



Република България  
ИКОНОМИЧЕСКИ  
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

## **АНАЛИЗ**

**НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА ОПРОСТЯВАНЕ И  
УСКОРЯВАНЕ НА ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ДОСТЪП ДО  
ПАЗАРА НА ТРУДА НА РАБОТНИЦИ И  
ВИСОКОКВАЛИФИЦИРАНИ КАДРИ ОТ ТРЕТИ СТРАНИ  
ЗА НУЖДИТЕ НА БЪЛГАРСКИЯ БИЗНЕС**  
(разработен по решение на Министерски съвет)

**София  
април 2024 г.**

Въз основа на Решение № 923/21.12.2023 г. на Министерски съвет и на основание чл. 5, ал. 1 от ЗИСС, на Икономическия и социален съвет се предлага да разработи „Анализ на възможностите за опростяване и ускоряване на процедурите за достъп до пазара на труда на работници и висококвалифицирани кадри от трети страни за нуждите на българския бизнес“.

На основание чл.13, ал. 1, т. 7 от Правилника за дейността на ИСС, председателят на ИСС разпредели на Комисията по икономическа политика и на Комисията по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални и отношения разработването на проекта на анализа.

Комисиите проведоха две заседания на 18.03. и 05.04.2024 г., като приеха проекта на анализа.

За докладчици бяха определени Мария Минчева - член на ИСС от група I и Андон Роков - член на ИСС от група II.

На своята пленарна сесия, проведена на 17 април 2024 г., Икономическият и социален съвет прие настоящият анализ.

## Използвани съкращения

АЗ	Агенция по заетостта
ВКТ	Разрешение за преместване по вътрешнокорпоративен трансфер
ГТД	Граждани на трети държави
ЕОТ	Европейски орган по труда
ЕС	Европейски съюз
ЕРПР	Единно разрешение за пребиваване и работа
ЗТМТМ	Закон за трудовата миграция и трудовата мобилност
ЗЧРБ	Закон за чужденците в Република България
ИСС	Икономически и социален съвет
КЗ	Краткосрочна заетост
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
НСТМТМ	Национален съвет по трудова миграция и трудова мобилност
РР	Разрешения за работа
СЗ	Разрешения за сезонен работник
СК на ЕС	Синя карта на ЕС
СП	Разрешение за извършване на дейност на свободна практика

## **I. Изводи и препоръки:**

**1.1.** ИСС подчертава, че недостигът на работна ръка в България, обусловен от различни фактори, включително ефектите на прехода от планова към пазарна икономика в началото на 90-те години, довели до рязък спад на БВП, индустриалното производство, реалната работна заплата и последвалите от това емиграция и силно нарастване на безработицата и бедността, демографските предизвикателства и двойния преход, поставя сериозни предизвикателства пред дейността и растежа на предприятията, както и устойчивостта на икономиката като цяло. В тази връзка е необходимо формиране и следване на една **синхронизирана и проактивна политика в областта на трудовата миграция.**

**1.2.** ИСС подчертава, че предприемането на законодателни промени е необходимо, но не достатъчно условие, за да се постигне желания ефект на ускоряване на процедурите за достъп до пазара на труда на гражданите на трети държави. За да бъдат ефективно приложени, **законодателните промени трябва да бъдат съпроводени с подходящи административни и оперативни мерки.**

**1.3.** ИСС е на мнение, че промените в законодателната рамка на трудовата миграция, с оглед опростяването и ускоряването на процедурите по привличане на работници от трети страни, следва да се осъществяват при спазване принципите на **съгласуваност** между отделните законодателни изменения, определяне на **ясни цели**, както и да отразява **нуждите на пазара на труда**, предизвикателствата и идентифицираните проблемни области и пречки, свързани с достъпа на работници от трети страни за задоволяване на нуждите на българския бизнес. Предвижданите законодателни промени на национално ниво е необходимо да отчитат и тенденциите, предложенията и законодателните процеси, инициирани на ниво ЕС.

**1.4.** Последователното развитие на законодателната рамка на трудовата миграция е един от важните инструменти в **краткосрочен план** за конкурентоспособността на българската икономика и увеличаване на икономическия растеж.

**1.5.** ИСС настоява за ускоряване на **дигитализацията на всички процеси**, свързани с наемането на работа на граждани от трети държави (ГТД), като една от най-значимите административни мерки, които ще съкратят цялостно процедурите за достъп до пазара на труда на ГТС, ще осигури прозрачност, проследимост и публичност на всички процеси по време на разглеждане през единна точка за проверки и справки онлайн за статус на преписките.

**1.6.** Чрез дигитализацията на процедурите по наемането на работа на ГТД ще се постигне по-лесен обмен на документи между държавните органи, намаляване на сроковете за вътрешни проверки и намаляване на административната тежест за всички участници (физически лица, юридически лица и административни органи). Предприетите в тази връзка действия от Министерството на електронното управление изискват съответните

законодателни промени, които да осигурят и позволят функционирането на единната онлайн платформа за производство и издаване на разрешения за работа, която се създава и поддържа от Министерство на електронното управление<sup>1</sup>.

**1.7.** ИСС констатира, че липсва систематичен подход и добра координация в работата между компетентните институции. В тази връзка е необходимо държавата да определи **водеща институция в областта на трудовата миграция** между администрациите на различните институции, която да координира работата им и да извършва комуникация със заинтересованите лица.

**1.8.** Според ИСС, от съществено значение е засилването на ролята на Националния съвет по трудова миграция и трудова мобилност (НСТМТМ), като орган на **социалния диалог**, по ключови въпроси, свързани с осъществяването на режима за достъп до българския пазар на труда на ГТС, при вземане на решения по осъвременяването на нормативната уредба в тази област, както и във връзка със спогодбите за регулиране на трудовата миграция.

**1.9.** ИСС е на мнение, че в рамките на НСТМТМ следва своевременно да се предоставя информация за инициативи и споразумения на ЕС в областта на трудовата миграция, както и възможностите за привличане на таланти и своевременно да се консултира със социалните партньори позицията на българското правителство по тези въпроси (вкл. Проекта на регламент на Европейския парламент и Съвета за създаване на резерв на ЕС<sup>2</sup> и останалите предложения на ЕК в рамките на пакета за мобилност на умения и таланти).

**1.10.** ИСС приветства изготвянето на План за действие в областта на трудовата миграция – 2024 г. и настоява за срочното му изпълнение.

**1.11.** Според ИСС **двустранный спогодби в областта на трудовата миграция** са подходящо средство за осигуряване на сигурност и предсказуемост, намаляване на бюрокрацията и ускоряване на процеса по наемане на работна сила. Ето защо е необходимо да се възобнови процеса по сключване на спогодби за регулиране на трудовата миграция с трети държави, като се създаде самостоятелно структурно звено в МТСП, което да бъде ангажирано с политиката и въпросите за трудовата миграция и трудовата мобилност, и което звено да бъде в основата на преговорния екип с държави, които имат интерес от сключване на двустранна спогодба в областта на трудовата миграция. Това структурно звено би могло да се включи и в изпълнението на инициативата „Партньорства за таланти“, стартирана от ЕК, както и в разработване на Национална стратегия по миграция на Република България, а също и на други стратегически и нормативни документи в областта на трудовата миграция.

---

<sup>1</sup> По данни на Министерство на електронното управление

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0657>

**1.12.** ИСС счита, че е необходимо да се идентифицират третите страни, чиито работници са подходящи за българския трудов пазар, като това да става **на база на обратна връзка с предприятията** и договаряне на целеви годишни квоти за достъп на работна сила до българския пазар на труда. България трябва да се възползва от държави, идентифицирани на ниво ЕС, които активно насърчават трудовата миграция и да договаря при необходимост конкретни условия на годишна база, в сътрудничество със социалните партньори.

**1.13.** ИСС е на мнение, че изграждането на **система за проучване на потребностите от работна сила** би бил ключов фактор за подкрепа на бизнеса и стимулиране растежа на българската икономика. Системата следва да отчита различните видове заетост, от които има нужда бизнеса, както и времевия хоризонт и продължителност на заетостта. Подобен инструмент ще осигури, от една страна, системност и предвидимост за работодателите с ясен ангажимент от страна на държавните институции и по-ефективно планиране на дейността, а от друга страна, по-добра основа за формиране на политики от страна на държавата и вземане на решения, базирани на данни и съобразени с реалните нужди.

**1.14.** ИСС счита, че от голяма полза би било и разработването на **ежегодни програми за осигуряване на работници от трети страни за отделните сектори** на икономиката с особен фокус върху сезонната заетост (туризъм, селско стопанство).

**1.15.** ИСС е воден от разбирането, че от съществено значение, както за удовлетворяване на основни информационни потребности на бизнеса и на социалните партньори, така и за провеждане на ефективна и добре информирана държавна политика в областта на трудовата миграция и развиване на пазара на труда, би имало и създаването на **централизирана информационна система с периодична публикация на база данни**, агрегирани по различни признаци за вече получилите разрешение за пребиваване и работа на чужденци – брой работници, от кои държави, тип разрешение, вид заетост, в кои сектори, образователно-квалификационен статус, срок/продължителност на заетостта и пр.

**1.16.** ИСС с тревога отбелязва, че в някои **дипломатически представителства на България в трети страни** продължава да има **значително забавяне при насрочването на интервюта за виза, в някои случаи над шест месеца**. Отлагането във времето на провеждането на интервюта за визи създава предпоставки за изтичане валидността на документи, както и забавянето на процеса по легализирането им, води до необходимостта от тяхното подновяване и още по-голямо удължаване на процедурата по наемане на сезонни работници от трети страни. В тази връзка, ИСС препоръчва **подобряване на капацитета и качеството на обслужване в задграничните представителства на България** в трети страни, идентифицирани като приоритетни за бизнеса.

**1.17.** ИСС констатира, че липсват създадени на институционално ниво инструменти за профилиране на квалификацията и уменията на гражданите на трети държави – например

регистри с данни и информация за профилите на чужденците потенциални кандидати за работа: образование, квалификация, умения, за да се свържат по-лесно работниците с подходящата за тях заетост. Наличието на подобен инструмент би гарантирало в много по-голяма степен, че процесът на наемане на работа е ефикасен, законен и справедлив както за работодателите, така и за кандидатите. Важно е, обаче да се отбележи, че е необходимо да се гарантира, че регистърът се използва по прозрачен и отговорен начин, за да се защитят правата на чуждестранните работници и да се избегнат злоупотребите.

**1.18.** Според ИСС е необходимо да се подобри процесът по признаване на квалификация на ГТД с оглед по-бързия им достъп до пазара на труда. В тази връзка, ИСС обръща внимание на Препоръката на ЕК за признаване на квалификациите на граждани на държави извън ЕС (трети държави)<sup>3</sup>.

**1.19.** Необходимо е да се създадат и регистри с данни и информация за профилите на **бежанците и лицата ползващи временна закрила в България**, кандидати за работа: образование, квалификация, умения, с цел да се улесни свързването им с работодателите, предлагащи подходяща за тях работа.

**1.20.** ИСС обръща особено внимание на нуждата от **национална програма за популяризиране на България като добра дестинация за работа**, обхващаща различни аспекти, необходими за задържане на работната сила на българския пазар на труда – условия за отглеждане на деца, достъп до различни услуги, свързани с осигуряване на нормални условия за живот за работниците и техните семейства. България може да обърне в своя полза изоставането си по отношение на рекламиране на страната.

**1.21.** Според ИСС, за да стане България по-привлекателно място за работниците мигранти, трябва да се предприемат и мерки, насочени към бъдещето – подобряване на услугите за интеграция на мигранти, условия за отглеждане на деца, достъп до различни услуги, свързани с осигуряване на нормални условия за живот за работниците и техните семейства. Важна в това отношение е и подкрепата на жените бежанци, които отглеждат или се грижат за малки деца, изразяваща се в лесни и достъпни възможности за настаняване на децата в ясли, детски градини и образователни институции, за да могат тези жени да се включат активно на пазара на труда.

**1.22.** ИСС отбелязва **препоръки на групата на работодателите** за промени, които по тяхно мнение са необходими за подобряване на условията на достъп на ГТД до българския пазар на труда:

**1.22.1.** Преразглеждане на приоритетни сектори или професии на въведените изисквания за процентно съотношение на чужденците спрямо общия брой наети лица (не повече от 20 на сто от средносписъчната численост на наетите по трудово правоотношение, а за

---

<sup>3</sup> [https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/01187cba-6407-4afa-add0-296b29f0dcfa\\_en?filename=C\\_2023\\_7700\\_1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v9.pdf](https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/01187cba-6407-4afa-add0-296b29f0dcfa_en?filename=C_2023_7700_1_EN_ACT_part1_v9.pdf)

малки и средни предприятия - 35 на сто), които понастоящем не допринасят за високата заетост сред българските граждани.

**1.22.2.** Подобряване на законовите норми, свързани с изискването ГТД да посочи адрес, на който ще пребивава в България към момента на подаване на заявлението за издаване на разрешение за пребиваване и работа тип „Синя карта на ЕС“ и Единно разрешение за пребиваване и работа. Изискването би могло да бъде алтернативно определено - или чрез представяне на доказателства за осигурено жилище или представяне на декларация, подписана от работодателя, че ще осигури жилище на служителя си, или да се въведе временен адрес, както допуска Директива (ЕС) 2021/1883.

**1.22.3.** Удължаване на законово установени срокове за кандидатстване за издаване на виза за продължително пребиваване (виза Д).

**1.22.4.** Подобряване на текстовете и отпадане на изискването удостоверяването на професионален опит и умения на работника да става с представянето на официални документи, издадени от компетентен орган, при кандидатстването за „Синя карта на ЕС“. Подобряване на признаването на квалификации и умения, като се възприеме по-либерален подход в това отношение. Изискването за предоставяне на официален документ, издаден от компетентен орган, за квалификации и умения, както и за доказване на професионален опит е твърде утежняващо и не кореспондира с Директивата за Синята карта на ЕС. Нейната цел е именно облекчаване на възможността за доказването на професионален опит. Още повече, много от професиите, особено в ИТ сектора, са нови и свързани с умения, придобити чрез неформално образование.

**1.22.5.** Предвиждане на възможност и ред за промяна на длъжността на работника в рамките на фирмата за притежателите на „Синя карта на ЕС“.

**1.22.6.** Подобряване и прецизиране на текстовете, свързани с реда за смяна на работодателя през първите 12 месеца и след изтичане на първите 12 месеца за притежателите на разрешения тип „Синя карта на ЕС“.

**1.22.7.** Предвиждане на възможност за здравно осигуряване за сезонните работници и притежателите на "Едно разрешение за пребиваване и работа".

**1.22.8.** Предвиждане на възможност за удължаване срока на пребиваване на чужденци, извършващи сезонна работа за срок до 90 дни и влезли с виза за краткосрочно пребиваване.

**1.22.9.** Да се проучат и предвидят възможности за лицата получили статут на временна закрила по смисъла на Закона за убежището да кандидатстват за разрешение за пребиваване и работа „Синя карта на ЕС“ преди отпадане или прекратяване на статута.

**1.23.** ИСС отбелязва препоръки на групата на работниците и служителите за промени, които по тяхно мнение са необходими за подобряване на условията на достъп на ГТД до българския пазар на труда:



**1.23.1.** От особена важност е да се уредят законодателно задълженията и отговорностите на посредническите фирми, които правят подбор на ГТД и осигуряват необходимите документи за получаване на достъп до пазара на труда.

**1.23.2.** За правилното отразяване на проблемите, свързани с достъпа на ГТД до българския трудов пазар, включително условията за работа в България, трябва да се проучат и отчетат (като обратна връзка) и нагласите и реакциите на вече привлечените у нас работници, както и такива, които вече са работили в България. Като бъдеща мярка в тази насока следва да се създадат подходящи инструменти за проучване на нагласите им по отношение на процедурите и условията на работа в България.

**1.23.3.** От съществена важност не само за трудовия пазар, но и като мярка в подкрепа за решаване на демографския проблем в България е да бъде спешно и неотложно разработена и приета Национална програма за привличане на пазара на труда в Република България на лица с български произход, граждани на трети държави.

**1.23.4.** С оглед проследимостта на спазването на трудовите и осигурителните права на ГТД, получили достъп до пазара на труда в България, на същите следва да се предоставя информация за трудовите и осигурителните права и задължения.

## **II. Обуславящи фактори за недостиг на работната сила**

**2.1.** В последните години като основен проблем пред инвестициите и развитието на предприятията, както в България, така и в ЕС, се очертава<sup>4</sup> <sup>5</sup> недостигът на работна ръка и умения. Решаването на въпроса с дефицита в заетостта, освен проблем на развитието, е и проблем на устойчивостта на обществото и икономиката. Затова преодоляването на този дефицит пряко засяга икономическата и социална сигурност на обществото.

**2.2.** Наред с необходимостта от непрекъснати усилия за повишаване на квалификацията, преквалификацията и използване на неизползвания потенциал на местната работна сила, от ключово значение за справянето с този проблем е както насърчаването на трудовата мобилност в рамките на ЕС, така и създаването на условия за законна трудова миграция.

**2.3.** Недостигът на работна сила в България е породен от различни фактори:

### ***2.3.1. Икономически фактори***

**2.3.1.1.** Трансформацията на икономиката на България от държавно-планова към пазарна, доведе до рязък спад на БВП, индустриалното производство и реалната работна заплата, съответно силно нарастване на безработицата и бедността. Политическата нестабилност, бавният ход на реформите и непоследователността в икономическата политика довели до тежкия икономически спад, предизвикат масова емиграция от

---

<sup>4</sup> <https://online.fliphtml5.com/hkknkg/zwpz/#p=7>, [https://www.bia-bg.com/uploads/gallery/-%20ANKETI/Anketa\\_2022/ANKETA\\_2022.pdf](https://www.bia-bg.com/uploads/gallery/-%20ANKETI/Anketa_2022/ANKETA_2022.pdf)

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip\\_23\\_5740](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_23_5740)

страната. По данни на БАН, до началото на новия век между 600 000 и 700 000 човека са заминали от България главно в Германия, САЩ и други страни от Западна Европа.<sup>6</sup>

**2.3.1.2.** Вследствие на постепенното подобряване на социално-икономическите условия в страната и премахването на визовия режим към страните от Шенген през 2001 г. структурата на емиграцията се промени от дългосрочна към временна и циркулираща (периодично повтаряща се), като се повиши делът на младите и на нискообразованите лица. Отливът на хора от страната се забави и емиграцията се насочи предимно към страни от Южна Европа (Гърция, Испания и др.).<sup>7</sup>

**2.3.1.3.** Днес България остава сред страните, изпращащи емигранти главно в други държави от ЕС. След влизането на България в Европейския съюз мобилността на студентите и на хората, търсещи професионална реализация извън родината, нарасна<sup>8</sup>.

### **2.3.2. Демография**

**2.3.2.1.** Демографската картина на България се характеризира с демографски спад. Съгласно представените от Националния статистически институт данни от преброяването на населението от 2021 година, за десет години населението на България е намаляло с над 840 000 души, или с 11,5 %<sup>9</sup>. Макар България да не е изключение от демографските тенденции в Европа, демографският проблем у нас, характеризиращ се с ниска раждаемост, висока смъртност, застаряващо население и по-ниска продължителност на живота е по-сериозен в сравнение с повечето други европейски държави.

**2.3.2.2.** Част от намаляването на населението се дължи и на изходящата или външна миграция на лица в под- и в трудоспособна възраст. По данни от преброяването на населението от 2021 г., около 344 000 души са напуснали България за предхождащите 10 години. Основната група лица, които емигрират са такива, които са в трудоспособна възраст, а голяма част от тях притежават потенциал, компетентности и специфични умения, които те реализират в други държави.

### **2.3.3. Вътрешна миграция**

Допълнителен фактор, създаващ дефицит на работна сила са и вътрешните миграционни процеси. В преобладаващата си част те протичат от селото към градовете и най-вече към столицата. За младите хора в България селскостопанският труд не е привлекателен, а малките населени места не се считат за подходяща социална среда за живеене и за

---

<sup>6</sup> Вж Доклад „Социалното въздействие на емиграцията и вътрешната миграция село-град в Централна и Източна Европа“ (VT/2010/001) проф. д.ик.н. Росица Рангелова, Институт за икономически изследвания при БАН, Георги Богданов

<sup>7</sup> Пак там

<sup>8</sup> Пак там

<sup>9</sup> [НСИ](#)

отглеждане и възпитание на деца. До голяма степен това се дължи на липсата на добре изградена социална и техническа инфраструктура в по-малките градове и села. Поради тази причина секторът “Земеделие” има сериозни затруднения в намирането на квалифицирани и неквалифицирани работници. Липсата на работна ръка в земеделието може да бъде компенсирана с автоматизиране и роботизиране на производствените процеси. Това от своя страна пък предполага нуждата от квалифицирани кадри с дигитални умения, които да управляват техническите процеси.

#### **2.3.4. Образование**

**2.3.4.1.** Друг фактор, който допринася за недостига на работна сила е свързан с образованието и по-специално дефицитите в образователната система. Работодателите често сигнализират, че е налице разминаване между знанията, уменията и компетенциите, които се преподават в училищата и университетите, и нуждите на бизнеса. Висок е делът и на безработните без квалификация и с ниско образование.

**2.3.4.2.** Също така е налице дефицит на обучаеми в специалности, от които има нужда пазара. Като цяло образователният пазар следва логиката на предпочитанията на обучаемите, която невинаги е в синхрон с нуждите на пазара.

**2.3.4.3.** Наблюдава се недостиг на пазара на труда за определени сектори и професии, които се очаква в бъдеще да се задълбочи. При регулираните професии, особено в секторите на здравеопазването и на образованието също има остър дефицит на кадри – лекари, медицински сестри, парамедици, учители. Задълбочава се недостига на професии и длъжности със средна квалификация - оператори на машини и съоръжения, техници, технолози, механици, заварчици, стругари, шофьори, кранисти, готвачи и пр.

**2.3.4.4.** Квалифицираната работна сила е съсредоточена в няколко областни града. Дефицит на специалисти с висше образование се наблюдава в сферите: информационни и комуникационни технологии; машиностроене и автоматизация; химия и металургия; електроника; енергетика; хранително-вкусова промишленост; туризъм; специалисти с профил във високите технологии; функционални мениджъри, бизнес анализатори, финансисти, маркетингови специалисти.

**2.3.4.5.** При това положение решение за работодателите представлява привличането на работници от трети държави, които да се установят и да работят в страната. Този процес обаче е препятстван от сложните и тромави административни процедури, които работодателите трябва да осъществят, както и от налагането на изисквания към тях, които нямат нито социална, нито икономическа обосновка.

**2.4.** Преодоляването на всеки един от посочените проблеми изисква приемането на решения, които дори и да постигнат целите си, няма да проявят ефекта си в краткосрочен план.

**2.4.1.** Така например, при най-оптимистични допускания, предприемането на мерки, които да подобрят раждаемостта, дори да се окажат съвременни и успешни, биха имали ефект на трудовия пазар най-малко след двадесет години. Миграционните потоци – вътрешни и външни, също показват устойчивост, която прави малко вероятно обръщането на тенденциите при тях, но дори и такова обръщане да е налице, то няма да може да реши проблемите в краткосрочен план.

**2.4.2.** Преодоляването на проблемите, свързани с качеството на образованието, неговото адаптиране към новите тенденции, ориентирането му към бизнеса, новите технологии, цифровата икономика и иновациите и разпределението на обучаемите студенти, ученици и обучаеми в системата на професионалното обучение също представлява процес, който отнема време.

**2.5.** Изложените по-горе съображения обосновават извода, че наемането на чуждестранни работници – граждани на трети държави може да помогне за запълване на празнотите на пазара на труда. То може да преодолее дефицита на опитни, квалифицирани и нискоквалифицирани кадри, които не са налични на българския пазар.

**2.6.** Поради тези причини, създаването на правна рамка, която да опростява, ускорява и създава прозрачни процедури за наемане на работна ръка от чужбина, представлява най-реалистичната мярка, която може да се предприеме за преодоляване на проблема с недостига на работна сила на българския пазар на труда.

**2.7.** От съществено значение за българските работодатели е и обстоятелството, че подобен недостиг на работна ръка, породен от сходния демографски стадий, в който се намират, изпитват и другите европейски държави. От Доклада за въздействието на демографските промени в ЕС<sup>10</sup> е видно, че населението в Европа също намалява и застарява и европейските икономики също изпитват недостиг на работна ръка. Поради тази причина, ЕС, както и отделните държави-членки също предприемат редица мерки за привличане на чуждестранни работници - граждани на трети държави, които да спомогнат за задоволяване на нуждите на пазара на труда. Това поставя европейските икономики в позицията на конкуренти за привличане на работници и служители от трети страни.

**2.8.** Ако този факт бъде пренебрегнат от държавата и законодателя и не бъдат облекчени процедурите за наемане на работници мигранти, е възможно българският пазар на труда да пропусне възможността да привлече както работници и служители, така и инвеститори, които ще предпочетат да осъществят своята дейност в други икономики, предлагащи по-привлекателни условия за инвестиции и труд.

---

<sup>10</sup> [https://commission.europa.eu/document/download/c00f88d7-1fdf-40bd-b177-84253fa5bc2b\\_en?filename=the\\_impact\\_of\\_demographic\\_change\\_in\\_a\\_changing\\_environment\\_2023.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/c00f88d7-1fdf-40bd-b177-84253fa5bc2b_en?filename=the_impact_of_demographic_change_in_a_changing_environment_2023.pdf)

### III. Динамика и текуща ситуация в страната относно достъпа до пазара на труда

**3.1.** Периодът, разглеждан в анализа за гражданите на трети държави получили достъп до българския пазар на труда обхваща десет години ( 2013 – 2023 г.). Този период е разделен на три подпериода, които са обусловени от серия законодателни промени както на европейско<sup>11</sup> ниво, така и на национално. Първият подпериод е от 2013 г. - 2016 г., в който са разработени и приети три директиви на ЕС, нов закон – Закон за трудовата миграция и трудовата мобилност и промени в действащото национално законодателство. През втория подпериод, 2017 г. – май 2021 г., са направени редица изменения и допълнения на ЗТМТМ и ЗЧРБ (въвеждане на прием на документи в Дирекция „Миграция“ за дългосрочната заетост). В последния, трети подпериод, юни 2021 г. – 2023 г., е приета директива на ЕС и са изменени ЗЧРБ и ЗТМТМ.

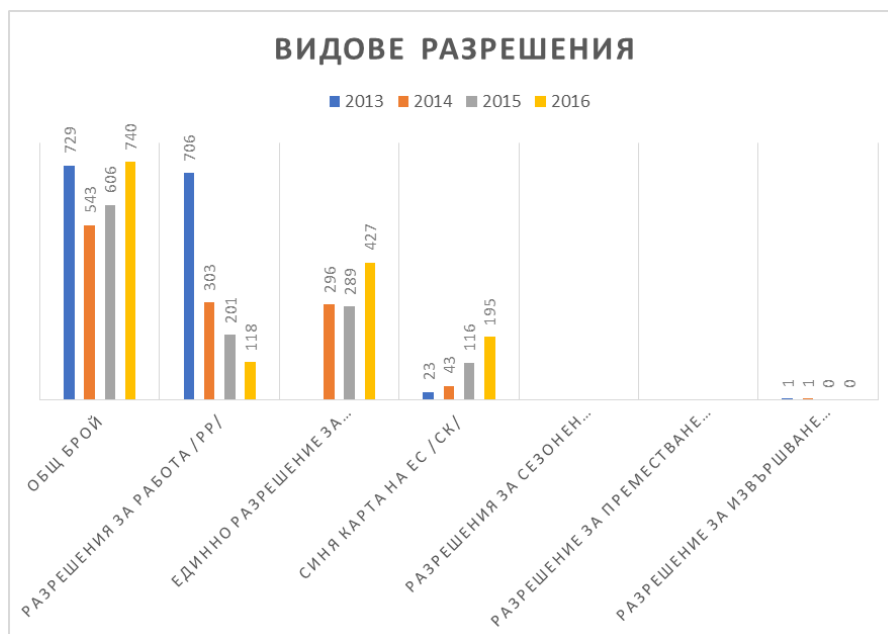
**3.2.** В началото на периода, най-много 706 ГТД (или 96,84% от всички получили право на работа в страната) са работили с вида разрешения за работа. Същата година едва 23 висококвалифицирани ГТД са получили разрешение „Синя карта на ЕС“ или 3,17%.

През 2014 г. броят на получилите разрешение за работа в страната намалява с 183 лица на годишна база. Въпреки това **има ръст при разрешителното за работа от вида „Синя карта на ЕС“ (почти два пъти) и при ЕРПР.** Следващите две години, 2015 г. и 2016 г., се наблюдава ръст на получилите разрешение на работа, на годишна база.

*Графика 1* Разрешения за работа общо и по вид, 2013 -2016 г.

---

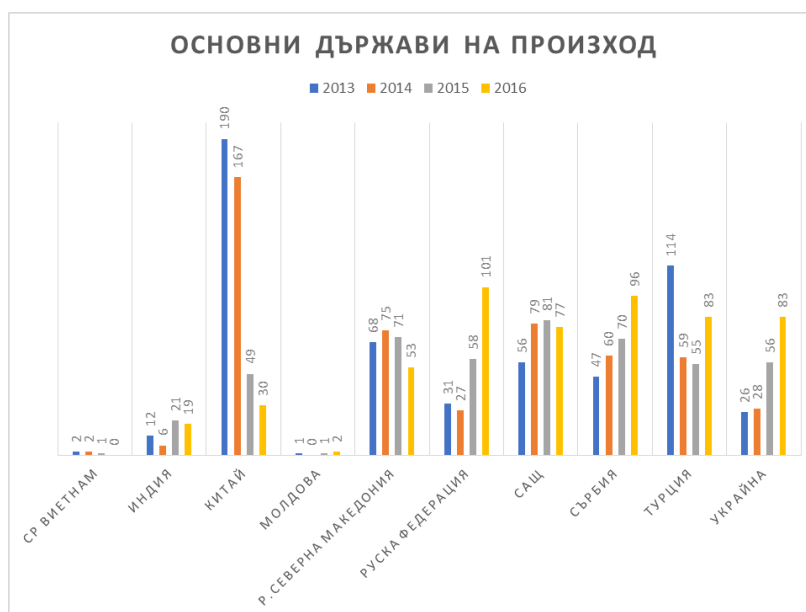
<sup>11</sup> **Директива 2009/50/ЕО** на Съвета от 25 май 2009 г. относно условията за влизане и пребиваване на ГТД за целите на висококвалифицирана трудова заетост, т.нар. „Синя карта на ЕС“;  
**Директива 2009/52/ЕО** на ЕП и на Съвета от 18 юни 2009 г. за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава;  
**Директива 2011/98/ЕС** на ЕП и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно единна процедура за кандидатстване на ГТД за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава-членка и относно общ набор от права за работници от трети държави, законно пребиваващи в държава-членка  
**Директива 2014/54/ЕС** на ЕП 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 ЕП и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно условията за влизане и престой на ГТД, с цел заетост като сезонни работници;  
**Директива 2014/66/ЕС** на ЕП и на Съвета от 15 май 2014 г. относно условията за влизане и пребиваване на ГТД в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер  
**Директива (ЕС) № 2016/801** на ЕП и на Съвета от 11 май 2016 г. относно условията за влизане и пребиваване на ГТД с цел провеждане на научно изследване, следване, стаж, доброволческа дейност, програми за ученически обмен или образователни проекти и работа по програми „au pair“



Източник: Агенция по заетостта

**3.3.** В първия подпериод държавите по произход на ГТД са: Китай (190 лица), Турция (116 лица), РС Македония (68 лица), САЩ (56 лица), Сърбия (47 лица) и др., докато в края на периода 2016 г. със същия вид разрешение са работили най-много лица от Руската Федерация.

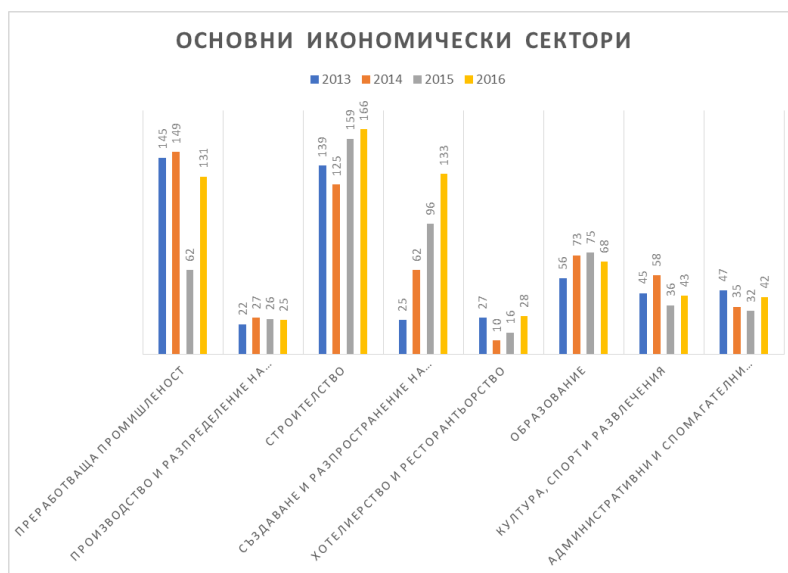
Графика 2 Държави по произход на ГТД, 2013 -2016 г.



Източник: Агенция по заетостта

**3.4.** Икономическите сектори, в които ГТД *през 2013* г. са били основно, заети са **преработващата промишленост (145) и строителството (139)**, следвани от образование (56), административни и спомагателни дейности (47) и култура, спорт и развлечение (45). *Тенденцията, през 2014* г. за заетост по икономически дейности, *се запазва*. През **2015 и 2016 г. преработващата промишленост** отстъпва позиции и заема трето място по брой наети ГТД и е **изпреварена от строителството и сектора „Създаване и разпространение на информация“**. Останалите икономически сектори наемат повече ГТД и това обуславя общия им брой наети.

*Графика 3* Икономически сектори по заетост на ГТД, 2013 -2016 г.



*Източник:* Агенция по заетостта

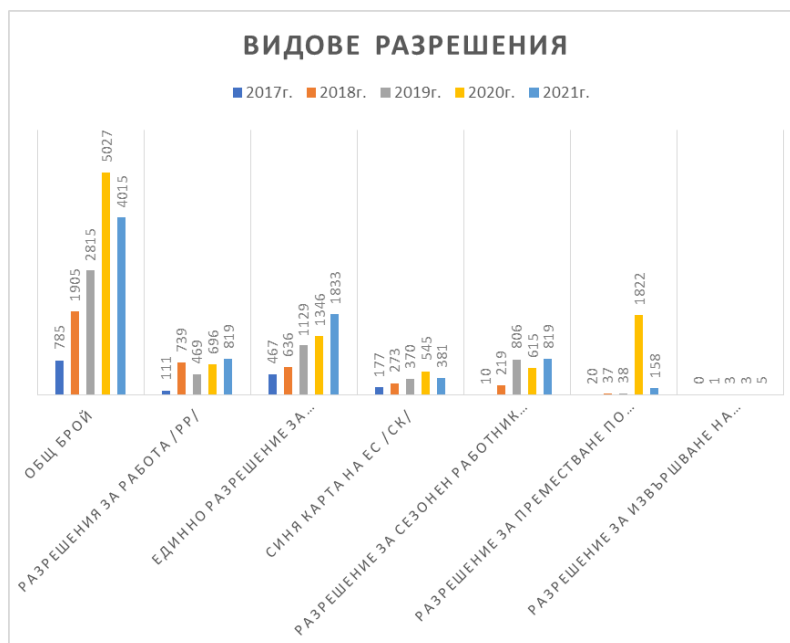
**3.5.** Във втория подпериод на анализ, **от 2017 г. до юни 2021 г., общият брой** на получилите достъп до пазара на труда ГТД **продължава да расте на годишна база**. Ръстът през 2018 г. спрямо 2017 г. е 2,4 пъти, а на 2019 г. спрямо 2018 г. е 1,5 пъти. През 2020 г., **въпреки Ковид пандемията, ръстът на броя наети ГТД спрямо 2019 г. е близо 1,8 пъти.**

**3.6.** В разглеждания подпериод **краткосрочната заетост, сезонната заетост до 90 дни, както и заетостта на ГТД с български произход не е включена**. Това означава, че общият брой на ГТД, получили достъп до българския пазар на труда, е по-голям и

реалният брой работници е повече. През 2017 г. получилите достъп до пазара на труда ГТД са 4701 лица, през 2018 г. – 11006 лица, а през 2019 г. – 14815 лица.

**3.7.** По вид разрешение за работа в този подпериод броят на ЕРПР и СК на ЕК ежегодно се увеличават, а при разрешението за работа и сезонна заетост от 90 дни до 9 месеца има колебания и броят на лицата се променя. Прави впечатление, че **през 2020 г., по време на Ковид пандемията, разрешението “Вътрешно корпоративно преместване“ бележи пик от 1822 лица, спрямо предходните и следващата година.** Това са лица, заети в качеството си на подизпълнители в инфраструктурни проекти по строителство на газопроводи и пътища.

Графика 4 Разрешения за работа общо и по вид, 2017 – 06.2021 г.

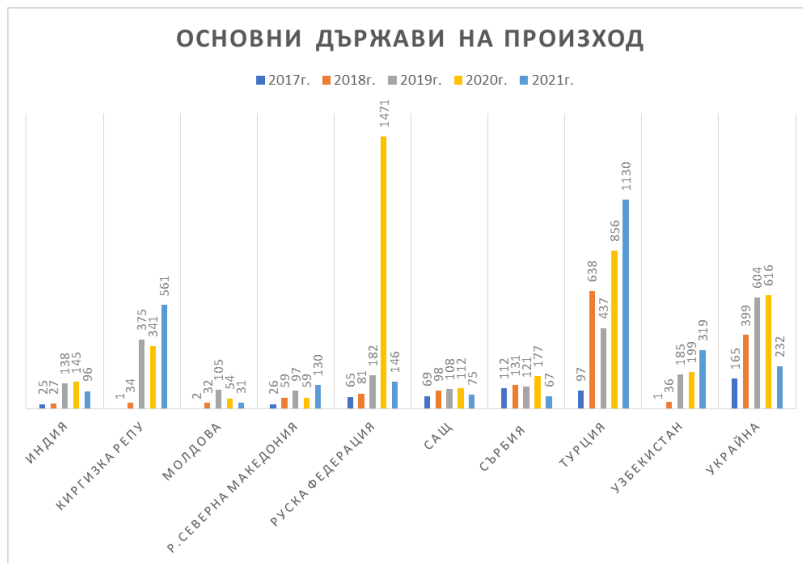


Източник: Агенция по заетостта

**3.8.** През 2018 г., след промяна в ЗТМТМ, ежегодно започва да се **увеличава броя на ГТД с български произход**, които започват работа в България. Ако през 2018 г. ГТД с български произход са били 18 лица (14 от РС Македония, 4 от Руска Федерация) то **през 2021 те са били 301 лица** (184 от Украйна, 108 от Молдова и др.).



Графика 5 Държави по произход на ГТД, 2017 – 06.2021 г.

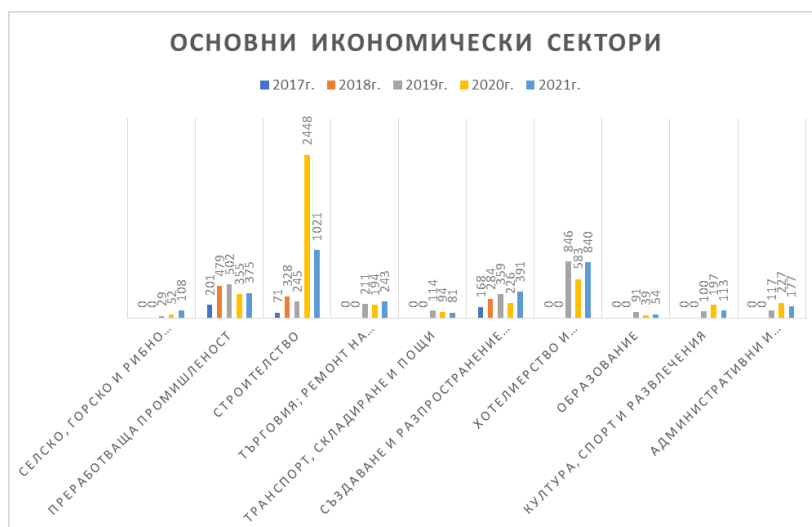


Източник: Агенция по заетостта

**3.9.** През 2017 г. за първи път с разрешение за работа в България пристигат работници, ГТД с държави на произход Узбекистан и Киргизка Република. ГТД получили достъп до българския пазар на труда основно са от Украйна, Турция, Русия и др.

**3.10.** В последните две години от този четиригодишен подпериод се наблюдава ръст на разрешителните за работа за икономическата дейност „Строителство“, като позиции губи секторът „Преработваща промишленост“ за сметка на сектора “Създаване и разпространение на информация“ и „Хотелиерство и ресторантьорство“.

Графика 6 Икономически сектори по заетост на ГТД, 2017 – 06.2021 г.



Източник: Агенция по заетостта

**3.11.** Данните на Агенцията по заетостта относно регистрираната краткосрочна заетост на ГТД показват, че интересът на българските работодатели към този вид заетост в сравнение с останалите е най-голям, особено към сезонната заетост до 90 дни. Най-голям брой регистрирани ГТД като сезонни работници до 90 дни е констатиран през 2019 г., когато същият е достигнал 11 443 лица.

**3.12.** Държавите по произход на ГТД, регистрирани по вид сезонна заетост до 90 дни до 2021 г. вкл., са Украйна, следвани от Киргизстан, Молдова и Турция. За 2022 г. гражданите на Киргизстан са най-много и са следвани почти по-равно от Украйна, Молдова и Турция.

През 2023 г. в регистрираната сезонна заетост до 90 дни на 7088 ГТД най-много са на граждани от Киргизка Република -2101, Република Турция - 1422, Република Молдова – 1093, Република Узбекистан – 791 и др.

*Таблица 1* Регистрирана краткосрочна заетост на граждани на трети държави по подадени декларации от работодатели за периода от 2017г. до 31.12.2023г.,

Достъп до пазара на труда по вид достъп	ГТД 2017г.	ГТД 2018г.	ГТД 2019г.	ГТД за 2020г.	ГТД 2021г.	ГТД 2022г.	ГТД 2023г.
Регистрирана СЗ до 90 дни	3547	8443	11443	2512	5268	3902	7088
Регистрирана КЗ до 90 дни	369	643	453	744	902	2046	4224
Регистрирани лица с БП	0	18	104	251	308	202	168

*Източник: АЗ*

**3.13.** Краткосрочната заетост на командировани до 90 дни през последните две години отчита ръст повече от два пъти. Повечето от ГТД са командировани по договори за изпълнение на услуги на територията на страната като са подадени 444 декларации от работодатели за 4224 ГТД. Според произхода си най-много са гражданите на Република Турция (4188), Китай – 25, Косово – 20, Република Сърбия – 18 и др.

**3.14.** Анализът на данните, предоставени от Агенцията по заетостта и Дирекция „Миграция“, МВР, за разглеждания период показва, че получилите достъп до пазара на труда в България ГТД се увеличава ежегодно. Тенденцията, всяка следваща година

получите разрешение/решение за работа да нараства, се запазва дори и в годините на Ковид пандемията.

**3.15.** Според информация, предоставена от Министерство на вътрешните работи, през 2023 г., 40% от ГТД получили достъп до български пазар на труда и започнали работа напускат България през първите шест месеца преди срока на разрешителното за работа да изтече. Според ИСС причините за този висок дял на прекратени разрешителни трябва да бъдат анализирани и да се обсъдят мерки със социалните партньори.

**3.16.** ИСС обръща внимание на изследване<sup>12</sup> относно достъпа до пазара на труда на ГТД г. проведено сред работодатели, работници и служители, НПО и държавни институции, в което са очертани основни проблеми на заинтересованите страни, сред които:

**3.16.1.** Езиковата бариера и затруднената комуникация на работното място както с работодателя, така и с колегите са определени като основна пречка за интегрирането на ГТД на пазара на труда в България, без значение от произход, статут, години и професионален опит.

**3.16.2.** Повече от половината допитани респонденти съобщават за различни форми на несправедливи работни условия или експлоатация, уволняване без предизвестие и без основателна причина, нередовно заплащане, неизплащане на извънредния труд или социални осигуровки, удължаване на работното време и други.

**3.16.3.** Липсва информация в българските посолства/консулски служби относно възможността и условията за работата и живот в България.

**3.16.4.** Сериозен е проблемът с откриването на банкова сметка ГТД, което усложнява заплащането на възнагражденията на мигрантите. Процедурата изисква да имат постоянна адресна регистрация. Има случаи, при които за близо 2 месеца не се изплаща заплата, защото не може да бъде разкрита банкова сметка.

**IV. Държавна политика** в областта на трудовата миграция (органи – национални, европейски)

**4.1.** Държавната политика в областта на миграцията през последните десет години, в зависимост от проблемите на обществото е била насочена към решаването на различни проблеми и към различни групи лица.

---

<sup>12</sup> Достъп до пазара на труда в България на граждани на трети държави, 2020 г. д-р Томев Л., Тодорова Ат., д-р Динев И., Иванова В., Иванова Цв., Атанасов Б. ИССИ [https://drive.google.com/file/d/1jF8Qw8yW\\_PMMbxVtigJx-zwP6IQKIBBN/view](https://drive.google.com/file/d/1jF8Qw8yW_PMMbxVtigJx-zwP6IQKIBBN/view)

**4.2.** През 2010 г. правителството разработи и прие Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011-2020 г.) Целта на стратегията бе създаване на политическа рамка за изграждане на комплексна и устойчива нормативна и институционална основа за гарантиране на успешното управление на законната миграция и интеграцията, и в същото време за превенция и противодействие на незаконната миграция.

**4.3.** В следствие на военните действия в Близкия изток и на множеството лица, търсещи закрила в България, правителството прие Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2015-2020 г.). В тази стратегия целта бе формирането на ефективни и единни национални политики при управлението на миграционните процеси, синхронизирани с миграционната политика на Европейския съюз. В основата на стратегията стои разбирането за феномена миграция като източник на работна сила, необходима за националната икономика, и като потенциална заплаха за сигурността на страната.

**4.4.** Следващата приета стратегия в областта на миграцията е Националната стратегия по миграция на Република България 2021-2025 г. и е насочена към правилното идентифициране на приоритетите на държавата в областта на миграцията. Сред основните цели на стратегията са:

- ✓ да осигурява условия за прием на мигранти, които пристигат легално в страната за целите на работа, обучение или по други причини и имат основание да останат в нея;
- ✓ да участва в процесите на развиване и задълбочаване на партньорството с трети страни и да допринася активно в партньорствата с ключови трети страни на произход;
- ✓ да засили процесите на връщане на чужденци, пребиваващи в страната без правно основание, в съответствие с установените стандарти за защита на правата на човека, както и да засили мерките за предотвратяване на незаконната миграция и за установяване на незаконно пребиваващи на територията на страната.

**4.5.** Приемането на Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност през 2016 г. хармонизира българското законодателство в областта на свободното движение на работници и заетостта на чужденци - граждани на трети държави, на територията на Република България с 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; с 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, и с 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 вътрешнокорпоративен трансфер.

**4.6.** Със ЗТМТМ се въведоха специфични процедури за предоставяне на право на достъп на работници - чужденци от трети държави, до българския пазар на труда, отговарящи на предмета и персоналният обхват на горепосочените директиви и на преместената глава осма от Закона за насърчване на заетостта. В чл.3 от ЗТМТМ е определено, че **политиката в областта на свободното движение на работници, трудовата миграция и интеграцията на чужденци се осъществява в сътрудничество и след консултации с представителните на национално равнище организации на работодателите и на работниците и служителите.**

**4.7.** В България националните органи, отговорни за политиката в областта на трудовата миграция включват няколко институции и организации, които сътрудничат по въпросите на трудовата мобилност, правата на работниците и регулирането на имиграционните процеси.

- Министерство на труда и социалната политика (МТСП), което отговаря за разработването и прилагане на политики, свързани с трудовата миграция, както и за наблюдение и контрол върху спазването на правата на работниците.
- Министерство на вътрешните работи (МВР): Отговаря за регистрацията и контрола на мигрантите, включително издаването на визи и разрешителни за пребиваване.
- Инспекция по труда: Има за задача да осъществява контрол и надзор върху спазването на законовите разпоредби по отношение на работните права, включително правата на мигрантите.
- Агенция по заетостта: Участва в програми за подпомагане на трудовата мобилност, предоставя курсове за професионална подготовка и информация за

работа в чужбина, както и за работещите в България, които са граждани на други държави.

- Национален съвет по трудова миграция и трудова мобилност (НСТМТМ) е консултативен орган към министъра на труда и социалната политика при разработване и осъществяване на държавната политика в областта на свободното движение на работници и трудовата миграция и интеграция на граждани на трети държави. Председател на НСТМТМ е министърът на труда и социалната политика, а членове са представители (заместник-министри/заместник-председатели или главен секретар/административен секретар) на: Министерството на външните работи; Министерството на вътрешните работи; Министерството на образованието и науката; Министерството на земеделието, храните и горите; Министерството на икономиката; Министерството на здравеопазването; Министерството на туризма; Държавна агенция "Национална сигурност"; Държавната агенция за българите в чужбина; десет представители на национално представителните организации на работниците и служителите и десет представители на национално представителните организации на работодателите.

**4.8.** В рамките на Европейския съюз съществуват няколко органа, които имат отношение към управлението на трудовата миграция в контекста на европейското законодателство и политики.

- На първо място е Европейска комисия, която има отговорността на равнище в ЕС за разработването на законодателни предложения и политики, свързани с трудовата миграция, които след това се приемат от Европейския парламент и Съвета на ЕС. Генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“ е отговорна конкретно за въпросите в областта на трудовата миграция.
- Консултативният съвет „Свободно движение на хора“ към ЕК, който е трипартитен орган с участието на представители от държавите-членки обсъжда и дава препоръки по законодателните предложения на ЕК.
- Европейска агенция за граници и брегова охрана (Frontex) подпомага държавите-членки на ЕС в управлението на граничния контрол, включително контрола на миграцията на външните граници на ЕС.

- Европейски орган по труда (ЕОТ) помага за подобряване на сътрудничеството между страните от ЕС, координира съвместни инспекции, извършва анализи и оценки на риска във връзка с трансграничната трудова мобилност и служи като посредник при решаването на спорове между страни от ЕС:
  - помага да се гарантира, че правилата на ЕС за трудова мобилност и координация на системите за социална сигурност се прилагат по справедлив и ефективен начин;
  - улеснява физическите лица и предприятията да се възползват от предимствата на единния трудов пазар;
  - помага на националните органи да си сътрудничат с цел ефективно правоприлагане в областта на труда.

## **V. Законодателна рамка**

**5.1.** Базовата законодателната рамка на действащото национално законодателство в областта на наемането на работа на чужденци - граждани на трети държави включва: Закон за трудовата миграция и трудовата мобилност, Закон за чужденците в Република България, Правилниците по прилагането им и Закон за убежището и бежанците.

**5.2.** Законът за трудовата миграция и трудовата мобилност (ЗТМТМ) определя условията за достъп на граждани на трети държави до пазара на труда в България с цел работа, техните трудови права и задължения, включително правото на труд, право на справедливо възнаграждение, право на здравословни и безопасни условия на труд.

Другите важни обществени отношения, уредени от ЗТМТМ, са: мерките за контрол и превенция на нелегалната трудова миграция, санкциите за работодатели, които наемат нелегално работещи чужденци, функциите на Агенция по заетостта, Министерството на труда и социалната политика и други държавни органи по прилагането на закона, както и реда за сътрудничество с други държави по въпросите на трудовата миграция и трудовата мобилност. Със закона се създава Национален съвет по трудова миграция и трудова мобилност.

**5.3.** Законът за чужденците в Република България определя правния статут на чужденците в България, включително условията и редът, при които работниците - граждани на трети държави, и членовете на техните семейства, както и граждани на трети държави - членове на семейство на български граждани, може да влизат, да пребивават

и да напускат Република България. Законът урежда въпроси като визов режим, регистрация, получаване на разрешителни за пребиваване и работа, семейно съжителство и други аспекти, свързани с пребиваването на чужденци в България.

**5.4.** Законът за убежището и бежанците определя правилата и процедурите за предоставяне на убежище и защита на бежанците в България. Той регулира правата и задълженията на лицата, търсещи убежище, както и процедурите за разглеждане на техните молби за убежище и признаване на бежански статут.

**5.5.** Гражданите на трети държави могат да извършват дейност на територията на Република България, само ако пребивават на законно основание на територията на страната, което се удостоверява със съответното разрешение за пребиваване или разрешение за пребиваване и работа, издадени от Министерството на вътрешните работи, или след издаване на разрешение от изпълнителния директор на Агенцията по заетостта за работа или за извършване на дейност на свободна практика. Достъпът до пазара на труда се разрешава само за заемането на длъжности, за които по закон не се изисква българско гражданство.

**5.6.** Нормативната уредба предвижда **тринадесет режима на достъп до пазара на труда** според полагането на труд или заетостта, която желаят да осъществяват гражданите на трети държави в Република България. В зависимост от крайния акт могат да се обособят два основни режима на достъп на тези лица – **разрешителен и регистрационен**.

**5.7. Разрешителни** са следните режими на достъп до пазара на труда: 1) за заетост във връзка с издаване на “Единно разрешение за пребиваване и работа”; 2) за висококвалифицирана заетост във връзка с издаване на “Синя карта на ЕС”; 3) за сезонна заетост от 90 дни до 9 месеца, 4) за вътрешнокорпоративен трансфер на работници 5) за заетост на командировани работници и служители; 6) за заетост на членове на семейства, получили разрешение за продължително пребиваване и 7) за извършване на дейност на свободна практика.

**5.8.** Компетентен орган за издаване на първите четири разрешения след промените от 2021 г. е Дирекция „Миграция“ на МВР, но след предоставено положително становище на изпълнителния директор на Агенцията по заетостта за достъп до пазара на труда. В последните три случая се издава първо разрешение за работа от изпълнителния директор на Агенцията по заетостта и въз основа на него от Министерството на вътрешните работи се издава разрешението за пребиваване.



**5.9.** Регистрацията на лицата по **регистрационния режим** се осъществява от Агенцията по заетостта за следните категории: 1) заетост на лица с български произход; 2) сезонна заетост до 90 дни, 3) командироване в рамките на предоставяне на услуги на територията на Република България за срок до 3 месеца или 6 месеца; 4) заетост на научни работници за целите на провеждане на научноизследователски проект; 5) заетост на студенти в редовна форма на обучение във висши училища в Република България; и 6) заетост на стажанти.

**5.10.** ЗТМТМ определя и няколко категории чужденци, които могат да работят **без разрешение за работа**, но след деклариране на заетостта от работодателя по ред, определен в Правилника за прилагане на закона. В Териториалното поделение на Агенция по заетостта (дирекция „Бюро по труда“) по месторабота на заетостта се декларира заетостта на следните граждани на трети държави: 1) Членове на семейства по чл. 9, ал. 1, т. 2, 5 и 6 от ЗТМТМ; 2) Чужденци, ползващи се с права по чл. 29, ал. 3 от Закона за убежището и бежанците; 3) Чужденци, ползващи се с права по чл. 44а, ал. 4 от Закона за чужденците в Република България; и 4) Чужденци, ползващи се с права по чл. 25 от Закона за борба с трафика на хора;

За граждани на трети държави с предоставено право на убежище или с предоставена международна закрила в Република България и за членовете на техните семейства, както и такива ползващи се от временна закрила в Република България по реда на Закона за убежището и бежанците не се изисква разрешение за достъп до пазара на труда.

**5.11.** Следва да се отбележи, че **шест на брой са административните органи, ангажирани в процедурите свързани с издаването на разрешителни за пребиваване и работа на чужденци в Република България:** Дирекция „Миграция“ (ДМ) в Министерство на вътрешните работи (МВР); Агенция по заетостта (АЗ) към министъра на труда и социалната политика; Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС); Министерство на външните работи (МВнР); Националната агенция по приходите (НАП); и Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (ИА ГИТ).

**5.12.** Оценката за законодателната рамка, уреждаща отношенията, свързани с трудовата миграция в Република България е, че тя е сравнително сложна и една от най-често изменяните.

Тази динамичност на законодателството е породена, от една страна, от задълженията за следване на насоките, зададени от Европейския съюз, от друга - да отговоря на

националния интерес, както и на променящите се потребности на българското общество и бизнес.

Сложността на материята изхожда и от спецификата на регулираните отношения, а именно такива свързани със законната трудова миграция и трудова мобилност. Тя се отличава от общите разпоредби на българското трудово законодателство поради това, че поставя определени изисквания и ограничения за достъп до пазара на труда за граждани на трети държави.

**5.13.** Въпреки, че от влизане в сила на ЗТМТМ на 21.05.2016 г. са изминали почти осем години, работодателите изпитват перманентни затруднения в разбирането на материята, поради различните видове режими на достъп и заетост, постоянните промени, свързани с усложняване на процеса, наличието на няколко държавни администрации, които администрират процеса, множеството препратки, както и неясно разписаните права и задължения на работодателите, в някои случаи без възможност за практическа реализация.

**5.14.** Правната рамка има за цел да намери баланса между необходимостта от работна ръка и икономически растеж, защитата на правата и интересите на българските работници и служители и рисковете за сигурността, които биха могли да възникнат, ако не се упражнява контрол върху наеманите на работа лица.

**5.15.** Именно намирането на този баланс представлява и най-сложното правно-политическо решение, което трябва да вземе законодателят, което не винаги е успешно. Определянето на формалности и изисквания често се обосновава с необходимостта от обезпечаване на социалната и национална сигурност, без тези формалности и изисквания действително да допринасят за постигането на тези две цели. В същото време обаче те се отразяват неблагоприятно на възможността за наемане на нужните специалисти за българската икономика и оттам – за създаването на конкурентна, иновативна и устойчива икономика.

**5.16.** Следва да се отбележи, че на 11.03.2024 г. Националният съвет по трудова миграция и трудова мобилност одобри с единодушие Проект на План за действие в областта на трудовата миграция - 2024 г. Мерките в плана са разделени на две основни категории – **законодателни и административни.**

**5.16.1.** Законодателните мерки предвиждат на експертно ниво в рамките на Междуведомствена работна група да бъде направен преглед на ЗТМТМ и ЗЧРБ и да бъдат

предложени промени в действащото законодателството, насочени към подобряване условията за достъп на пазара на труда на граждани на трети държави, при отчитане интереса на българския пазар на труда и интереса на българските работници.

**5.16.2.** Сред административните мерки особено място заемат тези, целящи **дигитализирането** на всички процедури по издаване на разрешения за пребиваване и работа и **подновяването на преговорните процеси по сключване на двустранни спогодби** в областта на трудовата миграция с трети държави. С цел насърчаване връщането на наши сънародници, живеещи извън страната и за привличане на квалифицирана работна ръка от трети държави в Плана за действие е предвидено разработването от всички заинтересовани институции, работодателите, синдикалните организации и представителите на органите на местно самоуправление на **Национална програма за популяризиране на България като добра дестинация за работа.**

## **VI. Спогодби с трети страни** в областта на трудовата миграция

**6.1.** Двустранните междуправителствени Спогодби за регулиране на трудовата миграция са насочени към привличане на граждани от трети държави за българския трудов пазар. Наред със ЗТМТМ спогодбите предоставят допълнителна възможност в помощ на българската икономика за осигуряване на заетост на граждани извън ЕС. В областта на трудовата миграция Република България има подписани спогодби с четири държави – Държавата Израел, Република Молдова, Република Армения и Република Грузия.

**6.2. Спогодбата** между правителството на Република България и правителството на Държавата **Израел** е в сила от 2011 г. и е за **посредничество и временна заетост** на граждани на двете държави. Целите на тази Спогодба са:

- Да се осигури законен, справедлив и добре информиран процес за квалифицирани работници, наети за временна заетост в съответствие с принципите, заложи в тази Спогодба и да се предотвратят незаконните такси и плащания;
- Да се създаде рамка за обмен на необходимата информация и текущо сътрудничество между Договарящите страни относно заетостта на чуждестранните работници;
- Да се осигури сътрудничество между Договарящите страни относно набирането, подбора, назначаване, пристигането, заетостта и завръщането на работниците след временната им заетост;

- Да се насърчи защитата на трудовите права на работниците от едната държава, които извършват временна работа в другата държава през целия процес на набиране, подбор, назначаване, пристигане, заетост и завръщане.

**6.3.** В областта на социалната сигурност се прилага **Спогодбата** между Република България и Държавата Израел за **социална сигурност**, подписана в Йерусалим на 25 март 2008 г. Спогодбата е подписана за период от три години и се подновява автоматично за следващи периоди от по една година.

**6.4.** Спогодбата между правителството на Република България и правителството на Република **Молдова** за регулиране на **трудова миграция** е в сила от 11 септември 2018 г. Компетентни институции по изпълнение на Спогодбата са Агенцията по заетостта към министъра на труда и социалната политика за Република България и Националната агенция по заетостта за Република Молдова.

По тази Спогодба няма квоти, както и ограничения за наемане на работници за определени икономически сектори.

В Спогодбата са разписани процедурите относно:

- посредничеството за наемане на работниците мигранти, условията на труд и социалните права на работниците мигранти на територията на приемащата държава, които трябва да бъдат еднакви с тези на местните работници;
- индивидуалните срочни трудови договори се сключват на български и румънски език и копие от тях се изпраща до Компетентната институция. С подписването на индивидуалния трудов договор работниците мигранти подписват и декларация, с която се задължават да се завърнат на територията на изпращащата държава при изтичане на срока на законното им пребиваване и да представят лично паспорта си пред консулската служба на приемащата Страна в рамките на един месец след завръщането си;
- трудовите възнаграждения на работниците мигранти и условията на труд се определят в сключените индивидуални трудови договори и са в съответствие със законодателството на приемащата държава, приложимо към местните работници със същата професия и квалификация.

**6.5.** Относно **социалната сигурност** на работниците мигранти се прилага Договорът между Република България и Република Молдова за социално осигуряване, подписан на 5.12.2008 г. и е в сила от 1.09.2009 г.

Срокът на Спогодбата е пет години, като действието ѝ се продължава автоматично за последващи периоди от по три години. Предвидени са възможности за всяка от Страните да може да спре изцяло или частично прилагането на Спогодбата за определен период, когато се засяга националната сигурност, общественият ред или общественото здраве.

*Графика 7* Действие на междуправителствената Спогодба с Република Молдова, 2019 - 2023 г.



*Източник:* Агенция по заетостта

За четирите години действие на Спогодбата в Агенцията по заетостта са подадени 494 оферти от български работодатели с 2681 свободни работни места, а наетите лица са 327. Интересът на работодателите за наемане на граждани от Република Молдова е бил най-голям в първата година от подписването на Спогодбата. През 2019 г. подадените от работодателите оферти са 245, със свободни 1257 работни места и 121 лица са наети или 10% от необходимите. От графика 7 ясно се вижда как всяка следваща година броят на офертите, както и на броя желаещи молдовски граждани да започнат работа по условията на Спогодбата намалява.

**6.6.** Спогодбите с Република **Армения** и Република **Грузия**, които са влезли в сила съответно от 9.10.2018 г. и 5.11.2019 г., **все още не са действащи**, въпреки предприетите действия от българска страна. Причините, поради които не е възможно прилагането им,

са липса на изготвени процедурни правила и липса на междуправителствени договорености в областта на социалната сигурност.

## **VII. Действия, предприети за опростяване и ускоряване на процедурите за внос на работници и висококвалифицирани кадри от трети страни за нуждите на българския бизнес**

**7.1.** Законът за трудовата миграция и трудовата мобилност (ЗТМТМ) влезе в сила от 21 май 2016 г. и от неговото приемане до края на 2023 г. е изменян седем пъти. Някои от промените са следствие от ангажимента на държавите-членки да хармонизират националните си законодателства с новата директива - Директива 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 „au pair“.

**Повечето от промените на нормативната уредба са направени с цел облекчаване на процедурите за достъп до пазара на труда и намаляване тежестта за бизнеса – административна или финансова.**

**7.2.** Първото изменение на ЗТМТМ е направено едва няколко месеца след влизането му в сила. Още същата година, по искане на работодателите, измененията са насочени към две групи работници, граждани на трети държави – работници, кандидатстващи за т.н. „Синя карта на Европейския съюз“ и сезонните работници. Една от основните промени е свързана с **намаляването на таксата за издаване на разрешително за работа от 400 лв. на 100 лв., както и с неговото продължаване,** съгласно чл. 7, ал.8 от закона. С тази промяна финансово се облекчават българските работодатели, които желаят да наемат работници, граждани на трети държави. Изключения, по отношение на размера на таксата, има за два вида разрешения: за командирован или изпратен работник или служител от трета държава (чл.41,ал.4) и за извършване на дейност на свободна практика (чл.45,ал.3), за които таксата остана 400 лв.

**7.3.** Следващото изменение на ЗТМТМ е насочено към: висококвалифицирани специалисти, сезонни работници, научните работници, стажанти, лицата с доказан български произход и чужденците, жертви на трафик на хора. Със закона за изменение и допълнение на ЗТМТМ са извършени промени в Закона за чужденците в Република България, Закона за българските лични документи, Закона за борба с трафика на хора,

Закона за предучилищно и училищно образование, Закона за младежта, Закона за обществените поръчки и Закона за насърчаване на заетостта.

**Ключови промени има и в няколко алинеи на чл.7** от ЗТМТМ като най-значимата от тях е в ал. 1, т.2, с която се **увеличава процентът на наетите по трудово правоотношение граждани на трети държави работещи** за местния работодател спрямо българските граждани, граждани на други държави-членки на Европейския съюз, на държави - страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария. Процентът на наетите граждани на трети държави да бъде 20 на сто от средносписъчната численост на наетите по трудово правоотношение български граждани в предходните 12 месеца, а за малките и средни предприятия по смисъла на чл. 3, ал. 1, т. 1 от Закона за малките и средните предприятия - 35 на сто. В изменения и допълнен ЗТМТМ са отстранени несъответствията в разпоредбите, касаещи командироването и изпращането на чужденци в България. Тяхното уеднаквяване е постигнато и чрез допълване на дефиницията за "командирован или изпратен работник или служител в рамките на предоставяне на услуги" в Допълнителните разпоредби на ЗТМТМ (§1, т.8).

С промени в чл. 9 се **разшири кръгът на лицата, граждани на трети държави, за които не се изисква разрешение за достъп до българския пазар на труда**, по ред, определен в правилника за прилагане на закона.

**Съкратиха се и сроковете** за издаване на решение за ЕРПР и за СК на ЕС, съответно от 30 на 20 дни и от 30 на 15 дни.

**7.4.** На 26 февруари 2021 г. Народното събрание прие Закон за изменение и допълнение на Закона за чужденците в Република България, с който бяха направени съществени промени и в Закона за трудовата миграция и трудовата мобилност, а с това и в режима за издаване на разрешения за пребиваване и работа на граждани на трети държави. Промените в ЗЧРБ и ЗТМТМ, свързани с режима за издаване на разрешения за пребиваване и работа на граждани на трети държави, влязоха в сила от 1 юни 2021 г. Основна характеристика на тези промени е, че голяма част от уредбата, предвидена в ЗТМТМ и правилника за неговото прилагане се премести в ЗЧРБ. Друга промяна е свързана с въвеждането на единна процедура за издаване на:

- Разрешение за продължително пребиваване и работа тип „Единно разрешение за пребиваване и работа“;

- Разрешение за продължително пребиваване с цел сезонна заетост;
- Разрешение за продължително пребиваване и работа тип „Синя карта на ЕС“;
- Разрешение за лице, преместено при вътрешнокорпоративен трансфер.

Заявление за издаване на тези разрешения се подават в дирекция „Миграция“ или в отдел/сектор/група „Миграция“ при областните дирекции на Министерството на вътрешните работи (чл. 24и, ал. 4, чл. 24к, ал. 7, чл. 33к, ал. 3 и чл. 33п, ал. 4 ЗЧРБ).

**Отпадна изискването чужденецът да е извън територията на страната при първоначално или последващо кандидатстване за разрешение тип „Единно разрешение за пребиваване и работа“, когато той е с разрешено право на пребиваване в страната (чл. 24и, ал. 3 ЗЧРБ).**

С промяната в разпоредбата на чл. 24и, ал. 2 ЗЧРБ се удължи срокът, за който се издава този вид разрешение на три години, но не повече от продължителността на срока на трудовия договор.

**Отпадна изискването работодателят да предоставя обосновка и да прави пазарен тест за наемане на работника или служителя на работа (чл. 24к, ал. 8 ЗЧРБ).**

С промяна на разпоредбата на чл. 28 ЗТМТМ отпадна и предвиденото задължение за работодателя да уведомява Агенцията по заетостта за всяка промяна на обстоятелствата, свързани с предоставеното на работника или служителя наето жилище. През 2021 г. се въвеждат измененията на разпоредбата на чл. 7 ЗТМТМ, с които отпада изискването за извършване на т. нар. „пазарен тест“ преди наемането на работа на гражданин на трета държава, но не за всички видове разрешения.

**7.5.** Направените през 2022 г. промени<sup>13</sup> в ЗТМТМ са свързани с **прецизиране текстовете за командироване на ГТД на територията на страната и със заетостта на ГТД, получили временна закрила съгласно Директива<sup>14</sup> 2001/55/ЕО на Съвета.**

**Последните промени в ЗЧРБ<sup>15</sup> са насочени основно към облекчаване на процедурата за кандидатстване за разрешение за пребиваване и работа тип „Синя карта на ЕС“ като същите са направени в началото на 2023 г. Една от промените е свързана с**

<sup>13</sup> ДВ, бр. 41 от 03 Април 2022 г.

<sup>14</sup> Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 година относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите-членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием

<sup>15</sup> изм. и доп. ДВ, бр.8 от 25 Януари 2023г.



**продължителността на заетостта на висококвалифицираните работници – съкращаване на срока от 24 на 12 месеца, през който работникът или служителът следва да упражнява висококвалифицираната заетост, за която му е издадено разрешението за пребиваване и работа, само на територията на Република България. По искане на организация на компаниите от ИКТ.**

**С допълнение в разпоредбата на чл. 33к, ал. 1 и създаването на нова т. 2 ЗЧРБ към лицата, на които може да бъде издадено разглежданото разрешение за пребиваване и работа, когато отговарят на условията за това, към притежателите на виза и разрешение за продължително пребиваване, се добавят и лицата, на които е предоставена международна закрила в Република България или държава-членка на Европейския съюз, по смисъла на Закона за убежището и бежанците.**

**Промяната на чл. 33к, ал. 2 ЗЧРБ увеличава срока, за който се издава разрешението от 4 на 5 години. С разпоредбата на чл. 33ф ЗЧРБ се уреди възможността за краткосрочна мобилност (командироване) на притежателя на СК на ЕС, издадена от една държава-членка, в друга за срок до 90 дни в рамките на период от 180 дни с цел извършване на конкретна служебна работа.**

**С промяната на чл. 33к, ал. 3 от ЗЧРБ отпадна изискването, когато заявлението за издаване на разрешение е подадено от чужденец, то да бъде подписано и от работодателя.**

### **VIII. Основни предизвикателства за бизнеса, свързани с процедурите по достъп на лица от трети страни до трудовия пазар**

**8.1.** През последните години нормативната уредба постепенно се подобрява, но компаниите не усещат реално и чувствително облекчаване на процеса, поради което темата остава чувствителна и от особена важност за бизнеса.

**8.2.** Спецификата на регулираните отношения, различните режими на достъп до пазара на труда и множеството изисквания към задължените субекти затрудняват не само работодателите, но и контролните органи по прилагане на трудовото законодателство, в лицето на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“.

**8.3.** Основните проблемни области в това отношение са свързани, от една страна, с дългите и сложни процедури - предварителен подбор и събиране на множество документи, интервю, настаняване и пр., организацията на разрешителните режими и текучеството, признаване на квалификации и опит, езикови умения и др. От друга страна,

като пречка се идентифицират трудностите при свързването на кандидатите за работа от трети държави с потенциалните работодатели в България, липсата на структурирана информация за профилите на чужденците. Успешната реализация на процесите изисква едновременно правилното планиране на отделните стъпки, много добро познаване на нормативната уредба, както и отделяне на значителен времеви, финансов и човешки ресурс от страна на работодателите, а това в повечето случаи не е по силите им.

Илюстрация на тези проблеми е и пропуснатата възможност за интегриране на бежанците от Украйна в българския пазар на труда.

**8.5.** Емпиричните проучвания в тази насока имат за цел да съберат, систематизират и анализират информация, която да даде яснота относно отношението на работодателите към процеса на наемане на работници – граждани на трети държави и да се идентифицират основните проблеми и пречки за ефективното им привличане, интегриране и задържане на пазара на труда.

**8.6.** Представителните организации на работодателите на национално равнище редовно провеждат различни инициативи и анкети за сондиране на мнения от техните членове, експерти и други заинтересовани лица, а също така събират и експертни становища относно предизвикателствата, с които се сблъскват при наемането на работа на граждани на трети държави.

**8.7.** В рамките на различни тематични дискуссионни срещи с широк кръг участници представители на компетентните институции, социалните партньори и на бизнеса се идентифицират редица специфични проблеми в процедурите, които се прилагат към регламентирането на достъпа до пазара на чужденци от трети страни.

**8.8.** Сложната нормативна уредба, наличието на множество препратки и взаимовръзки води до неразбиране на процесите и затруднения при внасянето на висококвалифицирана работна сила. За работодателите няма ясно разписани права и задължения, което действа демотивиращо за вземане на решение за наемане на граждани на трети държави, с оглед на финансовите и административни тежести, които поемат, както и риска, че могат да им бъдат наложени санкции на формално основание, поради неясна нормативна уредба.

**8.9.** Справка от Изпълнителна Агенция „Главна инспекция по труда“<sup>16</sup> показва, че за периода 2013-2023 г. констатираните нарушения, свързани с трудовата мобилност на

---

<sup>16</sup> Писмо Изх. N 24007931 от 06.02.2024 г. на изпълнителния директор на ИА „ГИТ“

чужденци са 3084 броя, като всички те са на формални основания и няма констатирани нарушения, свързани с условията на труд, включително здравословните и безопасни условия на труд. Почти една трета от нарушенията са за не уведомяване на Инспекцията по труда за датата на действително започване на работа на чужденеца.

**8.10.** Понастоящем процедурите са твърде детайлизирани и бюрократични, поради обстоятелството, че по тях взаимодействат няколко компетентни държавни структури, без да е изяснено коя е водещата институция, регулираща процесите. Пряка последица от това е липсата на гъвкава координация между администрациите на различните институции, както и лошата комуникация със заинтересованите лица.

**8.11.** Все още като проблем се идентифицира липсата на единно звено, където документацията да постъпва и да се проверява едновременно от всички компетентни структури, без да е необходимо нормативно да се регламентират вътрешно-координационните срокове за препращане на документите между отделните институции. Като препоръка се посочва организирането на административната процедура на принципа „едно гише“, т.е. на едно звено за обработка на заявлението и документацията.

**8.12.** Към настоящия момент процедурата за издаване на разрешения за работа включва препращане на документи между различни компетентни органи, което довежда до забавяне и неефективност и прави същата неконкурентна спрямо облекчените и дигитализирани процедури в други държави-членки на ЕС. Това води до затрудняване на привличането на работници от трети страни.

**8.13.** Проблем представляват и ограничителните квоти, определени в ЗТМТМ, които поставят изискването за процентно съотношение на чужденците спрямо общия брой наети лица (не повече от 20 на сто от средносписъчната численост на наетите по трудово правоотношение, а за малки и средни предприятия - 35 на сто). Понастоящем този критерий е поставен, без да следва някаква социална или икономическа необходимост и в условията на дефицит на работна ръка се явява безцелна административна пречка пред работодателите. Той не допринася за по-високата заетост сред българските граждани. В някои държави-членки като Швеция няма подобни ограничения, което директно им дава конкурентно предимство, а в други като Германия тези квоти се различават в зависимост от професията или отрасъла.

**8.14.** Броят на издадените разрешения тип „Синя карта на ЕС“ непрекъснато нараства последните години, но въпреки това е твърде малък на фона на потребностите на бизнеса,

което показва и недостатъчен интерес за работа в България от страна на висококвалифицираните граждани на трети държави.

**8.15.** Съществена слабост при кандидатстването за „Синя карта на ЕС“ представлява и изискването за удостоверяване на професионален опит и умения на работника с официални документи, издадени от компетентен орган. От една страна, не във всяка държава съществува официално документиране на придобит опит и компетентности и подобно документиране далеч не се осъществява за всяка придобита компетентност. Директива (ЕС) 2021/1883<sup>17</sup> не изисква доказването на професионалния опит да става с официален документ, като нейната цел е облекчаване на възможността за доказване на професионален опит. Подобно фрагментиране, представлява тежест за работодателите и кандидатите за работа, като поставя пречка пред наемането на висококвалифицирани кадри чрез налагането на едно формално ограничение. Следва да се има предвид, че за повечето държави, с които нямаме спогодба за освобождаване от легализация, за да се признае един документ в Република България, той трябва да е апостилиран, ако държавата е член на Хагската конвенция, или да е легализиран, ако не е член на Хагската конвенция. При положение, че този документ – напр. трудова книжка или съответния аналог, не се счита за официален документ, той няма да подлежи на легализация/апостилизация от съответната държава и ще бъде неприложим към производството в България за издаване на „Синя карта на ЕС“.

**8.16.** Предварителният подбор играе важна роля в процеса на наемане на работа на ГТД и най-вече **при идентифициране на подходящия кандидат**. Тук „подходящия кандидат“ следва да се разглежда комплексно, от една страна - от гледна точка на умения и опит, от друга – да отговаря на всички законови изисквания, в т. ч. осигуряване на необходимите документи, от трета страна – сигурност и надеждност при задържането му на работа след пристигане в страната. Предварителният етап (етапът на предварителен подбор и подготовка на документите преди подаване на заявленията) често бива подценяван от институциите, а той е един от най-дългите и ключови за успешната реализация на процедурите. Ето защо, липсата на структурирана информация за профилите на чужденците на институционално ниво създава трудности при свързването

---

<sup>17</sup> Директива (ЕС) 2021/1883 на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2021 година относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на висококвалифицирана трудова заетост и за отмяна на Директива 2009/50/ЕО на Съвета

на кандидатите за работа от трети държави не само с потенциалните работодатели в България, но с подходящата за тях заетост.

**8.17.** Като проблем следва да бъдат посочени и някои несъгласувани помежду си изисквания на различни закони, които създават ненужен административен „водовъртеж“ или създават трудности от практическо естество, като например:

**а. изискването за осигурено жилище и адресна регистрация на лицето месеци преди да е получило разрешение за пребиваване.**

Това изискване трябва да е изпълнено преди стартиране на официалната процедура пред компетентните органи. Практически това означава, че кандидатът за работа - гражданин на трета държава, действайки от разстояние, трябва да наеме жилище дългосрочно, както и да осигури от собственика декларация за предоставен адрес, без да е наясно дали ще получи разрешение за пребиваване и работа – процес, който отнема много време и е почти невъзможен без съдействието на бъдещия работодател. Необходимостта от адресна регистрация на работника в България, месеци преди лицето да е получило одобрение за пребиваване в страната е неоправдано и е свързано с високи и ненужни разходи на работодателите за предварително осигуряване на жилища на работниците.

**б. кратки срокове за кандидатстване за виза Д**

Кратките 20-дневни законово установени срокове за кандидатстване за издаване на виза Д често не могат да бъдат спазени, поради липса на приемни часове в консулствата, водещо до известно забавяне при насрочване на интервюта за визи в консулствата. Отделно Наредбата за условията и реда за издаване на визи и определяне на визовия режим не допуска изключения от изискването за лично явяване при подаване на заявление за издаване на виза за дългосрочно пребиваване.

**в. невъзможност за промяна на длъжността на работника притежател на „Синя карта на ЕС“.**

Липсата на изрично уредена процедура за промяна на заеманата позиция в рамките на фирмата (израстване в кариерата), е проблем за работодателите, свързан с отлив на кадри, докато същевременно друг работодател може да привлече работника на друга позиция и по-висока заплата.

**г. Липса на изрично предвидена възможност за разрешение за достъп до пазара на труда за чужденци от трети страни, зети при предприятия за временна работа:**

Законът не забранява предоставяне на разрешение за достъп до пазара на труда на чужденец от трета държава, сключил трудов договор с предприятие за осигуряване на временна работа, регистрирано по българското законодателство. Въпреки това, липсата на изрично предвидена процедура, по която да става това, прави невъзможно чужденците и работодателите да се възползват от тази възможност. Подкрепата, която агенциите за подбор на персонал могат да окажат на бизнеса, на този етап се ограничава до търсене и подбор на кандидати за работа от трети страни, както и съдействие по издаване на нужните разрешителни - процес, отнемащ няколко месеца. Имайки предвид ползите от услугата по временна заетост, смятаме, че промени в насока условията и реда за извършване на дейност по осигуряване на временна работа и по-конкретно спрямо работници граждани на трети страни ще донесе повече гъвкавост за бизнеса и ще спомогне за намаляване недостига на кадри.

**д. Липса на ясно определени права и задължения, срокове и начин на взаимодействие между компетентните органи:** Това може да доведе до объркване и затруднения в реализирането на правата на работниците и работодателите.

Работодателите сигнализират, че макар и да има предвидена правна възможност за притежателите на разрешения тип „Синя карта на ЕС“ да сменят работодателя след изтичане на първите 12 месеца на висококвалифицирана заетост и след подаване на уведомление по образец до дирекция „Миграция“ от новия работодател, то тази възможност се оказва неприложима на практика. Липсва разписана процедура, по която да става това, поради което е невъзможно чужденците и работодателите да се възползват тази възможност. Отделно, освен въпросите, свързани с прецизиране на сроковете и документите, които трябва да представи новия работодател, неясен остава и въпросът следва ли притежателят на „Синя карта на ЕС“ да се регистрира като безработно лице в Агенция по заетостта в междинния период между прекратяване на предходния трудов договор и сключването на новия / започване на изпълнение по същия, за да избегнат негативни последици, включително отнемане на разрешението за пребиваване / отказ за подновяването му.

**е. Липса на възможност за здравно осигуряване за сезонните работници и притежателите на "Единно разрешение за пребиваване и работа":** Това затруднява привличането на квалифицирани работници. Работодателите споделят, че предпочитат

да осигуряват здравно работниците си вместо да плащат по-малко за медицински застраховки.

**ж. Разминаването в срока за виза и срока на трудовия договор за сезонна заетост до 90 дни създава проблем за пълноценното използване на достъпа до заетост.**

**з. Затруднена обратна връзка между институциите в процеса на издаване на разрешения за работа:** Необходимо е да се работи по дигитализацията на процесите, за да се подобри комуникацията между компетентните органи.

**и. Изискване за заплащане по банков път и откриване на банкова сметка на чужденци при краткосрочна заетост.** Откриването на банкова сметка от чуждестранни лица представлява дълъг процес, свързан също така със заплащане на значителни такси от страна на бъдещия титуляр, които се заплащат за извършване на проучвания, които са задължение на банката.

**8.18.** Следва да се обърне внимание, че към настоящия момент в Народното събрание има внесени два законопроекта за изменение и допълнение на Закона за чужденците в Република България – един, внесен от група народни представители, и един внесен на 22.03.2024 г. от Министерски съвет, голяма част от предложенията в които могат да се отчетат като положителни и отговарящи на проблемите на работодателите.

**8.19.** Въпреки това, ИСС намира за наложително всички законодателни изменения в областта на трудовата миграция, които се разработват от различни институции, да бъдат разглеждани едновременно, за да се избегне риск от непоследователност, противоречивост и правна несигурност за задължените лица.

**8.20.** Предвижданите законодателни промени на национално ниво следва да отчитат и тенденциите, предложенията и законодателните процеси инициирани на ниво ЕС. Едно от законодателните предложения, внесени от Европейската комисия, и което предстои да бъде официално прието както от Съвета, така и от Европейския парламент, е за актуализиране на Директивата за единното разрешение за пребиваване и работа<sup>18</sup>. Основните предложения са свързани с възможността притежателите на единно разрешение да сменят работодателя си, при условие че компетентните органи бъдат

---

<sup>18</sup> Директива 2011/98/ЕС относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава-членка и относно общ набор от права за работници от трети държави, законно пребиваващи в държава-членка.  
[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0140\\_BG.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0140_BG.html)

уведомени за това, както и определянето от държавите членки на минимален период от време, през който притежателят на единно разрешение трябва да работи за първия работодател. В случай че, загубят работа работниците от трети държави да имат право да останат на територията на държавата членка, ако общият период на безработица не надвишава три месеца по време на срока на валидност на единното разрешение или шест месеца след два месеца от разрешението. Разширяването на правото на пребиваване и намирането на нов работодател е предложено с цел да улесни чужденците да останат в ЕС, макар и в по-малка степен, отколкото се предлага на висококвалифицирани работници, притежаващи синя карта на ЕС. Независимо от това, в единия от законопроектите за изменение и допълнение на ЗЧРБ, в уредбата на Единното разрешение за пребиваване и работа се предлага изричен нов текст, според който „с прекратяване на трудовото правоотношение се прекратява и правото на пребиваване“.

**8.21.** По-голямо опростяване и дигитализацията би могла да спомогне за повишаване на ефективността на процедурите за кандидатстване за разрешителни. По този начин ще се постигне по-лесен обмен на документи между органите и намаляване на сроковете за вътрешни проверки.

**8.22.** В тази връзка от Министерството на електронното управление се разработва платформа за производство и издаване на разрешения за работа /ППИР/, която ще представлява централизирана уеб-базирана система, предвиждаща електронно движение и разпределение на досиетата и възможност за едновременна работа с тях; автоматизирани проверки в други системи; изцяло електронна комуникация на работодателите в администрациите (създаване на единен профил на работодателя); възможност за колективно подаване на заявления, за наемане на цели екипи и т.н.

**8.23.** В заключение, цялата дигитализация на процеса и създаване на т.нар. one-stop-shop, както за работодателите, така и за търсещите работа, ще допринесе чувствително за оптимизиране на процедурата, но законодателно тези процеси трябва да предхождат стартирането на платформата, което се очаква да се случи най-късно през април 2024 г.

**8.24.** Както е отбелязано по-горе, темата, свързана с достъпа на бежанци от Украйна до българския трудов пазар, е от ключово и все по-нарастващо значение за българските работодатели в различни сфери на дейност. Същевременно тази тема е важна за цялото общество и за самите бежанци от Украйна и ще доведе до по-устойчива и иновативна икономическа среда, от която полза ще имат всички.



**8.25.** Войната в Украйна напомни колко важно е да има работещи механизми за прием на бежанци в България и за интегрирането им в социално-икономическия живот на страната. Важно бе от самото начало те да бъдат посрещнати така, че да не са в тежест на българската икономика, а напротив, да могат да допринасят за нейното развитие и добавена стойност.

На фона на безпрецедентния недостиг на кадри бяха изпуснати възможности. Голяма част от бежанците от Украйна напуснаха България и се ориентираха към други страни от ЕС, където да се установят и работят.

От този неуспех трябва да бъдат направени изводи и да бъдат предприети мерки, които да подобрят системата и организацията, свързани с приобщаването на бежанците към пазара на труда. По данни, предоставени от правителството и налични на Портала за оперативни данни<sup>19</sup> на Международния комисариат за бежанците към ООН, броят на лицата в България, ползващи се от временна закрила по Закона за убежището и бежанците или със закрила по подобни национални схеми към края на декември 2022 г. е бил 149 268<sup>20</sup>. През цялата 2023 г. българското правителство е предоставило или подновило статута за временна закрила на около 66 200 граждани на Украйна, а към края на декември около 52 000 от лицата със статут на временна закрила са останали в страната, най-вече от региона на Одеса и източните части на Украйна.

Това е един голям резерв от налични таланти, които могат да са от полза за икономиката като цяло. Голяма част от тях са в трудоспособна възраст, специалисти в различни направления и области, с различни компетенции и квалификации, за които работодателите реално нямат никаква информация. Така всички - ние като общество, и самите бежанци, губим от техния нереализиран човешки потенциал.

**8.26.** Сериозен проблем е липсата на единен регистър на бежанците - работодателите нямат информация колко бежанци има в България, къде са разселени, каква квалификация имат, колко от тях работят, къде работят и пр.

Ето защо е необходима информация за профилите на бежанците: образование, квалификация, умения, за да се свържат по-лесно работниците с подходящата за тях

---

<sup>19</sup> [Situation Ukraine Refugee Situation \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/situations/ukraine/)

<sup>20</sup> Тези цифри може да включват множество регистрации на едно и също лице в две или повече държави; регистрации, които остават непълни по различни причини, или регистрации на бежанци, които са се придвижили нататък, включително извън Европа

заетост. Обхватът на тези структурирани данни не би следвало да се ограничава само до бежанците от Украйна, а да включва всички бежанци на територията на Република България с получен статут по Закона за убежището и бежанците.

**8.27.** Постоянното разселване на бежанците от Украйна не даде възможност на много от тях да се задържат дълго на една работа, особено такава, която съответства на тяхната квалификация, за да упражняват достоен труд и да бъдат максимално полезни на обществото.

**8.28.** Липсата на възможност на бежанците получили статут на временна закрила по смисъла на Закона за убежището да кандидатстват за разрешение за пребиваване и работа „Синя карта на ЕС“ е друг проблем, с който се сблъскват работодателите от високотехнологичния сектор. Статутът на временна закрила дава много права, но той е кратък и независимо от неколкочкратното продължаване на временната закрила, тя предстои да отпадне, без да е намерено адекватно решение какво ще стане с тези лица и какви са техните възможности за задържането им на пазара на труда. Подобно ограничение няма за лицата, на които е предоставена международна закрила, за което липсва каквато и да е социална или икономическа обосновка. С получаването на синя карта, висококвалифицираните специалисти стават по-видими за работодателите, а това улеснява участието им на пазара на труда, благоприятства интеграцията им и тяхната финансова независимост.

**8.29.** Като проблем работодателите и самите бежанци идентифицират процесът на признаване на дипломи и квалификации. Без признаване на квалификациите на гражданите на трети държави, често се налага те да заемат работни места под нивото на своята квалификация.

Необходимост има и от по-бързо признаване на дипломите и подкрепа от страна на компетентните институции за регулираните професии, особено в сектор здравеопазване, където има огромен недостиг на кадри – лекари и медицински сестри.

Още от април 2022 г. Европейската комисия прие Препоръка<sup>21</sup> относно признаването на квалификациите на лицата, бягащи от руското нашествие в Украйна. Тази препоръка има за цел да се помогне на украинските бежанци да намерят възможност за пълноценна заетост и да им се помогне да се интегрират. Много държави-членки вече са предприели

---

<sup>21</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32022H0554>

стъпки по прилагане на препоръката, като по този начин взимат предимство в привличането на таланти. Пример в това отношение е Латвия, където са предприети мерки, чрез които на украинските медицински специалисти се позволява да работят под наблюдение в Латвия, преди квалификациите им да бъдат официално признати.

**8.30.** Следва да се отчете, че е нужна по-активна и по-цялостна политика за интеграцията на украинските бежанци на българския пазар на труда, като по този начин българската икономика да се възползва максимално от техния потенциал, като се изостави подхода за правене на промени „на парче“, както и различни спорадични инициативи, които не могат да постигнат желаните ефекти.

В горния смисъл е важно да има и по-добра координация между българските институции и хуманитарните партньори по отношение осведомеността и предоставянето на информация за различните инициативи и програми, включително предоставяне на информация от неправителствените организации за различните програми за заетост и обучение на бежанци на Агенцията по заетостта, насочването им за регистрация към териториалните подразделения на Агенцията по заетостта (бюрата по труда) и т.н.

**8.31.** Би следвало да се преразгледа задължението на работодателите да уведомяват ИА ГИТ в седемдневен срок от постъпване на работниците, когато са лица със статут на временна закрила по Закона за убежището и бежанците. Този статут автоматично дава на лицата достъп до трудовия пазар у нас и техните трудови права се считат приравнени с тези на граждани на ЕС. Изискването за уведомяване противоречи на една от основните цели на европейската директива за временна закрила - да се сведат до минимум формалностите за тези хора поради спешността на ситуацията. Неяснотата на разпоредбата по отношение на това кои са адресатите и, както и липсата на информация за това задължение в информационните материали и сайтове с отделните стъпки по процедурите, стана причина за налагане на имуществени санкции на работодатели и организации, наели на работа бежанци от Украйна със статут на временна закрила.

Следва да се отбележи, че с приемане на промените в Кодекса на труда относно Единния електронен трудов запис, в сила от 01.06.2025 г., в Регистъра на заетостта, воден от НАП вече ще се предоставят данни и за началото на изпълнение на трудовия договор, поради което подобен тип справки биха могли да се предоставят и служебно (например в Средата за междурегистров обмен (Regix)).

**8.32.** В заключение, добрата правна рамка, която да позволява лесното привличане и наемане и задържане на висококвалифицирани служители ще допринесе както за компенсиране на недостига на опитни кадри във всички стопански сектори, така и за възможността да се упражнява достойна заетост и за позиционирането на страната ни като привлекателна дестинация за работа и живот.

/п/

**Зорница Русинова**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ**