

Оценка на механизма за временна закрила и роля на системата за социално подпомагане спрямо чужди граждани търсеци закрила

Докладът е изготвен по проект на ИПИ „Намаляване на бедността и неравенството във възможностите чрез реформи в социалните трансфери и услуги”¹

Институт за пазарна икономика

2022 г.

¹ Проектът „Намаляване на бедността и неравенството във възможностите чрез реформи в социалните трансфери и услуги” се изпълнява от ИПИ с финансова подкрепа в размер на 193 541 евро, предоставена от Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проект „Намаляване на бедността и неравенството във възможностите чрез реформи в социалните трансфери и услуги” е да повиши знанието и разбирането за неравенството във възможностите, ефективността на социалните трансфери и социалните услуги на местно ниво, както и да провокира дебат за цялостна промяна в социалната политика в България.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Институт за пазарна икономика и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България (<http://www.activecitizensfund.bg>).

Съдържание

Правна рамка на временната закрила	2
Решение на Съвета на ЕС за предоставяне на временна закрила	3
Решение на Министерски съвет за предоставяне на временна закрила	4
Кой има право да се ползва от временна закрила в България?	5
Влизане в България	6
Права на лицата, получили временна закрила в България	6
Достъп до пазара на труда в България за граждани на Украйна	7
Описание на първичната реакция	8
Поглед към правителствените програми и основни разходи	9
Бюджетни мащаби на програмата за настаняване	11
Социално подпомагане за украинските граждани	12
Трудната интеграция на пазара на труда	13
Програма „Солидарност“: избрани параметри	15
Наблюдения върху ефектите от притока на украински граждани	18

Правна рамка на временната закрила

На 4 март 2022 г. ЕС приложи Директивата за временна закрила на хората, бягащи от войната в Украйна. Това означава, че хората, избягали от войната в Украйна, автоматично получават временна закрила като бежанци на територията на държавите-членки на ЕС за първоначален период от 1 година. На 10 март 2022 г. българското правителство взе решение за предоставяне на временна закрила и прие правила, които определя къде и как хората, избягали от войната в Украйна, могат да се регистрират в България и да получат българските си документи за пребиваване като бежанци под временна закрила.

Временната закрила се предоставя в случай на масово навлизане на чужденци, които са принудени да напуснат държавата си по произход, поради въоръжен конфликт, гражданска война, чужда агресия, нарушаване на човешките права или насилие в големи размери на територията на съответната държава или в отделен район от нея и които не могат по тези причини да се завърнат там (Закон за убежището и бежанците).

Временната закрила е процедура, която има характер на изключителна мярка. Тя се прилага в случай на масово навлизане или вероятност от масово навлизане от друга държава на разселени лица. Процедурата цели предоставяне на незабавна и временна закрила, особено когато съществува също и опасност националната система за убежище да изпадне в обективна невъзможност да разгледа индивидуално всички искания, без това да доведе до неблагоприятни последици за нейното ефективно функциониране. Тази изключителна мярка се предприема в интерес на засегнатите лица от съответната държава и на другите лица, търсещи закрила (Директива 2001/55/ЕО).

Временната закрила е групова закрила. Тя не се предоставя индивидуално, а в резултат на решение на правителството, което е с характер на общ административен акт доколкото има еднократно правно действие, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица (чл.65 от АПК). В този смисъл в решението за предоставяне на временна закрила се посочва като единствено основание и критерий държавата на произход на чужденците, които бягат масово от нея поради война или природно бедствие.

Важно е да се отбележи, че България не може самостоятелно да вземе решение за предоставяне на временна закрила, тъй като политическото решение дали в определена държава има война се взема от Съвета на Европейския Съюз и важи за територията на всички европейски държави, които членуват в него. Това означава, че ако в България влязат масово чужденци от определена държава, които бягат от войната в нея, правителството на България трябва да направи искане до Съвета на Европейския Съюз да се обяви временна закрила. Ако обаче Съветът на Европейския Съюз не се съгласи, тогава България трябва да разгледа всяка молба поотделно и да проведе индивидуални процедури за всеки чужденец от определената държава.

Решение на Съвета на ЕС за предоставяне на временна закрила

На 4 март 2022 г. Съветът на Европейския съюз взе [решение](#) за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО и за въвеждане на временна закрила.

Основните точки в аргументацията на решението са следните:

- ✓ На 24 февруари 2022 г. руските въоръжени сили започнаха мащабно нашествие в Украйна на множество места от Руската федерация, от Беларус и от територии на Украйна, неконтролирани от правителството. В резултат на това значителни части от украинската територия понастоящем представляват зони на въоръжен конфликт, от които избягаха или бягат хиляди хора;
- ✓ Конфликтът вече доведе до последици за Съюза, включително до вероятността с развитието на конфликта Съюзът да бъде подложен на силен миграционен натиск по източните си граници. Към 1 март 2022 г. над 650 000 разселени лица са пристигнали в Съюза от Украйна през Полша, Словакия, Унгария и Румъния. Очаква се този брой да нарасне;
- ✓ В зависимост от развитието на конфликта и въз основа на текущите прогнози е вероятно Съюзът да бъде изправен пред много голям брой разселени заради въоръжения конфликт лица — евентуално между 2,5 милиона и 6,5 милиона, от които се очаква, че между 1,2 и 3,2 милиона души могат да бъдат лица, търсещи международна закрила. Върховният комисар на Организацията на обединените нации (ООН) за бежанците смята, че при най-лошия сценарий е възможно до 4 милиона души да избягат от Украйна;
- ✓ Тези данни показват, че Съюзът вероятно ще бъде изправен пред ситуация, характеризираща се с масово навлизане на разселени лица от Украйна, които не са в състояние да се завърнат в своята държава или регион по произход поради руската военна агресия. Навлизането вероятно би било от такъв мащаб, че има и явен риск системите за убежище на държавите членки да не бъдат в състояние да се справят с пристигането на хора без неблагоприятни последици за ефективното им функциониране, както и за интересите на засегнатите лица и тези на други лица, търсещи закрила;
- ✓ С цел справяне с тази ситуация следва да се установи съществуването на масово навлизане на разселени лица по смисъла на Директива 2001/55/ЕО, за да им се предостави временна закрила. Предметът на настоящото решение е въвеждането на временна закрила за украинските граждани, пребиваващи в Украйна, които са били разселени на или след 24 февруари 2022 г. като резултат от военното нашествие на руските въоръжени сили, започнало на тази дата. Временна закрила следва да се въведе и за граждани на трети държави, различни от Украйна, които са

били разселени от Украйна на или след 24 февруари 2022 г. и които са се ползвали със статут на бежанец или равностойна закрила преди 24 февруари 2022 г. В допълнение е важно да се запази единството на семействата и да се избегнат различни статуты при членове на едно и също семейство. Ето защо е необходимо също така да се въведе временна закрила за членовете на семейството на тези лица, когато семействата им вече са били или са пребивавали в Украйна към момента на поява на обстоятелствата, свързани с масовото навлизане на разселени лица;

- ✓ Временната закрила е най-подходящият инструмент в настоящата ситуация. Като се има предвид извънредната и изключителна ситуация, включително военното нашествие в Украйна, извършено от Руската федерация, и мащабът на масовото навлизане на разселени лица, временната закрила следва да им позволи да се ползват в целия Съюз от хармонизирани права, които предлагат адекватно равнище на закрила;
- ✓ Въвеждането на временна закрила се очаква да бъде от полза и за държавите членки, тъй като правата, придружаващи временната закрила, ограничават необходимостта за тези разселени лица незабавно да търсят международна закрила, и по този начин - риска от претоварване на системите им за убежище, като свеждат до минимум формалностите поради спешността на ситуацията.

Решение на Министерски съвет за предоставяне на временна закрила

На 10 март 2022 г. Министерски съвет взе решение за предоставяне на временна закрила на разселени лица от Украйна и за изменение на Националния план за действие при временна закрила в Република България

Решението е на основание чл. 2, ал. 2 от Закона за убежището и бежанците, като в него е постановено следното:

- ✓ Предоставя се временна закрила на разселените лица от Украйна в съответствие с Решение за изпълнение на Съвета на Европейския съюз (ЕС) 2022/382 от 4 март 2022 г. за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО и за въвеждане на временна закрила;
- ✓ Временната закрила се предоставя от 24 февруари 2022 г. за срок една година;
- ✓ Лицата с чуждо гражданство или без гражданство, напуснали Украйна в резултат на военните действия и влезли и останали на територията на Република България, получават временна закрила считано от 24 февруари 2022 г. до изричното им волеизявление за ползване на временна закрила, но не по-късно от 31 март 2022 г.

- ✓ Приложение № 5 от Националния план за действие при временна закрила в Република България, приет с Решение № 506 на Министерския съвет от 2011 г., се изменя съгласно приложението – в приложението са разписани детайли от процеса на граничен контрол и регистрация за временна закрила, в т.ч. дейностите, кадровата и ресурсната обезпеченост на отделните постове и буферни зони.

Кой има право да се ползва от временна закрила в България?

Временна закрила се въвежда за срок от 1 година, считано от 24 февруари 2022 г. и може да бъде удължена при необходимост. Право на временна закрила имат лица, разселени от Украйна на или след 24 февруари 2022 г., вследствие на военното нашествие на руските въоръжени сили, започнало на тази дата. Категориите лица, които имат право на временна закрила са:

- ✓ украински граждани, пребиваващи в Украйна преди 24 февруари 2022 г.;
- ✓ лица без гражданство или граждани на трети страни, различни от Украйна, на които е била предоставена международна закрила или друга равностойна закрила в Украйна преди 24 февруари 2022 г.;
- ✓ членове на семейството на горепосочените категории лица;
- ✓ лица без гражданство или граждани на трети страни, различни от Украйна, които могат да докажат, че са пребивавали легално в Украйна преди 24 февруари 2022 г. въз основа на валидно разрешително за постоянно пребиваване, издадено в съответствие с украинското право, и не могат да се завърнат трайно в своята държава или регион по произход при безопасни условия.

Не могат да се ползват от временна закрила лица, които са:

- ✓ извършили деяние, което представлява военно престъпление или престъпление против мира и човечеството;
- ✓ са извършили тежко престъпление от неполитически характер извън територията на Република България;
- ✓ за които има сериозни основания да се предполага, че извършва, подбужда, подпомага, участва в обучение или приготвяне за извършване на действия, противоречащи на целите и принципите на Организацията на обединените нации (ООН), уредени в Преамбюла и в чл. 1 и 2 от Хартата на ООН, както и в резолюциите и, относно мерките за борба с международния тероризъм;
- ✓ представляват заплаха за националната сигурност или за обществото.

Влизане в България

Още от 2017 г. България като част от ЕС има споразумение с Украйна за безвизов режим на пътуване. То гарантира възможност на всички украински граждани да влязат на територията на страната само със своите биометрични паспорти и да пребивават за период до 90 дни. След нападението на Русия над Украйна на 24.02.2022 г. за украинските граждани автоматично възникна правото да потърсят закрила в България и без да са изпълнени тези условия, тоест – дори ако не притежават валиден паспорт за пътуване в чужбина.

Поради извънредната ситуация, влизането на хора, участващи от войната в Украйна, е разрешено на тези, които:

- ✓ разполагат със стар формат паспорт без биометрични данни;
- ✓ разполагат с лична карта;
- ✓ разполагат с шофьорска книжка;
- ✓ разполагат с акт за раждане – за деца до 14 години;
- ✓ не разполагат с никой от посочените документи, но имат други официални документи, които указват тяхната самоличност – например: удостоверения, пропуски, дипломи, членски карти, банкови карти, трудови книжки, документи за собственост и други подобни;
- ✓ не разполагат с абсолютно никакви документи – по изключение и след извършването на проверка от служители на Гранична полиция.

Допуска се влизане в България с личен автомобил, независимо дали има или няма сключена международна застраховка. Разрешено е и влизането в България с домашни любимци, независимо дали имат идентификация с чип, придружаващ паспорти или удостоверения за ваксинация. Съответните български органи са приели опростена процедура за тези случаи.

Права на лицата, получили временна закрила в България

След регистрацията в България и получаването на Регистрационна карта на чужденец, на когото е предоставена временна закрила по силата на закон възникват няколко важни права, при това без да е необходимо снабдяването с други регистрации или разрешения. Тези права важат за срока на предоставената им временна закрила. Получилите временна закрила имат право:

- ✓ да останат на територията на Република България за времетраенето на предоставената временна закрила;
- ✓ право на труд и професионално обучение;

- ✓ на подходящо настаняване или на средства за настаняване при необходимост;
- ✓ на социално подпомагане;
- ✓ на медицинска помощ при спешни състояния;
- ✓ на безплатно медицинско обслужване за хора от уязвими групи;
- ✓ на достъп до образователната система за лица под 18-годишна възраст;
- ✓ свободно да се завръщат в държавата си по произход.

Конкретно в частта с настаняването е и първата по-сериозна стъпка на държавата, като правителството обяви, че от 7 март 2022 г. ще подпомага с фиксирана парична сума за ден за всеки настанен украински гражданин както в частни хотели, така и в почивни станции и бази на общините и на държавните ведомства.

Достъп до пазара на труда в България за граждани на Украйна

Украинците и членовете на техните семейства, получили временна закрила, убежище или международна закрила в България, имат право да работят в страната без разрешение за достъп до пазара на труда.

Законът за убежището и бежанците въвежда изискването на чл. 12 от Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 г. относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила чужденците, ползващи се с временна закрила, имат право на труд и професионално обучение. От това следва, че украинските граждани, ползващи се с временна закрила, биха могли да работят в България без разрешение за работа, да се регистрират като търсещи работа в бюро по труда на техния постоянен или настоящ адрес и да се възползват от услугите по заетостта и професионално обучение.

Работодателите могат да наемат украинските граждани, придобили временна закрила, със срочни и безсрочни трудови договори. Няма законова пречка с тях да се сключва и т.н. граждански договор. На практика механизмът за временна закрила дава сравнително лесен достъп до българския пазар на труда.

Описание на първичната реакция

На 13 март 2020 г. в страната беше обявено извънредно положение във връзка с разпространението на новия и непознат коронавирус. Извън всички дискусии за пандемията и ограничителните мерки, това даде старт и на сериозен разговор за евентуални извънредни политики за ограничаване на щетите върху бизнеса и домакинствата. Наред с осигуряването на допълнителни разходи за очевидното – медикаменти, маски и защитни облекла например – бяха предприети и различни фискални и икономически мерки с по-широк обхват – като мярката за запазване на заетостта „60/40“, различни форми на предоставяне на ликвидност през ББР и дори частен мораториум върху плащанията по банкови кредити.

Две години по-късно пандемията вече отстъпи – особено като тежест върху икономиката, но нахлуването на руските войски в Украйна задава нова извънредна ситуация. В първите седмици след началото на войната не се отчетоха всеобхватни икономически ефекти – веригите на добавена стойност в Европа продължиха да функционират, а страховете по-скоро се фокусираха в различни сфери, които са силно обвързани с Русия, най-вече по отношение цената и надеждността на доставките на енергийни суровини. В социален план обаче, най-видимият незабавен ефект в близките до Украйна държави (начело с Полша), е притокът на хора, които бягат от войната. Това се наблюдаваше и в България, като ситуацията налагаше бърза реакция и адекватни мерки за осигуряване на нормални условия за настаняване и достъп до социалните системи, в т.ч. пазара на труда в страната.

В икономически план пандемията отправи ясни предизвикателства на политиците – да се предпазят работниците и да се осигури ликвидност на предприятията. Тези теми бяха адресирани на практика във всички страни в Европа, без в случая да коментираме ефективността на различните мерки. Настоящият военен конфликт задава друга непосредствена задача – да се намери работещо решение за хората от Украйна, пристигащи в Полша, Словакия, Румъния, България или Балтийските държави. Първоначално липсваха оценки какъв би бил техния брой в България, но само между 24 февруари и 2 март в страната влезнаха над 13 500 украински граждани.

Мерките в подкрепа на хората бягащи от войната, още преди активирането на механизма на временната закрила, е логично да бъдат в две посоки. Първата е осигуряването на адекватни условия и настаняване, което е водещото в подобни ситуации. Второто е бързото уреждане на някакъв статут и получаване на разрешение за работа. На практика всички страни, които в първите дни от конфликта приемаха украинци в по-големи мащаби, предприеха действия в тази посока. Това може да се види от информация за правилата в [Полша](#), [Литва](#), [Латвия](#) и [Естония](#). Сред описаните политики са осигуряване на подслон, безвизов престой за определен период след първите 90 дни, дългосрочни визи или автоматично удължаване на изтекли визи, разрешение за работа и т.н. Това са набор от навременни мерки, които бяха взето още преди активирането на временната закрила.

В същото време у нас липсваше подобна информация или целенасочена политика. Приоритет на българското правителство беше подкрепата за българските граждани, които искат да избягат от войната и да се върнат в родината, включително чрез организиране на транспорт и друга помощ. Подобен фокус е разбираем, но наред с това в България пристигаха украински граждани, чийто престой не беше уреден.

Нужните мерки в първия етап най-общо следва да осигуряват:

- ✓ Спешна хуманитарна подкрепа – достъп до здраве, подслон, храна и всичко необходимо за оцеляването на всеки нуждаещ се от „ден първи“;
- ✓ Шанс за пълноценен и продуктивен живот – накратко, възможност за интеграция в българската икономика и създаване на стойност чрез наеман труд, упражняване на свободна професия или предприемачество.

България има правна рамка, която регулира процесите при прием на бежанци. Но тази рамка има нужда от гъвкавост, скорост при административните процедури и финансиране. В други държави в началото на конфликта беше видно, че голяма част от украинците всъщност влизаха като икономически мигранти, а не със статут на бежанци – в Полша например това се посочва като най-простото и работещо решение за украинците. В първите дни почти всички репортажи с пристигнали хора от Украйна в България включваха предстоящи административни спънки и размотаване по институции, неяснота за какъв период може да се остане, липса на информация за това дали, къде и как може да се намери работа и т.н. Ето защо беше важно да има облекчаване и ускоряване на всички процедури, които трябва да премине всеки един от очаквания голям брой украинци, за да може да се установи, да наеме жилище, да потърси работа „на светло“, да отвори банкова сметка, да получи достъп до болница, до училище и детска градина за децата. Казано просто – шанс за достоен самостоятелен живот и възможност всеки да създава стойност според уменията, таланта и трудолюбието си.

Предизвикателствата от първите дни на засилен приток на украински граждани в страната намериха своя отговор в активирането на механизма за временна закрила. Всъщност този механизъм дава нужната гъвкавост за бързо уреждане на статута на украинските граждани, достъп до настаняване и до различни социални системи, както и възможност за работа.

Поглед към правителствените програми и основни разходи

Ситуацията в първите дни от началото на руското нашествие ясно зададе двете непосредствени задачи пред правителството, за да успее да посрещне големия брой украински граждани, които бягат от войната. Първата е адекватната и навременна хуманитарна реакция – най-общо казано подслон и храна; втората е бързото даване на статут, който позволява пълноценен живот – възможност за работа и достъп до базови

услуги. Други страни, които имат в пъти по-голям наплив от украински граждани, успяха бързо да реагират на тези две предизвикателства. В първите дни у нас изглеждаше, че предстои затъване в поредното административно блато, но възелът се развърза с активирането на директивата за временна закрила.

Този механизъм позволи с едно решение на Министерски съвет (взето на 10 март) да се даде временна закрила на разселените лица от Украйна за срок от една година и да се отключат множество права, разписани в чл. 39 от Закона за убежището и бежанците. Може би най-важното такова е правото на труд. Украинците и членовете на техните семейства с предоставено право на временна закрила имат право да работят у нас без някакво специално разрешение за достъп до пазара на труда. Тези хора могат да се регистрират като търсещи работа в бюрата по труда или веднага да започнат такава, ако има съответната възможност.

Временната закрила даде възможност да се решат множеството казуси с правата на украинските граждани, но за да се превърнат правата в реалност се изисква и активна работа от най-различни български институции – от намирането на работа и записването на децата в училище до откриването на банкови сметки и възможност за теглене и разплащане. На практика за втори път в последните години родните институции влизат в някакъв извънреден режим, макар и този път вече разписан в закон и, предполагаемо, предвидим. В някои отношения, както беше и в първите месеци на пандемията, извънредните механизми успяват да работят по-добре от обичайните такива.

Към края на месец юни 2022 г. регистрираните за временна закрила в България достигнат близо 120 хил. души, като 84 хил. от тях са жени и 36 хил. са мъже. Това разпределение в полза на жените е очаквано, имайки предвид причината, поради която е притокът на украински граждани, търсещи закрила в страната. Възрастовата структура на регистрираните също е специфична – 65 хил. са лицата в трудоспособна възраст (18-64 г.), 46 хил. са децата (до 18 г.) и близо 9 хил. са възрастните хора (над 65 г.). Това е на практика най-големият приток на хора, търсещи официално някаква форма на закрила, в страната от десетилетия – на практика близо 2% от населението на страната.

Водещата политика на правителството, след активирането на временната закрила, е Програмата за ползване на хуманитарна помощ за лица, търсещи временна закрила в Република България. Програмата на практика заложи механизъм за настаняване на получилите временна закрила, в които държавата финансира по 40 лв. на едно лице за нощувка и храноден. Именно тази програма генерира и по-сериозен разход за бюджета, насочен към хотелиерите и изплащан от Министерство на туризма.

Програмата в своя пик достигна до над 1,5 млн. нощувки на месец (април и май 2022 г.) и общ разход от порядъка на 140-150 млн. лв. до края на май 2022 г. Приетата програма за ползване на хуманитарна помощ на лица, търсещи временна закрила в България вследствие на военните действия в Украйна – първоначално за период от три месеца, по

същество е и подкрепа на местата за настаняване, които приютяват украински граждани. Отново, подобно на пандемията, държавата предпочита да играе с големи институционални партньори – тогава работодатели, а сега хотелиери, за да избегне директните финансови взаимоотношения с отделните граждани или в случая получените временна закрила.

Другият основен механизъм за подкрепа е през системата за социално подпомагане. В първите месеци от действието на механизма на временна закрила украинските граждани имат право на еднократна социална помощ в размер на 375 лв. Към края на юни разходът по тази програма за получените временна закрила е от порядъка на 13 млн. лв. Тази помощ реално е единствения реален финансов трансфер към получените временна закрила, като той по своята същност не е извънреден механизъм – тази помощ по принцип е част от социалното подпомагане, но със сравнително ограничен обхват, заради множеството ограничителни условия и еднократния и характер.

Наред с настаняването и еднократното социално подпомагане, водеща политика спрямо украинските граждани е и отворения достъп до пазара на труда и намирането на работа, съответно получаването на трудов доход, което води до най-бързо и трайно решение за получените временна закрила. Към средата на юли над 7 хил. украински граждани са започнали работа на трудов договор. В последните месеци стартира и проект „Солидарност“, който предвижда близо 47 млн. лв. (безвъзмездни средства по ОП РЧР) в подкрепа интеграцията на пазара на труда на около 9 хил. украински граждани.

Бюджетни мащаби на програмата за настаняване

Разселените лица от Украйна, обхванати от временната закрила, въведена в действие от ЕС и предоставена в Република България по Закона за убежището и бежанците, включително и лицата под 18 години, имат право на хуманитарна помощ за настаняване и изхранване в места за настаняване, вписани в Националния туристически регистър или в създадения за целите на изпълнението на програмата Регистър за места за подслон, в общ размер на 40 лв. без ДДС на едно лице за нощувка и храноден (закуска, обяд и вечеря), в т.ч. туристически данък. Първоначалният период на действие на Програмата е от 24.02.2022 г. до 31.05.2022 г.

Регистрираните нощувки за периода 21.02.2022 г. – 31.05.2022 г. са както следва: за периода 24.02 – 31.03 – 391 704; за периода 01.04 – 30.04 – 1 477 765; за периода 01.05 – 31.05 – 1 731 831, тоест общ брой на регистрирани нощувки 3 601 300. Това означава разходи от порядъка на 140-150 млн. лв. до 31 май 2022 г., като тяхното изплащане продължава и към момента, поради различни административни пречки и проблеми с данните. Бюджетните разходите по програмата след 31 май 2022 г. са значително по-малки, поради 1) чувствително по-малкия брой на нощувките и 2) свиването на плащането за

нощувка от 40 на 15 лв. Общият обем на програмата и съответно на публичните разходи за настаняване на получените временна закрила ще може да бъде оценен в края на 2022 г.

Големият наплив е през месеците април и май, като за април са отчетени близо 1,5 млн. нощувки (разход от порядъка на 64 млн. лв.), а през май над 1,7 млн. нощувки (разход от порядъка на 75 млн. лв.). Както броят на нощувките, така и разходът за бюджета спадат значително през юни, когато подкрепата беше намалена от 40 на 15 лв. на ден. Данните за всички месеци ясно показват, че водещо място в програмата заемат местата за настаняване в община Варна, като нощувките на територията на общината достигат 500 хил. само през месец май. В София се отчитат 340 хил. нощувки през май, а в Несебър достигат близо 180 хил. през същия месец.

Социално подпомагане за украинските граждани

По принцип еднократни социални помощи у нас имат много малък обхват. През 2021 г. еднократна социална помощ са получили 11,5 хил. лица и семейства, за които са изплатени 4 млн. лв. През 2020 г. пък бенефициентите са били 14,5 хил., като сумата е от порядъка на 6,5 млн. лв. По-популярни традиционно са еднократните помощи насочени към децата и семействата – отпускани по Закона за семейни помощи за деца (ЗСПД), а не по ЗСП. Сред най-разпространените са еднократната помощ при раждане на дете – за близо 60 хил. деца през 2021 г., както и еднократната помощ за ученици записани в първи и осми клас – и в двата случая това са по около или над 50 хил. деца. Към тях можем да прибавим и други еднократни помощи по ЗСПД с малък обхват, като еднократната помощ при осиновяване на дете или за отглеждане на дете от майка студентка. Дори и да отчетем всички тях обаче, общият разход за еднократни помощи по ЗСП и ЗСПД остава далеч под 100 млн. лв. на година. Тази години украинските граждани дадоха малък импулс на еднократните помощи, но те все пак остават микроскопични на фона на големите социални трансфери в страната.

Въпреки niskия си обхват, в случая еднократната социална помощ се явява основният канал за паричен трансфер към украинските семейства. По-внимателен поглед към данните показва, че еднократните помощи за украинските граждани са изплатени почти изцяло през месец май, като до края на април помощи са получили под 2 хил. лица. Причината е, че помощта не се изплаща на момента, а в срок от 27 дни след подаване на заявлението към съответната дирекция за социално подпомагане – процедурата е надлежно описана и на специализирания портал в помощ на украинските граждани. Това отстояние във времето до получаването на реалната помощ по принцип е характерна слабост за социалната система у нас – липсва достатъчно добър механизъм за скоростна финансова подкрепа, дори с еднократен характер, извън някаква форма на настаняване в кризисен център или създаване на изцяло нова програма за настаняване, както беше случая с украинските граждани.

Към 31.08.2022 г. са отчетени общо 13 066 661 лв. социални разходи за отпуснати еднократни помощи по реда на чл. 16 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане (ППЗСП) на разселени от Украйна лица с предоставена временна закрила, до петкратния размер на гарантирания минимален доход (375 лв.). Помощта се отпуска въз основа на подадено заявление-декларация в Агенцията за социално подпомагане. За периода от 24.02.2022 г. до 31.08.2022 г. са изплатени еднократни помощи на 34 844 лица с предоставена временна закрила.

Трудната интеграция на пазара на труда

Отчитайки профила на лицата, получили временна закрила – предимно жени с деца – данните за участието на пазара на труда също не са изненадващи. Към 15 юли 2022 г. точно 7 391 лица, получили временна закрила, са започнали работа според данните за регистрираните трудови договори в НАП. Това са 11,4% от всички лица, получили временна закрила, които са в трудоспособна възраст. Цели 64% от тях са започнали работа в сферата на хотелиерството и ресторантьорството. Следващите сектори са търговията с 8% и преработващата промишленост с близо 7%. В сектора на информационните технологии са започнали работа 179 лица (2,4%), а в сферата на финансите – 41 лица (0,6%). Регионалната разбивка показва, че близо $\frac{3}{4}$ от всички работещи лица, получили временна закрила са по морето – това са най-вече общините Несебър (2 437 наети), Варна (1 376 наети), Балчик (419 наети) и Приморско (352 наети). Интересно е, че въпреки първото място на Варна по отношение на нощувките, започналите работа са повече в курортните общини, начело с Несебър.

Извън наетите по морето, водещи общини по наети украинци са София (868 наети), Пловдив (219 наети) и Марица (159 наети). В случая прави впечатление немалкият брой наети в община Марица, която помещава част от индустрията в района на Пловдив. Очевидно промишлените предприятия в района на община Марица са сред малкото, които реално са успели да осигурят работа на украинските граждани. Макар в много други райони да се говори за липса на кадри, при тях не се наблюдава особен успех в привличането на украински граждани. Областите, в които общият брой на наетите лица, получили временна закрила е под 20 са Видин, Враца, Кърджали, Кюстендил, Ловен, Монтана, Перни, Плевен, Силистра, Търговище, Шумен и Ямбол.

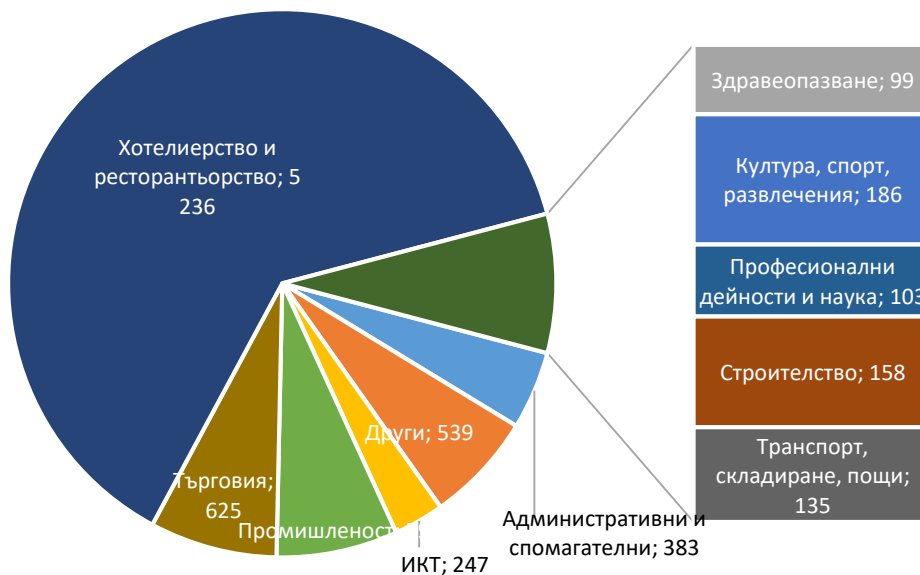
Освен тези 7 391 лица, които са започнали работа, в бюрата по труда към края на юни 2022 г. са регистрирани 1 479 лица, получили временна закрила, от които 1 463 украинци, 14 афганистанци и двама иракчани. Голямата част от украинските граждани отново са регистрирани край морето. Интересно е, че образователният профил на лицата е сравнително добър – над 40% от регистрираните в бюрата имат висше образование, а близо 46% са със средно образование. Голяма част от останалите просто не са попълнили тази

информация, така че делът на хората с начално, основно или дори без образование е много нисък. Близо 250 специалности покриват регистрираните в бюрата по труда украински граждани, като водещите са икономика, право и педагогика.

Работата на мобилните екипи на бюрата по труда през последните месеци води до регистриране на 2 388 лица с временна закрила (данни към края на август 2022 г.). Най-активни в регистрацията са бюрата по труда в областите по черноморското крайбрежие, което в голяма степен отговаря както на териториалното разпределение на настанените украински граждани, така и на добрите възможности за сезонна работа в туристическия бранш в областта. Данните на Агенцията показват, че през юли 1176 украински граждани, регистрирани като безработни в бюрата по труда са започнали работа.

По данни на НАП към 31 август 2022 г. в страната броят на заетите по трудово правоотношение украински граждани със статут на временна закрила е 8 306 лица, като 44,5% от тях в област Бургас, 18,4% в област Варна и 13,0% в София. Разпределението по икономически дейности показва ясно значителното търсене и интерес от страна на туристическия бизнес. Към края на август 63% от намерилите работа украинци са наети в хотелиерството и ресторантьорството. Търговията и преработващата промишленост са следващите отрасли, които са наели украинци, с малко над 7% от всички. Различните административни и спомагателни дейности, които в голяма степен са за лица без специализирани умения и квалификация, осигуряват още 4,6% от заетостта. Секторът на информационните и комуникационните технологии е наел едва 247 лица, или 3% от всички, въпреки изключителната активност и заявени предварителни намерения за привличане на специалисти с подобни умения на българския пазар на труда.

Назначени на трудов договор украински граждани към 31 август 2022 г.



Източник: Агенция по заетостта

Програма „Солидарност“: избрани параметри

Проектът се реализира по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020. С тази мярка ще се предоставя подкрепа чрез изплащане на:

- Средства за възнаграждения на база минималната работна заплата, установена за страна и дължимите осигуровки за сметка на работодателите за период до 3 месеца, за наетите от него лица;
- Средства за възнаграждения на ментори, които ще подпомагат назначените лица за период до 3 месеца. Месечното възнаграждение е в размер на ½ от минималната работна заплата, установена за страната;
- Средства за интеграционна добавка за настаняване включваща разходи за наем, режимни разходи и интернет на наетите лица за период до 3 месеца в размер на 356,00 лв. на месец за едно лице;
- Средства за стимули, покриващи разходите за всички дължими вноски за сметка на работодателите, съгласно изискванията на КТ и КСО за останалите на работа лица, изчислени върху установената за страната минимална работна заплата за период, пропорционален на продължителността на субсидираната заетост.

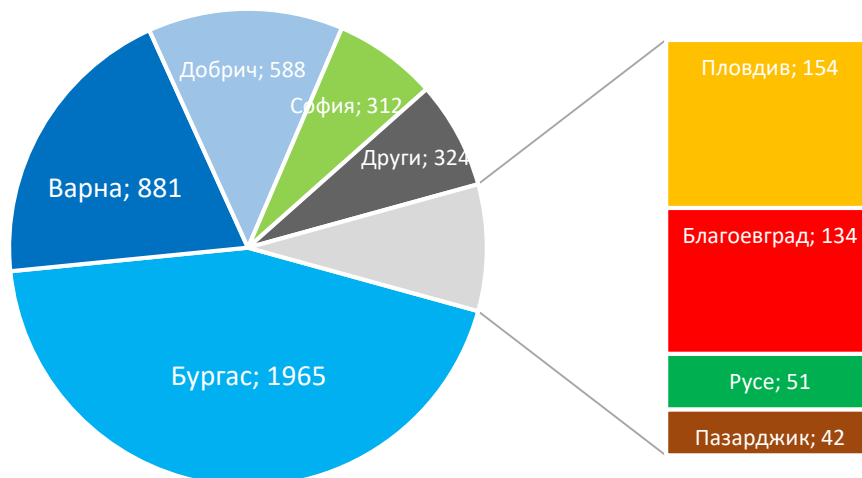
Безвъзмездната финансова помощ е в размер на 46,6 млн. лева, като се очаква да бъдат включени най-малко 9054 лица от Украйна с предоставена временна закрила.

Обобщени данни за интереса към мярката от страна на работодателите са публикувани от Агенция по заетостта. Статистиката на регистрираните работодатели с основни характеристики на търсенето на работна сила и предлаганата заетост показва следните по-важни тенденции:

В обобщения регистър по програмата в Агенция по заетостта са заявили интерес 1408 работодатели, които предлагат 4451 работни места. Най-много са те в област Бургас – 544, Варна – 215, София – 139 и Добрич – 133. Средният брой работни места от един работодател е най-висок в Добрич – над 4,4, Варна – 4,1 и Бургас.

Най-много са заявените работни места в област Бургас – близо 2000, или над 44% от всички. Работодателите в областите Варна и Добрич предлагат още 881 и 588 работни позиции, или съответно 19,8% и 13,2% от общия брой заявени до момента по програмата. Потвърждава се наблюдението за значителна концентрация на украински граждани по черноморското крайбрежие, и респективно – интересът на работодателите да наемат украинци именно в Бургас, Варна и Добрич, където са и над 77% от заявките. Столицата също генерира интерес към програмата с 312 заявени работни места, но това е многократно по-нисък брой, особено след отчитане на размера на общата заетост в областта.

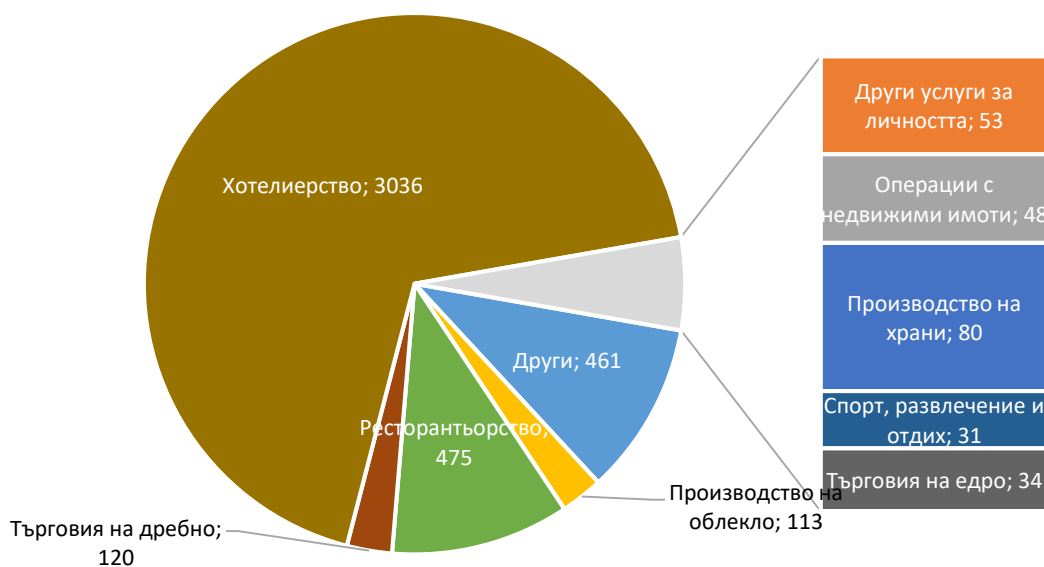
Заявени работни места по области по мярка „Солидарност“



Източник: Институт за пазарна икономика, Агенция по заетостта

Териториалното разпределение на украинските граждани, получили статут на временна закрила, до голяма степен предопределя и структурата на потенциалните предлагани работни места по икономически дейности. Над 68% от заявките са от работодатели в сектора на хотелиерството, а още 10,7% са в ресторантьорството. Останалите статистически значими отрасли, регистрирали интерес към програмата, са от търговията на дребно (2,7%), производството на облекло (2,5%), производството на храни (1,8%) и различни персонални услуги (1,2%).

Заявени работни места по икономически дейности по мярка „Солидарност“



Източник: Институт за пазарна икономика, Агенция по заетостта

Териториалното разпределение на украинските граждани, структурата на местните икономики, доминирани от туризма и услугите, както и спецификата на търсените умения и очакванията за възможност за бърза адаптация към работата в голяма степен предопределят и най-често заявените професии и длъжности. Близко 20% са работните места за обслужващ персонал в туризма, основни камериерки. Още около 1/6 са позициите за бармани и сервитьори. Местата за чистачи и помощници са още 5,8%, а малко над 4% са различните обслужващи клиенти позиции в хотелиерството като рецепционисти и администратори. В ресторантите също се предлагат значителен дял от местата по мярката, като 9% са за готвачи, а още 15,5% - за разнообразни кухненски работници. Работодатели в преработващата индустрия предлагат още около 4% от работните места, като значителен дял от тях са в шивашката индустрия.

Заявени работни места по длъжности и професии по мярка „Солидарност“



Източник: Институт за пазарна икономика, Агенция по заетостта

Работодателите ще ползват различни възможности за финансова подкрепа, допустима по мярката. Броят на заявените ментори, които ще подпомагат назначените лица за период до 3 месеца и ще получават по програмата до ½ от минималната работна заплата са 1022, или около 23% от обявените работни места. Прави впечатление, че интересът към тази форма на подкрепа е по-слаб в туристическите области, докато в останалата част от страната, особено в области, където търсенето е по-скоро в промишлени предприятия, заявените ментори имат относително по-висок дял.

Над 88% от работните места са заявени с искане за получаване на интеграционна добавка за настаняване включваща разходи за наем, режимни разходи и интернет на наетите лица за период до 3 месеца в размер на 356,00 лв. на месец за едно лице.

По-малък е делът на работните места, за които работодателите заявяват средства за запазване на заетостта - малко над 53%. От заявите над 95% са поискали и средства за интеграционна добавка. От тези, за които не са поискани стимули за запазване на заетостта, около ¼ не са потърсили и възможност за интеграционна добавка. Същевременно, от тези, които не са заявили интеграционна добавка, над 80% не възнамеряват да ползват и финансиране на покриващи разходите за всички дължими осигурителни вноски за останалите на работа лица върху минимална работна заплата за период, пропорционален на продължителността на субсидираната заетост.

Наблюдения върху ефектите от притока на украински граждани

Възникналият конфликт в края на февруари 2022 г. и внезапният приток на украински граждани към България създаде безпрецедентна ситуация за последните над 20 години. Над 120 хил. граждани потърсиха временна закрила в страната за кратък период от време. Ако оставим настрана извънредните мерки – програмата за настаняване на украинските граждани, които всъщност носят и най-големия разход за бюджета, механизмът за временна закрила показва някои от предизвикателствата пред социалната система и пазара на труда у нас.

Единствената съществуваща програма, която реагира по отчетлив начин на притока на голям брой граждани в нужда, е за предоставяне на еднократни помощи, като дори при нея достъпът не е незабавен и са нужни 1-2 месеца за получаването на средствата от лицата. Разходът по програмата е от порядъка на 10-15 млн. лв., което е нищожно на фона на социалните разходи в бюджета и дори на фона на програмата за настаняване. Бавната реакция на социалната система показва, че трябва да се търсят по-бързи и гъвкави механизми за подкрепа в извънредни ситуации. Това е валидно и за българските граждани, които също чакат за получаване на еднократните помощи в ситуации, които изискват бърза реакция – например след природно бедствие, като наводненията от края на лятото.

На пазарът на труда прави впечатление, че интеграцията на кадри е трудна, като мащабите са много различни от направените гръмки заявки от бизнеса. Особено в промишлеността е ясно, че трябва много усилия и опит в работата с чужди граждани. В същото време механизма на временна закрила показва как един по-гъвкав механизъм (извънреден по своя характер) може да даде резултат. Общо украинските граждани, които са получили временна закрила и са започнали работа на трудов договор – това са над 9 хил. граждани, могат да генерират добавена стойност за икономиката на страната в размер на поне 100 млн. лв. на година. Всъщност от икономическа гледна точка, притокът на чужди граждани с подходяща квалификация е възможност за отключване на допълнителен потенциал.