych pracowników. Izby oferują również usługi z zakresu doradztwa zawodowego dla uchodźców. W każdej izbie funkcjonuje program *Stark für die Ausbildung*, w ramach którego izby organizują kursy przekwalifikowujące uchodźców pod kątem wymagań przedsiębiorców. Po przeprowadzeniu nostryfikacji dokumentów poświadczających umiejętności zawodowe izby mają obowiązek znalezienia dla nich odpowiednich miejsc zatrudnienia. Zanim pracodawcy podpiszą umowę o pracę z uchodźcą izba informuje i doradza w zakresie regulacji prawnych dotyczących ich zatrudnienia. Po przyjęciu do pracy izba kontroluje plan pracy uchodźców dostosowany do obowiązkowych kursów językowych. Jej zadaniem jest także organizowanie w miejscach pracy dodatkowych kursów językowych z danej branży gospodarki. Ma ona również kompetencje w zakresie wspierania uchodźców, którzy chcą rozpocząć własną działalność gospodarczą.

Oprócz działań doradczych izba pełni także funkcje integracyjne względem uchodźców. Polegają one na proponowaniu akcji integrujących pracowników firmy oraz organizowaniu spotkań poświęconych sytuacji społeczno-politycznej państw, z których pochodzą nowi pracownicy. Należy dodać, że na zrealizowanie powyższych zadań 79 izb przeznaczyło łącznie 20 mln euro w swoich budżetach na 2016 r.

Po zatrudnieniu uchodźcy przedsiębiorca jest zobowiązany do spełnienia licznych wymagań. Firmy mają obowiązek udzielać pomocy uchodźcom w nabyciu umiejętności językowych, uczestniczeniu w szkoleniach oraz czuwać nad procesem ich przekwalifikowania. W celu sprawnego wdrożenia w proces pracy firmy muszą wprowadzić system mentorski oraz zapewnić krótszy czas pracy dostosowany do kursów i szkoleń podnoszących kwalifikacje uchodźców. Na przedsiębiorców zostały również nałożone obciążenia z tytułu pomocy socjalnej dla zatrudnionych uchodźców. Mają oni ponieść częściowy koszt świadczeń socjalnych, w szczególności zagwarantować opiekę nad dziećmi w przedszkolach oraz zapewnić wynagrodzenie w wysokości odpowiadającej minimum egzystencjalnemu, co równa się stworzeniu prawidłowych warunków wykonywania pracy. Wszystkie te działania mają doprowadzić do zatrudnienia uchodźców na rynku pracy oraz zbudowania w przyszłości nowej kadry specjalistów, których wymaga niemiecka gospodarka.

Powyższe obowiązki przedsiębiorców będą generować jeszcze większe koszty z powodu niewystarczających rozwiązań administracyjnych, które obejmują przede wszystkim długą procedurę nadawania statusu uchodźcy trwającą około 5 miesięcy. Bezpośrednią konsekwencją tej sytuacji jest problem związany z procedurą przyjmowania uchodźcy do pracy, na staż lub na praktykę do firmy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami przedsiębiorca ma obowiązek w pierwszej kolejności zatrudnić obywatela Niemiec. W przypadku braku zainteresowania ze strony Niemców pierwszeństwo przed uchodźcami mają mieszkańcy krajów członkowskich Unii Europejskiej. Dopiero po upewnieniu się, że nie ma chętnych kandydatów, firma może przyjąć uchodźcę. Procedura ta jest długa, kosztochłonna oraz uniemożliwia sprawne funkcjonowanie przedsiębiorców. Interesującym aspektem tej sprawy jest kwestia dyscyplinowania pracodawców, aby procedura zatrudnienia lub przyjęcia na staż czy praktykę uchodźcy zakończyła się powodzeniem. Jeżeli przedsiębiorcy nie zdecydują się na ich przyjęcie, to zostaną wykreślani z rejestru firm oferujących miejsca praktyk i staży w ramach systemu szkolenia zawodowego w Niemczech. Skutki tych działań odczują w perspektywie długoterminowej z powodu braku przeszkolonych kadr.

Kolejnym problemem dla przedsiębiorców jest zapewnienie uchodźcom świadczeń socjalnych. Największy sprzeciw firmy wyrażają w zakresie dostępu uchodźców do: płacy minimalnej, urlopu macierzyńskiego czy przejścia na wcześniejszą emeryturę w wieku 63 lat. W ubiegłym roku powyższe świadczenia kosztowały pracodawców w Niemczech 9 mld euro. Objęcie tymi świadczeniami uchodźców, zdaniem izb przemysłowo-handlowych, w znaczny sposób obciążą przedsiębiorstwa. Z tego względu postulują wydłużenie powyżej 6 miesięcy okresu koniecznego do uzyskania płacy minimalnej oraz ograniczenie dostępu do świadczeń socjalnych, w szczególności urlopu macierzyńskiego czy przejścia na wcześniejszą emeryturę.

Wzrost kosztów polityki integracyjnej ds. uchodźców rodzi ryzyko zadłużenia przedsiębiorców, zwłaszcza z powodu wymagań stawianych przez izby przemysłowo-handlowe. Uchodźcy uważani są za główną siłę roboczą, która pozwoli utrzymać tempo rozwoju gospodarczego na odpowiednim poziomie. Z tego względu największe koszty integracji spadły na przedsiębiorców, którzy są odpowiedzialni za ich wdrożenie do rynku pracy. Koszty dla przedsiębiorców z powodu długiego oczekiwania na możliwość przyjęcia na praktyki uchodźców *DIHK* obliczyła na 10 mln euro rocznie dla 623

firm. Za główne przyczyny tych kosztów uważa się wolny proces nadawania statusu uchodźcy, dodatkową biurokrację, utrzymywanie uchodźców w obozach.

Tworzenie otoczenia instytucjonalnego dla uchodźców w związku z integracją na rynku pracy realizowane jest z inicjatywy Niemieckiego Zrzeszenie Izb Przemysłowo-Handlowych. Polega na współpracy z administracją rządową i samorządową. Układy sieciowe kooperacji obejmują: władze kraju związkowego, gminy, powiaty, izby przemysłowo-handlowe, izby rzemieślnicze, urzędy pracy, urzędy imigracyjne, szkoły zawodowe, aparat pomocy społecznej, stowarzyszenia charytatywne, kościoły, organizacje ds. migrantów oraz instytucje oferujące kursy i szkolenia.

Przykładowo 9 marca 2016 r. rozpoczął się wspólny projekt federalnego ministerstwa gospodarki i *DIHK Unternehmen integrieren Flüchtlinge*. Program finansuje zatrudnienie uchodźców na rynku pracy. Niemieckie Zrzeszenie Izb Przemysłowo-Handlowych zobowiązane jest do zbudowania sieci przedsiębiorstw, które będą brały udział w tym projekcie. Obecnie uczestniczą w nim 623 podmioty gospodarcze. Program jest oparty na funkcjonowaniu platformy dobrych praktyk, na której firmy przedstawiają swoje doświadczenia we współpracy z uchodźcami. Celem programu jest pozyskanie rocznie 500 nowych firm gotowych na przyjęcie uchodźców do pracy. W praktyce tylko stuttgartarcka firma *Daimler* zatrudniła na praktykę 40 uchodźców.

Z powodu dużych kosztów wdrażania uchodźców do rynku pracy izby przemysłowo-handlowe, reprezentujące wszystkich przedsiębiorców w Niemczech, postulują rozpoczęcie procesu integracji od edukacji. Jest to konieczne z powodu błędów w ocenie kwalifikacji uchodźców podczas ich rejestracji. Konsekwencją tego są wyższe koszty przekwalifikowania lub doszkolenia uchodźców po stronie firm. Takie podejście wynika również z faktu, że około 50% uchodźców nie przekroczyło 25. roku życia oraz z tego, że 80% nie ma ukończonych 9 lat nauki. Jak dowodzą wstępne rozmowy przeprowadzone z uchodźcami, aż 2/3 z nich nie posiada żadnych kwalifikacji użytecznych z perspektywy gospodarki niemieckiej.

Wskutek tego izby przewidują, że proces integracji uchodźców w firmach potrwa od 5 do 10 lat. Na podstawie doświadczeń z wcześniejszymi falami migrantów ocenia się, że tylko 10% zintegruje się w przeciągu jednego roku, po 5 latach 50%, a po 15 latach 70%. Na tej podstawie słuszne było wprowadzenie zasady „3+2” (3 lata nauki i 2 lata pracy na rynku dla uchodźców bez ryzyka deportacji) w ramach drugiego pakietu azylowego (*Asylpaket II*).

Jednak z perspektywy przedsiębiorców okres 2 lat bez ryzyka deportacji jest za krótki, aby przedsiębiorcy mogli wykorzystać nowy kapitał ludzki dla realizacji nowych inwestycji.

W ramach działań z zakresu edukacji wprowadzono w Rosenheim w Bawarii formę kooperacji sieciowej, która obejmuje jednostki samorządu terytorialnego, władze kraju związkowego oraz izby przemysłowo-handlowe. Zainicjowano tam program adaptacyjny zakładający wspólne kształcenie uchodźców i młodzieży niemieckiej. Współpraca polega na tym, że kraj związkowy przekazuje dodatkowe subwencje na realizację zadań z zakresu szkolnictwa do gmin, gminy zapewniają infrastrukturę społeczną niezbędną do realizacji tego zadania, natomiast izby decydują o kierunku kształcenia dzieci uchodźców.

Według izb przemysłowo-handlowych uchodźcy mogą rozwiązać istotne problemy Niemiec związane z: koniecznością przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego w dłuższej perspektywie czasowej, rozwiązaniem problemów demograficznych w związku z konsekwencjami starzenia się społeczeństwa, uzupełnieniem niewystarczającej liczby młodych osób na rynku pracy oraz potrzebą sanacji szkolnictwa zawodowego.

## Wnioski

1. Izby przemysłowo-handlowe w Niemczech w nierówny sposób wspierają zatrudnienie uchodźców i emigrantów ekonomicznych z krajów członkowskich.
2. Rząd *CDU/CSU/SPD* przenosi odpowiedzialność za integrację uchodźców na rynku pracy na przedsiębiorców.

Zobowiązanie przedsiębiorców do realizacji procesu integracji uchodźców jest wymierzone zwłaszcza w małe i średnie firmy, które jeżeli odmówią utworzenia miejsca na odbycie praktyki lub stażu przez uchodźcę, zostaną wykluczone z rejestru podmiotów gospodarczych świadczących usługi w systemie szkolnictwa zawodowego w Niemczech.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Tekst powstał w ramach Serii Specjalnej Biuletynów IZ poświęconej bieżącym problemom masowych migracji ludności z terenów objętych konfliktami do Europy. Prezentowane zagadnienia obejmują kwestie skutków społecznych, percepcji i nastawienia opinii publicznej, oraz wyzwań politycznych i ekonomicznych związanych z napływem uchodźców w Niemczech, Polsce, a także innych krajach Europy. Kolejne numery Biuletynu będą przybliżały te kwestie z różnych perspektyw.

**Marta Balcerek-Kosiarz** - dr, adiunkt w Instytucie Zachodnim. Zainteresowania naukowe koncentrują się na systemie politycznym i gospodarczym Niemiec, polityce rozwoju lokalnego i regionalnego, zarządzaniu publicznym oraz prawie samorządowym w perspektywie porównawczej.