

ОДОБРИЛ,

1.6.2021 г.

X

Signed by: Galab Spasov Donev

ГЪЛЪБ ДОНЕВ

**ЗАМ. МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ
И МИНИСТЪР НА ТРУДА И
СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА**

**ДОКЛАД
ОТ ИЗВЪРШЕНА ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА НА
ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА
ЗАКОНА ЗА ТРУДОВАТА МИГРАЦИЯ И
ТРУДОВАТА МОБИЛНОСТ**

Изготвен от:

отдел „Свободно движение на работници, миграция и интеграция“
в дирекция „Политика на пазара на труда и трудова мобилност“
на Министерството на труда и социалната политика
в изпълнение на чл. 22 от Закона за нормативните актове

София,
май 2021 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	5
1. УВОД.....	7
1.1. Предмет на последващата оценка.....	7
1.2. Период и обхват на оценката.....	8
2. ЦЕЛИ.....	8
2.1. Обща цел:.....	9
2.2. Специфични цели:.....	9
3. ОБХВАТ И СТРУКТУРА НА ОЦЕНКАТА.....	9
3.1. Изследване на причините за приемането на ЗТМТМ през 2016 г.	9
3.2. Основни разпоредби на ЗТМТМ (2016 г.)	12
3.3. Изследване на причините за промените в ЗТМТМ от 2017 г.	27
3.4. Изследване на причините за промените в ЗТМТМ от 2018 г.	29
3.5. Промени в ЗТМТМ от 2021 г.	33
3.6. Критерии за оценка	33
3.6.1. Постигане на целите	33
3.6.2. Ефективност.....	34
3.6.3. Ефикасност	34
3.6.4. Устойчивост.....	34
3.6.5. Ползност	34
3.7. Въпроси за оценка	34
3.7.1. Приемане на ЗТМТМ през 2016 г.	34
3.7.2. Промяна на ЗТМТМ – ДВ, бр. 97 от 05.12.2017 г.	35
3.7.3. Промяна на ЗТМТМ – ДВ, бр. 24 от 16.03.2018 г.	35
4. ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ И СЪБРАНИ ДАННИ	35
4.1. Заинтересовани страни.....	35
4.2. Източници на данни	36
5. АНАЛИЗ НА ДАННИТЕ И ОЦЕНЯВАНЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА	37
5.1. Анализ на събрана първична информация – Анкетно проучване, насочено към работодатели, които наемат граждани на трети държави.....	37
5.2. Анализ на статистически данни (АЗ, ИА ГИТ, НАП и НСИ)	45
5.3. Анализ на документи и информация от МТСП	58
5.4. Информация относно използвания метод за оценяване на въздействията	66
6. ОПИСАНИЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА И ФОРМУЛИРАНЕ НА ИЗВОДИ.....	67
7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ.....	70
8. НАЧИНИ НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ПОСЛЕДВАЩАТА ОЦЕНКА.....	71
9. ПРЕПОРЪКИ ЗА ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ СЪГЛАСНО ЧЛ. 186 ОТ ЗНА	71
10. ПРИЛОЖЕНИЯ.....	72

Списък на използваните съкращения:

АЗ	Агенция по заетостта
АИКБ	Асоциация на индустриалния капитал
АПК	Административнопроцесуален кодекс
БСК	Българска стопанска камара
БТПП	Българска търговско-промишлена палата
ДАБЧ	Държавна агенция за българите в чужбина
ДАНС	Държавна агенция „Национална сигурност“
ЕК	Европейска комисия
ЕРПР	Единно разрешение за пребиваване и работа
ЕС	Европейски съюз
ЕИП	Европейско икономическо пространство
ЗАНН	Закона за административните нарушения и наказания
ЗБЛД	Закон за българските лични документи
ЗБТХ	Закон за борба с трафика на хора
ЗВПНРБГЕСЧТС	Закон за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз и членовете на техните семейства
ЗИД	Закон за изпълнение и допълнение
ЗМДРБ	Закона за международните договори на Република България
ЗМСП	Закона за малките и средните предприятия
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗНЗ	Закон за насърчаване на заетостта
ЗТМТМ	Закон за трудовата миграция и трудовата мобилност
ЗТРРЮЛНЦ	Закона за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел
ЗЧРБ	Закон за чужденците в Република България
ЗУБ	Закон за убежището и бежанците
ИА ГИТ	Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“
КНСБ	Конфедерация на независимите синдикати в България
КРИБ	Конфедерация на работодателите и индустриалците в България
КТ „Подкрепа“	Конфедерация на труда „Подкрепа“
МВнР	Министерство на външните работи
МВР	Министерство на вътрешните работи
МЗ	Министерство на здравеопазването
МЗХГ	Министерство на земеделието, храните и горите
МИ	Министерство на икономиката
МОН	Министерство на образованието и науката
МС	Министерски съвет
МСП	Малки и средни предприятия
МТ	Министерство на туризма
МТСП	Министерство на труда и социалната политика

НАП	Национална агенция по приходите
НС	Народно събрание
НСИ	Национален статистически институт
НСНЗ	Национален съвет за насърчаване на заетостта
НСТМТМ	Национален съвет по трудова миграция и трудова мобилност
НСТС	Национален съвет за тристранно сътрудничество
НОМИОВ	Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието
НУРИООРРЧРБ	Наредба за условията и реда за издаване, отказ и отнемане на разрешения за работа на чужденци в Република България
НУРИРИДСПЧРБ	Наредба № 2 за условията и реда за издаване на разрешения за извършване на дейност на свободна практика от чужденци в Република България
ПАМ	Принудителни административни мерки
ПОВ	Последваща оценка на въздействието
ППЗТМТМ	Правилник за прилагане на Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност
ППЗЧРБ	Правилник за прилагане на Закона за чужденците в Република България
ССИ	Съюз за стопанска инициатива
СТСВ	Служби по трудови и социални въпроси
УПМСНА	Устройствен правилник на Министерския съвет и на неговата администрация

РЕЗЮМЕ

Предмет на настоящата ПОВ е ЗТМТМ (обн., ДВ, бр. 33 от 26.04.2016 г., в сила от 21.05.2016 г.). Във връзка с него се разглежда и ППЗТМТМ (приет с ПМС № 255 от 29.09.2016 г., обн., ДВ, бр. 79 от 7.10.2016 г., в сила от 30.09.2016 г.).

Оценката се извършва в изпълнение на чл. 22 от ЗНА, във връзка с чл. 34, ал. 1 от НОМИОВ с оглед спазване на нормативно определения срок. Съгласно чл. 22 от ЗНА органът, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт, извършва ПОВ на новия закон в срок 5 години след влизането му в сила.

ЗТМТМ е приет през 2016 г., като обединява съществуващата до тогава нормативна уредба в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност в един нормативен акт. Оценката обхваща период от 5 години от влизането в сила на ЗТМТМ на 21.05.2016 г. до края на м. април 2021 г. и е изготвена от експерти на отдел „Свободно движение на работници, миграция и интеграция“, дирекция „Политика на пазара на труда и трудова мобилност“ в МТСП, като е оказано съдействие и е ползвана информация от АЗ и ИА ГИТ.

В обхвата на настоящата ПОВ са включени разпоредбите на ЗТМТМ както към момента на влизането му в сила (обн., ДВ, бр. 33 от 26.04.2016 г., в сила от 21.05.2016 г.), така и последващите му изменения и допълнения (по-конкретно, ДВ, бр. 97 от 2017 г. и бр. 24 от 2018 г., в сила от 23.05.2018 г.). Последното изменение и допълнение на ЗТМТМ (ДВ, бр. 21 от 12.03.2021 г., в сила от 01.06.2021 г.), което към момента на приключване на оценката не е влязло в сила не е включено в обхвата на ПОВ, тъй като резултатите и въздействията от него все още не могат да бъдат оценени. Не са включени и измененията, които са имали изцяло технически или редакционен характер (ДВ, доп., бр. 97 от 2016 г. и изм., бр. 34 от 2019 г.).

Целта на настоящата ПОВ е да се оценят последствията и ефектът от приемането и прилагането на ЗТМТМ, включително до каква степен е постигнат планираният ефект върху заинтересованите страни и цялостната обстановка в страната. Общата цел е свързана с проследяване на ефектите върху обществените отношения в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност за периода от 2016 г. до 2021 г.

В процеса на извършване на ПОВ е направен анализ на разпоредбите на ЗТМТМ, като са направени съответните изводи за ефектите от тях (степен на постигане на целите, последици и въздействия, ефективност и ефикасност, устойчивост и др.). Определени са заинтересованите страни и са използвани редица източници на данни, като резултати от анкетно проучване след работодатели, изпълнено от АЗ, интервюта с експертите, отговорни за приемането и за прилагането на ЗТМТМ, протоколи от проведени заседания на НСТМТМ, включително становища изразени от институции, социални партньори и др., както и статистически данни от МТСП, АЗ, ИА ГИТ, НСИ, НАП и др.

От извършения анализ може да се направи изводът, че оценката на ЗТМТМ като цяло е положителна и заложените цели са постигнати в необходимата степен. Трябва да се направи уточнението, че повечето резултати от приемането и измененията на ЗТМТМ могат да се наблюдават и оценят в по-голяма степен в областта на трудовата миграция, отколкото на трудовата мобилност. Най-вече това е свързано с по-големите възможности за регулиране и контрол в тази област, в сравнение със свободното движение на работници, което по своята същност не подлежи на ограничения и в значително по-малка степен на регулация. Това обаче не означава, че и при трудовата мобилност не може да се постигнат и не се постигат добри резултати, предимно при оказване на съдействие от страна на държавата.

Въпреки, че все още е рано да се говори за въздействията от ЗТМТМ в по-дългосрочен план от 5 години, вече може да се наблюдава процес на промени, които са започнали с приемането на ЗТМТМ. При оценката е отчетено и влиянието на глобални фактори, които не зависят от законодателя, като например кризата с Ковид-19 през последната година от оценявания период.

Използваният конкретен подход за регулиране на обществените отношения в тази област – чрез специален закон (ЗТМТМ), е правилен и е довел до ефективни и ефикасни управленски решения.

Резултатите от ПОВ ще бъдат разпространени съгласно нормативните изисквания, а именно – ще бъдат публикувани на интернет страницата на МТСП и на Портала за обществени консултации. Допълнително с тях ще бъдат запознати членовете на НСТМТМ, служителите в системата на МТСП и ще бъдат представени на съответните заинтересовани страни.

Въз основа на ПОВ се правят препоръки и за последващи действия. На първо място като последица от последното изменение и допълнение на ЗЧРБ (обн., ДВ, бр. 21 от 2021 г.), с което беше изменен и ЗТМТМ, е необходимо да се предприемат съвременни мерки за привеждане на ППЗТМТМ в съответствие с новата правна рамка и въведеното обслужване на принципа „на едно гише“ относно наемането на работна сила от трети държави по съответните европейски режими. Също така, налице е възможност за прецизиране и доразвиване на редица разпоредби на ЗТМТМ, така че по-добре да отговарят на съответните потребности в регулирането на обществените отношения в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност. По-конкретно това се отнася за синхронизиране на националните режими за достъп до пазара на труда на граждани на трети държави с последните промени, по-добро систематизиране на разпоредбите относно регистрацията на заетостта на граждани на трети държави в съответните вече предвидени в закона случаи, отразяване на вече съществуващи и въведени нови разпоредби в други актове от действащото законодателството, които имат отношение към този закон, търсене на възможности за допълнително засилване на стимулите за подобрена трудова мобилност в ЕС, по-добро систематизиране на разпоредбите относно сключването на двустранни договори за регулиране на трудовата миграция, прецизиране на някои административнонаказателни разпоредби относно предлагането на труд без съответно разрешение или регистрация и др.

1. УВОД

1.1. Предмет на последващата оценка

Предмет на настоящата ПОВ е ЗТМТМ (обн., ДВ, бр. 33 от 26.04.2016 г., в сила от 21.05.2016 г.). Във връзка с него се разглеждат ППЗТМТМ (приет с ПМС № 255 от 29.09.2016 г., обн., ДВ, бр. 79 от 7.10.2016 г., в сила от 30.09.2016 г.), Законът за чужденците в Република България и Правилникът за неговото прилагане, както и Законът за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз и членовете на техните семейства.

В предмета на оценката са включени основно следните направления на ЗТМТМ:

- Формулиране и изпълнение на държавната политика в областта на трудовата миграция;
- Формулиране и изпълнение на държавната политика в областта на трудовата мобилност;
- Функции и дейност на министъра на труда и социалната политика при организирането и координирането на разработването и провеждането на политиката по свободно движение на работници, включително координация на системите за социална сигурност, по трудова миграция и интеграция на граждани от трети държави;
- Осъществяване на социалния диалог при изпълнение на държавната политика в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност;
- Осъществяване на двустранно сътрудничество за регулиране на трудовата миграция;
- Информирание на ЕК във връзка с ангажименти на България по актове на ЕС;
- Регулиране дейността на СТСВ;
- Осъществяване на контрол от ИА ГИТ и административно наказателни разпоредби.

Оценката се извършва в изпълнение на чл. 22 от ЗНА, във връзка с чл. 34, ал. 1 от НОМИОВ с оглед спазване на нормативно определения срок. Съгласно чл. 22 от ЗНА органът, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт, извършва ПОВ на новия закон в срок 5 години след влизането му в сила.

ЗТМТМ е приет през 2016 г., като обединява съществуващата до тогава нормативна уредба в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност в един нормативен акт. Впоследствие е изменен и допълван 5 пъти, както следва:

- ДВ, доп., бр. 97 от 06.12.2016 г.;
- ДВ, изм. и доп., бр. 97 от 05.12.2017 г.;
- ДВ, изм. и доп., бр. 24 от 16.03.2018 г., в сила от 23.05.2018 г.;
- ДВ, изм., бр. 34 от 23.04.2019 г.;
- ДВ, изм. и доп., бр. 21 от 12.03.2021 г., в сила от 01.06.2021 г.

От горепосочените изменения и допълнения съществените са три, а останалите 2 имат само правно-технически характер. В настоящата ПОВ разглеждаме съществените изменения и допълнения, обнародвани в ДВ, бр. 97 от 2017 г. и бр. 24 от 2018 г.

Към момента на приемане на ЗТМТМ не съществува нормативно изискване за задължително извършване на предварителна оценка на въздействието и съответно такава не е извършена. По тази причина не са определени целите във връзка с дефинирането на проблема и идентифицирането на засегнатите страни, както и не са заложени конкретни индикатори за тяхното изпълнение. Поради това, за целите на настоящата оценка се използват други документи, като например мотиви към проекта на ЗТМТМ, проекти на ЗИД на ЗТМТМ и на други закони, доклади до МС и др. Впоследствие, при промените на ЗТМТМ са извършвани частични оценки на въздействието (с изключение на тези, направени между първо и второ разглеждане в Народното събрание), които са изцяло или частично приложими за конкретното изменение. Те дават информацията относно целта на извършените промени и очакваните резултати и въздействия.

1.2. Период и обхват на оценката

Оценката обхваща период от 5 години от влизането в сила на ЗТМТМ на 21.05.2016 г. до края на м. април 2021 г. и е изготвена от експерти на отдел „Свободно движение на работници, миграция и интеграция“, дирекция „Политика на пазара на труда и трудова мобилност“ в МТСП, като е оказано съдействие и е ползвана информация от АЗ и ИА ГИТ. Горепосочените експерти от МТСП са пряко отговорни за изработването и прилагането на нормативния акт и най-добре и в детайли познават различните етапи, цели и особености на тези процеси.

В обхвата на настоящата оценка са включени разпоредбите на ЗТМТМ към момента на влизането му в сила (обн., ДВ, бр. 33 от 26.04.2016 г., в сила от 21.05.2016 г.) и последващите му изменения и допълнения (по-конкретно, изм. и доп., ДВ, бр. 97 от 05.12.2017 г. и бр. 24 от 16.03.2018 г., в сила от 23.05.2018 г.). Последното изменение и допълнение на ЗТМТМ (ДВ, бр. 21 от 12.03.2021 г., в сила от 01.06.2021 г.), което към момента на приключване на оценката не е влязло в сила, също е разгледано, но не е включено в обхвата на ПОВ, тъй като резултатите и въздействията от него все още не могат да бъдат оценени. Не са включени и измененията, които са имали изцяло технически или редакционен характер (ДВ, доп., бр. 97 от 06.12.2016 г. и изм., бр. 34 от 23.04.2019 г.), както и последните промени, които влизат в сила от 1 юни 2021 г.

2. ЦЕЛИ

ПОВ е изготвена в съответствие с изискванията на следните нормативни актове и стратегически документи:

- Закон за нормативните актове (обн., ДВ, бр. 27 от 03.04.1973 г., изм. и доп., бр. 65 от 21.07.1995 г., доп., бр. 55 от 17.06.2003 г., изм. и доп., бр. 46 от 12.06.2007 г., бр. 34 от 03.05.2016 г., в сила от 4.11.2016 г.);

- Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, приета с Постановление № 301 на МС от 14.11.2016 г., обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г., изм., бр. 5 от 17.01.2017 г., в сила от 18.11.2016 г., изм. и доп., бр. 84 от 29.09.2020 г., в сила от 01.01.2021 г.);

- Ръководство за извършване на последваща оценка на въздействието, одобрено с Решение № 885 на МС от 03.12.2020 г.

2.1. Обща цел:

Целите на оценката са формулирани съвместно с експертите, отговорни за приемането, промените и прилагането на ЗТМТМ. Основната цел на ПОВ е да се анализират резултатите от приемането, включително последващите изменения, на нормативния акт и адекватността на предприетите действия, както и степента на постигане на заложените цели.

Съгласно чл. 33, ал. 2 от НОМИОВ, ПОВ изследва съотношението между поставените цели и постигнатите резултати при прилагането на нормативния акт. Съгласно чл. 36 от НОМИОВ целите могат да са свързани с изводи относно последиците от прилагането на акта чрез правилата, които са заложи в него.

Спрямо четирите определени от теорията основни цели: подобряване формулирането на политики, подобряване прилагането на нормативния акт, отчетност от прилагането на нормативния акт и извличане на изводи от прилагането на нормативния акт, настоящата ПОВ се отнася най-вече към отчетност от прилагането на нормативния акт и извличане на изводи от неговото прилагане.

В този смисъл е формулирана следната обща цел: Да се оценят последствията и ефектът от приемането и прилагането на ЗТМТМ, включително до каква степен е постигнат планираният ефект върху заинтересованите страни и цялостната обстановка в страната. Общата цел е свързана с проследяване на ефектите върху обществените отношения в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност за периода от влизането в сила на закона през 2016 г. до 2021 г.

2.2. Специфични цели:

- Установяване до каква степен са постигнати целите на закона;
- Оценка на устойчивостта и ползността на интервенциите;
- Формулиране на изводи относно правилността на използвания конкретен подход за регулиране на обществените отношения в тази област, ефективността и ефикасността на управленските решения.

3. ОБХВАТ И СТРУКТУРА НА ОЦЕНКАТА

3.1. Изследване на причините за приемането на ЗТМТМ през 2016 г.

До 2016 г. съществуващата нормативна уредба в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност се намираше в различни нормативни актове, като например: *Закона за насърчаване на заетостта* (обн., ДВ, бр. 112 от 29.12.2001 г., в сила от 01.01.2002 г.) и неговите подзаконови актове, *Наредбата за условията и реда за издаване, отказ и отнемане на разрешения за работа на чужденци в Република България* (обн., ДВ, бр. 39 от 16.04.2002 г.), *Наредба № 2 от 10 септември 2002 г. за условията и реда за издаване на разрешения за извършване на дейност на свободна практика от чужденци в Република България* (обн., ДВ, бр. 90 от 24.09.2002 г.) и др. Това се отразяваше във фрагментираност на законодателството в тази област, което водеше до затруднения в неговото прилагане и наложи неговото обединяване в един нормативен акт. С приемането на ЗТМТМ се направи систематизация на нормативната база с цел облекчаване поддържането на законността и улесняване ползването на нормативните актове.

Друга причина за приемането на ЗТМТМ през 2016 г. е хармонизирането на българското законодателство в областта на свободното движение на работници и трудовата миграция с правото на Европейския съюз – както съобразяване с дотогава действащите актове на ЕС, така и въвеждане разпоредбите на нови такива:

- *Директива 2014/54/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно мерки за улесняване на упражняването на правата, предоставени на работниците в контекста на свободното движение на работници;*

- *Директива 2014/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно условията за влизане и престой на граждани на трети държави с цел заетост като сезонни работници;*

- *Директива 2014/66/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави в рамките на вътреинкорпоративен трансфер.*

Чрез транспонирането на тези директиви не само се изпълняват задълженията на Република България, произтичащи от членството ѝ в ЕС, но и се осигурява правна сигурност както на желаещите да работят в рамките на ЕС граждани на трети държави, така и на пазара на труда на приемащите държави членки. Също така се гарантира в пълен обем равнопоставеността в областта на мобилността за европейските работници и членовете на техните семейства.

След 2015 г. в България се наблюдава ускорен икономически ръст, намаляване безработицата и увеличение броя на работните места¹. В резултат от протичащите демографски процеси в страната и мобилността на работна сила към по-развитите пазари на труда в ЕС се засилват предизвикателствата за привличане на необходимата работна сила. Като един от възможните пътища за решаване на този проблем се счита привличането на имигранти от трети държави, което към момента в България не е било ясно и последователно дефинирано като визия и политика, както и като структурирана система на подбор на имигрантите в страната, която да може да компенсира загубите на трудов ресурс от емиграцията и да балансира търсенето и предлагането на труд.

В този смисъл се отчете необходимостта от приемането на нормативен акт, който да регулира обществените отношения в сферата на трудовата миграция и трудовата мобилност, като се предвидят различни режими за прием на имигранти (в зависимост от ролята, която ще играят на пазара на труда), гарантират се правата на гражданите на ЕС и на трети държави, които работят в България, утвърдят се съответните механизми за мониторинг и развитие на политиката в тази област (най-вече чрез използване на инструментите на социалния диалог) и се предвидят начини за привличане на работна сила в страната.

С приемането на ЗТМТМ се регулират обществените отношения в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност, както следва:

- по отношение на достъпа до пазара на труда на работници – граждани на трети държави, включително за извършване на дейност на свободна практика;
- по отношение осъществяване правото на свободно движение на работници – граждани на друга държава – членка на Европейския съюз, на държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария в Република България;

¹ Годишен доклад на Института за икономически изследвания на Българската академия на науките за 2016 г. „Икономическо развитие и политики в България: оценки и очаквания“

- по отношение заетостта на български граждани в чужбина, включително в ЕС и ЕИП;
- по отношение на двустранното регулиране на трудовата миграция с трети държави – заетостта на български граждани на тяхна територия и на граждани на съответните държави в Република България.

С приемането на ЗТМТМ се цели основно постигането на следните резултати:

- Въвеждане на процедури за достъп до пазара на труда на граждани на трети държави в България по категории, свързани с ролята, която ще играят на пазара на труда, в отговор на потребностите на българската икономика от работна сила;
- Предвиждане на механизми за защита на българския пазар на труда от социален дъмпинг в резултат от неконтролируемо наемане на граждани на трети държави за позиции, за които има подходящи кандидати в България;
- Създаване на механизми и инструменти за гарантиране правата на гражданите на ЕС, ЕИП и Конфедерация Швейцария в България чрез предоставяне на информация, консултации и др.;
- Гарантиране осъществяването на социалния диалог в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност чрез създаване и обезпечаване функционирането на НСТМТМ като консултативен орган към министъра на труда и социалната политика;
- Създаване на работещ механизъм за договаряне и подписване на двустранни спогодби за регулиране на трудовата миграция с цел организиран прием на работници от предварително идентифицирани трети държави;
- Гарантиране правата на българските работници в чужбина чрез регламентиране функциите и отговорностите на СТСВ;
- Осигуряване осъществяването на ефективен контрол от ИА ГИТ.

Що се отнася до търсените последици или непосредствените, преки (краткосрочни) ефекти от приемането на нормативния акт, то те са:

- Подкрепа за задоволяване потребностите на българския пазар на труда от работна сила чрез увеличаване броя на гражданите на трети държави, които престоират труда си за български работодатели вследствие от подобрените процедури и въведените нови облекчения – на годишна база;
- Увеличаване броя на гражданите на ЕС и ЕИП, които осъществяват правото си на свободно движение и работят в България в следствие на подобрената защита на техните права и повишаване привлекателността на българския пазар на труда – на годишна база;
- Реално участие на социалните партньори във формулирането и изпълнението на политиката по трудова миграция и трудова мобилност – брой проведени заседания на НСТМТМ и други трипартитни формати и взети решения;
- Незабавно стартиране процесите по подготовка и сключване на двустранни спогодби за регулиране на трудовата миграция с трети държави – брой идентифицирани партньори с установен взаимен интерес, брой сключени спогодби и брой на работниците, пристигнали в България в резултат от тях;
- Въведени ясни законови правила за достъп до пазара на труда на граждани на трети държави, както и на опростени и прозрачни процедури;

- Подобро упражняване на контрол в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност, особено по отношение законността на наемането на граждани на трети държави.

С приемането на ЗТМТМ се цели и постигането на следните въздействия или ефекти (последствия) в дългосрочен план (наричани и косвени):

- Подпомагане по-нататъшното развитие на българската икономика чрез привличане на необходимата работна сила от чужбина и по-специално за работни места, които не могат да бъдат заети от български граждани;

- Засилване на циркулярната миграция чрез спогодбите и подпомагане развитието на икономиките на държавите на произход и дестинация чрез обмена на знания, умения и опит;

- Принос за изграждането на образ на Република България като привлекателно място за работа на граждани от чужбина, привличане на таланти от ЕС и трети държави;

- Устойчиво развитие на политиката в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност;

- Засилен социален диалог и отчитане потребностите на заинтересованите страни.

3.2. Основни разпоредби на ЗТМТМ (2016 г.)

В Общите разпоредби на ЗТМТМ е определен неговият обхват и е залегнал принципът за недопускането на пряка или непряка дискриминация, привилегии или ограничения, основани на народност, произход, етническа принадлежност, лично положение, пол, сексуална ориентация, раса, възраст, политически и религиозно убеждения, членуване в синдикални и други обществени организации и движения, семейно, обществено и материално положение и наличие на психически и физически увреждания.

В него също така е залегнал принципът, че политиката в областта на свободното движение на работници, трудовата миграция и интеграцията, се осъществява в сътрудничество и след консултации със социалните партньори и представителите на гражданското общество. Социалният диалог се извършва в рамките на създадения със ЗТМТМ *Национален съвет по трудова миграция и трудова мобилност*, който разглежда всички въпроси, свързани с прилагането на закона и е консултативен орган към министъра на труда и социалната политика. НСТМТМ се състои от равен брой представители на представителните организации на работодателите и на работниците и служителите на национално равнище, от представители на министерства, агенции, комисии, както и на органите за местно самоуправление. Председател на НСТМТМ е министърът на труда и социалната политика.

Като предпазен механизъм за защита пазара на труда в България, ЗТМТМ предвижда възможност министърът на труда и социалната политика след консултации в НСТМТМ да може да налага ограничения на достъпа на работници – граждани на трети държави до пазара на труда. Тези ограничения следва да бъдат съобразени със състоянието, развитието и обществените интереси на пазара на труда.

ТРУДОВА МИГРАЦИЯ ОТ ТРЕТИ ДЪРЖАВИ

На трудовата миграция от трети държави е посветена Глава втора от ЗТМТМ и в нейния Раздел I са дадени общите разпоредби относно достъпа до пазара на труда на работници – граждани на трети държави за всичките европейски и национални режими.

На гражданин на трета държава, се разрешава достъп до пазара на труда, когато има трудов договор с местен работодател, когато е командирован или е изпратен в рамките на предоставяне на услуги на територията на Република България, преместен е по вътрешнокорпоративен трансфер или извършва дейност на свободна практика.

Изрично е разписано условието при кандидатстване за първоначален достъп до пазара на труда чужденецът да пребивава извън територията на Република България, като са посочени и изключенията от това правило.

Също така е записано, че трудовите и осигурителните отношения на работниците – граждани на трети държави, наемани от местни работодатели, както и на извършващите дейност на свободна практика се уреждат при условията и по реда на българското трудово и осигурително законодателство.

Предпазни механизми за достъп до българския пазар на труда са заложи в чл. 7 от ЗТМТМ, който разрешава достъп до пазара на труда на работници – граждани на трети държави за заемането на длъжности, за които не се изисква българско гражданство:

1. съобразно състоянието, развитието и обществените интереси на българския пазар на труда след проведено от работодателя предварително проучване на пазара на труда (т.нар. „пазарен тест“);

2. при условие, че в предходните 12 месеца общият брой на гражданите на трети държави, работещи за местния работодател не надвишава определен процент² от средносписъчната численост на наетите по трудово правоотношение български граждани, граждани на други държави – членки на Европейския съюз, на държави – страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария или лица с приравнени на тях права;

3. при условие, че работниците от трети държава притежават съответните специализирани знания, умения и професионален опит, необходими за заемане на дадената длъжност;

4. само за упражняване на заетост за конкретния работодател (юридическо или физическо лице) и за посочените в разрешението място, длъжност и срок на работа.

Законът предвижда също така защитата на гражданите на трети държави като определя изискването да не им се предлагат условия на труд и заплащане, които са по-неблагоприятни от условията за българските граждани за съответната категория труд (чл. 7, ал. 1, т. 3).

За разрешаване на достъп до пазара на труда на работници – граждани на трети държави, изпълнителният директор на АЗ предоставя писмено решение в 30-дневен срок от подаване на заявлението. Документите, необходими за предоставяне на решението, се подават от работодателя в АЗ. За предоставяне или продължаване срока на решението той внася такса³.

² При приемането на ЗТМТМ този процент е 10, а впоследствие е увеличен на 20 (35 за МСП).

³ Размерът на таксата при приемането на ЗТМТМ е 400 лв., а при промяната на ЗТМТМ през 2017 г. е намален на 100 лв.

Продължителността на разрешения достъп до пазара на труда е за срока на договора с местния работодател, но за не повече от 12 месеца. Този срок може да бъде продължен до 3 години, когато условията за първоначалното му предоставяне не са променени. Тези срокове позволяват регулярно да се отчитат промените в търсенето и предлагането на работна сила и да се реагира при условия на дефицит на работна сила или ръст на безработицата и необходимост от ограничаване на трудовата имиграция.

ЗТМТМ е в съответствие с други нормативни актове, като: ЗНЗ, ЗЧРБ, ЗВПНРБГЕСЧС, ЗБЛД, ЗУБ, ЗБТХ и др., като взаимно се допълва с тях.

Законът забранява (чл. 8, ал. 1) правото на достъп до пазара на труда на работници – граждани на трети държави, които имат виза за краткосрочно пребиваване в Република България⁴ и които имат разрешение за продължително пребиваване в Република България на някое от основанията по чл. 24, ал. 1, т. 2, 6-8, 10, 14, 16, 19 и 20 и др. от ЗЧРБ. Изключения от това правило са посочени в следващата алинея 2 на чл. 8: лица от български произход – до получаване на разрешение за постоянно пребиваване, лица, работили в предходен период, преди подаване на искането за достъп до пазара на труда, при условията на международен договор, по който Република България е страна, лица, работили без необходимост от разрешение за работа при условията на чл. 9, ал. 3 – при продължаване на заетостта над три месеца, членове на семейство на продължително пребиваващ в Република България чужденец – гражданин на трета държава.

В чл. 9 от ЗТМТМ изрично са посочени случаите, в които за работа в Република България не се изисква разрешение за достъп до пазара на труда за работници – граждани на трети държави. Такива са например лицата, посочени в чл. 88 от Кодекса на търговското корабоплаване, тези с разрешение за дългосрочно или постоянно пребиваване в Република България и членовете на техните семейства, чужденците с предоставено право на убежище или с предоставена международна закрила в Република България, такива за които това е предвидено в международен договор, по който Република България е страна, членовете на семейство на български граждани или на гражданин на държава – членка на ЕС, акредитираните като членове на чуждестранни дипломатически, консулски и търговски представителства, както и на представителства на международни организации в Република България и др.

С цел осъществяване на контрол относно наемането на гражданите на трети държави ЗТМТМ предвижда задължение за работодателя в 7-дневен срок от датата на действителното започване на работа на гражданина на трета държава да уведомява за това ИА ГИТ.

В чл. 11 от ЗТМТМ са обхванати хипотезите, при които изпълнителният директор на АЗ отказва да предостави решение за достъп до пазара на труда на граждани на трети държави. Това са случаи, при които не са изпълнени изискванията на ЗТМТМ или не са спазени процедурите, определени с ППЗТМТМ. Допълнително се посочват случаите, в които работодателят доказано е наел в последните две години чужденец без право на достъп до пазара на труда или незаконно пребиваващ чужденец. Също така се отказва предоставяне на решение за достъп до пазара на труда ако през последните три месеца работодателят е освободил от работа български, европейски и други с приравнени на тях права работници, които биха могли да бъдат наети на работното място, за което се иска наемането на работника – гражданин на трета държава. Отказва се предоставяне на решение и при парични задължения на работодателя, свързани с данъци и вноски за

⁴ при последващо изменение на ЗТМТМ от тази хипотеза ще бъдат изключени случаите на сезонна работа до 90 дни

социално осигуряване, както и ако той не осъществява икономическа дейност или е в ликвидация или в несъстоятелност. Друга хипотеза включва случаите, в които работникът е работил незаконно на територията на Република България.

Също така ЗТМТМ урежда случаите, в които решението може да бъде отнето. Това са случаите на представени неверни данни или на несъответствие между посочените в решението длъжност, място на работа, работодател и др., както и когато разрешението за пребиваване на работника – гражданин на трета държава, не е издадено или е отнето по реда на ЗЧРБ. По този начин се насърчава законната трудова миграция, защитава пазарът на труда и се превентира незаконната миграция.

ЗТМТМ предвижда изрична забрана за наемането на работа на незаконно пребиваващи на територията на Република България граждани на трети държави, както и санкции за работодател, който наеме на работа незаконно пребиваващ чужденец. Това е в пълно съответствие и със законодателството на ЕС – *Директива 2009/52/ЕО на ЕП и на Съвета от 18 юни 2009 г. за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава* (Директива за санкциите срещу работодатели), която преди това беше въведена през 2011 г. в ЗНЗ. По този начин законодателят защитава правата на работника от трета държава, тъй като при установено незаконно наемане работодателят му дължи уговореното възнаграждение за период от три месеца, освен ако работодателят или наетото лице не докаже друга продължителност на наемането. Плащането е дължимо и може да се търси по реда на Гражданския процесуален кодекс и след завръщането на гражданина в държавата на обичайното му пребиваване, включително за разходите по превода на плащането. Ако работодателят не изплати задължението си, наетият на работа незаконно пребиваващ на територията на Република България гражданин на трета държава, може да предяви иск срещу него, включително, когато се е върнал или е бил върнат в държавата по обичайното му пребиваване, в тригодишен срок по реда на Гражданския процесуален кодекс. Върху изплатеното възнаграждение се дължат съответните данъци и задължителни осигурителни вноски, предвидени за наетите лица по българското законодателство, с което са гарантира и интересът на държавата. Работодателят поема и разходите за връщане на незаконно пребиваващия гражданин на трета държава. С преместването на тези разпоредби от ЗНЗ на новото им систематично място в ЗТМТМ те не се изменят по същество.

В ЗТМТМ е предвидена и възможност в отделни случаи, при доказана целесъобразност, включително за насърчаване на инвестициите в Република България, министърът на труда и социалната политика да разрешава достъп до труда извън предвидените ограничения. В тези случаи министърът на труда и социалната политика изисква становища от съответните държавни органи, както и от представителните организации на работодателите и на работниците и служителите на национално равнище, от творчески съюзи, спортни федерации и национални спортни организации, от органите на местното самоуправление.

ЕДИННО РАЗРЕШЕНИЕ ЗА ПРЕБИВАВАНЕ И РАБОТА

Раздел II на тази Глава втора е посветен на Единното разрешение за пребиваване и работа (ЕРПР). Текстовете от този раздел възпроизвеждат разпоредбите на ЗНЗ, с които през 2013 г. в националното законодателство бяха въведени разпоредби на *Директива 2011/98/ЕС на ЕП и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава членка (Директивата за единното разрешение)*.

Тази директива има две основни цели⁵. Първата е да се улесни процедурата за прием с цел работа на граждани на трети държави в държава – членка на ЕС, като се въведе единна процедура за кандидатстване за единно разрешение (комбинирано разрешение за пребиваване и за работа) и по този начин да се подпомогне управлението на миграционните потоци, като същевременно поставя редица предпазни клаузи в процедурата за кандидатстване.

Втората основна цел е да се гарантира равното третиране между работниците от трети държави с гражданите на съответната държава членка. Директивата е ключов инструмент в имиграционната политика на ЕС, насочена към граждани на трети държави, приети да работят в една от държавите – членки на ЕС (с изключение на Обединеното кралство, Дания и Ирландия, които не са обвързани с прилагането ѝ).

В България ЕРПР се издава от МВР след предоставено решение от изпълнителния директор на АЗ. Съгласно ЗЧРБ, ЕРПР е документ с обозначение "единно разрешение за пребиваване и работа", с което едновременно се разрешава пребиваване и работа на територията на Република България на чужденци от трети държави. Разрешението се издава в рамките на единна процедура за кандидатстване на граждани на трети, при която след подадено от работодател единно заявление за разрешаване на пребиваване и работа на гражданин на трета държава се взема решение по това заявление. При приемането на ЗТМТМ срокът за предоставяне на решението на изпълнителния директор на АЗ е 30 дни⁶.

За издаването на ЕРПР няма специфични изисквания (напр. за квалификация, образование, сектор на заетост и др.) и в общия случай се прилагат разпоредбите на чл. 7, ал. 1, т. 1 и 2, т.е. работодателят следва да направи предварително проучване на пазара на труда и се прилага условието броят на работещите за него в предходните 12 месеца граждани на трети държави да не надвишава определения процент⁷ от средносписъчната численост на наетите по трудово правоотношение български граждани, граждани на други държави – членки на ЕС, на държави – страни по Споразумението за ЕИП, или на Конфедерация Швейцария или на лица с приравнени на техните права.

Срокът на ЕРПР може да бъде продължаван до 12 месеца, когато са налице основанията за първоначалното му предоставяне и няма прекъсване в заетостта, като общата продължителност не може да надвишава три години.

СИНИЯ КАРТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

С цел обединяване в един нормативен акт на различните разпоредби в тази област, в Раздел III на същата Глава втора е пренесена частта от Глава осма от ЗНЗ, с която в националното законодателство през 2011 г. бяха въведени разпоредби на *Директива 2009/50/ЕО на Съвета от 25 май 2009 г. относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на висококвалифицирана трудова заетост (Директива за Синята карта)*.

Идеята за Европа като конкурентоспособна и динамична икономика, базирана върху знанието, която е със силен икономически растеж и създава все повече и по-добри работни места е поставена като цел на Европейския съвет в Лисабон през 2000 г. Предложението за *Директива за Синята Карта* е представено от ЕК през м. октомври

⁵ Доклад от ЕК до ЕП и Съвета относно Директива 2011/98/ЕС – COM(2019)160 final

⁶ Срокът е намален на 20 дни с последващо изменение.

⁷ Виж бележка 2.

2007 г. и прието от Съвета на 25 май 2009 г. с цел да се улесни приемането и последващата мобилност в рамките на ЕС на висококвалифицирани работници – граждани на трети държави, включително заедно с членовете на техните семейства⁸. Целта на Директивата за Синята карта е да направи ЕС по-конкурентоспособен в глобалната надпревара за привличане на висококвалифицирани работници от целия свят, като по този начин подпомогне справянето с недостига на пазарите на труда в Съюза. Хронологично това е първата от серията нови директиви на ЕС в областта на законната трудова миграция и съответно е първата транспонирана в българското законодателство. По модела, заложен в нея (за единна процедура, единен документ за пребиваване и работа, равно третиране, санкции и др.), впоследствие се приемат и доразвиват и задълбочават последващите директиви на ЕС.

Разрешението за пребиваване и работа тип „Синя карта на Европейския съюз“ (единен документ) за упражняване на висококвалифицирана заетост се издава от МВР след предоставено от изпълнителния директор на АЗ писмено решение в рамките на единната процедура за кандидатстване. По смисъла на ЗТМТМ „висококвалифицирана заетост“ е наемане на работа на лице, което притежава необходимата за съответната работа компетентност - придобито висше образование, което се удостоверява с диплома, удостоверение или друг документ, издаден от компетентен орган след обучение с продължителност, не по-малка от три години, проведено от образователна институция, призната като висше училище от съответната държава.

Решението на изпълнителния директор на АЗ се предоставя в 15-дневен срок от подаване на заявлението, когато:

1. работникът – гражданин на трета държава, притежава необходимата за съответната работа компетентност - придобито висше образование;
2. брутната работна заплата, посочена в трудовия договор на работника – гражданин на трета държава, е най-малко 1,5 пъти по-висока от средната работна заплата в Република България съгласно наличните данни за последните 12 месеца преди сключването на трудовия договор.

При приемането на ЗТМТМ за предоставяне на решение във връзка с издаване на разрешението тип „Синя карта на ЕС“ за работодателя не се прилага единствено условието в предходните 12 месеца общият брой на гражданите на трети държави, работещи за него да не надвишава определения процент от средносписъчната численост на наетите по трудово правоотношение български граждани, граждани на други държави – членки на Европейския съюз, на държави – страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария. Съответно, за издаване на разрешение тип „Синя карта на ЕС“ е било необходимо работодателят да проведе предварително проучване на пазара на труда или т.нар. „пазарен тест“.

В тази връзка в ЗТМТМ намира своето място и въведената с изменението и допълнението на НУРИООРРЧРБ (ДВ, бр. 80 от 2015 г., отм.) облекчена процедура във връзка с издаването на „Синя карта на ЕС“. Тази процедура предвижда да не се изисква провеждане от работодателя на „пазарен тест“ за наемане на граждани на трети държави по професии, определени в *Списък на професиите, за които има недостиг на висококвалифицирани специалисти*. Списъкът се утвърждава от министъра на труда и социалната политика след обсъждане в Националния съвет по трудова миграция и Националния съвет за насърчаване на заетостта, проведено въз основа на мотивирано

⁸ Оценка на въздействието на предложение за ревизия на Директива 2009/50 - SWD(2016) 193 final

предложение на национално представителните организации на работодателите⁹. По този начин се отговаря на констатиран в различни изследвания недостиг на квалифицирани кадри на пазара на труда в България в условията на намаляваща работна сила (поради редица фактори), повишаваща се заетост и по-ниско от средното в ЕС равнище на безработица.

С цел осигуряване на по-продължителна и равнопоставена заетост в чл. 18 от ЗТМТМ е въведено изискване трудовият договор да е със срок не по-кратък от 12 месеца и размерът на възнаграждението да е най-малко 2 пъти по-висок от средната работна заплата в Република България съгласно наличните данни за последните 12 месеца преди сключване на трудовия договор.

През 2017 г., след консултация с националнопредставителните организации на работодателите и на работниците и служителите е издадена Заповед на министъра на труда и социалната политика № РД01-76 от 30.01.2017 г. за утвърждаване на *Списък с професиите, за които има недостиг на висококвалифицирани специалисти на българския пазар на труда*. В заповедта са включени десет единични групи професии, както следва: „Специалисти по продажби в областта на информационните и комуникационните технологии“, „Системни анализатори“, „Софтуерни разработчици“, „Разработчици на уебсъдържание и мултимедия“, „Приложни програмисти“, „Разработчици на софтуер и софтуерни приложения и анализатори, н.д.“, „Проектанти и администратори на бази данни“, „Системни администратори“, „Специалисти по компютърни мрежи“ и „Специалисти по бази данни и мрежи“ – всички от сектора на информационните и комуникационните технологии.

Допълнително, по искане на работодателските организации и след съгласуване със социалните партньори в рамките на НСТМТМ, е издадена нова Заповед на министъра на труда и социалната политика с № РД01-82 от 30.01.2018 г., в която са добавени и следните единични групи професии: „Инженери в промишленото производство“, „Инженери-химици“ и „Електроинженери“.

Законът потвърждава съществуващата възможност членовете на семейството на притежател на Синя карта на ЕС да имат право да работят по трудово правоотношение и да осъществяват дейност на свободна практика на територията на Република България за срока на пребиваването на притежателя ѝ с решение на изпълнителния директор на АЗ.

Потвърдено е също така и задължението за притежателя на Синя карта на ЕС през първите две години на висококвалифицирана заетост да упражнява само дейности, които отговарят на условията, при които му е издадена Синята карта и то само на територията на Република България. Едва след този срок той би могъл да се възползва от правото си на мобилност в ЕС.

Освен това, при предсрочно прекратяване на заетостта и след изтичане на трудовия му договор, притежателят на Синя карта на ЕС има право в седемдневен срок да се регистрира в АЗ като търсещо работа лице и да ползва съответните услуги по реда на ЗНЗ.

СЕЗОННА ЗАЕТОСТ

В Раздел IV от същата Глава втора са въведени голяма част от разпоредбите на *Директива 2014/36/ЕС от 26 февруари 2014 г. относно условията за влизане и престой*

⁹ При следваща промяна на ЗТМТМ тази процедура отпадна.

на граждани на трети държави с цел заетост като сезонни работници (Директива за сезонните работници).

Целта на тази директива е да се отговори на сезонните потребности на икономиките на ЕС от работна сила във връзка с недостига ѝ на пазарите на труда, както и да се допринесе за борбата с трудовата експлоатация и лошите условия на работа и живот за сезонните работници и с нелегалния труд.

Директивата предоставя гъвкави правила за улесняване на временната законна миграция на сезонните работници и подпомага тяхната циркулярна миграция. Също така тя осигурява и еднакви условия за работодателите на сезонни работници от трети държави и гарантира сигурния законен статут и защита срещу експлоатация на сезонните работници. В България заетостта в определени отрасли има изразен сезонен характер, напр. в туризма, селското стопанство, транспорта и др. и осигуряването на необходимите кадри е често срещан проблем за работодателите, още повече при продължителност на заетостта от няколко месеца.

По смисъла на ЗТМТМ „сезонен работник“ е гражданин на трета държава, който запазва основното си място на пребиваване в трета държава и пребивава законно и временно на територията на Република България, за да извършва сезонна работа, въз основа на един или повече срочни трудови договори, сключени пряко с работодател, чието седалище е в Република България. Съответно, „сезонна“ е работата, която зависи от смяната на сезоните и е свързана с определено време на годината посредством повтарящо се събитие или поредица от събития, свързани със сезонни условия, при които необходимостта от работна сила е значително по-голяма, отколкото при обикновени текущи работи.

Министерството на вътрешните работи издава на гражданина на трета държава разрешение за продължително пребиваване на територията на Република България за работа като сезонен работник при заетост над 90 дни. Разрешението за сезонен работник (единен документ) се издава след предоставено от изпълнителния директор на АЗ решение в рамките на единна процедура. Това разрешение може да бъде удължено еднократно.

Изпълнителният директор на АЗ предоставя решение в 15-дневен срок¹⁰ след подаване на заявление от работодателя за извършване на сезонна работа за срок от 90 дни до 9 месеца. За предоставянето на решение не е необходимо работодателят да прави предварително проучване на пазара на труда. Също така за него не се прилага условието в предходните 12 месеца общият брой на гражданите на трети държави, работещи за него да не надвишава процентното съотношение спрямо средносписъчната численост на наетите по трудово правоотношение български граждани, граждани на други държави - членки на ЕС, на държави – страни по Споразумението за ЕИП, или на Конфедерация Швейцария.

Съгласно чл. 25, ал. 1 от ЗТМТМ се изготвя *Списък на икономическите сектори, включващи дейности, изпълнението на които зависи от смяната на сезоните*, за който се информира ЕК. Решението на изпълнителния директор във връзка с издаването на разрешение за сезонен работник се предоставя само за дейности, включени в Списъка.

Списъкът е утвърден със Заповед № РД01-47 от 17.01.2017 г. на министъра на труда и социалната политика и в него са включени два сектора: „Селско, горско и рибно стопанство“ и „Хотелиерство и ресторантьорство“.

¹⁰ Този срок се съкращава впоследствие на 10 дни

ЗТМТМ съдържа и разпоредби за гарантиране защитата на сезонния работник. Предвидена е възможността докато е в ход процедура за продължаване или подновяване на разрешението му, той да има правото да пребивава на територията на Република България, докато бъде взето решение по подаденото заявление. В тези случаи сезонният работник може да продължи да работи при същия работодател или да го смени след решение на изпълнителния директор на АЗ. Освен това съгласно чл. 26 от ЗТМТМ когато заявлението за предоставяне на решение бъде отхвърлено не по вина на работника, работодателят дължи на гражданина на трета държава, обезщетение съгласно българското законодателство.

В случаите на извършване на сезонна работа до 90 дни се изисква само регистрацията в АЗ въз основа на подадена от работодателя декларация и при спазване изискването на чл. 24л от ЗЧРБ чужденецът да притежава валидна виза за целите на сезонна работа, когато такава се изисква. Регистрацията в АЗ се извършва и когато чужденецът е освободен от изискването за виза в съответствие с Приложение II от Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета от 15 март 2001 г. за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите членки, както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване.

ЗТМТМ предвижда транспортните разходи от мястото на произход на сезонния работник до работното му място в Република България да са за сметка на работодателя. Работодателят поема разноските и в обратната посока. За сметка на работодателя са също така и задължителните здравни застраховки и осигуряване на сезонния работник. Забранява се тези разходи да се възстановяват на работодателя от сезонния работник и те не могат да се приспадат от възнаграждението му.

Законът задължава работодателя да представи на АЗ доказателства, че на сезонния работник ще бъде осигурено подходящо, отговарящо на всички изисквания за безопасност и здраве, жилище до изтичане на срока на договора. Жилището се предоставя от работодателя или се осигурява с неговото съдействие. За ползването на жилището сезонният работник сключва договор за наем. Наемната цена на жилището трябва да е съобразена с получаваното от сезонния работник възнаграждение и с осигурените условия на живот в жилището, и не може да бъде приспадана автоматично от възнаграждението на сезонния работник. При проверка на тези обстоятелства ИА ГИТ има право на достъп до жилището на сезонния работник с негово съгласие.

Тези разпоредби се използват активно от работодателите, които подават в АЗ съответната декларация, в която посочват точния адрес, на който е настанен чужденецът.

ВЪТРЕШНОКОРПОРАТИВЕН ТРАНСФЕР

В следващия Раздел V на Глава втора са въведени и разпоредбите на *Директива 2014/66/ЕС на ЕП и на Съвета от 15 май 2014 г. относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер* (Директивата за вътрешнокорпоративния трансфер).

Приемането на директивата е продиктувано от необходимостта компаниите, които оперират извън ЕС, да могат да изпращат свои ключови служители - граждани на трети държави, в клонове, намиращи се в предприятия от същата група предприятия в ЕС. Това е свързано с новите предизвикателства, нуждата от бърза реакция и трансфера на специализирани знания и умения в рамките на компанията. Допълнително тази уредба се налага от различни нови форми на организация на работата и разпределението вътре

в самите компании. В същото време компаниите се сблъскват с липсата на ясни специфични схеми в повечето държави – членки на ЕС, със сложни изисквания, разходи, забавяния при издаването на документи, както и несигурност относно приложимите правила и процедури. Също така са наблюдавани усложнения при преместване на лицата от една държава членка в друга, включително по отношение на членовете на техните семейства.

Директивата за вътрешнокорпоративния трансфер определя реда и условията, при които граждани на трети държави могат да пребивават и да работят на територията на ЕС като преместени за целите на вътрешнокорпоративния трансфер в поделение на предприятието, за което работят. Съгласно ЗТМТМ разрешението за лице, преместено при вътрешнокорпоративен трансфер (единен документ), с право на продължително пребиваване се издава от МВР при спазване на единна процедура и след предоставено писмено решение от изпълнителния директор на Агенцията по заетостта. Разрешението се издава за срок от една година, като се подновява при наличие на основания за преиздаването му. В случай че срокът на трудовия договор е по-малък от една година, то се издава за срока на продължителността на договора.

По смисъла на ЗТМТМ „вътрешнокорпоративен трансфер” е временно преместване с цел работа или обучение на работник – гражданин на трета държава, от предприятие със седалище или адрес на управление извън територията на Република България, с което гражданинът има сключен трудов договор, в поделение на предприятието или в предприятие, принадлежащо към същата група от предприятия, със седалище или адрес на управление на територията на Република България.

Подобно на процедурата по издаване на разрешение за сезонен работник и при тази процедура не се прилагат условията на чл. 7, ал. 1, т. 1 и 2 от ЗТМТМ.

Решението на изпълнителния директор на АЗ дава право на работник – гражданин на трета държава, да извършва трудова дейност на територията на Република България само за конкретно приемащо предприятие или група предприятия и само за длъжностите ръководител, специалист или служител-стажант.

Сроковете, в които работникът – гражданин на трета държава, може да извършва трудова дейност на територията на Република България въз основа на разрешение за продължително пребиваване за целите на вътрешнокорпоративен трансфер, са както следва:

1. до три години - за работещите като ръководители и специалисти;
2. до една година - за работещите като служители-стажанти.

Важно е уточнението, че условията на труд за работниците – граждани на трети държави, преместени при вътрешнокорпоративен трансфер, се уреждат при условията и по реда за командированите или изпратени работници и служители в рамките на предоставяне на услуги на територията на Република България, каквото е и изискването на Директивата за вътрешнокорпоративния трансфер.

Както и при Синята карта на ЕС, е създадена възможност членовете на семейството на лице, преместено при вътрешнокорпоративен трансфер, да работят по трудово правоотношение и да осъществяват дейност на свободна практика на територията на Република България за срока на разрешеното му пребиваване с решение на изпълнителния директор на АЗ.

Условията, при които се осъществява преместване в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер, регламентирани в ЗТМТМ, допълнително насърчават

инвестициите на чуждестранните компании, които по този начин са сигурни, че ще могат да осигурят свои кадри за мениджмънта или специалисти, които да внедряват необходимите технологии и оборудване в началото на дейността на компаниите в България и след това да предадат опита си на български кадри.

НАУЧНИ РАБОТНИЦИ, СТУДЕНТИ И СТАЖАНТИ¹¹

В Раздел VI от Глава втора са уредени въпросите относно заетостта на научни работници, студенти и стажанти.

Граждани на трети държави, които са приети като научни работници за целите на провеждане на научноизследователски проект по споразумение за прием с научноизследователска организация, могат да упражняват заетост на територията на Република България без разрешение за работа – за срока на продължителност на проекта. В тези случаи се прави регистрация в Агенцията по заетостта от приемащата научноизследователска организация. ЗТМТМ дава право на членовете на семейството на гражданин на трета държава – научен работник да работят по трудово правоотношение и да осъществяват дейност на свободна практика на територията на Република България за срока на пребиваване на научния работник с решение на изпълнителния директор на Агенцията по заетостта.

По отношение на граждани на трети държави, които са студенти в редовна форма на обучение във висше училище в Република България, ЗТМТМ потвърждава действащата до тогава според НУРИООРРЧРБ възможност те да упражняват краткосрочна заетост след регистрация от работодателя в АЗ:

1. до 20 часа седмично по време на учебната година, и
2. по време на официално обявените за съответното висше училище ваканции.

Същите изисквания се прилагат и за заетост до 6 месеца в рамките на 12 месеца във връзка с провеждане на учебна практика, непосредствено свързана с предмета на обучението на студентите.

Тези разпоредби в ЗТМТМ, в допълнение на разпоредбите относно „Синята карта на ЕС“ и вътрешнокорпоративния трансфер, насърчават привличането на висококвалифицирани кадри с цел компенсиране до известна степен на емиграционните процеси, водещи до „изтичане на мозъци“ и задълбочаване на демографските предизвикателства на страната.

РАЗРЕШЕНИЕ ЗА РАБОТА, ИЗДАВАНО ОТ ИЗПЪЛНИТЕЛНИЯ ДИРЕКТОР НА АЗ

С цел регламентиране в ЗТМТМ на всички останали разпоредби за достъп до пазара на чужденци с цел заетост по трудово правоотношение или като командировани и изпратени, в Раздел VII от Глава втора намират своето място и някои от разпоредбите на НУРИООРРЧРБ относно издаването на разрешения за работа от изпълнителния директор на АЗ. Това става по искане на местен работодател или на местното лице, приемащо на работа командирован или изпратен работник или служител от трета държава, въз основа на което се издава от МВР разрешение за продължително пребиваване съгласно ЗЧРБ. Такова разрешение за работа се издава за:

¹¹ Впоследствие правилата ще се актуализират във връзка с транспонирането на Директивата за научните работници.

1. командировани или изпратени работници и служители – граждани на трети държави, в рамките на предоставяне на услуги на територията на Република България;

2. членове на семейство на гражданин на трета държава, получили разрешение за продължително пребиваване на основание чл. 24, ал. 1, т. 13 от ЗЧРБ.

Разрешението за работа се издава за срок до една година. Този срок за работещите по трудово правоотношение може да бъде продължаван, ако не са отпаднали условията за първоначалното издаване. Срокът за командировани или изпратени работници и служители може да бъде продължен по изключение с до 12 месеца, ако дейността изисква превишаване на първоначално обявената продължителност.

С цел защита на националния пазар на труда, недопускане на незаконно наемане на работници и на нарушения на трудовото законодателство, в ЗТМТМ са предвидени и случаите, в които изпълнителният директор на АЗ отказва да издаде или продължи разрешението, както и тези когато го отнема:

– отказва се издаване или продължаване на разрешението, когато са налице основанията по чл. 11; не са изпълнени изискванията, установени с други нормативни актове за упражняване на определената професия от чужденец в страната; на работника – гражданин на трета държава е наложено ограничение за издаване на виза и влизане в страната.

– отнема се разрешението, когато се установи, че за издаването му са представени неверни данни; контролните органи на МТСП установят, че заетостта на работника – гражданин на трета държава, не съответства на посочените в разрешението длъжност, място на работа, работодател или лице, приемащо на работа командирован работник или служител от трета държава; разрешението за пребиваване на работника – гражданин на трета държава, в страната не е издадено или е отнето по реда на ЗЧРБ; на работника – гражданин на трета държава, е наложено ограничение за издаване на виза и влизане в страната.

РАЗРЕШЕНИЕ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА ДЕЙНОСТ НА СВОБОДНА ПРАКТИКА, ИЗДАВАНО ОТ ИЗПЪЛНИТЕЛНИЯ ДИРЕКТОР НА АЗ

Раздел VIII от Глава втора е посветен на издаването на разрешение за извършване на дейност на свободна практика, което до приемането му беше уредено с НУРИРИДСПЧРБ. Изпълнителният директор на АЗ издава разрешението за извършване на дейност на свободна практика от гражданин на трета държава след представяне на подробен план за дейността за срока на разрешението, въз основа на което от МВР се издава разрешение за продължително пребиваване или виза за дългосрочно пребиваване съгласно ЗЧРБ. Разрешението се издава за срок до една година. Срокът може да бъде продължаван, ако не са отпаднали условията за първоначално издаване.

Изпълнителният директор на АЗ може да одобри промени в плана за дейността, в случай че те няма да се отразят неблагоприятно върху извършваната дейност и върху поетите от гражданина на трета държава в него ангажменти. ЗТМТМ не допуска промяна в предмета на извършваната дейност за срока на първоначално издаденото разрешение за извършване на дейност на свободна практика.

По подобие на разрешението за работа, тук също са посочени случаите, в които изпълнителният директор на АЗ отказва да издаде или продължи разрешението, както и тези когато го отнема.

РАВНО ТРЕТИРАНЕ

Самостоятелна глава от ЗТМТМ е посветена на равното третиране на работниците – граждани на ЕС, и тези от трети държави с българските граждани по отношение на основен набор от права, касаещ професионалната им реализация и социалния и икономическия им живот в България. Това се налага с оглед на все по-нарастващото значение на равния достъп до социални права в достиженията на европейското право, като средство за насърчаване на трудовата мобилност и привличане на работници и служители, включително и от трети държави, от които има недостиг на европейския пазар на труда.

Принципът на равното третиране е основополагащ за ЕС и в отделни членове тази глава на ЗТМТМ са посочени и спецификите за различните категории работници в зависимост от съответните разпоредби на директивите на ЕС в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност.

СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ НА РАБОТНИЦИ

Правото на свободно движение се урежда в Глава четвърта „Трудова мобилност в Европейския съюз“.

Гражданите на друга държава – членка на ЕС, на държава – страна по Споразумението за ЕИП или на Конфедерация Швейцария, които са упражнили правото си на свободно движение, при пребиваването си в Република България имат всички права и задължения според българските закони и международните договори, по които Република България е страна, с изключение на тези, за които се изисква българско гражданство. Правилата за влизането, пребиваването и напускането на територията на Република България на тези лица и членовете на техните семейства се урежда с ЗВПНРБГЕСЧТС.

Тези граждани могат да потърсят закрила по законоустановения ред в случаите, в които са ошетени в резултат на необосновани ограничения и пречки да упражняват своето право на свободно движение или са засегнати от неспазването на принципа на равно третиране.

За подпомагане осъществяването правата на гражданите на ЕС, ЕИП и Конфедерация Швейцария за свободно движение в качеството им на работници ЗТМТМ предвижда МТСП и АЗ да си сътрудничат със съответните държавни институции на други държави членки, включително в рамките на мрежата EURES.

АЗ има задължението да осигурява своевременно ясна, безплатна, леснодостъпна, подробна и актуална информация за всички права и задължения във връзка със свободното движение на работници на повече от един от официалните езици на институциите на ЕС.

По този начин България е създала правната рамка за заетост на европейските граждани в България, което е не само благоприятно за пазара на труда, но и променя имиджа на страната ни от държава, която само изпраща работници и специалисти за потребностите на други европейски икономики, в държава, която също така и привлича такива за реализация в страната.

ДВУСТРАННО РЕГУЛИРАНЕ НА ЗАЕТОСТТА С ТРЕТИ ДЪРЖАВИ

Със следващата Глава пета се регламентира както защита правата на българските граждани за заетост в трети държави, което преди това беше част от ЗНЗ, така и са дадени разпоредбите относно правомощията на министъра на труда и социалната политика за инициране и договаряне от името на Министерския съвет на двустранни договори в областта на заетостта и регулирането на трудовата миграция.

ПРАВНА ЗАКРИЛА НА БЪЛГАРСКИТЕ ГРАЖДАНИ

Със ЗТМТМ се цели и осигуряване на правна закрила на българските граждани, упражняващи трудова заетост на територията на ЕС/ЕИП и в трети държави. За целта са предвидени и разпоредби, осигуряващи обем от задължения за лицата, с чието съдействие и посредничество български граждани работят в трети държави – отнасящи се и по отношение на свободното движение в ЕС, така и при заетост в трети държави.

Българските граждани по силата на този закон могат да работят в друга държава съгласно националното ѝ законодателство и/или при условия и по ред, регламентирани с международен договор за обмен на работна сила, по който Република България е страна, като сключат договор с работодател от съответната държава, включително и чрез посредник, като бъдат командирани или изпратени от работодателя си, както и при условията на вътрешнокорпоративен трансфер в трета държава.

Законът забранява на работодателите и посредниците да уговарят за българските граждани условия на труд и възнаграждения под минималните за приемащата държава съгласно националното ѝ законодателство.

СКЛЮЧВАНЕ НА ДВУСТРАННИ СПОГОДБИ

Регулирането на реда за сключване на двустранни споразумения с трети държави в областта на трудовата миграция и заетостта дава допълнителна възможност за посрещане на потребностите на пазара на труда от работна сила и съответно възможност за професионална реализация на български граждани в трети държави. В условията на намаляване на работната сила в резултат от демографските процеси сключването на спогодби с трети държави е възможност за осигуряване на необходимите кадри и по определени икономически сектори, съобразно търсенето от страна на работодателите.

Съгласно ЗТМТМ министърът на труда и социалната политика води преговори и сключва въз основа на Решение на Министерския съвет международните договори за регулиране на трудовата миграция с трети държави. За гарантиране на социалните права на работниците и служителите от договарящите страни, договорите приоритетно се сключват с държави, с които има сключени или се водят преговори да бъдат сключени двустранни договори за социална сигурност.

СЛУЖБИ ПО ТРУДОВИ И СОЦИАЛНИ ВЪПРОСИ

За защита на правата на български работници в други държави съгласно Глава шеста МТСП поддържа и развива мрежа от СТСВ в съответните задгранични представителства на България. Те се разкриват по предложение на министъра на труда и социалната политика, след съгласуване с министъра на външните работи. В тях работят дългосрочно командирани служители на МТСП с временен дипломатически ранг по реда на ЗДС, определени след конкурс при условия и по ред, определени в ППЗТМТМ.

СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ И ДОКЛАДВАНЕ

В Глава седма „Статистически данни“ и Глава осма „Докладване“ са заложили разпоредби, произтичащи пряко от и в изпълнение на законодателството на ЕС – регламентите и директивите в областта както на свободното движение на работници, така и на трудовата миграция от трети държави.

ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА КОНТРОЛ И АДМИНИСТРАТИВНО-НАКАЗАТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Съгласно Глава девета „Контрол“ министърът на труда и социалната политика упражнява цялостен контрол по спазването на закона, а специализираната контролна дейност се осъществява от ИА ГИТ. Контролните органи имат право да посещават по всяко време местата, където се извършва работа или се упражнява професия, или се ползват от работници и служители, както и да изискват от лицата, които се намират на територията им, да се легитимират с лични документи, да изискват от проверяваните физически и юридически лица писмени обяснения и сведения, както и предоставяне на заверени копия от всички необходими документи и справки и да се осведомяват пряко от работниците и служителите по всички въпроси във връзка с упражняването на контрола, да изискват от тях да декларират писмено факти и обстоятелства, свързани с осъществяваната трудова дейност, включително данни за заплащането на труда, както и основанията за пребиваване на чужденците.

ЗТМТМ предвижда и задължения за контролните органи, като те са длъжни да проверяват получените сигнали за нарушения, да не разгласяват сведенията, съставляващи държавна, служебна или търговска тайна, които са им станали известни във връзка с упражняването на контрола, да не използват получената информация за свое или на други лица облагодетелстване и да пазят в тайна източника, от който са получили сигнал за нарушение. При установяване на закононарушения, които съдържат данни за извършено престъпление, контролните органи задължително уведомяват прокуратурата.

Въз основа на оценка на риска ИА ГИТ извършва контрол по наемането на работа на чужденци. В съответствие с Директивата за санкциите срещу работодатели оценката на риска се извършва с оглед на идентифициране на икономическите дейности и сектори, в които се наблюдава или е възможно да се извърши наемане на незаконно пребиваващи чужденци. Тя се извършва въз основа на анализ на наличните данни за търсенето и предлагането на работна сила, включително на чужденци, по дейности и сектори, нивото на предлаганото заплащане, регистрирани нарушения и други данни, които могат да имат отражение върху идентифицирането на нарушения на забраната за наемане на работа на незаконно пребиваващи на територията на Република България граждани на трети държави. В допълнение, ЗТМТМ предвижда и възможност оценката на риска да се извършва и по отношение на незаконното наемане на законно пребиваващи в Република България чужденци (без съответното разрешение или регистрация в АЗ, когато такива се изискват).

ИА ГИТ може да налага съответните ПАМ, както и да спира изпълнението на незаконни решения или нареждания на работодател или длъжностно лице в областта на заетостта по този закон. ИА ГИТ може да дава задължителни предписания на работодателите, органите по назначаването, длъжностните лица и местните лица, приели на работа командировани или изпратени работници и служители от държавите – членки на ЕС, или от трети държави, за отстраняване на нарушенията по този закон, включително свързани с начисляването във ведомостите за заплати и изплащането на

суми за трудови възнаграждения, които са под минималните, приети за страната за съответната категория работници. Задължителни предписания се дават и на работодателя, който е наел на работа незаконно пребиваващ на територията на Република България чужденец – за начисляване и изплащане на дължимите му плащания. Наложените ПАМ могат да се обжалват по реда на АПК, като обжалването не спира изпълнението им.

В Глава десета се съдържат административнонаказателни разпоредби. Нарушенията на този закон се установяват с актове, съставени от държавните контролни органи. Актът за установяване на административно нарушение се връчва на нарушителя лично срещу подпис, а при невъзможност да му се връчи, се изпраща по пощата с препоръчано писмо с обратна разписка. Наказателните постановления се издават от ръководителя на съответния контролен орган или от оправомощени от него длъжностни лица. Установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на ЗАНН.

ПРАВИЛНИК ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ЗТМТМ

С оглед постигане на пълно съответствие на националното законодателство с директивите в областта на трудовата миграция и свободното движение на работници е разработен и приет ППЗТМТМ. В него подробно са разписани конкретните процедури за предоставяне на решенията на изпълнителния директор на АЗ във връзка с издаване на съответното разрешение за пребиваване и работа (единен документ) от органите на МВР, както и за издаване от изпълнителния директор на АЗ на разрешения за работа и на разрешения за извършване на дейност на свободна практика.

Също така с ППЗТМТМ са уредени организацията и дейността на НСТМТМ – структура, състав, функции, заседания и др. ППЗТМТМ урежда и съответните процедури по отношение на СТСВ.

3.3. Изследване на причините за промените в ЗТМТМ от 2017 г. (ДВ, бр. 97 от 05.12.2017 г.)

С промените в Закона за МВР от 23.11.2017 г. в ЗТМТМ и ЗЧРБ се правят изменения и допълнения, които в областта на трудовата миграция в основната си част са в посока към облекчаване на наемането на граждани на трети държави. Тъй като промените в ЗТМТМ и ЗЧРБ са направени по предложение на народни представители между първо и второ четене на законопроекта в Народното събрание, няма изготвена предварителна оценка на въздействието по отношение на тях по реда на УПМСНА.

Народните представители правят следните изменения и допълнения по отношение на:

1. Таксата по ЗТМТМ за предоставяне на достъп до българския пазар на труда за граждани на трети държави:

– Намалява се за всички режими с единен документ за пребиваване и работа, с цел намаляване разходите и административната тежест за българския работодател. С тази промяна се прави и синхронизиране на прилаганите такси от органите на МВР и МТСП. По този въпрос нееднократно са постъпвали запитвания и от ЕК.

2. Синята карта на ЕС:

– За всички издавани разрешения тип „Синя карта на ЕС“ отпада изискването за провеждане на т.нар. „пазарен тест“, а не само за професиите, включени в *Списъка с*

професиите, за които има недостиг на висококвалифицирани специалисти на българския пазар на труда. По този начин се облекчава достъпът до пазара на труда на всички специалисти с висше образование от трети държави и се подобряват позициите на страната ни в глобалната надпревара за привличане на висококвалифицирани кадри;

- Отпада необходимостта гражданинът на трета държава да се намира извън територията на България, когато към момента на кандидатстване за първоначално издаване на „Синя карта на ЕС“, както и при последващо продължаване или преиздаване, пребивава на територията на България на друго основание. Така се облекчава процедурата по издаване/подновяване на „Синята карта на ЕС“ и се спестяват неудобства и разходи не само на работодателя, но и на гражданина на трета държава и неговото семейство. Извършват се и уточнения относно възможността за смяна на работодателя;

- Въвежда се нов максимален срок на разрешението за пребиваване и работа тип „Синя карта на ЕС“ – то вече може да се издава за срок от четири години, а не една.

3. Сезонната заетост – до 90 дни и от 90 дни до 9 месеца:

- Правят се уточнения относно издаването на визата за краткосрочно пребиваване за целите на сезонната заетост;

- Създава се възможност за уреждане на случаите по преминаване от регистрационен режим на краткосрочната сезонна заетост до 90 дни към разрешителен режим за сезонна заетост до 9 месеца, което е в отговор на притесненията на работодателите в секторите на сезонната заетост и по-специално в сферата на туризма, хотелиерството и ресторантьорството. Урежда се и възможността за смяна на работодателя на сезонния работник;

- Урежда се и в ЗТМТМ прилагането на ускорената процедура по чл. 24к, ал. 4 от ЗЧРБ – по отношение на предоставянето на решение за достъп до пазара на труда, когато чужденецът вече е бил наеман поне веднъж в предходен сезон за последните 5 календарни години от същия работодател.

Промените са с оглед разрешаване на проблеми, свързани с нарастващия недостиг както на висококвалифицирани кадри с висше образование, така и на кадри за сезонна заетост в туризма. Към момента на промените регистрираната безработица в България намалява, икономиката е в процес на растеж, като само в сектора на информационните и комуникационните технологии е между 6% и 10% и не може да бъде компенсиран само от наличните на пазара на труда специалисти. Хотелиерският и ресторантьорски бизнес също има своите пикове по време на летния и на зимния туристически сезони. В бизнес анкетите относно стопанската конюнктура на НСИ недостигът на висококвалифицирани кадри се посочва постоянно като едно от затрудненията за дейността в основните икономически отрасли. Националнопредставителните организации на работодателите многократно през годините са поставяли въпроса за необходимостта от предприемане на мерки за облекчаване на нормативните изисквания по наемане на работници – граждани на трети държави.

Така въведените облекчения не целят ограничаване на възможностите за заетост на българските граждани в страната, а облекчаването на наличната възможност за работодателите да наемат работна сила със съответните знания и умения от чужбина. Докато предприеманите мерки за по-добро съответствие на образователната система с потребностите на пазара на труда от работна сила ще имат ефект в дългосрочен план, междувременно работодателите имат нужда от подкрепа, за да развият своя бизнес, да го разширяват и да допринасят за увеличаването на brutния вътрешен продукт.

С писмо към № 03.04-23 от 08.11.2017 г. до Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред на Народното събрание на Република България е изпратено извлечение по т. 8 от Протокол № 19 от 27.10.2017 г. на НСТС за обсъждане на предложенията за промени в ЗТМТМ, внесени между първо и второ четене на ЗИД на Закона за МВР.

Съгласно извлечението от работодателските организации е изразена категорична подкрепа за гореописаните промени, като се отбелязва че те са в съответствие и с европейските директиви и практика – както за висококвалифицирана, така и за сезонната заестост. Организациите на работниците и служителите изразяват някои опасения по отношение на „пазарния тест“, продължителността на Синята карта на ЕС, намаляването на таксите и др.

От страна на социалните партньори като цяло са изразени възражения по отношение на предложената от народните представители възможност министърът на труда и социалната политика сам да решава кога да се допитва до тях за прилагане на процедурата по чл. 14 от ЗТМТМ, поради което тази промяна не е приета.

Както е видно, направените промени в ЗТМТМ касаят преди всичко облекчаване на достъпа до българския пазар на труда на сезонни работници – граждани на трети държави, както и на висококвалифицирани работници. Целта е да се привлекат повече чужденци – сезонни работници за работа в секторите „Хотелиерство и ресторантьорство“ и „Селско, горско и рибно стопанство“. Също така се облекчава режимът „Синя карта на ЕС“ – за висококвалифицирани работници от трети държави. Допълнително се намалява таксата, заплащана от работодателите за предоставяне на решения на изпълнителния директор на АЗ за издаване на различните видове единни разрешения за пребиваване и работа, което спестява разходи и облекчава фирмите, особено малките и средните предприятия, при наемане на граждани от трети държави.

Може да се направи изводът, че при направените промени, законодателят се е съобразил със становищата на социалните партньори, които са били изразени в рамките на обсъждането на Националния съвет за тристранно сътрудничество, взел е предвид бележките и предложенията им и е постигнал баланс между интересите на държавата, българските граждани, бизнеса и работниците от трети държави в България.

3.4. Изследване на причините за промените в ЗТМТМ от 2018 г. (ДВ, бр. 24 от 16.03.2018 г., в сила от 23.05.2018 г.)

През 2018 г. ЗТМТМ е изменен и допълнен с цел въвеждане на *Директива (ЕС) № 2016/801 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 г. относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави с цел провеждане на научно изследване, следване, стаж, доброволческа дейност, програми за ученически обмен или образователни проекти и работа по програми „ai pair“* (Директива за научните работници, стажантите и студентите), за което е изготвена предварителна оценка на въздействието. Срокът за въвеждането ѝ в българското законодателство е до 23 май 2018 г. С нея се реформира законодателната рамка на ЕС, регулираща правата и задълженията на научните изследователи, студентите, учениците, доброволците, неплатените и платените стажанти и работещите като *ai pair* в ЕС. Директивата обединява, допълва и доразвива разпоредбите на *Директива 2004/114/ЕО от 13 декември 2004 г. относно условията за прием на граждани на трети държави с цел образование, ученически обмен, безвъзмездно обучение или доброволческа дейност* и *Директива 2005/71/ЕО от 12 октомври 2005 г. относно специфична процедура за прием на граждани от трети държави за целите на провеждане на научноизследователска*

дейност, които до приемането са правната основа за осъществяването на политиката на ЕС в тази област.

С Директивата се отчита необходимостта от адаптиране на европейската правна рамка в областта на законната миграция с цел улесняване достъпа на горепосочените групи мигранти до територията и пазара на труда в ЕС. Освен това се цели да се увеличи привлекателността на ЕС като място за работа в областта на научните изследвания, за придобиване на висше образование, за провеждане на стажове и за ученически и други културни и социални обмени. В отменените две директиви са установени значителни слабости, касаещи процедурите за прием (напр. визов режим), правата на гражданите на трети държави (напр. равното третиране с гражданите на ЕС), наличие на трудности при достъпа до пазара на труда след завършване на изследвания или проучвания, на образователна степен, съществуващи ограничения по отношение на мобилността на научните работници и студентите в рамките на ЕС и др., както и някои процедурни гаранции (напр. липсата на срокове за разглеждане на заявленията), които в новата директива са намерили своето решение.

Изследванията на ЕК от този период сочат, че делът на международните студенти, които се обучават в Европа, е по-нисък спрямо другите играчи на световната сцена (Австралия, Нова Зеландия и Швейцария). Същата тенденция се наблюдава и при изследователите, като още през 2010 г. е установено, че за постигане целите на ЕС за иновации, развойна и научноизследователска дейност, ще бъдат необходими допълнително един милион изследователи. Освен това индикаторите за научно качество, високи постижения и въздействие показват отслабване на глобалната позиция на ЕС в областта на научните изследвания. В България общият брой чуждестранни студенти (вкл. гражданите на ЕС) през 2016/2017 г. е около 5% от общия брой на студентите. С измененията в ЗТМТМ се цели този брой да се увеличи, както и да се привлекат изследователи.

Посочените проблеми са оценени като сериозен риск за привлекателността на ЕС като дестинация за висококвалифицирана миграция. Освен това действащите преди приемането на новата директива правила на ниво ЕС не предвиждат възможността студентите и изследователите граждани на трети държави да останат в ЕС след дипломирането/завършването на изследователския проект с цел работа, както и възможности за мобилност в ЕС. Тези проблеми са валидни за целия ЕС, включително и за България.

За тази цел и във връзка с транспониране на Директивата за научните работници, стажантите и студентите в българското законодателство се разработи проект на ЗИД на ЗТМТМ, като заедно с него са предвидени съответни изменения в ЗЧРБ, ЗБЛД и др.

С този ЗИД на ЗТМТМ е основно изменен и допълнен Раздел VI „Заетост на научни работници, студенти и стажанти“ от Глава втора на ЗТМТМ. Извършват се необходимите изменения и допълнения относно заетостта без разрешение за работа на научните работници, включително академична, на територията на Република България, включително при условията на мобилност в ЕС и след приключване на научноизследователските им проекти. Това се отнася и за заетостта на членовете на техните семейства, както и по отношение на мобилността и заетостта на студентите. Уреждат се условията за достъп до пазара на труда без разрешение за работа и на стажантите при условията на трудов договор за стажуване.

Също така в Глава трета „Равно третиране“ от ЗТМТМ се въвеждат условията за равно третиране на научните работници, студентите, стажантите, учениците и доброволците, както и на членовете на семействата на български, европейски и чужди

граждани, включително получили убежище или международна закрила, като за последните е дадена и дефиниция. Урежда се и равното третиране на чужденците, допуснати по силата на международни договори за заетост и трудова миграция, както и в случаите на регистрация на краткосрочна заетост.

В Глава четвърта „Трудова мобилност в ЕС“ от ЗТМТМ е направено обвързване с разпоредбите на новия *Регламент (ЕС) № 2016/589 на ЕП и Съвета от 13 април 2016 г. относно Европейска мрежа на службите по заетостта (EURES), достъп на работниците до услуги за мобилност и по-нататъшно интегриране на пазарите на труда и за изменение на регламенти (ЕС) № 492/2011 и (ЕС) № 1296/2013*.

Необходими допълнения се правят и в Допълнителните разпоредби на ЗТМТМ, където са отразени съответните изменени или нови легални понятия, използвани в Директивата за научните работници, стажантите и студентите, като „доброволец“, „научен работник“, „научно изследване“, „научноизследователска организация“, „образователен проект“, „приемаща организация“, „програма за доброволческа дейност“, „стажант“, „студент“, „училище“ и „ученик“.

Във връзка с гореизложеното са направени и изменения и допълнения и в Глава трета от ЗЧРБ, където са уредени условията за пребиваване на тези категории чужденци в Република България. По-специално, дадени са нови редакции на чл. 24б и чл. 24в, където съответно са разписани изискванията към научните работници и студентите/стажантите. Урежда се възможността за мобилност в рамките на ЕС на научните работници, членовете на техните семейства и на студентите и е дадена дефиниция за „програма на Съюза или многостранна програма, предвиждаща обучение в повече от една държава членка“. Условията за издаване на разрешение за пребиваване на граждани на трети държави като доброволци по Европейската доброволческа служба, също са уредени в ЗЧРБ и в Закона за младежта. На съответните систематични места в ЗЧРБ са уредени и въпросите относно ангажиментите на работодателя или приемащата организация относно връщането на работниците от трети държави. Също така, с оглед по-доброто уреждане на въпросите за пребиваването на чужденци в България в един нормативен акт, се използва възможността с този закон да се прехвърлят в ЗЧРБ и разпоредби относно издаването на разрешение за продължително пребиваване на чужденци, които са жертви на трафик на хора – по ЗБТХ.

В допълнение на вече посочените изменения и допълнения във връзка с въвеждането изискванията на Директивата за научните работници, стажантите и студентите в българското законодателство, в ЗИД на ЗТМТМ намират своето място и редица разпоредби, целящи усъвършенстване на нормативната уредба в областта на заетостта на чужденци в България, чрез отстраняване на установени несъответствия от правнотехнически характер и даване възможност за по-доброто прилагане на действащите норми в ЗТМТМ на база вече натрупания опит от приложението на закона, като:

- Пояснения относно прилагането на изискването за максимална продължителност на заетостта на чужденци и в кои случаи може да не се прилага изискването чужденецът да напусне територията на страната след това;

- Уточнение относно заетостта на сезонните работници до 90 дни, включително чрез създаване на отделна норма в ЗЧРБ относно визата за сезонна заетост;

- Допълнения относно посредничеството за заетост на български граждани в чужбина съобразно съществуващо такова законодателство по линия на ЗНЗ, в който също се правят пояснения в тази област;

– Уеднаквяване навсякъде на разпоредбите, касаещи института на командироването и изпращането, включително чрез допълване на дефиницията;

– Прехвърляне на разпоредби от Глава десета „Административно-наказателни разпоредби” на ЗЧРБ в ЗТМТМ предвид отношението им към заетостта на чужденци, а не към тяхното пребиваване и с оглед събирането им на едно място при прилагането им от контролните органи по Глава девета „Контрол” от ЗТМТМ – ИА ГИТ.

Целта на това изменение на ЗТМТМ е да се постигне не само съответствие с изискванията на законодателството на ЕС в областта на трудовата миграция, но и подобрена правна регламентация на въпросите относно заетостта и пребиваването на научни работници, студенти, стажанти, ученици и доброволци, както и определени уточнения за висококвалифицирани специалисти, сезонни работници, командировани или изпратени граждани на трети държави и членове на семействата. Подобрени са възможностите за тяхното равно третиране, както и за мобилност в рамките на ЕС.

Заедно с това, по предложение на народни представители между първо и второ гласуване, в ЗТМТМ се правят следните основни промени:

1. Ограничението за броя на работниците от трети държави до 10% от средносписъчния състав на дадено българско предприятие за предходните 12 месеца се увеличава на 20%, а за малки и средни предприятия по смисъла на чл. 3, ал. 1, т. 1 от ЗМСП – на 35 %. (чл. 7, ал. 1, т. 2);

2. Въвежда се възможност за лицата от български произход да упражняват заетост без разрешение, след регистрация в АЗ до получаване на разрешението за постоянно пребиваване (чл. 8, ал. 3);

3. Изрично се посочва, че не се изисква разрешение за работа за членове на семейства на чужденци, получили международна закрила;

4. В обхвата на закона за първи път се включват чужденци, жертви на трафик на хора, като се урежда възможността им за достъп до българския пазар на труда;

5. Решението на изпълнителния директор на АЗ във връзка с издаването на ЕРПР да се предоставя за по-кратък от определения за общия случай в ЗТМТМ срок (30 дни), а именно – 20 дни (чл. 15, ал. 2);

6. Премахва се изискването за провеждане на пазарен тест за издаването на „Синя карта на ЕС“ (чл. 17) и отпада и изискването ежегодно да се утвърждава Списък на професиите, за които има недостиг на висококвалифицирани специалисти (чл. 18);

7. Съкращава се срокът за предоставяне на решение на изпълнителния директор на АЗ за издаване на разрешение за сезонен работник от Министерството на вътрешните работи от 15 на 10 дни (чл. 24, ал. 2).

В мотивите към предложените изменения и допълнения народните представители посочват, че целта е усъвършенстване режима за достъп до българския пазар на труда на граждани на трети държави с цел работа, като се отчетат в по-голяма степен актуалното икономическо развитие и растеж, възможностите за откриване на нови работни места и свързаните с това съществуващи потребности от работна сила. В допълнение, облекченията за лицата с български произход са и с цел да се облекчи административната тежест както за работодателите, така и за администрацията.

В рамките на социалния диалог проектът на ЗИД на ЗТМТМ е обсъден и одобрен на заседание на Националния съвет по трудова миграция и трудова мобилност, проведено на 24.10.2017 г. и е разглеждан на заседание на Националния съвет за

насърчаване на заетостта на 18.01.2018 г., когато НСНЗ е взел решение да подкрепи проекта на ЗИД на ЗТМТМ и е предложил проектът да бъде обсъден от НСТС. Съгласно Протокол № 1 от заседание от 31.01.2018 г. НСТС не е постигнал единодушно съгласие относно всички текстове от проекта на ЗИД на ЗТМТМ.

По време на така посочените заседания социалните партньори се обединяват около подкрепа на текстовете, произтичащи пряко от Директивата за научните работници, стажантите и студентите. Работодателските организации изразяват подкрепа и по предложенията, внесени от народни представители между първо и второ гласуване, докато организациите на работниците и служителите остават скептични към мотивите, с които те се правят и запазват опасенията си, че те може да се окажат в ущърб на българския работник.

3.5. Промени в ЗТМТМ от 2021 г.

На 26 февруари 2021 г. Народното събрание прие на второ гласуване ЗИД на ЗЧРБ, с който беше изменен и ЗТМТМ (обн., ДВ, бр. 21 от 12.03.2021 г.). Основната причина за тях е идентифицираната необходимост от подобряване на процедурите по отношение издаването на разрешенията за пребиваване и работа, когато са единен документ. Така с приетите изменения в ЗЧРБ и ЗТМТМ се въвежда принципът за обслужване на „едно гише“, което се очаква значително да намали административната тежест за работодателите, желаещи да наемат работници – граждани на трети държави. Въвежда се и възможността за самите работници – граждани на трети държави също да подават заявления пред органите на МВР, когато вече законно пребивават на територията на България.

Особено важна за работодателите промяна е премахването на таксата, която до момента те внасяха в АЗ във връзка с предоставяне на решение за достъп до пазара на труда на граждани на трети държави.

Тъй като промените ще влязат в сила на 01.06.2021 г., в настоящата оценка няма възможност да се проследи на практика техният ефект.

3.6. Критерии за оценка

По-долу накратко са представени критериите, които са използвани за извършване на оценката на въздействието.

3.6.1. Постигане на целите

Този критерий показва степента, в която са постигнати целите от приемането или изменението на нормативния акт. За оценяване при използване на този критерий са необходими няколко предпоставки, сред които SMART (конкретни, измерими, постижими, реалистични и времеви) цели, събиране на данни за резултати и/или ефекти и сравняване с избрана мярка за постигане на цели.

В дадения случай най-проблематично се оказва установяването на SMART цели, постигането на които да бъде оценено. Поради липсата на предварителна оценка на въздействието преди приемането на нормативния акт, са използвани други документи, в които са формулирани целите на интервенцията. Сходно е положението при другите интервенции, при които предварителните частични оценки на въздействието не обхващат всички промени в нормативния акт, т.е. не обхващат направените впоследствие по предложения на народни представители между първо и второ гласуване.

Основният въпрос тук е: доколко са постигнати целите, поставени при приемането и измененията на нормативния акт?

3.6.2. Ефективност

Този критерий показва степента, в която постигането на целите, заложи при приемането/изменението на нормативния акт, се дължи на приемането му.

Основният въпрос е: до каква степен приемането и последващите изменения на ЗТМТМ са допринесли до постигане на желаната промяна?

3.6.3. Ефикасност

Този критерий показва връзката между използваните ресурси и резултата (предоставените стоки или услуги).

Основният въпрос тук е: До каква степен включените разходи са оправдани предвид постигнатите ефекти? До каква степен разходите, наложени на различните заинтересовани страни са поносими от тях, предвид ползите, които те са получили?

3.6.4. Устойчивост

Критерият устойчивост показва наличието на траен ефект от интервенциите – дали идентифицираните проблеми са трайно решени и дали ефектите продължават да действат и след края на интервенцията.

Основният въпрос тук е: наблюдава ли се трайно запазване на ефектите от интервенцията?

3.6.5. Полезност

Този критерий показва каква е степента на удовлетвореност на адресатите на нормативния акт. В настоящия случай полезността на интервенцията ще се установи чрез изразени становища от социалните партньори в рамките на НСТМТМ, получени становища от социалните партньори, проведени консултации и обсъждания, както и от анкетни проучвания сред работодатели.

Основният въпрос тук е: до каква степен ефектите от интервенциите отговарят на нуждите на заинтересованите лица?

3.7. Въпроси за оценка

В съответствие с определените критерии за оценка са формулирани и следните въпроси за оценка, отговорът на които е в т. 5 „Анализ на данните и оценяване на въздействията“.

3.7.1. Приемане на ЗТМТМ през 2016 г.

- Доколко са постигнати целите, поставени при приемането на ЗТМТМ?
- Какви са последиците и въздействията от прилагането на ЗТМТМ?
- Ефективна ли е политиката, която се реализира чрез ЗТМТМ? До каква степен приемането на ЗТМТМ е допринесло за постигане на желаната промяна?
- До каква степен разходите, наложени на различните заинтересовани страни са поносими за тях, предвид ползите, които те са получили?
- Наблюдава ли се трайно запазване на ефектите от интервенцията?

– До каква степен ефектите от интервенциите отговарят на нуждите на заинтересованите лица?

3.7.2. Промяна на ЗТМТМ – ДВ, бр. 97 от 05.12.2017 г.

– Доколко са постигнати целите, поставени при изменението и допълнението на ЗТМТМ?

– До каква степен конкретните изменения и допълнения на ЗТМТМ са допринесли за постигане на желаната промяна?

– Наблюдава ли се трайно запазване на ефектите от интервенцията?

– До каква степен ефектите от интервенциите отговарят на нуждите на заинтересованите лица?

3.7.3. Промяна на ЗТМТМ – ДВ, бр. 24 от 16.03.2018 г.

– Доколко са постигнати целите, поставени при промяната в ЗТМТМ?

– Ефективна ли е политиката, която се реализира чрез ЗТМТМ? До каква степен приемането на ЗТМТМ е допринесло до постигане на желаната промяна?

– До каква степен разходите, наложени на различните заинтересовани страни са поносими за тях, предвид ползите, които те са получили?

– Наблюдава ли се трайно запазване на ефектите от интервенцията?

– До каква степен ефектите от интервенциите отговарят на нуждите на заинтересованите лица?

4. ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ И СЪБРАНИ ДАННИ

4.1. Заинтересовани страни

Заинтересованите страни включват:

- Министерството на труда и социалната политика;
- Институциите, които участват в състава на НСТМТМ (МВР, МВнР, МОН, МЗХГ, МИ, МЗ, МТ, ДАНС, ДАБЧ);
- Второстепенни разпоредители с бюджет към МТСП – АЗ, ИА ГИТ;
- Местните власти;
- Представителните организации на работодателите на национално равнище (АИКБ, БСК, БТПП, КРИБ и ССИ);
- Представителните организации на работниците и служителите на национално равнище (КНСБ и КТ „Подкрепа“);
- Юридически лица с нестопанска цел, регистрирани по реда на ЗТРРЮЛНЦ;
- Български граждани, които упражняват заестост в чужбина, включително при свободното им движение в рамките на ЕС и ЕИП, както и членовете на техните семейства;
- Български работодатели, наемащи работници по реда на този закон.

- Лица – граждани на друга държава – членка на ЕС, на държава – страна по Споразумението за ЕИП, или на Конфедерация Швейцария, които са упражнили правото си свободно движение и работят в България, както и членовете на техните семейства;
- Граждани на трети държави, освободени от изискване за разрешение за достъп до пазара на труда;
- Граждани на трети държави, които работят или кандидатстват за достъп до пазара на труда в България, както и членовете на техните семейства;
- Обществото и държавата като цяло.

4.2. Източници на данни

Използвани са следните източници на данни:

- Информация от заинтересованите страни:
 - Резултати от анкетно проучване след работодатели, изпълнено от АЗ във връзка с изготвяне на последваща оценка на въздействието на ЗТМТМ;
 - Интервюта с експертите, отговорни за приемането и за прилагането на ЗТМТМ;
 - Протоколи от проведени заседания на НСТМТМ, включително становища изразени от институции, социални партньори и др.;
 - Протоколи от заседания на НСНЗ и НСТС;
 - Резултати от обществените обсъждания на проекта на ЗТМТМ и проектите на ЗИД на ЗТМТМ;
 - Въпроси от граждани и организации във връзка с прилагането на закона;
- Официални актове и документи – актове и документи, свързани с приложението на ЗТМТМ, като ППЗТМТМ, ЗЧРБ, ППЗЧРБ, административни актове на министъра на труда и социалната политика и др.;
- Стенограми от заседания на НС, заседания на комисии в НС и др.;
- Становища на социалните партньори;
- Стратегически, програмни и оперативни документи на МТСП (Актуализиран Стратегически план на МТСП до 2021 г., ежегодни оперативни планове на МТСП, бюджетни прогнози, бюджети за съответните години и отчети към тях);
- Статистически данни (предоставени от МТСП, АЗ, ИА ГИТ, НАП и НСИ);
- Статии в пресата, научни изследвания, студии и др.;
- Доклади на министъра на труда и социалната политика до МС, мотиви към законопроектите за приемане, изменение и допълнение на ЗТМТМ, извършени предварителни оценки на въздействието (ДВ, изм. и доп., бр. 97 от 05.12.2017 г. и бр. 24 от 16.03.2018 г., в сила от 23.05.2018 г.) и др.

5. АНАЛИЗ НА ДАННИТЕ И ОЦЕНЯВАНЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

Анализът обхваща наличните данни, свързани с прилагането на ЗТМТМ, които са разнообразни по произход и вид и се събират и предоставят от различни институции, като целта е да се очертае цялостна картина на влиянието на нормативния акт върху обществените отношения в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност.

5.1. Анализ на събрана първична информация – Анкетно проучване, насочено към работодатели, които наемат граждани на трети държави

Съгласно Наръчника за прилагане на методологията за провеждане на функционален анализ първичната информация е нова информация, която се набира от първоизточника (респондентите) и е структурирана така, че да послужи за отговор на конкретни изследователски въпроси.

Във връзка с извършването на настоящата последваща оценка на въздействието експерти от дирекция „Политика на пазара на труда и трудова мобилност“ в МТСП разработиха анкета (дадена в приложение към оценката), насочена към работодатели, които подават документи за достъп на граждани на трети държави до българския пазар на труда. Анкетата е съгласувана с АЗ, след което са отразени получените бележки и са взети предвид направените препоръки.

Анкетното проучване е проведено от АЗ сред 145 работодатели, които в периода 02.11.2020 г. – 08.01.2021 г. реално са подали документи в АЗ за предоставяне на достъп до пазара на труда на граждани на трети държави чрез съответното разрешение, чрез регистрация или чрез деклариране.

Анкетата е анонимна, обхваща 2 месеца, състои се от 12 въпроса, като 3 от тях имат подвъпроси, свързани с определен отговор от основния въпрос. От 1-ви до 5-ти въпрос са свързани с определяне профила на работодателя, работника и вида на искането разрешение. От 6-ти до 12-ти въпрос, което е същинската част от анкетата, се отнасят към оценяване от работодателя на процедурите, предвидени в ЗТМТМ и ППЗТМТМ за предоставяне на достъп до пазара на труда.

Целта на анкетата е да се установи степента на удовлетвореност на една от заинтересованите страни – основният потребител на услуги за наемане на работна сила – българските работодатели, от прилагането на ЗТМТМ, включително във връзка с извършените промени в него.

На въпрос № 1 *”За лице/лица от коя трета държава/кои трети държави подавате документите?”* са посочени 45 държави, като в преобладаващата част (60%) работодателите са подали документи за лица от водещите 9 държави (Графика № 1).

Сред другите държави, от които идват работниците, за които се подават документи са посочени: Грузия, Казахстан, Узбекистан (по 4 работодатели), Босна и Херцеговина, Косово, Мароко, Тунис (по 3 работодатели), Бразилия, Индия, Китай, Нигерия, Сирия (по 2 работодатели), Австралия, Азербайджан, Албания, Алжир, Ангола, Армения, Афганистан, Виетнам, Гана, Египет, Индонезия, Канада, Колумбия, Куба, Ливан, Мексико, Пакистан, Панама, Перу, Самоа, Филипини, Черна гора, Шри Ланка, Япония (по 1 работодател). Това показва голямо разнообразие на държавите на произход на работниците, които кандидатстват за достъп до пазара на труда в България през двата месеца на провеждане на анкетата.

Графика № 1.



Източник: АЗ

Видно от Графика № 2, съгласно отговорите на **въпрос № 2**, предприятията, за които се подават документи за работа на чужденци – граждани на трети държави, са от почти всички **сектори на икономиката**. Най-голям е броят им от Преработващата промишленост – 22 (15%), следвани от Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения – 21 (14%), Хотелиерство и ресторантьорство – 16 (11%), Култура, спорт и развлечения – 15 (10%) и т.н. С по-малък брой са Селско, горско и рибно стопанство (5), Хуманно здравеопазване и социална работа (5), Образование (3) и Финансови и застрахователни дейности (2).

Графика № 2



Източник: АЗ

Анализът на отговорите по **въпрос № 3** показва (Графика № 3), че най-голям е относителният дял на **участващите работодатели, които имат персонал от 10 до 49 лица** – 54 (37%), следвани от предприятията с наети лица от 50 до 249 – 44 (30%). Най-малко са представителите от предприятия с персонал до 9 наети лица – 16 (11%).

От резултатите става ясно, че повечето от работодателите попадат в категорията на малки и средни предприятия по критерия средносписъчен брой на персонала (под 250 човека), като по-голямата част от тях биха могли да се причислят към категорията на малките предприятия по този критерий. Това показва, че, въпреки факта, че микро предприятия съставляват около 92% от броя на всички предприятия в Република България, те не търсят активно работници от трети държави.

Графика № 3.

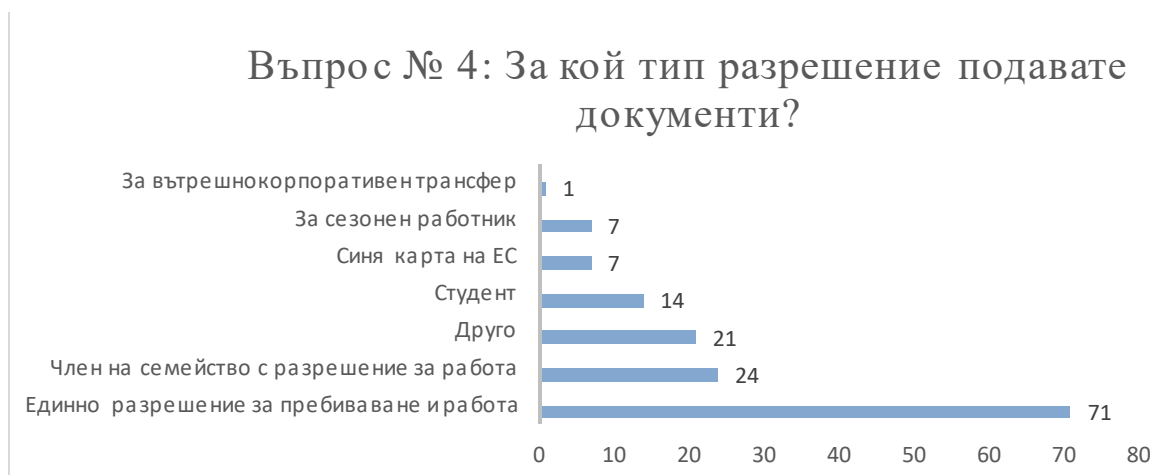


Източник: АЗ

От отговорите на въпрос № 4 **„За кой тип разрешение подавате документи?“** най-голям е дялът на подадите документи за ЕРПР – 71 от случаите (49%). Към периода на реализиране на анкетата няма информация за подадени документи за регистрация в АЗ на научни работници и стажанти, както и за разрешения за работа от изпълнителния директор на АЗ за командировани или изпратени работници – няма отговори. За разрешение тип „Синя карта на ЕС“ документи са подали 7 от работодателите (около 5%). Същият е броят на подадените заявления за „Разрешение за сезонен работник“ (заетост от 90 дни до 9 месеца), но тук трябва да се отчете, че анкетата е проведена през зимния период, а сезонната заетост е най-голяма през летния период. Това се отнася и до регистрацията на краткосрочната сезонна заетост – до 90 дни (Графика № 4).

С „Друго“ са отговорили 21 (14,5%) от анкетираните. В тези случаи по първия доуточняващ подвъпрос са дадени 4 отговора, в които е посочено, че се отнасят до регистрацията на заетостта – на сезонни работници до 90 дни (3 отговора) и на лица от български произход (1 отговор). На втория доуточняващ подвъпрос за отговорилите с „Друго“ са дадени 24 отговора относно декларираната заетост. От тях преобладаващата част (79%) са за членове на семейства по чл. 9, ал. 1, т.2, 5 и 6 от ЗТМТМ, 4 случая са свързани с чужденци, ползващи права по чл. 29, ал. 3 от ЗУБ, а 1 случай е за чужденци, ползващи се с правата по чл. 44а, ал. 4 от ЗЧРБ. Няма случаи за чужденци, ползващи се с правата по чл. 25 от ЗБТХ.

Графика № 4.



Източник: АЗ

При въпрос № 5 „Средна продължителност на предоставения достъп“ преобладават отговорите за 1 година – 61% от всички отговори. Този резултат може да се обвърже с броя на подадените заявления за ЕРПР, чийто срок най-често е за 1 година. Най-краткият срок – 90 дни, е посочен от най-малък брой анкетирувани (8%).

Графика № 5.



Източник: АЗ

Въпроси с № 6, 7 и 8 касаят процедурите, предвидени в ЗТМТМ и Правилника за неговото прилагане и как анкетираните ги оценяват.

Въпрос № 6 изисква да се оценят сроковете за обработване на документите. От получените отговори 82 работодатели (57%) отговарят, че сроковете са нормални. За 37 (25%) сроковете са твърде дълги, за 17 (12%) са кратки, а 9 (6%) не могат да преценят. От отговорите (Графика № 6) е видно, че по-голямата част от анкетираните оценяват положително процедурите от гледна точка на сроковете, тъй като общо 69% отговарят, че сроковете са нормални или кратки и много по-малко - твърде дълги (25%).

Графика № 6.



Източник: АЗ

На въпрос № 7 „Бяха ли ви необходими документи, доказващи знания, умения и/или професионален опит, при избора на чужденец” в 52 отговора (36%) се посочва, че са били необходими документи за знания, а в 55 (40%) са били важни документите за умения. Най-много от отговорилите посочват, че са се нуждаели от документи за професионален опит – 61 (48%), а за 39 (27%) не са били необходими подобни документи. Едва 6 отговорят, че не могат да преценят. Сборът е повече от 100, тъй като анкетираните са давали повече от един отговор.

Преобладаващата част от анкетираните отговарят (Графика № 7), че са им били необходими такива документи при избора на чужденец. Това показва, че е правилно наличието на изискване към заявлението да се предоставят и документи, доказващи наличието на образование, професионални знания, умения и опит, когато такива се изискват от работодателя за заемането на дадената длъжност.

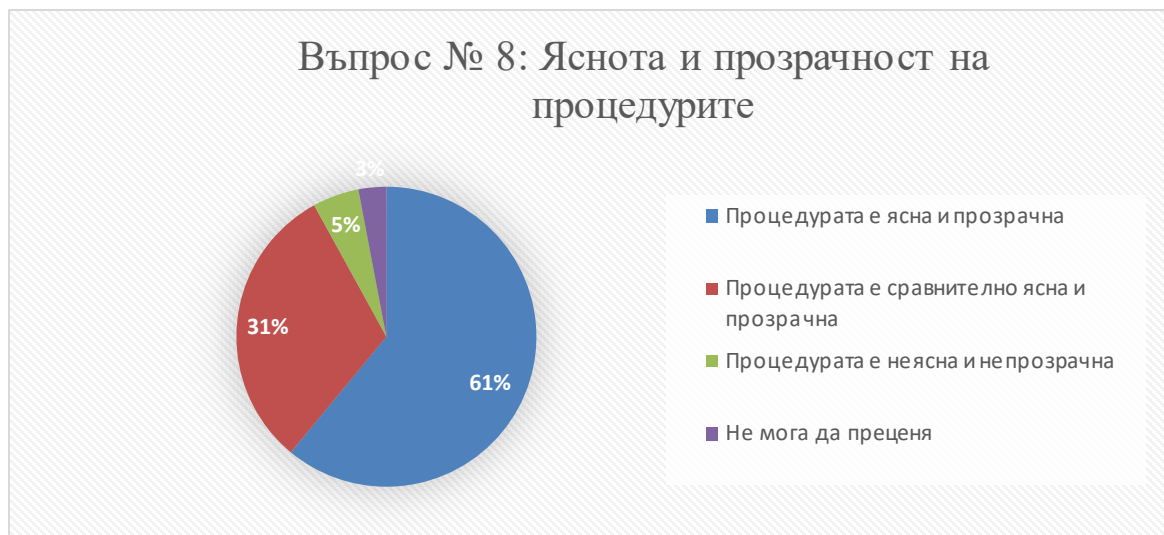
Графика № 7.



Източник: АЗ

Данните от **въпрос № 8 „Яснота и прозрачност на процедурите”** показват (Графика № 8), че процедурите се възприемат като прозрачни и ясни за преобладаващата част от анкетираните – 89 (61%). За още 45 (31%) те са сравнително ясни и прозрачни. Налице са и 7 (5%) отговора, в които е посочено, че процедурите са неясни и непрозрачни, а 4 не са могли да преценят. Резултатите показват, че преобладаващата част от анкетираните оценяват положително яснотата и прозрачността на процедурите (92%).

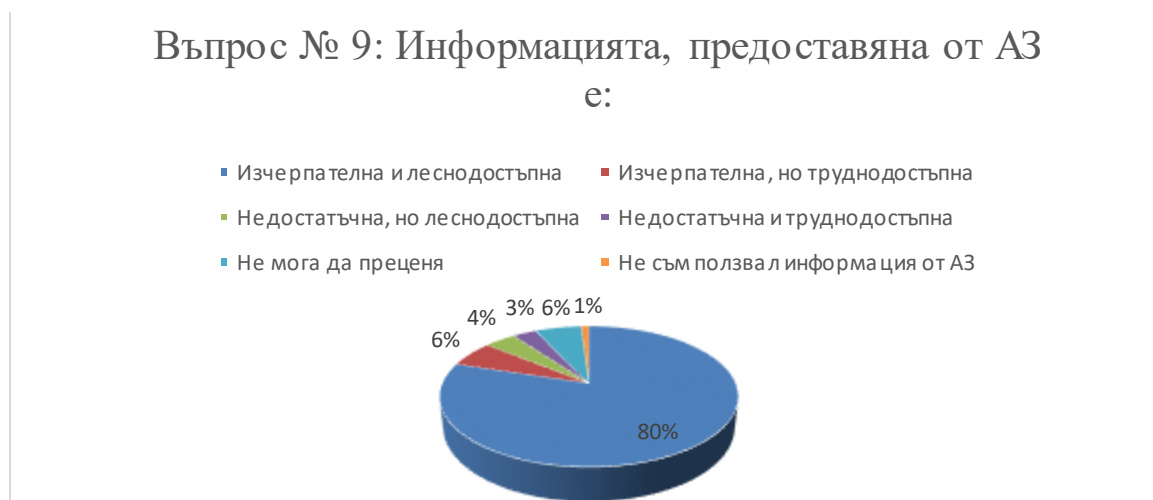
Графика № 8.



Източник: АЗ

От изброените възможни отговори на **въпрос № 9 „Информацията, предоставяна от Агенцията по заетостта, е:”**, 115 (79%) я определят като „изчерпателна и леснодостъпна”. Отговорите с негативно твърдение „изчерпателна, но труднодостъпна”, „недостатъчна, но леснодостъпна” и „недостатъчна и труднодостъпна” имат общ дял от всички отговори общо 19 (13%). Само при последното твърдение „недостатъчна и труднодостъпна” отговорите са 5 (3%). Анкетираните, които са отговорили, че не могат да преценят, също са малък брой – 9 (6%), а тези услуги на АЗ не са ползвали двама. Резултатите показват (Графика № 9) положителната оценка на предоставяната от АЗ информация.

Графика № 9.



Източник: АЗ

На въпрос № 10 „Как намерихте търсената от Вас работна сила?“ повече от половината отговори са, че това е станало лично – 88 (61%). На второ място по брой отговори е чрез български физически или юридически лица – 30 (21%), следван от отговора „в рамките на корпорацията, от която съм“ – 26 (18%). Другите възможни отговори са с малък дял – между 1 и 3%. Това показва, че при наемане на работници от трети държави, българските работодатели продължават да разчитат преди всичко на личните си контакти и след това на частни посредници, вкл. от корпорация, към която принадлежат. На подвъпроса за отговорилите с „Друго“, са посочени 5 отговора – „чрез обяви“ (2), и по 1 за „не мога да преценя“, „международна платформа“, и „jobs.bg“.

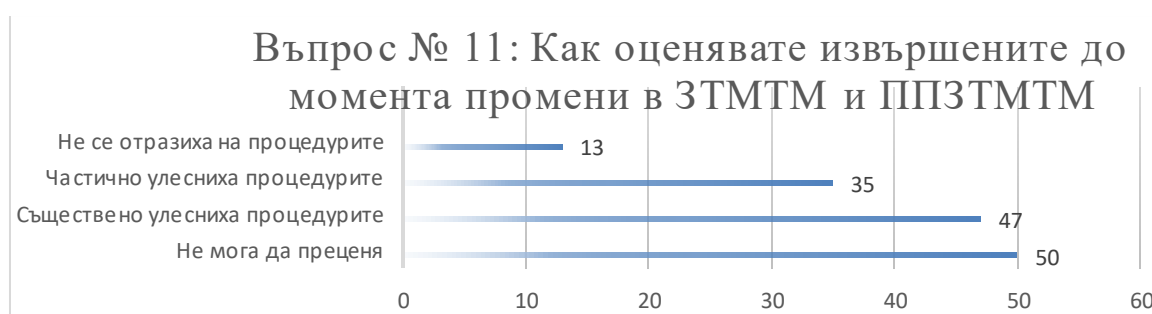
Графика № 10.



Източник: АЗ

На въпрос № 11 „Как оценявате извършените до момента промени в ЗТМТМ и Правилника за неговото прилагане по отношение на процедурите?“ няма категорично открояващ се отговор, тъй като една трета от анкетираните, 50 отговора (34%), не могат да преценят. Със „Съществено улесниха процедурите“ отговарят 47 (32%), с „Частично улесниха процедурите“ – 35 (24%), а 13 (9%) смятат, че промените не са се отразили на процедурите. Все пак, преобладава мнението от общо 56 %, че промените съществено или частично са улеснили процедурите.

Графика № 11.



Източник: АЗ

При отворения въпрос 12 „*Вашиите коментари и препоръки по прилагане на Закона и регламентираните процедури*” в отговорите на попълнените анкетата не са изразени мнения.

В обобщение следва да се подчертае, че анкетата е проведена от 02.11.2020 г. до 08.01.2021 г., т.е. след като е минал достатъчен период от приемането на ЗТМТМ през 2016 г. и от последните промени през 2018 г. Тя оценява цялостното прилагане на ЗТМТМ, включително и с направените съществени промени през 2017 и 2018 г.

Въпреки че проучването не е представително за целия 5-годишен период от приемането на ЗТМТМ, а само за двумесечен срок към края на този срок, то все пак е изключително ценно, тъй като обхваща една от основните заинтересовани страни – българските работодатели, които реално подават документи за наемане на работници от трети държави, и очертава тенденции и нагласи. По тази причина резултатите от анкетата носят важна информация за ефектите от прилагането на ЗТМТМ и оценката на една от групите лица, върху които актът има пряко въздействие. Допълнително, тъй като съгласно ЗТМТМ работодателят е отговорен за стартиране на процедурата по наемане, той подготвя и внася документите в АЗ, той е и най-добре запознат с положителните страни и слабостите на прилагането на закона. Ето защо всеки един от отговорите в проведената анкета носи ценна информация, която би могла да бъде полезна при оценката и анализа на въздействието на ЗТМТМ с оглед търсене на евентуални възможности за бъдещи подобрения при идентифицирана необходимост.

От обобщените отговори е видно, че се подават документи за наемане на работници от голям брой трети държави – почти от целия свят, като държавите с най-голям брой работници традиционно са Украйна, Турция и Русия. Лицата от трети държави се наемат в почти всички сектори на икономиката, като явно са нужни на цялата икономика. По-голямата част от предприятията, за които се подават документите, попадат в категорията на малките и средните предприятия, каквито преобладават и в структурата на българската икономика, като за тях вече има и облекчение при процентното съотношение на чуждестранните работници спрямо българските, европейските и тези с приравнени на тях права. Това облекчение беше въведено при последното изменение на ЗТМТМ от 2018 г. и се вижда, че обхваща по-голямата част от анкетиранияте работодатели. Все пак около 1/5 от предприятията са с персонал 250 и повече човека.

Най-голям брой от заявленията се подават за ЕРПР (49%), за което съответно няма изисквания за висше образование и процедурата е най-сложна спрямо другите процедури (има изискване за провеждане на пазарен тест и квоти). Това би могло да означава, че изискването за пазарен тест и ограничението за броя на гражданите на трети държави в едно предприятие запазват характера си на предпазна мярка за българския пазар на труда, като същевременно не възпрепятстват обоснованото наемане на работна сила извън ЕС, когато и където тя е необходима. Също така търсенето на пазара на труда е по-скоро на работници с по-ниска и средна квалификация. За висококвалифицираните работници – със „Синя карта на ЕС“, са подадени значително по-малко заявления – 7, а за научните работници не са подавани такива. От тук не може да се направи категоричен извод, че не се търсят висококвалифицирани работници, тъй като статистическите данни на годишна база показват, че броят на тези работници не е за пренебрегване. Броят на сезонните работници също е много малък – 7, което вероятно от една страна се дължи на времето на провеждане на анкетата (ноември - януари), но от друга – на влиянието на кризата с Ковид-19, която в много голяма степен се отрази на бранша „Хотелиерство и

ресторантьорство“, в който основно се наемат сезонни работници от трети държави. 17 от работодателите са подали документи за деклариране на заетост на членове на семейства на чужденци с разрешение за дългосрочно или постоянно пребиваване в Република България, на членове на семейства на български граждани или на чужденци, търсещи международна закрила, чието производството не е приключило до три месеца от подаването на молбата за международна закрила, каквато възможност е предвидена в ЗТМТМ. Не изненадва и най-често срещаната продължителност на предоставения достъп – от 1 година, което отговаря и на типа разрешения, за които се кандидатства.

Важно е да се отбележи, че повечето от анкетираните работодатели (69%) дават положителна оценка на процедурите относно сроковете. Също така при последното изменение на ЗТМТМ от 2018 г. две от промените са свързани със съкращаване на сроковете на процедурата – решението на изпълнителния директор на АЗ във връзка с издаването на ЕРПР се предоставя вече за 20, а не за 30 дни (чл. 15, ал. 2) и във връзка с издаването на разрешение за сезонен работник – за 10, вместо за 15 дни (чл. 24, ал. 2). Тези промени безспорно са допринесли за увеличаване удовлетвореността на работодателите от срока на процедурата. Изискваните документи са необходими, процедурата е ясна и прозрачна. Това дава информация относно полезността на нормативния акт, доколкото степента на удовлетворяване на очакванията на адресатите на ЗТМТМ е висока. Промените в закона са улеснили процедурите. Като цяло може да се обобщи, че ЗТМТМ е оценен положително от работодателите, които са сред неговите преки адресати.

5.2. Анализ на статистически данни (АЗ, ИА ГИТ, НАП и НСИ)

Агенцията по заетостта е органът, който разполага с данни относно предоставените решения за достъп до пазара на труда в България и извършените регистрации на заетост на работници – граждани на трети държави. От тези данни може да се проследи динамиката в изменението на броя на отделните видове решения/регистрации и техните увеличения/намаления, като те се обвържат с прилагането на ЗТМТМ, съответно приетите изменения и допълнения в края на 2017 г. и през 2018 г.

Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“ е органът, който осъществява специализирания контрол по ЗТМТМ в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност, както и по свързаните с това дейности по ЗНЗ в областта на трудовото посредничество.

Националната агенция за приходите е органът, който регистрира трудовите договори на територията на България, включително тези, сключени с граждани на ЕС/ЕИП и чужденци – граждани на трети държави. Също така, НАП е институцията, отговорна за издаването в България на *Удостоверение А1 относно законодателството в областта на социалната сигурност, което се прилага по отношение на притежателя* – във връзка с прилагането на *Регламент (ЕО) № 883/2004 от 24 април 2004 г. за координация на системите за социална сигурност*.

Националният статистически институт отговаря за събирането и предоставянето на ЕК (Евростат) на данни за международната миграция (имиграция и емиграция), обичайно пребиваващото население и придобиването на гражданство в изпълнение на *Регламент (ЕО) № 862/2007 на ЕП и на Съвета от 11 юли 2007 г. относно статистиката на Общността за миграцията и международната закрила и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 311/76*. Това включва данни относно издадени през годината разрешения за пребиваване и работа на граждани на трети държави по причини и

продължителност, включително ЕРПР, тип Синя карта на ЕС, сезонен работник, вътрешнокорпоративен трансфер и т.н. От тази информация ЕК обобщава и представя сравними данни по отношение на ЕС като цяло.

Статистическите данни, предоставяни по компетентност тези четири институции, ще се анализират по години във връзка с влизането в сила на ЗТМТМ след 21.05.2016 г. и промените съответно от 05.12.2017 г. и 23.05.2018 г. Тъй като те са на годишна база – за всяко от измененията ще бъдат разглеждани от следващите календарни години.

Във връзка с приемането и влизането в сила на ЗТМТМ ще бъдат разгледани за сравнение основно данните от три години – 2015 г., 2016 г. и 2017 г. Тъй като ЗТМТМ влиза в сила на 21.05.2016 г., ефектите от неговото прилагане също така са свързани и с приемането на ППЗТМТМ (обн., ДВ, бр. 79 от 07.10.2016 г.). По тази причина най-силно въздействие от прилагането на закона в първоначалния му вид се проявява през 2017 г.

Във връзка с промените в ЗТМТМ, които влизат в сила съответно на 05.12.2017 г. и на 23.05.2018 г., ще бъдат разгледани данните от 2018, 2019 и 2020 г.

5.2.1. По данни на АЗ

ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ ДЪРЖАВИ

Общият брой на предоставените решения на изпълнителния директор на АЗ за достъп до пазара на труда и регистрираната заетост на работници – граждани на трети държави, бележи съществен ръст от 2015 г. до 2020 г. (Графика № 12). Броят на решенията и регистрациите се увеличава 2,5 пъти от 2015 г. до 2016 г., близо 4 пъти през 2017 г. спрямо 2016 г., 2 пъти през 2018 г. спрямо 2017 г., като ако сравним 2016 г. и 2018 г. се наблюдава увеличение близо 8 пъти. През 2019 г. тенденцията към увеличение продължава и то е с още 33% спрямо 2018 г.

През 2020 г. се наблюдава спад вследствие на кризата с Ковид-19, която се отрази на държавите, икономиките и обществените отношения като цяло. Трудовата миграция и трудовата мобилност бяха сред първите засегнати области на обществени отношения, във връзка не само със затваряне на границите и ограниченията за пътуване, но и с кризата в някои сектори, които основно разчитат на такава работна сила, особено със сезонен характер. Следователно върху броя на предоставените решения и извършените регистрации в случая влияят и други фактори, освен приемането на ЗТМТМ и промените в него. Това пояснение важи за всички данни, които се разглеждат в настоящия доклад. Намалението през 2020 г. е с 45% спрямо 2019 г. и с 26% спрямо 2018 г., но все пак броят на предоставените решения/извършените регистрации е по-висок от този през 2017 г.

Графика № 12.



Източник: АЗ

На Графика № 13 е показан броят на различните видове решения/регистрации спрямо общия им брой. Увеличаването на общия брой през 2017, 2018 и 2019 г. се дължи в голяма степен на регистрациите за сезонна заетост до 90 дни, които са съответно 64%, 71% и 72% от всички предоставени решения. През 2020 г. този брой рязко намалява в резултат от кризата с Ковид-19, което се отразява съществено на предоставения достъп до пазара на труда, въпреки че други категории продължават да бъдат стабилни или да увеличават своя дял. Данните показват, че кризата с Ковид-19 се отразява предимно на краткосрочната заетост на сезонни работници, които са заети най-вече в сектора „Хотелиерство и ресторантьорство“, който беше и е един от най-засегнатите сектори.

Графика № 13.



Източник: АЗ

На графика № 14 е представена промяната в броя на предоставените решения във връзка с издаването на ЕРПР. Първоначално се наблюдава плавно покачване, което впоследствие се увеличава съществено – през 2018 с 36% спрямо 2017 г. и през 2019 г. със 77% спрямо 2018 г. С приемането на ЗТМТМ по отношение на предоставянето на решение във връзка с издаване на ЕРПР не се извършват съществени промени, но въпреки това се наблюдава плавно покачване. От друга страна с промените в края на 2017 г. и в средата на 2018 г. се въвеждат облекчения по отношение на този режим, като намаляване на таксата за работодателите от 400 на 100 лв. (2017 г.), увеличение на допустимия процент чужденци в едно предприятие (от 10% на 20%, а за МСП на 35%), намалява се срокът за предоставяне на решението на изпълнителния директор на АЗ от 30 на 20 дни. Тези промени, които са свързани преди всичко с намаляване на административната тежест за работодателя и облекчаване наема на работници с ЕРПР, дават своето отражение в увеличение в броя на предоставяните такива решения. Интересно е, че през 2020 г. броят на тези решения не намалява, както това се случва с други категории, а продължава плавно да се увеличава. Въпреки че тенденцията следва да се проследи и през следващите години, все пак може да се говори за сравнителна устойчивост на този режим спрямо други режими, например сезонната заетост.

Графика № 14.



Източник: АЗ

По данни на АЗ броят на предоставените решения за издаване на разрешения тип „Синя карта на ЕС“ се увеличава от 116 през 2015 г. (преди приемането на ЗТМТМ) на 195 през 2016 г., но през 2017 г. има слабо намаление до 177 бр. Тази динамика е възможно да се дължи и на въвеждането на *Списъка с професиите, за които има недостиг на висококвалифицирани специалисти на българския пазар на труда*, който е утвърден от министъра на труда и социалната политика със Заповед № РД01-76 от 30.01.2017 г. По това време издаването все още на „Синя карта на ЕС“ за професии извън този списък е обвързано с провеждането на предварително проучване на пазара на труда. Увеличението продължава плавно и през следващите две години. С промените в ЗТМТМ в края на 2017 г. и началото на 2018 г. са въведени много облекчения с цел привличане на висококвалифицирани специалисти на пазара на труда в България. Това автоматично се отразява в увеличение броя на предоставените решения за „Синя карта на ЕС“, включително и поради влиянието на други фактори, като например конкурентоспособността на българската икономика по заплащане и условия на труд. Положителната тенденция за увеличаване броя на този вид разрешения за работа следва да се проследи и през следващите години. Прави впечатление, че кризата с Ковид-19 не се отразява върху броя на предоставените такива решения, вероятно защото се отнася до висококвалифицирана по-дългосрочна заетост.

Графика № 15.

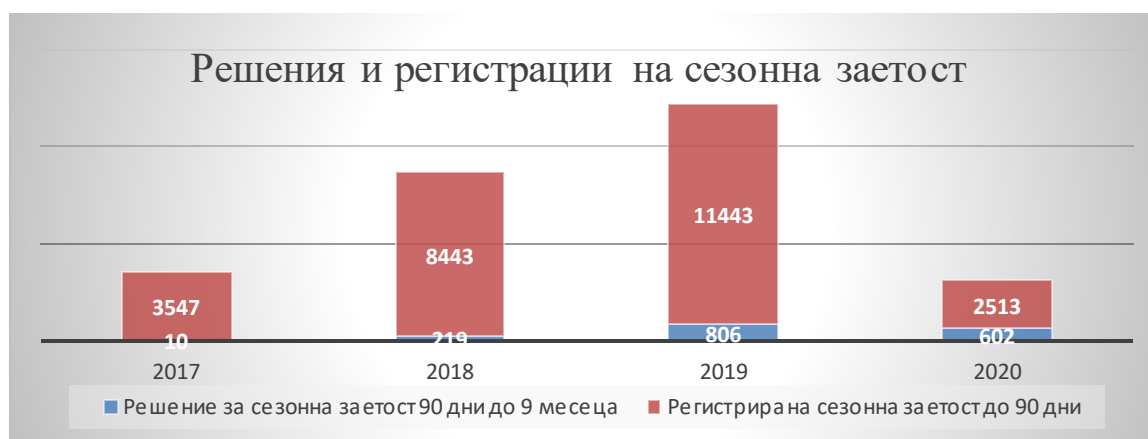


Източник: АЗ

Сезонната заетост се въвежда още с приемането на ЗТМТМ през 2016 г. и режимът започва да се прилага от сезон 2017 г., като впоследствие се правят някои съществени облекчения в него. Съгласно Графика № 16 през 2017 г. са предоставени само 10 решения за сезонна заетост от 90 дни до 9 месеца и са направени 3547 регистрации на сезонна заетост до 90 дни. Броят на регистрациите на сезонна заетост остава най-голям в сравнение с всички други видове решения или регистрации през целия период от въвеждането на режима. Една от причините е увеличеното търсене на сезонни работници от хотелиерите и ресторантьорите в България (във връзка с развитието на туристическия сектор през последните години), а друга – този режим е с най-облекчени процедури и срокове, тъй като в случая на краткосрочната заетост до 90 дни става въпрос само за регистрация в АЗ. Не е правено специално изследване относно това какъв е профилът на сезонните работници от трети държави у нас и дали те избират да се завръщат повторно в България след първоначалното наемане, за което дори има предвидена облекчена процедура. Като цяло условията значително благоприятстват наблюдаваните тенденции. Намалената четири пъти такса от края на 2017 г. също има добър ефект. Възможността за смяна на работодателя при разрешението за сезонен работник и при регистрационен режим работникът да може да премине към разрешителен режим, включително да смени работодателя си, без да излиза от страната също дават известно отражение, тъй като броят на тези лица се увеличава от 10 през 2017 г. на 219 през 2018 г. С промените през 2018 г. допълнително се съкращава и срокът за предоставяне на решение на изпълнителния директор на АЗ от 15 на 10 дни. През 2019 г. продължава увеличението на регистрациите на сезонна заетост (с 35% спрямо 2018 г.), но и на решенията във връзка с издаване на такова разрешение (като това увеличение е близо 4 пъти спрямо 2018 г.). Това показва, че се засилва интереса към по-продължителна сезонна заетост над 90 дни – по възможност максималния период от 9 месеца.

Данните от 2020 г. са силно повлияни от рестрикциите във връзка с кризата с Ковид-19 като регистрациите намаляват значително (4,5 пъти спрямо 2019 г.), но намалението в броя на разрешенията не е толкова драстично (с 26% спрямо 2019 г.). Тези данни сочат, че пандемията влияе най-вече върху краткосрочните режими и в по-малка степен се отразява на по-дългосрочните режими, които показват по-голяма устойчивост. По тази причина ЕРПР и „Синята карта на ЕС“ продължават да увеличават своя брой и през 2020 г., а разрешенията за сезонна заетост не отбелязват такова намаление, както регистрациите. Следователно регистрациите на краткосрочна сезонна заетост, които са въведени като временна мярка за реакция в сектори, в които не достига работна сила за извършване на сезонни дейности, много повече се повлияват от промени в средата.

Графика № 16



Източник: АЗ

От 2016 г. до 2019 г. броят на решенията за лица, преместени по вътрешнокорпоративен трансфер е малък – между 20 и 40 годишно, но през 2020 г. той се увеличава около 47 пъти (вж. Графика № 17). Това увеличение не може да се обвърже пряко с приемането или промените в ЗТМТМ. Вероятно е било нужно време на работодателите да се запознаят с възможностите, които предоставя този режим и той се е наложил като възможност чак през 2020 г., включително и като алтернативна възможност на наложените ограничения във връзка с кризата с Ковид-19. Следва да се следи развитието и през следващите години, за да се установят по-ясни тенденции и да се изследват причините за динамиката в този вид заетост.

Графика № 17



Източник: АЗ

По националните режими с разрешения, издавани от изпълнителния директор на АЗ, броят на лицата, получили разрешение за работа, за командировани или изпратени работници и служители – граждани на трети държави, в рамките на предоставяне на услуги и за членове на семейство на гражданин на трета държава, които са получили разрешение за продължително пребиваване на основание чл. 24, ал. 1, т. 13 от ЗЧРБ, се увеличава над 5 пъти през 2020 г. спрямо 2016 г. – от 118 на 617, като най-голям е бил броят им през 2018 г. – 739 лица (вж. Графика № 18). Същевременно, разрешенията за извършване на дейност на свободна практика са незначителен брой (режимът се прилага по реда на ЗТМТМ от 2017 г.) – от 1 лице през 2018 г. до по 3 лица през 2019 и 2020 г.).

Графика № 18



Източник: АЗ

Броят на регистрираната заетост на лица от български произход (вж. Графика № 18) се увеличава близо 7 пъти от 2018 г. до 2019 г. (15 през 2018 г., на 104 през 2019 г.) и още 2,4 пъти през 2020 г. спрямо 2019 г. (251 през 2020 г.). Въпреки че броят е все още ограничен, тенденцията за увеличаване показва, че въвеждането на по-облекчената процедура по регистрацията за тази категория лица е било необходимо.

Графика № 19



Източник АЗ

При другите, предвидени в ЗТМТМ, режими на регистрацията или предоставяне на решения също са наблюдава динамика в посока увеличение. Регистрираната краткосрочна заетост на командировани лица бележи ръст от 206 регистрации през 2016 г., до 493 – през 2020 г. (369 – през 2017 г., 601 – през 2018 г., 489 – през 2019 г.).

Регистрираната заетост на научни работници е само една през 2019 г. и през 2020 г. Този режим, който е въведен по нов ред през 2018 г., все още не се използва в достатъчна степен в България, като причината за това вероятно е в конкуренцията на страната ни с други предпочитани страни за извършване на научни изследвания. Друга възможна причина е назначаването на научни работници на редовни щатни бройки в научни институции по трудов договор по общия ред – с ЕРПР или Синя карта на ЕС. За периода от 2017 г. до 2020 г. няма регистрирана заетост на стажанти.

Възможността за регистрацията на заетост на студенти редовно се използва (както преди приемането на ЗТМТМ и в неговия първоначален вид, така и след промените от 2018 г.), като броят на тези регистрации (Графика № 20) показва увеличение през 2017 г. спрямо 2016 г. и след това през 2019 г. е най-големият брой – 412 лица. Тук пандемията също дава отражение в ограничение на достъпа. Тези цифри зависят и от общия брой на чуждестранните студенти в България¹².

Графика № 20



Източник: АЗ

¹² По данни на НСИ за 2019 г. броят на чуждестранните студенти в България е 16 822.

Най-лекият режим е на декларирането, който се осъществява основно с оглед осигуряване на административна статистика. Декларираната заетост на граждани на трети държави, съгласно чл. 9, ал. 1, т. 2, 5, 6, 9, 11 и 12 на ЗТМТМ също отбелязва плавно повишение до 2019 г. и лек спад през 2020 г. – с 306 регистрации през 2016 г., 482 през 2017 г., 588 през 2018 г., 648 през 2019 г. и 546 през 2020 г. (вж. Графика № 21). Това са лица с разрешение за дългосрочно или постоянно пребиваване в България и членовете на техните семейства, както и членовете на семейства на български граждани, на граждани на ЕС, ЕИП, Конфедерация Швейцария; тук се включват и лицата, ползващи се с правата по чл. 29, ал. 3 от ЗУБ (ако производството не е приключило до 3 месеца); ползващи се с правата по чл. 44 а, ал. 4 от ЗЧРБ (ако експулсирането не е осъществено до 1 година след издаването на заповедта) – до осъществяване на експулсирането; а с промените от 2018 г. и тези, ползващи се с правата по чл. 25 от ЗБТХ.

Графика № 21



Източник: АЗ

5.2.2. По данни на ИА ГИТ

Една част от дейността на ИА ГИТ, съгласно годишните доклади за дейността ѝ, е свързана с осъществяването на **контрол при полагането на труд от чужденци** в България. ИА ГИТ извършва проверки, насочени към установяване спазването на изискванията на ЗТМТМ за заетост на чужденци в България. През 2018 г. са извършени 326¹³ такива проверки, през 2019 – 391, а през 2020 г. – 131 (вж. Графика № 22).

През 2018 г. най-голям брой предприятия са проверени в икономическите дейности „Ресторантьорство“ – 68, „Хотелиерство“ – 61, „Търговия на дребно, без търговия с автомобили и мотоциклети – 39 и „Сухопътен транспорт“ – 25. Констатираните са 277 нарушения на режима за работа на чужденци в страната. От тях 26 са свързани с нарушения на реда за командироване/изпращане на чужденци в България в рамките на предоставяне на услуги. Установени са 24 случая на наемане на работа на чужденци без разрешен достъп до пазара на труда и 9 случая на наемане на работа на незаконно пребиваващи чужденци. 62 са нарушения на изискването работодателят да уведоми ИА ГИТ за датата на действително започване на работа от чужденеца и 63 са във връзка със задължението на работодателя да съхранява нотариално заверен документ за пребиваване на работника. Благодарение засиления контрол от ИА ГИТ и с улесняване на достъпа до пазара на труда за упражняване на сезонна заетост е ограничена практиката да се ползва трудът на граждани на трети държави, прикрит като провеждане на стаж.

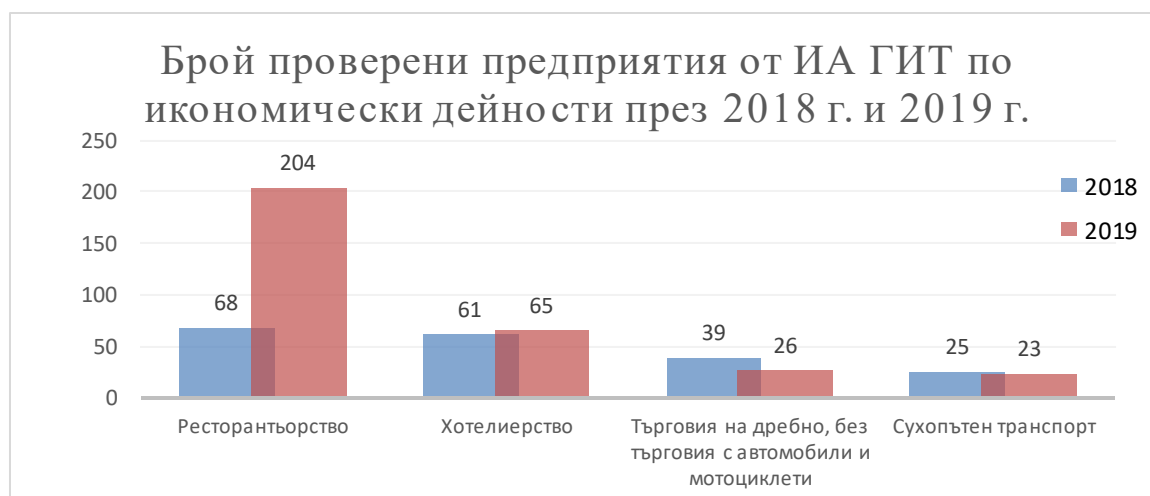
¹³ През 2020 г. по-малкият брой проверки в сравнение с 2019 г. се дължи основно на ограниченията, които бяха наложени с цел овладяването на разпространението на COVID-19, в т.ч. и ограничаването на трансграничните пътувания както на европейски граждани, така и на граждани на трети страни.

През 2019 г. най-голям брой предприятия са проверени отново в същите икономическите дейности – съответно „Ресторантьорство“ – 204, „Хотелиерство“ – 65, „Търговия на дребно, без търговия с автомобили и мотоциклети“ – 26, „Сухопътен транспорт“ – 23. Констатиран са 312 нарушения относно заетостта на чужденци в България, като 3 от тях са по командироване на чужденци в България, 129 са за наемане на работа на чужденци без разрешение за работа или без регистрация в АЗ, 24 са за наемане на работа чужденци – граждани на трети държави, които са без право на достъп до пазара на труда в България, 46 са във връзка със задължението на работодателя да съхранява нотариално заверен документ за пребиваване на работника, 85 са нарушения на изискването работодателят да уведоми ИА ГИТ за датата на действително започване на работа от чужденец и 14 – за наемане на работа на незаконно пребиваващи чужденци. Съставени са общо 202 акта за установяване на административно нарушение на разпоредбите на ЗТМТМ.

През 2020 г. се наблюдава намаление на броя на гражданите на трети държави в проверените предприятия спрямо 2019 г. – 8257 лица спрямо 9666 лица през 2019 г. Най-голям брой заети чужденци има в предприятия от икономически дейности „Административни офис дейности“, „Строителство на съоръжения“ и „Хотелиерство“. Констатираните нарушения при извършените проверки, които се отнасят пряко към работата на чужденци са 245 (от тях 104 са за наемане на работа на чужденци без разрешен достъп до пазара на труда или регистрация в АЗ; 10 са за наемане на чужденци – граждани на трета държава, които са без право на достъп до пазара на труда в България; 5 са за наемане на незаконно пребиваващи чужденци). Запазва се тенденцията на увеличаване на работещите чужденци без разрешен достъп до пазара на труда или без регистрация на заетостта им в АЗ. През 2020 г. има увеличение на случаите, при които са установени граждани на трета държава, командировани в държави – членки на ЕС, от български работодател, да полагат труд без да притежават разрешение за пребиваване и работа и без изобщо да са влизали на територията на Република България. Тази тенденция е установена при получаване на заявки чрез Информационната система на вътрешния пазар (IMI).

С цел ограничаване на горепосочените нарушения през 2020 г. продължи тясното сътрудничество между ИА ГИТ и АЗ. Част от извършваните проверки по тази мярка са във връзка с постановени от АЗ откази за разрешаване на достъп до пазара на труда на чужденци, граждани на трета държава.

Графика № 22



Източник: ИА ГИТ

В частност, в рамките на така посочената дейност на ИА ГИТ в изпълнение на ЗТМТМ е и контролът по Директивата за санкциите срещу работодателите. От ежегодните доклади по реда на чл. 14 от тази директива (отчетени пред ЕК) става ясно, че ИА ГИТ е извършила следния брой проверки с констатиран съответния брой наети незаконно пребиваващи в страната граждани на трети държави:

- за 2016 г. – 59 проверки със случай на 1 лице;
- за 2017 г. – 271 проверки със случай на 19 лица;
- за 2018 г. – 326 проверки със случай на 9 лица;
- за 2019 г. – 391 проверки със случай на 14 лица.

От горепосочените данни може да се направи изводът, че контролната дейност на ИА ГИТ в изпълнение на ЗТМТМ е законово добре уредена и съответно добре организирана и ефективна. Приемането на закона не се е отразило на този вид контрол, тъй като по реда на Директивата за санкциите срещу работодатели контролът се осъществява от 2011 г. след въвеждането ѝ в българското законодателство.

БЪЛГАРСКИ И ЕВРОПЕЙСКИ ГРАЖДАНИ

С цел повишаване на информираността на търсещите работа лица, включително за превенция на трафика на хора с цел трудова експлоатация, Агенцията по заетостта, съвместно с националната EURES мрежа, разпространява в своите подразделения, както и на интернет страниците си www.az.government.bg и www.eures.bg:

- Информация за условията на живот и труд в страните от ЕС и ЕИП и възможните злоупотреби в тази област;
- Информация за избягване на рисковете при сезонна работа в чужбина за бране на горски плодове;
- Съвети при търсене на работа в чужбина, с цел защита от трафика на хора.

Превенцията на трафика на хора с цел трудова експлоатация се осъществява, чрез следните специфични дейности:

- При провеждане на интервютата за работа информиране на кандидатите, за основните им права и задължения по трудовото законодателство на съответната държава, като се подчертава необходимостта от трудов договор и разрешение за работа, когато е необходимо (в държави извън ЕС и ЕИП), за да бъде легален престоят им;
- Предоставяне на заминаващите лица на информационен материал с адреси и телефони на местните бюра по труда, на СТСВ на МТСП, адресите на Посолствата на България в съответната държава, както и телефони за връзка с дирекция „Международна трудова миграция и посредничество“ на Агенцията по заетостта. Винаги се обръща внимание, че наемане на работа чрез нелицензирани посредници носи риск от нелегална заетост, трудова експлоатация или трафик на хора;
- Публикуване на електронната страница на АЗ, както и на информационните табла в дирекциите „Бюро по труда“, на списък с фирмите, получили разрешение за извършване на посредническа дейност в чужбина;

– Участие в информационни кампании за превенцията на трафика на хора, организирани от Националната комисия за борба с трафика на хора, НПО и др. организации;

– Чрез мрежата Европейски услуги по заетостта – EURES, всяко търсещо работа лице може да кандидатства за свободно работно място на територията на ЕС и ЕИП. За целта в структурите на АЗ работят специално обучени EURES–съветници и EURES–асистенти, чиито усилия, съвместно с експертите от останалите служби по заетост в държавите от ЕС и ЕИП, са насочени и към предотвратяване на нелегална заетост и трудова експлоатация. В рубриката „Условия на живот и труд“ в сайта www.eures.bg е публикувана подробна информация по държави от ЕС и ЕИП, вкл. връзки към местните институции, които извършват проверка на условията на заетост.

При провеждане на мероприятия (Ателие за търсене на работа, информационни дни за учащи и нерегистрирани търсещи работа лица, трудови борси и др.) EURES съветникът или асистентът, който ръководи мероприятиято, запознава присъстващите с рисковете от нерегламентирана трудова заетост и информира за възможните опасности, с които биха се сблъскали лицата при търсене на работа, както и за начините на предпазване от измама и как да реагират при попадане в ситуация на трафик с цел трудова или друг вид експлоатация. При информиране, консултиране и подбор на кандидати за работа от рискови групи (без или с ниско образование, без квалификация, продължително безработни и др.), които с по-голяма вероятност биха могли да попаднат в ситуация на трафик на хора, проблемът се дискутира по-обстойно.

През 2020 г. АЗ организира онлайн обучения на трудови посредници от дирекции „Бюро по труда“ за превенция на трафика на хора с цел трудова експлоатация, идентифициране на жертвите и възможностите на Национална телефонна линия за борба с трафика на хора. Проведени са общо 9 обучения - във всяка от дирекциите „Регионална служба по заетостта“, в които са участвали 110 трудови посредници от 106 - те дирекции „Бюро по труда“, като обучените служители са запознали с темата всички трудови посредници от дирекциите и филиалите в дните за самоинформиране.

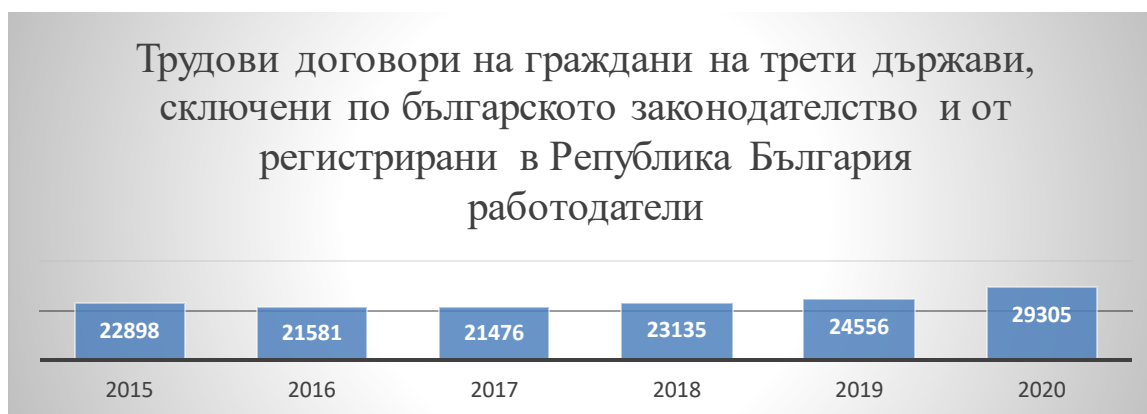
5.2.3. По данни на НАП и НСИ

ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ ДЪРЖАВИ

НАП поддържа база данни за трудовите договори на лицата, сключени по българското законодателство. Във връзка с компетенциите на МТСП в областта на свободното движение на работници и трудовата миграция всяка година НАП предоставя данни на МТСП за броя на гражданите на ЕС, ЕИП и Швейцария, на гражданите на трети държави с разрешено продължително или постоянно пребиваване, както и на гражданите на трети държави с право на убежище, със статут на бежанец или с хуманитарен статут. По данни на НАП (Графика № 23) броят на трудовите договори на граждани на трети държави в България се увеличава плавно от 2017 г. до 2020 г. , по-конкретно с около 8% през 2018 г. спрямо 2017 г., с около 6% през 2019 г. спрямо 2018 г. и с около 19% през 2020 г. спрямо 2019 г.¹⁴

¹⁴ Следва да се имат предвид разликите в данните на АЗ и тези от НАП. АЗ отчита броя на предоставените решения или извършените регистрации през съответната година, а базата данни на НАП съдържа информация за всички лица, които законно пребивават в Република България и упражняват дейност през съответната година. Тук са включени лица с разрешено постоянно пребиваване, лица, които са получили разрешение предишни години, които вече работят от известен период от време в България и т.н. Данните на НАП дават по-обща картина на процесите в областта на трудовата миграция.

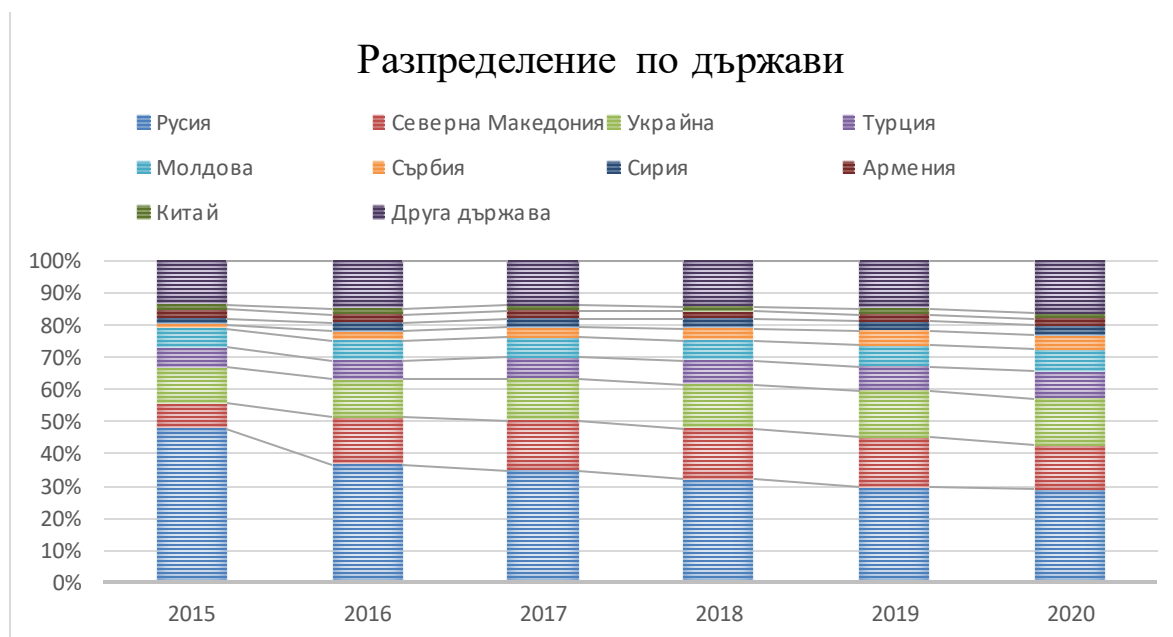
Графика № 23



Източник: НАП

На графика № 24 е показано разпределението по държави, като се вижда, че гражданите на първите 9 държави по численост съставляват над 80% от общия брой на чужденците, които работят у нас. Традиционно на първо място са руските граждани, но следва да се отбележи, че се наблюдава тенденция към съществено намаляване на техния брой от 2015 г. до 2020 г. (с близо 33%). За сметка на това броят на гражданите на Северна Македония, Украйна, Турция, Молдова, Сърбия и Сирия се увеличава.

Графика № 24



Източник: НАП

Данните от НСИ¹⁵ също показват увеличение на издадените разрешения тип „Синя карта“ и Единните разрешения за пребиваване и работа от органите на МВР за годините на действие на ЗТМТМ. Увеличението би могло да се свърже с приемането и промените в ЗТМТМ, като то е съществено и при двете категории разрешения с устойчива тенденция за нарастване на броя.

¹⁵ Разрешения за пребиваване на чужди граждани | Национален статистически институт (nsi.bg)

Графика № 25



Източник: НСИ

ГРАЖДАНИ НА ЕС, ЕИП и КОНФЕДЕРАЦИЯ ШВЕЙЦАРИЯ

Свободното движение на работници от ЕС, ЕИП и Конфедерация Швейцария в България и във всяка друга държава членка е гарантирано от чл. 45 от Договора за функционирането на Европейския съюз и се осъществява в съответствие с *Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно свободното движение на работници в Съюза*. ЗТМТМ регулира упражняването на това право, включително по отношение гарантиране спазването на принципа на равно третиране. Също така е предвидено осигуряването на необходимата информация от АЗ, както и обсъждането на въпросите, свързани със свободното движение в НСТМТМ.

След приемането на ЗТМТМ през 2016 г. не са извършвани съществени промени в Глава четвърта „Трудова мобилност в Европейския съюз“. Данните (вж. Графика № 26), предоставени от НАП показват, че през 2016 г. спрямо 2015 г. има съществено увеличение (с близо 80%), след което цифрите остават приблизително едни и същи, като през 2019 г. малко се увеличават. Не е ясно доколко това увеличение е свързано с приемането на ЗТМТМ през 2016 г., тъй като при упражняване правото на свободно движение на работници държавата не се намесва като регулатор. Безспорно, увеличението на броя на тези граждани е свързано с благоприятния икономически климат в страната и повишаването на конкурентоспособността на България за привличане на тези граждани за работа, но е свързано и с приемането на ЗТМТМ, където се гарантират тези права.

Графика № 26



Източник: НАП

По държава на произход най-голям брой са гражданите на Гърция, следват тези от Румъния, Италия и Полша, като през всичките години от 2015 г. до 2020 г. се наблюдава увеличение в броя на тези лица. Въз основа на данните от Графика № 27 може да се направи изводът, че е осигурена защита правата при свободно движение в достатъчна степен, така че да превърне постепенно България в привлекателно място за трудова заетост на тези граждани при благоприятни други условия на икономическата, обществената и политическата среда.

Графика № 27



Източник: НАП

5.3. Анализ на документи и информация от МТСП

СКЛЮЧВАНЕ НА ДВУСТРАННИ СПОГОДБИ

Процесът на сключване на двустранни спогодби за регулиране на трудовата миграция с трети държави е стартиран от МТСП още през 2008 г., когато са направени първи стъпки в тази посока поради нарасналия по това време недостиг на работна сила в страната вследствие на икономическото развитие и ниското равнище на безработицата в страната. От Националния съвет по трудова миграция е одобрен типов проект на *Спогодба за регулиране на трудовата миграция между Република България и трета държава*, който е изпратен на Украйна, Молдова и Армения. И трите държави проявяват

интерес, като някои от тях изпращат редактирани версии със свои бележки по текстовете. През 2008 г. проект е изпратен и към Република Северна Македония, която впоследствие отпада от списъка поради статута ѝ на държава – кандидат за членство в ЕС и предполагаемата близка перспектива за приемане в ЕС. Въпреки това през 2011 г. от македонска страна също е изразено желание за такава спогодба, но само за сезонна заетост на техни граждани в България.

Впоследствие, поради настъпилата икономическа криза и съществено нарастване на безработицата, България временно замрази процесите на подготовка за стартиране на преговори, като едновременно с това е поет ангажимент за тяхното подновяване при наличие на по-добри икономически условия.

Едновременно с това България се включва в сходни процеси на ниво ЕС за идентифициране на потенциални трети държави за развиване на цялостно миграционно партньорство, обхващащо максимален кръг от аспектите на миграцията. Така България успява да постигне чрез своите предложения и подкрепа държавите от Източното партньорство (Азербайджан, Армения, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна) да станат целеви партньори от източното направление на съседската политика на ЕС. Така, последователно България се включва в инициативата за сключване на Партньорства за мобилност (ПМ) на ЕС със съответните трети държави – партньори. Първо пилотно с Молдова, а впоследствие с Грузия, Армения, Азербайджан и Беларус, а с Украйна се развиват други процеси на засилено партньорство в рамките на Глобалния подход на ЕС към миграцията и мобилността. Същевременно, са получени становища за интерес от страна на Грузия и Азербайджан (неформално) за сключване на такава двустранна спогодба в рамките на ПМ. България включва като свои двустранни инициативи в Анексите към Съвместните декларации на ЕС с избраните партньори сключването на такива спогодби, а където е възможно и за социална сигурност.

След приемането на ЗТМТМ, в който е предвидена възможността министърът на труда и социалната политика да води преговори и да сключва въз основа на решение на Министерския съвет международни договори за регулиране на трудовата миграция с трети държави и предвид подобрената икономическа обстановка в страната от началото на 2017 г. процесите по договаряне бяха подновени и са сключени общо три спогодби, влезли в сила както следва:

– ***Спогодба между Република България и Република Армения за регулиране на трудовата миграция***, подписана на 12 февруари 2018 г. в Ереван, Армения, обнародвана в Държавен вестник, бр. 90 от 30 октомври 2018 г. Процедурите към Спогодбата са подписани през м. март 2019 г. До момента по Спогодбата все още няма наети граждани на Република Армения;

– ***Спогодба между правителството на Република България и правителството на Република Молдова за регулиране на трудовата миграция***, подписана на 18 юни 2018 г., обнародвана в Държавен вестник, бр. 82 от 5 октомври 2018 г. Прилагането на Спогодбата стартира на 14 март 2019 г., като спогодбата не предвижда отделно договаряне на процедури за нейното прилагане. До момента по Спогодбата е осигурена работа на 82 граждани на Република Молдова;

– ***Спогодба между правителството на Република България и правителството на Грузия за регулиране на трудовата миграция***, подписана на 30 септември 2019 г. в Тбилиси, утвърдена с Решение на МС № 642 от 1 ноември 2019 г. Предстои финализирането и подписването на Процедурите към Спогодбата, като забавянето се дължи основно на настъпилата криза с Ковид-19.

Осъществени са кръгове от преговори с:

- Украйна – посещение на българска делегация през м. юни 2019 г. в Киев;
- Беларус – посещение на българска делегация през м. февруари 2020 г. в Минск.

Установен взаимен интерес:

- С протоколно решение съгл. Протокол № 52 от 18.12.2019 г. на МС бяха одобрени проекти на двустранни спогодби за регулиране на трудовата миграция между правителството на Република България и правителствата на Република Азербайджан, Киргизката република и Република Узбекистан като основа за водене на преговори;
- С протоколно решение на МС съгласно Протокол № 8 от 27.02.2020 г. бяха одобрени проекти на двустранни спогодби за регулиране на трудовата миграция между правителството на Република България и правителствата на Република Албания и на Туркменистан като основа за водене на преговори.

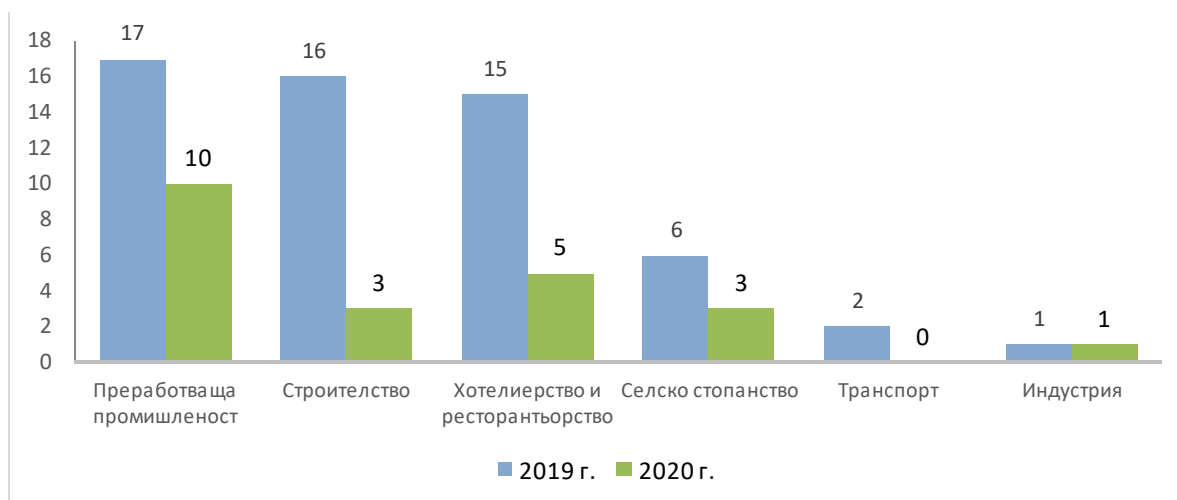
Стартиран е процес за установяване по дипломатически път на интерес и с други държави от региона на Западните Балкани и Централна Азия. Получен е отказ единствено от Казахстан.

Към момента може да се проследи прилагането само на Спогодбата с Молдова. По информация от АЗ до 31.12.2019 г са обработени и изпратени в молдовската служба по заетостта 245 оферти на български работодатели за 1257 свободни работни места. Одобрени са 75 кандидатури, като 57 молдовски граждани са започнали работа в Република България. От тях 52 лица са наети за срок от 12 месеца, с възможности за удължаване на заетостта до 3 години. Останалите 5-ма за започнали работа като сезонни работници за срок до 9 месеца. Заетостта на молдовските граждани (вж. Графика № 28) е в областта на преработваща промишленост /17 – дървообработване и обработка на метали и метални изделия/; строителство /16/; ресторантьорство /13/; селско стопанство /6/; хотелиерство /2/; транспорт /2/ и индустрия /1-шивашко производство/. По 167 оферти на български работодатели за 591 работни места няма насочени кандидати от молдовската страна.

През 2020 г. са приети, обработени и изпратени 93 бр. оферти на български работодатели за наемане на молдовски работници по обявени 504 свободни работни места. Одобрени са 46 кандидата, пристигнали в България и започнали работа са 23 работници, от които 9 са с предсрочно прекратени трудови договори. От общо 23 лица, започнали работа през 2020 г., 22 са наети за срок от 12 месеца, с възможност за удължаване на заетостта до 3 години. Едно лице е сключило договор за сезонна заетост за срок до 9 месеца. Заетостта на молдовските работници (вж. Графика № 28) е в областта на преработваща промишленост /10 – дървообработване, обработка на метали и метални изделия, шлосер, общ работник, промишленост/; строителство /3/; ресторантьорство /5/; селско стопанство /3/; индустрия /1-шивашко производство/ и други. За същия период са сключени анекси за продължаване на трудовата заетост на 22 молдовски работници, като 10 от тях са за 24 месеца.

От данните на Молдовската служба по заетостта за прилагането на Спогодбата с Молдова е видно, че най-голямо влияние върху недостатъчния интерес на молдовските граждани към работа в България оказват фактори като ниското ниво на заплащане за обявените работни места спрямо изискваната квалификация, образование, опит и владееене на езици, както и наличието на допълнителни разходи за легализация на документи по кандидатстването, които са извън обхвата на действие на ЗТМТМ.

Графика № 28



Източник: АЗ

Не е възможно към настоящия момент да се направи оценка по отношение на прилагането на възможността за сключване на спогодби за трудова миграция, тъй като става въпрос за много по-дългосрочен процес от разглеждания в настоящата ПОВ срок на действие на ЗТМТМ, който зависи от много фактори. Самият процес на преговори също така може да отнеме много време, тъй като в него се включва и договарянето на процедурите към спогодбите, когато има такива. Например преговорите с Република Армения стартират през м. януари 2018 г., а процедурите към Спогодбата са подписани на 18 март 2019 г. По-кратък е периодът на договаряне с Република Молдова – м. април 2018 г. – м. март 2019 г., тъй като процедурите са включени в самата спогодба.

В условията на пандемия воденето на преговори и прилагането на спогодбите бе затруднено, като напр. от 17.03.2020 г. до 08.03.2021 г. временно е прекратен приемът на документи от работодатели за свободни работни места по спогодбата с Република Молдова. Преговорите с другите държави са сериозно забавени.

По тази причина все още е рано да се оцени пълният ефект от прилагането на тези разпоредби на ЗТМТМ, тъй като резултатите предстои да се проявят през следващите години. Допълнително, както беше посочено по-горе, при привличането на работна сила по спогодбите влияят значително и други фактори, като ниво на заплащане, административна тежест за работниците и др. Сключването на спогодби има голям потенциал, който може да бъде използван за привличане на работна сила от избрани трети държави за наемане в сектори, в които има недостиг на работници и специалисти. Въпрос на политическо приоритизиране и на стратегическо планиране е разширяването този процес и към други географски региони, извън вече посочените по-горе.

НАЦИОНАЛЕН СЪВЕТ ПО ТРУДОВА МИГРАЦИЯ И ТРУДОВА МОБИЛНОСТ

В изпълнение на принципа, че политиката в областта на свободното движение на работници, трудовата миграция и интеграцията се осъществява в сътрудничество със социалните партньори и представителите на гражданското общество, със ЗТМТМ се регламентира създаването на Национален съвет по трудова миграция и трудова мобилност, който разглежда всички въпроси, свързани с прилагането на закона и е консултативен орган към министъра на труда и социалната политика.

Съставът, организацията и дейността на НСТМТМ, които са определени с ППЗТМТМ, не са предмет на настоящата оценка, но е важно да се отбележи, че съветът се състои от равен брой представители на представителните на национално равнище организации на работодателите, на представителните на национално равнище организации на работниците и служителите и на държавата – на министерства, агенции, комисии, както и органите за местно самоуправление.

НСТМТМ е създаден със заповед на министъра на труда и социалната политика от 17.11.2016 г., като съставът периодично е актуализиран, включително поради смяна на политическите ръководства на представените в съвета институции. Проведени са общо 9 заседания на НСТМТМ, от които 4 заседания през 2017 г., 2 заседания през 2018 и по едно заседание през 2019, 2020 и 2021 г. Едно заседание през 2017 г. не е снето за редовно поради липса на кворум. Вzeti са общо 12 решения, като по време на заседанията са обсъждани следните въпроси:

- Проект на ЗИД на ЗТМТМ;
- Проект на ПМС за изменение и допълнение на ППЗТМТМ;
- Проект на ЗИД на ЗЧРБ;
- Проект на ЗИД на ЗБЛД;
- Проекти на Списък на професиите, за които има недостиг на висококвалифицирани специалисти;
- Списък на икономическите сектори, включващи дейности, изпълнението на които зависи от смяната на сезоните;
- Заявления от работодатели по чл. 14, ал. 1 от ЗТМТМ.

От 23.02.2018 г. НСТМТМ функционира като комисия към Националния съвет за тристранно сътрудничество и част от предоставените становища по законопроекта са дадени именно в това качество на съвета.

От наличната информация може да се направи заключението, че НСТМТМ, като форум на социалния диалог, има важна роля за формулиране и осъществяване на политиката по трудова миграция и трудова мобилност, тъй на заседанията се обсъждат важни въпроси, свързани с промени в законодателството. Също така НСТМТМ има пряко отношение и относно практическото прилагане на ЗТМТМ и ППЗТМТМ, вкл. за регулиране на достъпа до пазара на труда на граждани на трети държави.

В тази връзка можем да заключим, че създаването на този съвет е оправдано и той играе успешно своята роля до този момент. Нееднократно в рамките на поставените за обсъждане въпроси са разглеждани и допълнителни предложения на социалните партньори, като дискусиите винаги са били задълбочени и по същество.

РАЗРЕШЕНИЯ ПО ЧЛ. 14 ОТ ЗТМТМ

Съгласно чл. 14 от ЗТМТМ се дава възможност на министъра на труда и социалната политика при доказана целесъобразност, включително за насърчаване на инвестициите в Република България, да разрешава достъп до пазара на труда в отделни случаи и наемане на по-голям брой граждани на трети държави от даден работодател, като се превишават ограниченията от 10% от персонала (до 23.05.2018 г.) и съответно 20% (в общия случай) и 35 % (в частност за малки и средни предприятия – след 23.05.2018 г.). Преди промяната в ЗТМТМ от 23.05.2018 г. са получени около 10 искания

от работодатели за разрешаване на достъп извън ограничението по чл. 7, ал. 1, т. 1 от ЗТМТМ, като повечето от тях са от малки и средни предприятия и става въпрос най-вече за един или двама граждани на трета държава. Това беше и повод за предприемане на предложението за изменение и допълнение на тази норма. След промяната (от 23.05.2018 г. до м. април 2021 г.) са получени 3 искания, като двете са от малки и средни предприятия, а третото е за наемане на повече граждани за изпълнение на инфраструктурен проект с национално значение от обединение на строителни фирми. Това показва, че промяната в ЗТМТМ по отношение на квотите е била удачна и е довела до реално намаление на административната тежест чрез намаляване на случаите, в които да е необходимо да се прилагат изключения от общия ред, което от своя страна не влияе съществено върху пазара на труда.

СТСВ

С чл. 64 от ЗТМТМ се регламентира поддържането и развитието от МТСП на мрежа от Службите по трудови и социални въпроси в съответните задгранични представителства на Република България. Те имат за основна цел да осъществяват сътрудничество със съответните институции на други държави в областта на националното трудово и осигурително законодателство и законодателството за наемане на работа на чужденци; да подпомагат наетите български граждани на територията на съответната държава и наетите граждани на съответната държава на територията на Република България; да сигнализират за установените нарушения на условията и реда за наемане на работа, включително при посредничество и по двустранни договори за заетост и регулиране на трудовата миграция, както и за установените случаи на незаконно извършване на трудова дейност и злоупотреби със социални права на български граждани на територията на съответната държава и на граждани на съответната държава на територията на Република България. Друга основна функция на СТСВ е защитата правата на българските работници в държавите по акредитация. Също така предоставят информация както по отношение на държавата по акредитация, така и за условията в България.

Изграждането на СТСВ на МТСП започва още през 2006 г. във връзка с необходимостта от своевременно и компетентно информиране и съдействие на българските граждани след приемането на Република България в ЕС. Това означава, че СТСВ не се създават с приемането на ЗТМТМ, но чрез него и ППЗТМТМ за първи път законово се регламентира тяхната роля и функциониране.

Понастоящем функционират осем СТСВ (по реда на създаването им) в:

- Република Гърция – Атина;
- Федерална Република Германия – Берлин;
- Кралство Испания – Мадрид;
- Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия – Лондон;
- Република Кипър – Никозия (обслужва се от СТСВ-Атина);
- Ирландия – Дъблин (обслужва се от СТСВ-Лондон);
- Република Австрия – Виена (първоначално се обслужва от СТСВ-Берлин; самостоятелна от 2014 г.);
- Конфедерация Швейцария – Берн (обслужва се от СТСВ-Виена).

СТСВ се обслужват от един служител на МТСП – Ръководител. СТСВ са базирани в посолствата на Република България в Атина, Берлин, Мадрид, Лондон и Виена, като периодично работят и в посолствата в Никозия, Дъблин и Берн. В допълнение на основните си функции СТСВ изпълняват и задачи, поставени от ръководителя на съответното дипломатическо представителство, които са общи за дипломатическия състав.

Дейността на СТСВ е насочена към следните целеви групи:

- Български граждани на територията на държавата по акредитацията относно техните права, произтичащи от правото им свободно движение и заетост;
- Европейски граждани в държавата по акредитацията относно възможностите за упражняване правото им на свободно движение и заетост в България;
- Граждани на трети държави на територията на държавата по акредитацията относно възможностите за трудова миграция и заетост при български работодател в България;
- Работодатели в България относно възможностите за привличане в България обратно на български граждани за заетост и лична и професионална реализация, на европейски граждани в условията на свободно движение, както и на граждани на трети държави за трудова миграция;
- Работодатели в държавите по акредитацията относно условията в България;
- Институции в държавите по акредитацията относно двустранното сътрудничество; и др.

СТСВ съдействат за успешното провеждане на политиката на Република България в областта на свободното движение на работници и свързаната с нея координация на системите за социална сигурност в ЕС и защитата на интересите на българските граждани в тези области. СТСВ предоставят своите услуги на гражданите индивидуално в приемна, по телефон и ел. поща както следва:

- информация и подкрепа по въпроси, отнасящи се до упражняване на легална трудова заетост;
- информация, отговори на запитвания и консултации относно законовите уредби в областта на трудовата и социалната сфера на ЕС и в съответните държави;
- информация, отговори на запитвания и консултации относно нормативната уредба в областта на заетостта и социалната политика на граждани и фирми относно упражняване на заетост в България.

За информиране на българските работници в съответната държава членка СТСВ имат установена добра практика по организиране на кариерни форуми, трудови борси и информационни дни.

От извършвания ежегоден анализ на административната дейност в рамките на системата на МТСП може да се проследи и оцени дейността и на СТСВ.

През 2016 г. са предоставени 798 консултации от СТСВ. Най-търсени са консултациите по въпроси, свързани с:

- трудови договори;
- обезщетения за безработица или временна нетрудоспособност; болнични;
- права при раждане на дете; право на детски надбавки;

- пенсии за осигурителен стаж и възраст, в това число относно забавени пенсионни решения и спрени или неизплатени пенсии; пенсии за инвалидност; неконтрибутивни пенсии (социални и с недостигащ стаж за трудова дейност);

- достъп до здравната система, особено при необходимост от спешна помощ без наличие на ЕЗОК/здравноосигурителни права.

Тридесет и един (31) са случаите на оказано спешно съдействие от страна на СТСВ на изпаднали в крайна нужда български граждани без средства за завръщане в страната.

През 2017 г. от СТСВ са предоставени 1 685 консултации по електронна поща и телефон. Най-често срещаните теми са свързани с:

- Информация във връзка с прилагането на Регламент № 883/2004/ЕО – по същите въпроси, както и посочените за 2016 г.;

- Сигнали за лица, изпаднали в крайна нужда и без средства за завръщане в България;

- Командироване на работници и свързаното с това законодателство в приемащата държава;

- Родители с отнети родителски права. Особено във Великобритания е значителен броят на случаите с деца, спрямо които са постановени мерки за закрила и спрямо които се водят съдебни дела.

През 2018 г. са предоставени 1 824 консултации от СТСВ. Българските граждани са предпочели да се консултират най-вече по електронна поща и телефон, което се запазва като предпочитание от предходни периоди. Сред най-често срещаните теми за консултация са:

- Както и през предходните години – Координация на системите за социална сигурност и цялата палитра от произтичащи от прилагането ѝ въпроси;

- Достъп до пазара на труда, права, задължения и условия при различните видове заетост и регистриране на търсещи работа и на безработни лица, разширяване на компетентността за търсене и кандидатстване за работа, участие в интеграционни курсове и предоставяне на възможности за решаване на социални проблеми;

- Нарушаване на трудови и социални права - работа без документи и социално осигуряване;

- Информирание относно възможностите за започване на работа в България и съдействие за завръщане в България на изпаднали в беда български граждани.

През 2019 г. са предоставени 2 607 консултации от СТСВ, от които Лондон/Дъблин – 615, Мадрид – 450, Берлин – 350, Виена/Берн – 537, Атина/Никозия – 655). Няма промяна на кръга от лицата и въпросите за консултиране и информирание.

През 2020 г. от СТСВ са предоставени общо 3 209 консултации. В Гърция и Кипър са консултирани общо 854 български и гръцки/кипърски граждани. От тях консултациите „лице в лице“ са за 48 граждани, по телефон и електронна поща – 816. Оказано е и спешно съдействие на български граждани в Гърция и Кипър. В Германия са предоставени 386 консултации общо по трите канала (телефон, електронна поща и индивидуални консултации „лице в лице“) относно действащото законодателство в двете държави и законодателството на ЕС в областта на заетостта и социалната закрила, както и защита на техните интереси. В Австрия са извършени общо 480 консултации на лица, фирми, организации, а в Швейцария – общо 78. В Обединеното кралство са предоставени общо 826 консултации, а в Испания е отговорено на 663 запитвания.

Също така през 2020 г. извънредните обстоятелства във връзка с Ковид-19 постави нови предизвикателства пред работата на СТСВ, които оказваха и допълнително съдействие на българските граждани относно завръщането ми, информиране относно правата им при освобождаване от работа и предприетите рестриктивни мерки и др. Осъществява се засилена връзка с компетентните служби по места, съответно и с работодателите при случаи на български граждани, заразени с коронавирус.

Друго предизвикателство през последните години се оказа Брекзит, тъй като СТСВ в Обединеното кралство се наложи да трансформира статута си поради променените условия – вече функционира не като акредитирана служба в държава член на ЕС, а като такава в трета държава.

От анализа на така представената информация се вижда, че обемът на работа за СТСВ само за първата година от влизането в сила на ЗТМТМ се е удвоил и впоследствие ежегодно продължава да нараства. Това може да се счита както за доказателство за ефективността на тази мрежа, така и за нарастващото доверие към нея от страна на гражданите и институциите.

5.4. Информация относно използвания метод за оценяване на въздействията

Съгласно Наръчника за прилагане на методологията за провеждане на функционален анализ, методите зависят от това дали анализът ще се базира на данни и анализ на първична информация или ще се фокусира върху данни и анализ на вторична информация, както и комбинирането на двата подхода. В случая при анализа се комбинират двата подхода. Използвани са следните методи:

- Наблюдение на изпълнението:

Въпреки че методът „Наблюдение на изпълнението“ се определя по-скоро като наблюдение, а не като пълноценен метод за извършване на оценка на въздействието, той е използван в известна степен при настоящия анализ, доколкото се наблюдава доколко са постигнати поставените цели чрез получените резултати. Недостатъкът му е, че не може да гарантира, че резултатите се дължи именно на изследвания нормативен акт;

- Мултикритериен анализ:

Този метод обхваща широк спектър от техники, чиято обща цел е да съчетаят положителните и отрицателни въздействия в една обща рамка, за да позволят по-лесно сравнение на различните сценарии. Този анализ е приложим за анализ на ефикасността при провеждане на функционален анализ на политика. Чрез него могат да се сравнят ползи от изпълнението на политиката към разходите за тях (включително нефинансови). Най-често става въпрос за социални въздействия. Използването на мултикритериен анализ дава възможност за оценка и сравнение на възможните опции чрез използване на критерии като ефективност, въздействие върху заинтересовани страни, необходимост от извършване на разходи и възможността за постигане на определени ползи;

- Кабинетно проучване:

При този метод се изследват данни от вече налични източници, като нормативни документи, оперативни и стратегически планове, отчети, анализи, проучвания и др.

- Количествено проучване чрез анкета и др.

В случая е приложено анкетно проучване, чиито резултати са посочени в т. 5.1.

6. ОПИСАНИЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА И ФОРМУЛИРАНЕ НА ИЗВОДИ¹⁶

Обобщените резултати по т. 5 са обвързани с критериите за оценка, формулирани в т. 3.4: постигане на целите, ефективност, ефикасност, устойчивост и полезност.

По отношение на критерия „постигане на целите“ следва да се има предвид, че при приемането на ЗТМТМ, както и при промените от 2017 г. не е извършвана предварителна оценка на въздействието, а за промените от 2018 г. е направена оценка на въздействието само по отношение на транспонирането на Директивата за научните работници и не обхваща промените, извършени въз основа на предложения на народни представители между първо и второ гласуване в НС.

Наред с това, индикатори за оценка са заложили в програмните и стратегически документи на МТСП на годишна база (например брой предоставени решения от изпълнителния директор на АЗ във връзка с издаването на документ за пребиваване от МВР). Допълнително, от предоставените статистически данни пряко се наблюдава динамиката в броя на тези решения и е възможно да бъде изведен извод доколко целите при приемането на ЗТМТМ са били постигнати.

Основните цели при приемането на ЗТМТМ са постигнати, а именно:

1. Осигурена е правна сигурност за всички заинтересовани страни, включително кодификация на действащото законодателство в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност;
2. Гарантира се в пълен обем равнопоставеността в областта на мобилността на всички европейски работници; осигуряват се достатъчно гаранции за защита правата на работещите на територията на Република България граждани на други държави – членки на ЕС, ЕИП и Швейцария и на членовете на техните семейства;
3. Прилага се балансиран подход за привличане на работници и служители от трети държави на територията на ЕС, от които има недостиг на европейския пазар на труда, включително чрез международни договори за регулиране на трудовата миграция с трети държави;
4. Засилен е социалният диалог чрез регламентирането на функциите и дейността на НСТМТМ;
5. Създадена е законова уредба за по-добрата правна закрила на българските граждани, упражняващи трудова заетост на територията на други държави чрез СТСВ;
6. Подобрява се сътрудничеството на МТСП с публичните власти на други държави в областта на трудовите и осигурителните отношения, както чрез двустранни договори, така и чрез СТСВ;
7. Гарантира се своевременно изпълнение на ангажиментите на България за докладване на ЕК по съответните европейски регламенти и директиви;
8. Уреден е и се осъществява контрол по отношение на задълженията, произтичащи от ЗТМТМ от страна на ИА ГИТ.

Въз основа направения анализ дотук, включително и на статистическите данни, може да се направи изводът, че основните цели при приемането на ЗТМТМ са постигнати

¹⁶ Тази точка е посветена на изпълнението на следната специфична цел на ПОВ: „Формулиране на изводи относно правилността на използвания конкретен подход за регулиране на обществените отношения в тази област, ефективността и ефикасността на управленските решения“

в по-голяма степен, тъй като разпоредбите на законодателството в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност вече не са разпокъсани в различни по вид и степен нормативни актове.

В областта на трудовата миграция са въведени ясни, облекчени и прозрачни процедури за кандидатстване и получаване на достъп до българския пазар на труда. Отговорено е в значителна степен на потребностите на българските работодатели от работна сила, включително чрез процесите по договаряне на двустранни спогодби за регулиране на трудовата миграция, което е спомогнало за развитието на икономиката в рамките на отчетния период.

Осигурени са достатъчно гаранции за защита правата на работещите на територията на Република България граждани на други държави – членки на ЕС, ЕИП и Швейцария и на членовете на техните семейства. Този извод може да се направи и от увеличаващия се брой на такива граждани, които работят в Република България.

Привлечени са работници и служители от трети държави на територията на ЕС, от които има недостиг на европейския пазар на труда, което ясно се вижда от предоставените данни относно броя на такива лица, които извършват трудова дейност на територията на Република България. Тенденцията е за стабилно покачване на техния брой, дори и в условията на пандемия. Допълнително, по отношение на тази цел, допринасят и резултатите от сключените спогодби за регулиране на трудовата миграция, които се очаква да се проявят още по-силно през следващите години.

За измерване степента на постигане на целта за привличане на работници от трети държави следва да се използват и резултатите от анкетното проучване, проведено сред работодатели, които подават документи в АЗ с цел наемане на граждани на трети държави. Високата степен на удовлетвореност на работодателите от процедурите на ЗТМТМ говори, че целта като цяло е изпълнена.

Засилването на социалния диалог чрез дейността на НСТМТМ също може да се счита за цел, постигната в голяма степен, тъй като въпросите, които са обсъждани по компетентност по време на заседанията на съвета са от изключителна важност за формулиране и изпълнение на политиката в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност. По този начин се гарантира, че социалните партньори участват активно в регулирането на тези обществени отношения и държавата взема предвид становищата на заинтересованите страни в защита интересите както на работодателите, така и на работниците и служителите.

По отношение на правната закрила на българските граждани, упражняващи трудова заетост на територията на други държави и подобряване и насърчаване сътрудничеството на МТСП с институции от други държави, следва да се отбележи ролята на СТСВ. Регулирането функционирането на СТСВ видимо допринася за подобряване на тези процеси по отношение на всички потребители на техните услуги.

Регулирането на едно място на правомощията за извършване на контрол и инспектиране в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност също показва положителни резултати, както е видно от анализа на контролната дейност на ИА ГИТ.

Целите, поставени при двете промени от 2017 г. и 2018 г., също следва да се считат в голяма степен изпълнени. Те са свързани преди всичко с привличане на повече граждани от трети държави с цел запълване на недостига от работна сила на българския пазар на труда, за което се въвеждат и съответните облекчения. Извършените промени за намаляване на административната тежест (намаляване на срокове и такси), улесняване на процедурите, създаване на нови режими за заетост на граждани на трети държави и

др. в голяма степен постигат своите цели, което е видно и от увеличението в броя на предоставените решения/извършените регистрации от АЗ, както и от степента на удовлетвореност на работодателите, попълнили анкетата.

По отношение на критерия „ефективност“ или до каква степен приемането и измененията на ЗТМТМ са допринесли за постигане на желаната промяна, отново може да се отговори, че те са повлияли в голяма степен. Този извод може да се направи от анализа на статистическите данни, направен по-горе, както и от обобщените отговори на анкетното проучване сред работодателите.

Критерият „ефикасност“ или връзката между направените разходи и постигнатите ефекти в този случай не може да се наблюдава пряко, тъй като ЗТМТМ е закон, който регулира обществените отношения в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност и ползата от него не може директно да се остойности и да се изчисли в пари. От друга страна, обаче, следва да се вземат предвид промените в закона от 2017 г., когато с намаляването на таксите на АЗ за предоставяне на решения на изпълнителния директор за издаване на разрешения за пребиваване и работа на граждани на трети държави значително се намаляват разходите за работодателя за наемането на работна сила от трети държави. По този начин се намалява административната тежест и се увеличава удовлетвореността на работодателите. Подготовката на промени в законодателството, техническото обслужване на НСТМТМ, работата по спогодбите, разработването на методически указания, подготовката на отговори на граждани и фирми, подготовката на информации за медиите и други дейности се осъществяват в рамките на наличния щат на дирекция ПШТТМ и отдел СДРМИ. АЗ и ИА ГИТ също администрират дейностите съответно по процедурното прилагане на и контрола по ЗТМТМ в рамките на утвърдената численост на техния персонал.

По отношение на критерия „ползност“ или степента на удовлетвореност на адресатите от нормативния акт, са показателни резултатите от проведеното анкетно проучване от АЗ. Според тях този критерий също е изпълнен в голяма степен.

Считаме, че към настоящия момент се наблюдава трайно запазване на ефекта от интервенциите (приемането на ЗТМТМ и последващите му изменения). Ефектите, измервани чрез увеличение на броя на чуждестранните работници, които работят в Република България, се запазват по отношение на повечето категории. Дори по време на кризата от Ковид-19 се наблюдава временно намаление само при някои категории работници, а при по-голямата част увеличението продължава.

От гореизложеното може да се направи изводът, че оценката на ЗТМТМ е положителна и заложените цели са постигнати в необходимата степен. Трябва да се направи уточнението, че повечето резултати от приемането и измененията на ЗТМТМ могат да се наблюдават и оценят в по-голяма степен в областта на трудовата миграция, отколкото на трудовата мобилност. Най-вече това е свързано с по-големите възможности за регулиране и контрол в тази област, в сравнение със свободното движение на работници, което по своята същност не подлежи на ограничения и в значително по-малка степен на регулация. Това обаче не означава, че и при трудовата мобилност не може да се постигнат и не се постигат добри резултати, предимно при оказване на съдействие от страна на държавата.

Въпреки, че все още е рано да се говори за въздействията от ЗТМТМ в дългосрочен план от 5 години, вече може да се наблюдава процес на промени, които са започнали с приемането на ЗТМТМ. При оценката е отчетено и влиянието на глобални фактори, които не зависят от законодателя, като например кризата с Ковид-19.

Настоящата оценка показва, че вече може да се говори за цели сектори на българската икономика, които в голяма степен разчитат на работна сила от трети държави по редица демографски и социалноикономически причини. Такъв сектор е например „Хотелиерство и ресторантьорство“ (или наричан още неформално „Туризъм“), в който работна сила от трети държави продължава да бъде търсена и наемана дори в сложните условия на пандемията. Доколкото работниците от трети държави подпомагат развитието на българската икономика в момента не е възможно да се определи, тъй като факторите, които обуславят това развитие са много и разнообразни. Положителното влияние обаче е безспорно. Законовите разпоредби са достатъчно гъвкави и позволяват при условия на повишена безработица да се ограничи временно достъпа на граждани на трети държави до пазара на труда в България. Но винаги има и ще има пазарни ниши и работни места, за които трудно ще се намират работници. Този феномен се наблюдава също в световен и в европейски мащаб.

Още е рано да се оцени въздействието „засилване на циркулярната миграция и подпомагане икономиките на държавите на произход и дестинация чрез спогодбите“, тъй като все още някои от спогодбите не са започнали активното си прилагане, други са в процес на договаряне, а трети са на съвсем начален етап на установяване на взаимен интерес и на стартиране на съответните процедури по дипломатически път. Реалните резултати се очакват в следващ период, когато прибягването до този механизъм от работодателите ще е станало рутинно.

Изграждането на образа на Република България като привлекателно място за работа на граждани от чужбина, привличане на таланти от ЕС и трети държави въз основа на икономически растеж едва сега започва и би могло да бъде предмет на следваща оценка, след по-дълъг период на действие на съответните разпоредби на ЗТМТМ.

По отношение на устойчивото развитие на политиката в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност, засилен социален диалог и отчитане потребностите на заинтересованите страни може да се каже, че тези въздействия са налице. Промените и прилагането на ЗТМТМ и ППЗТМТМ са обект на засилен интерес основно от страна на социалните партньори, чиито предложения по нормативната база са чести и подробни.

По отношение на промените в ЗТМТМ от 2017 г. и 2018 г. също прави впечатление засиленото участие на социалните партньори при обсъждането на законопроектите в рамките на НСТМТМ, НСНЗ, НСТС, изпратените становища до НС. Като известна слабост може да се посочи, че част от промените се предлагат между първо и второ четене в НС, което не дава възможност за тяхното по-задълбочено обсъждане по същество, но дори и на този етап социалните партньори могат да вземат дейно участие и да изкажат своите становища, видно от публикуваната информация на сайта на НС.

В заключение, използваният конкретен подход за регулиране на обществените отношения в тази област – чрез специален закон (ЗТМТМ), е правилен и е довел до ефективни и ефикасни управленски решения.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

От казаното дотук може да се направи изводът, че към настоящия момент ЗТМТМ е постигнал своята цел и играе положителна роля за регулиране на обществените отношения в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност. Повишаването на броя на чуждестранните граждани, които работят в България, ролята на социалният

диалог, ясната регулация и правила, които следва да се спазват в тази област, са добри примери за положителните въздействия от прилагането на този нормативен акт и са в съответствие с националния интерес и актуалните тенденции на развитие на обществото и икономиката.

Въпреки това, в зависимост от динамичните миграционни процеси в национален, регионален и глобален мащаб и не толкова бързите процеси на структурни промени в обществото от демографски и икономически характер, биха могли да се очертаят и очакват още много действия, които следва да се предприемат с оглед постигане на още по-добри резултати. Това се отнася до ясно формулиране и адаптиране към промените на политиката в тази област и идентифициране на резултатите, които се целят. Трябва да се обърне внимание, че миграцията е хоризонтална политика по своя характер и съответните нейни аспекти продължават да се регулират от различни закони – например, ако трудовата миграция е в обхвата на ЗТМТМ и ППЗТМТМ, то частта, свързана с пребиваването, е предмет на ЗЧРБ и ППЗЧРБ. По тази причина следва да се работи в тясна връзка с другите компетентни институции, които имат отговорности по въпросите на миграцията и да се формулира обща държавна политика в тази област с отчитане на всички тенденции и предизвикателства.

Трябва да се обърне съответното внимание и на трудовата мобилност, която обаче не подлежи в такава степен на нормативно регулиране, колкото на целенасочени действия с оглед стимулиране на желани благоприятни процеси и постигане на конкретни цели.

8. НАЧИНИ НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ПОСЛЕДВАЩАТА ОЦЕНКА

Резултатите от ПОВ ще бъдат разпространени съгласно нормативните изисквания, а именно – ще бъдат публикувани на интернет страницата на МТСП и на Портала за обществени консултации.

Допълнително с тях ще бъдат запознати членовете на НСТМТМ, служителите в системата на МТСП и ще бъдат представени на съответните заинтересовани страни.

9. ПРЕПОРЪКИ ЗА ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ СЪГЛАСНО ЧЛ. 186 ОТ ЗНА

Динамичната социално-икономическа обстановка в страната през последните години, влияеща се от множество комплексни фактори, включително и като следствие от глобални и регионални миграционни процеси, безусловно предполага постоянно усъвършенстване на съществуващата правна регулация, включително и по отношение на обществените отношения в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност, в частност на ЗТМТМ.

На първо място като последица от последното изменение и допълнение на ЗЧРБ (обн., ДВ, бр. 21 от 2021 г.), с което беше изменен и ЗТМТМ, е необходимо да се предприемат своевременни мерки за привеждане на ППЗТМТМ в съответствие с новата правна рамка и въведеното обслужване на принципа „на едно гише“ относно наемането на работна сила от трети държави по съответните европейски режими. В процеса на разработване на последния проект на ЗИД на ЗЧРБ беше констатирана необходимостта и от допълнителни промени в ЗТМТМ, които обаче не намериха място в законопроекта.

Също така, налице е възможност за прецизиране и доразвиване на редица разпоредби на ЗТМТМ, така че по-добре да отговарят на съответните потребности в регулирането на обществените отношения в областта на трудовата миграция и трудовата мобилност. С оглед на това, въз основа на направените до тук констатации и за търсене на възможности за усъвършенстване на действащата правна уредба са необходими промени в следните насоки:

- Синхронизиране на националните режими за достъп до пазара на труда на граждани на трети държави с последните промени, включително относно представяните при кандидатстването документи; максимално унифициране и облекчаване на процедурите по всички режими;
- По-добро систематизиране на разпоредбите относно регистрацията на заетостта на граждани на трети държави в съответните вече предвидени в закона случаи;
- Отразяване на вече съществуващи и въведени нови разпоредби в действащото законодателството, които имат отношение към ЗТМТМ, като:
 - Въведения режим за издаване от МИ на удостоверение за високотехнологичен и/или иновативен проект, наречен "Стартъп виза";
 - Промени относно доказването на българския произход;
 - Условия за достъп до пазара на труда на лица със статут на пребиваване като лица без гражданство; и др.;
- Търсене на възможности за допълнително засилване на стимулите за подобрена трудова мобилност в ЕС, включително по линия на EURES, CTCB, както и по процесите на вземане на решения;
- По-добро систематизиране на разпоредбите относно сключването на двустранни договори за регулиране на трудовата миграция, чрез систематизирането им в ЗТМТМ и конкретизиране на процедурите по ЗМДРБ;
- Прецизиране на някои административнонаказателни разпоредби относно предлагането на труд без съответно разрешение или регистрация, напр. по реда на Закона за задълженията и договорите и др.

10. ПРИЛОЖЕНИЯ

- Анкетно проучване, насочено към работодатели, които наемат граждани на трети държави



Anketa_Rabotodate
I_29-09-2020.docx