



**БЕЖАНЦИТЕ В БЪЛГАРИЯ:
ПАЗАР НА ТРУДА И
БЮДЖЕТНИ РАЗХОДИ**

БЕЖАНЦИТЕ В БЪЛГАРИЯ: ПАЗАР НА ТРУДА И БЮДЖЕТНИ РАЗХОДИ

Албена Николова
Нина Черничерска

Всички права запазени. Ползвателите могат да свалят в електронен вид, да разглеждат на екран, да разпечатват и да копират това изследване за лични, образователни или други некомерсиални цели, като не се разрешава препродажбата или разпространението на материала, както и компилирането и създаването на производни материали на негова основа.

Интерпретациите, мненията и изводите, представени в това изследване, принадлежат изцяло на авторите и може да не съвпадат с тези на Министерството на финансите.

Съдържание

1	Цел на анализа	4
2	Понятия, дефиниции и източници на данни	6
3	Брой и характеристики на лицата, търсещи закрила в България	9
3.1	Брой и характеристики на търсещите закрила лица	9
3.2	Общ брой и структура на взетите решения от ДАБ за лицата, потърсили закрила	12
3.3	Брой и характеристики на лицата, получили закрила	13
4	Подпомагане и издръжка на лицата, търсещи закрила в България	16
4.1	Социално подпомагане на получилите статут на бежанец или хуманитарен статут	16
4.2	Бюджетни разходи за интеграция на получилите статут и издръжка на търсещите закрила в страната	20
4.3	Европейски фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ)	23
5	Международни сравнения	24
6	Оценка за влиянието на лицата, получили статут на бежанец или хуманитарен статут, върху пазара на труда в България	25
6.1	Допускания и методология	25
6.2	Сценарии за ефектите от интеграцията на бежанците на пазара на труда	27
7	Бюджетни ефекти от увеличения бежански поток	30
7.1	Допускания и методология	30
7.2	Оценка на краткосрочните ефекти върху бюджетните параметри при реализирането на реалистичния и хипотетичния сценарии	31
8	Изводи	34

Списък на съкращенията

АЗ	Агенция по заетостта
ГМД	Гарантиран минимален доход
ДАБ	Държавна агенция за бежанците
ЗИХУ	Закон за интеграция на хората с увреждания
ЗСП	Закон за социалното подпомагане
МВР	Министерство на вътрешните работи
МС	Министерски съвет
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МФ	Министерство на финансите
НПИБРБ	Национална програма за интеграция на бежанците в Република България
ПМЗЛ	Получили международна закрила лица
ППЗСП	Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане
ППЗИХУ	Правилник за прилагане на Закона за интеграция на хората с увреждания
пр.п.	процентен пункт

1 Цел на анализа

Целта на настоящия анализ е да покаже краткосрочните ефекти от бежанската криза върху българската икономика и по-специално върху пазара на труда и бюджетните разходи. Отправна точка на този анализ е прегледът и оценката на степента, в която потокът от бежанци към страната реално се установява в България, придобива правата и задълженията на българските граждани, и проявява активно поведение на пазара на труда. Резултатите от оценките показват, че България не е крайна дестинация за значителна част от хората, които търсят закрила у нас, а сравнително малка част от получените международна закрила и, съответно, достъп до пазара на труда, се включват в работната сила.

Оценката на влиянието върху фискалния сектор обхваща 2016 и 2017 г., и е фокусирана върху краткосрочните ефекти по отношение на основните приходни и разходни бюджетни категории, които се повлияват от динамиката на бежанския поток. Анализът на наличните статистически данни показва, че ефектите от бежанската вълна се проявяват основно по линия на повишението на разходите за социални помощи на получилите статут на бежанец или хуманитарен статут, на разходите за издръжка на хората, настанени в центровете на Държавната агенция за бежанците, както и на разходите за охрана на границите на страната. В краткосрочен план, при запазване на сегашното ниво на интерес и ефективност на програмите и дейностите за интеграция и заетост на лицата, получили международна закрила в България, очакваният положителен ефект върху бюджетните приходи от участието им на пазара на труда като заети и, съответно, като данъкоплатци, е значително по-нисък от общия изразходван бюджетен ресурс.

Изводите от анализа биха могли да послужат за адаптиране на политиките за по-ефективно управление на бежанския поток към страната и по-висока интеграция в социално-икономическия живот на лицата, получили международна закрила в България. Разкриват се също и някои от проблемите, свързани с достъпа до събираната от различните институции статистическа информация за потока от бежанци към страната, в т. ч. разходи, свързани с администрирането му; конкретният брой и семейният статус на бежанците, получаващи помощи; броят на лицата с преустановено изплащане на социални помощи. За целите на бюджетното планиране е важно да се проследява също времето на престой на потърсилите международна закрила и на получените статут на бежанец или хуманитарен статут на територията на България, както и какъв е процентът на лицата, напуснали страната след приключването на производството за предоставяне на статут.

2 Понятия, дефиниции и източници на данни

В настоящия доклад обект на анализ са **лицата, подали молби за получаване на международна закрила и получили статут на бежанец или хуманитарен статут**. Основният закон, който регламентира условията за предоставяне на международна закрила на чужденци и техните права и задължения е Законът за убежището и бежанците (ЗУБ). Органът, който предоставя международна закрила е Държавната агенция за бежанците (ДАБ).

Представените по-долу дефиниции и описанието на процедурата за получаване на статут на бежанец или хуманитарен статут имат за цел да пояснят анализираните статистически данни. Съгласно ЗУБ:

- ▶ **Статут на бежанец** се предоставя на чужденец, *„който поради основателни опасения от преследване, основани на раса, религия, националност, политическо мнение или принадлежност към определена социална група, се намира извън държавата си по произход и поради тези причини не може или не желае да се ползва от закрилата на тази държава или да се завърне в нея“*.
- ▶ **Хуманитарен статут** се предоставя на чужденец, *„който не отговаря на изискванията за предоставяне на статут на бежанец, и който не може или не желае да получи закрила от държавата си по произход, тъй като може да бъде изложен на реална опасност от тежки посегателства, като: 1) смъртно наказание или екзекуция, или 2) изтезание, нечовешко или унижително отнасяне, или наказание, или 3) тежки заплахи срещу живота или личността на цивилно лице, поради безогледно насилие, в случай на въоръжен международен или вътрешен конфликт.“*

Производство за предоставяне на статут. За да получи международна закрила, на лицето следва да се открие производство за предоставяне на статут. Първоначално, търсещият закрила подава молба за предоставяне на статут и след неговата регистрация в ДАБ на лицето следва да се открие производство за определяне на държавата, от чиято компетентност е разглеждането на молбата за предоставяне на статут (т.нар. Дъблинско производство). Ако бъде установено, че България е компетентна за разглеждане на молбата, на лицето се образува ускорено производство за предоставяне на статут. В срок до три дни от образуването на ускореното производство компетентният орган следва да се произнесе дали да отхвърли молбата за статут като неоснователна, да прекрати производството или да образува производство по общ ред. В случай че се образува производство по общ ред, в срок до шест месеца председателят на ДАБ следва или да предостави статут, или да откаже да предостави статут, или да прекрати производството. Производството за предоставяне на статут се спира, когато без основателни причини : 1) лицето не се яви на определеното интервю, както и в продължение на 10 дни след това; 2) лицето промени адреса си, без да уведоми ДАБ; 3) лицето отказва да съдейства на длъжностните лица за изясняване на обстоятелствата, свързани с неговата молба;

4) лицето наруши наложена мярка, свързана със задължително явяване пред упълномощения орган на всеки две седмици. Спряното производство се възобновява, ако лицето представи обективни причини за неспазване на разпоредбите, а производството се прекратява, в случай че лицето не се яви пред ДАБ в продължение на три месеца от спирането му.

Права по време на производството за предоставяне на статут. По време на производството лицата, търсещи международна закрила, имат право на храна, подслон, социално подпомагане, здравно осигуряване, медицинска помощ, начално обучение по български език, а така също и на достъп до пазара на труда, като условие за последното е производството по предоставяне на статут да не е приключило в нормативно установените срокове по причини, независещи от лицето. Наред с всички задължения от административен характер, които има лицето в процедура на производство, то не може и да напуска страната, без разрешението на ДАБ.

Права на лицата с предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут. Лице с предоставен статут на бежанец придобива всички права и задължения на български гражданин, с изключение на правото да гласува в избори за държавни и местни органи, да участва в референдуми, да членува в политически партии, да заема длъжности, които по закон изискват българско гражданство, както и да бъде военнослужещ. Лице с предоставен хуманитарен статут придобива правата и задълженията на чужденец с разрешено постоянно пребиваване в България.

Получаването на един от двата вида статут дава право на лицето да поиска да се събере със семейството си на територията на страната. На членовете на семейството се предоставя разрешение за продължително пребиваване, със срок от една година и възможност за подновяване.

Лицата с придобит статут на бежанец или хуманитарен статут имат право на труд, на социално и здравно осигуряване, подобно на българските граждани. Те имат право и на основно и средно образование, включително на професионално образование и обучение. Малолетните и непълнолетните бежанци имат право на основно и средно образование, включително професионално образование и обучение, както при получаване на статут, така и по време на производството за получаване на статут.

Интеграцията в социално-икономическия живот на страната става посредством сключване на споразумение за интеграция между лицето, получило закрила и представител на местната власт (съгласно Национална стратегия за интеграция на лицата, получили международна закрила в Република България 2015-2020¹). Споразумението се сключва веднъж, за срок от една година, и индивидуално с всяко пълнолетно лице, което изяви желание. В процеса на интеграция лицата се насочват към населени места, където има доказана необходимост и/или проявен инте-

¹ Националната програма за интеграция на бежанците в Република България, която се прилага до 2013 г., е заменена с Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията 2015-2020 г. (приета с РМС № 437 от 12.06.2015 г.).

рес от страна на местната власт. След преценка на нуждите за всяко отделно лице се изготвя индивидуален интеграционен план. Лицето се включва в курс по български език, чиято продължителност е 6 месеца, като се покриват 600 учебни часа за достигане на ниво А-2 или В-1 по Европейската езикова рамка. По време на езиковото обучение се организират часове и по социална адаптация, а децата се записват в училище. След приключване на езиковия курс, лицето се насочва към професионална ориентация, квалификация или преквалификация. След като приключи участието на лицето в индивидуалния план за действие по интеграция, получилият международна закрила може да се установи, където пожелае на територията на страната, да се регистрира в бюрата по труда, да получава социално подпомагане по реда за български граждани, като сам носи отговорност за своята и на своето семейство издръжка.

Гореописаното дава основания да се заключи, че от момента на подаване на молбата за закрила на лицето до неговия реален достъп до пазара на труда минават най-малко дванадесет месеца.

Съгласно Закона за социално подпомагане (ЗСП) право на социално подпомагане имат: чужденците с разрешение за постоянно пребиваване в Република България; чужденците, ползващи се от временна закрила; лицата, за които това е предвидено в международен договор, по който Република България е страна. Социалното подпомагане се осъществява чрез предоставяне на помощи в пари и/или в натура за задоволяване на основни жизнени потребности и предоставяне на социални услуги. Посочените целеви групи могат да бъдат подпомагани с месечни, еднократни и целеви помощи, и могат да ползват социални услуги в общността или в специализирани институции, посочени в чл. 36, ал. 2 и ал. 3 от Правилника за прилагане на ЗСП (ППЗСП), при наличие на свободни места и по реда и условията, регламентирани в чл. 40 от същия Правилник. Различните групи бенефициенти на социални помощи се определят според няколко основни признака: възраст, структура на семейството, здравословно състояние, доходи, имущество, трудова заетост и други констатирани обстоятелства.

Оценката за ефектите от интеграцията на бежанците на пазара на труда е изготвена въз основа на официалната статистика на ДАБ за броя на лицата, потърсили международна закрила в България и броя на лицата, получили статут на бежанец или хуманитарен статут. Използвани са и официалните данни на Агенция по заетостта (АЗ) и Министерството на труда и социалната политика (МТСП) за изпълнението на Програмата за обучение и заетост на бежанци за 2014 и 2015 г.

Оценката на ефектите върху бюджетните разходи се базира на отчетната информация за извършените през предходните няколко години разходи за дейности, свързани с администрирането на бежанския поток и изразходваните средства за подпомагане на лицата, подали молба за получаване на международна закрила, и тези, получили статут на бежанец или хуманитарен статут в България. Отчетните данни са подадени от компетентните български институции, в т. ч. ДАБ – за изразходваните средства за издръжка на лицата, настанени в центровете на ДАБ при

Министерски съвет (МС) за 2015 г. и за първото тримесечие на 2016 г.; МТСП и Агенцията за социално подпомагане (АСП) – за броя на лицата със статут на бежанец или хуманитарен статут, които са се възползвали от правото си на социално подпомагане за периода януари 2013 г. – октомври 2015 г., както и за максималните размери на социалните помощи по вид на помощта. Използвани са също данни на Министерство на вътрешните работи (МВР) за броя на командированите служители за охрана на българските граници и изразходваните средства за тяхната издръжка за периода 2013–2015 г.

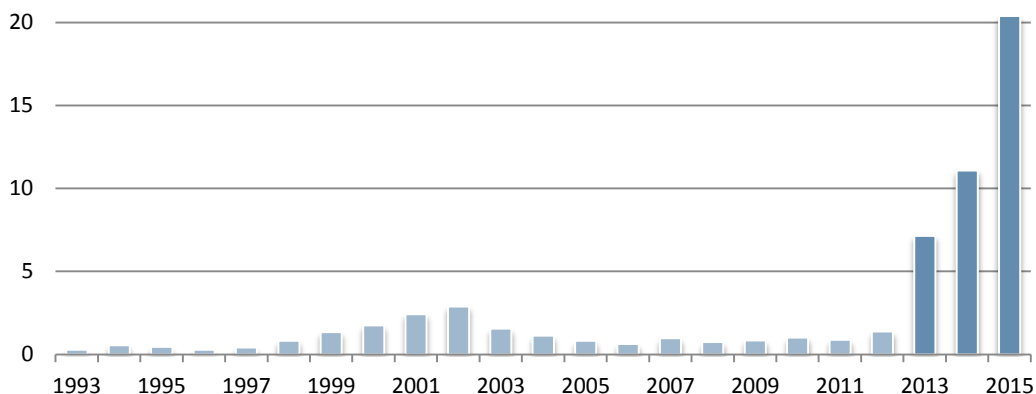
3 Брой и характеристики на лицата, търсещи закрила в България

3.1 Брой и характеристики на търсещите закрила лица

Броят на лицата, потърсили международна закрила в България отбелязва съществено повишение в периода 2013–2015 г. (фиг. 1). Според данните на ДАБ, в периода 1993–2012 г. броят на лицата, потърсили закрила у нас възлиза на около 1.1 хил. души средно на година, като най-висока стойност от 2.9 хил. души е достигната през 2002 г. През последните три отчетни години, обаче, се наблюдава значително повишение на потока от бежанци към страната, като общият брой на подадите молби за закрила достига 7.1, 11.1 и 20.4 хил. души, съответно, за 2013, 2014 и 2015 г. Това, заедно с очакванията за продължаващо нарастване на търсещите закрила в България в средносрочен план, създава риск от натиск върху различни системи на българската икономика и обуславя необходимостта от по-детайлно разглеждане на профила на лицата, подали молби за закрила.

Фиг. 1:

Брой на потърсилите международна закрила в България, хил. души

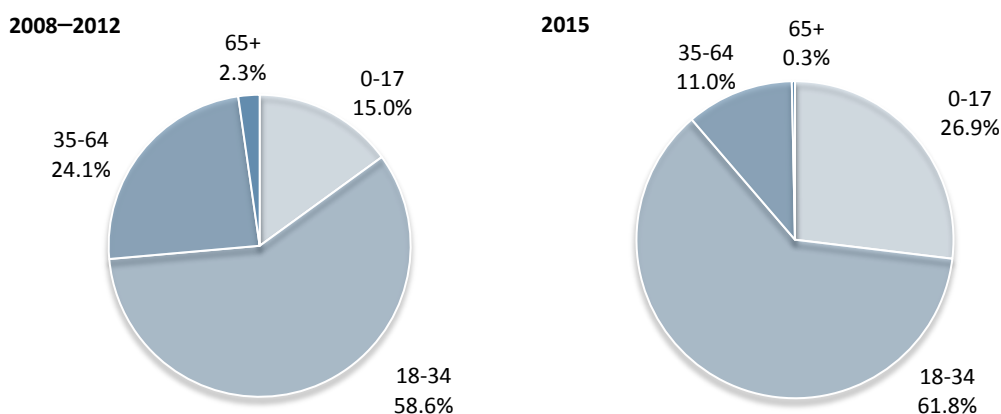


Източник: ДАБ

Възрастовата структура на подалите молби за закрила се доминира от лицата в активна трудоспособна възраст между 18 и 34 г., но увеличение се наблюдава и при групата на непълнолетните под 18 г. (фиг. 2). През 2015 г.² делът на потърсилите закрила между 18 и 34 г. достига 61.8% от всички подали молби, като отбелязва повишение от 3.1 пр.п. в сравнение със средния дял за тази възрастова група за периода 2008–2012 г.³ При лицата под 18 г. се наблюдава дори по-значително повишение, като делът им през 2015 г. нараства с 11.9 пр.п. спрямо 2008–2012 г. С понижение за разглеждания период се характеризира делът на лицата между 35 и 64 г., както и на тези над 65 г. (фиг. 2). Наблюдаваните тенденции във възрастовата структура на потърсилите закрила в България показва нарастващ брой при най-младите, както и при лицата, които навлизат в активна трудоспособна възраст. За да се оценят перспективите за тяхната успешна интеграция в социално-икономическия живот на приемащата страна е необходимо да се разгледа и образователната структура на лицата, подали молби за закрила.

Фиг. 2:

Възрастова структура на потърсилите международна закрила в България лица, %



Източник: Евростат, ДАБ

Образователната структура на потърсилите международна закрила показва преобладаващ и нарастващ дял на лицата с ниски образователни степени (фиг. 3). В периода 2013–2015 г.⁴ групата на лицата с основно и по-ниско образование отбелязва повишение от над 13 пр.п. и достига 79.7% през 2015 г. Тази неблагоприятна динамика се определя най-вече от бързото увеличение на хората без образование,

² Данните по възрасти за 2015 г. се отнасят за единадесетте месеца на годината.

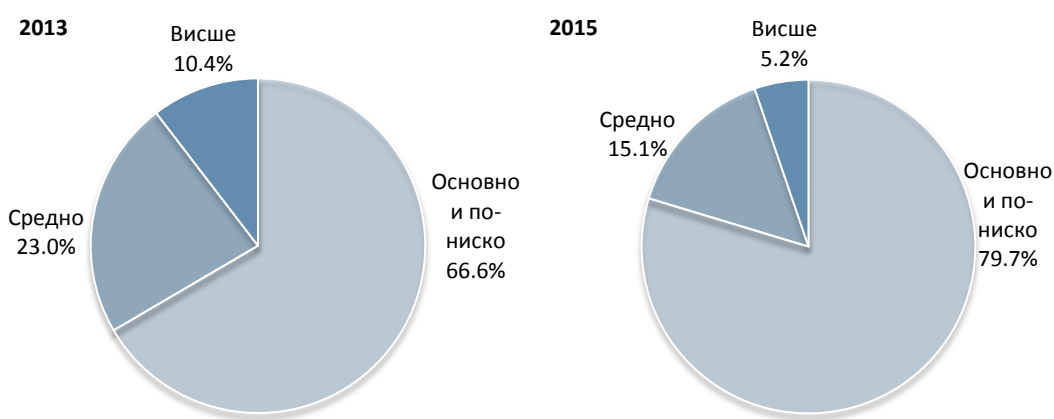
³ Сравненията са направени спрямо периода 2008-2012 г., тъй като за годините преди 2008 г. данните на Евростат за общия брой на подалите молби за закрила се различават от тези на ДАБ. Същевременно, данните на ДАБ по възрастови групи са налични от 2013 г. насам и съвпадат с публикуваните от Евростат данни по възрасти. Поради това, в анализа е разгледан периода 2008-2015 г., като са използвани данните по възрастови групи и от двата източника на информация.

⁴ Данните по степени на образование са налични за периода 2013 – единадесетте месеца на 2015 г., с източник ДАБ.

които от 11.8% през 2013 г. достигат 24.6% през 2015 г.⁵. Повишава се и делът на лицата с начално образование до 30.5% през 2015 г., а делът на тези с основно образование слабо намалява спрямо 2013 г., но остава съпоставим с дела на хората без образование. Делът на средните и високите образователни степени намалява значително от 23% през 2013 г. на 15.1% през 2015 г. при лицата със средно образование, както и от 10.4% на 5.2% при лицата с висше образование. Неблагоприятната образователна структура на подалите молби за закрила предполага допълнителни усилия/разходи за повишаване на тяхната пригодност за заетост и включването им в активния трудов и социален живот на страната.

Фиг. 3:

Образователна структура на лицата, подали молби за международна закрила, %



Източник: ДАБ

Основната част от лицата, търсещи закрила в България, са от страни в Близкия изток с военно-политически конфликти, като Сирия, Ирак и Афганистан. Между 71% и 93.7% от общия брой лица, потърсили международна закрила в периода 2013–2015 г., са с произход от тези три страни. През 2013 г. подалите молби за закрила от Сирия имат най-значителен дял (63.1%), при 3.5% за Ирак и 4.3% за Афганистан. Последните две държави, обаче, съществено увеличават относителния си дял през последните две години и достигат, съответно, 33.6 и 29%, като на практика стават съпоставими с дела на Сирия от 31.1% през 2015 г.⁶ Относителният дял на младите възрастови кохорти (до 34 г.) в общия брой на подалите молби за закрила лица от тези три страни варира между 82 и 97%, а тези от тях с ниски степени на образование (начално и по-ниско) варират между 66 и 87%.

⁵ Следва да се има предвид, че определянето на лицата в графа „без образование“ се дължи и на липсата на документи у бежанците, с които да удостоверят притежаваната от тях образователна степен.

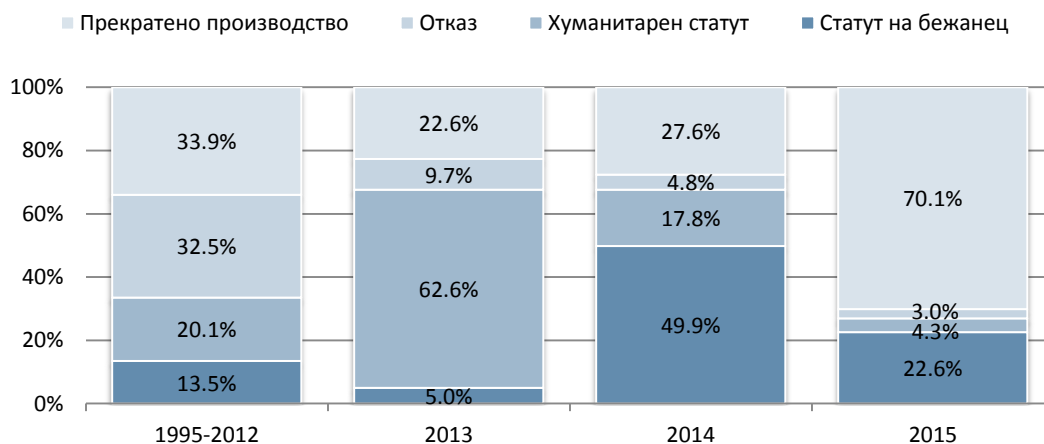
⁶ Обобщените данни за общия брой потърсили международна закрила по страни се основават на месечните данни на ДАБ по страни и възрастови групи, за периода 2013 – единадесетте месеца на 2015 г.

3.2 Общ брой и структура на взетите решения от ДАБ за лицата, потърсили закрила

В резултат от образуваното производство за предоставяне на международна закрила ДАБ може да предостави статут на бежанец или хуманитарен статут, да откаже да предостави статут или да прекрати производството⁷.

Фиг. 4:

Структура на взетите решения според вида на решението



Източник: ДАБ

В периода 2013–2015 г. броят на лицата с предоставена международна закрила значително нараства в сравнение с предходните години, но се наблюдава и увеличение на случаите с прекратено производство, което показва нежелание у търсещите закрила да се установят трайно в България (фиг. 4). В годините след 1993 г.⁸ общият брой на взетите от ДАБ решения постепенно нараства и достига своеобразен връх от 3.3 хил. през 2002 г. В периода след 2002 г. броят на взетите решения значително намалява и възлиза на 785 средно на година. Следва да се отбележи, че за целия период между 1993 и 2012 г., с много малко изключения (1995, 1997 и 2001 г.), делът на лицата с отказ за предоставяне на статут и прекратено производство е значително по-висок от дела на хората с предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут. Тази тенденция се променя през 2013 г., когато делът на получилите статут достига 67.6% и остава на същото ниво през 2014 г., макар и с различна структура на лицата. През 2013 г. най-висок е делът на получилите хуманитарен статут (62.6%), докато през 2014 г. последният намалява, за сметка на увеличение в дела на получилите статут на бежанец (49.9%). През 2015 г. отново се наблюдава развитието, характерно за годините преди 2013 г., като делът на лицата с отказ за предоставяне на статут или с прекратено производство се повишава до 73.1%. Причините за прекратяване на производството най-общо са свързани с не-

⁷ Вж. т. 2 Понятия, дефиниции и източници на данни.

⁸ През 1993 и 1994 г. няма взети решения за предоставяне на статут, отказ за предоставяне на статут и прекратено производство.

добросъвестно отношение от страна на търсещите закрила лица.⁹ Значителното увеличение на броя на случаите с прекратено производство дава основание да се заключи, че България не е крайна дестинация за голяма част от търсещите закрила – при прекратено производство, лицата следва да напуснат страната.

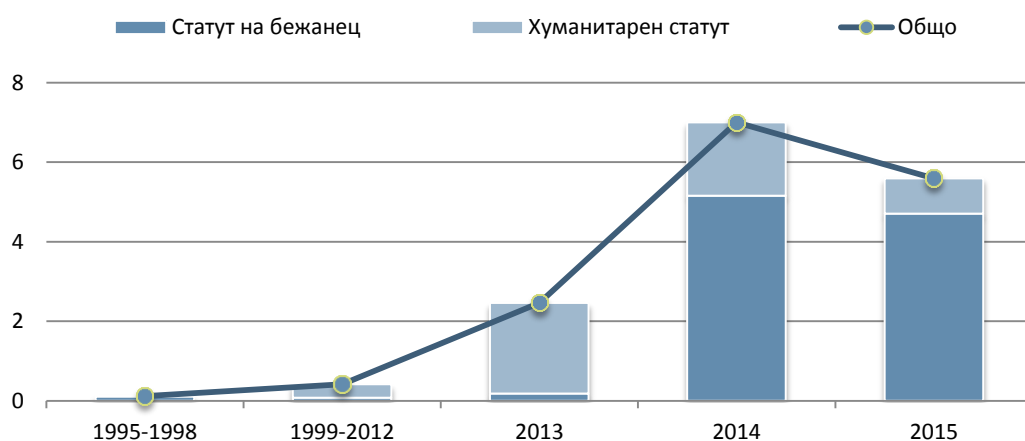
3.3 Брой и характеристики на лицата, получили закрила

Лицата, получили международна закрила, придобиват правата на българските граждани за достъп до пазара на труда и програмите за интеграция в социално-икономическия живот на страната.

В периода 2013–2015 г. броят на лицата, получили статут на бежанец или хуманитарен статут съществено нараства в сравнение с предходните години (фиг. 5). В периода 1993–2012 г. общият брой на лицата с международна закрила варира между 86 човека и 1.6 хил. души, като най-високата им стойност е достигната през 2001 г. Значително увеличение се наблюдава от 2013 г. насам, когато броят им възлиза на 2.5 хил. души през 2013 г., 7.0 хил. души през 2014 г. и отбелязва известно намаление до 5.6 хил. души през 2015 г.¹⁰ За целия разглеждан период се открояват три под-периода според предоставения статут на закрила. В годините между 1995 и 1998 г. превес имат лицата с предоставен статут на бежанец (около 92%). В периода от 1999 до 2012 г. относително повече са лицата с хуманитарен статут (86%), което се запазва като тенденция и през 2013 г. (92.6%). През последните две години лицата със статут на бежанец възлизат на около 79% от общо получените международна закрила.

Фиг. 5:

Брой на лицата с международна закрила според предоставения статут, хил. души



Източник: ДАБ

Възрастовият профил и образователните характеристики на лицата с получена международна закрила позволява да се оценят възможностите за включването им на пазара на труда.

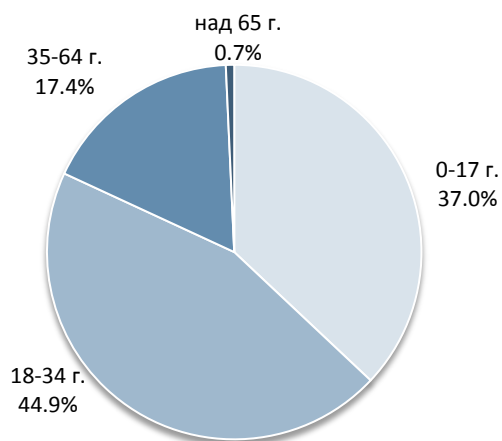
⁹ Вж. т.2 Понятия, дефиниции и източници на данни.

¹⁰ Данните за 2015 г. се отнасят за цялата година.

В общия брой на хората със статут на бежанец или хуманитарен статут преобладават лицата в активна трудоспособна възраст (фиг. 6). В периода 2013-2015 г.¹¹ делът на хората във възрастовата група 18-64 г. варира около и малко над 62%. От тях, лицата между 18 и 34 г. възлизат на около 45%, а на тези между 35 и 64 г. – средно на 17.4%. Перспективите за участие на пазара на труда зависят и от разпределението на хората по пол, тъй като поради особености на религиозната принадлежност на хората от страните на произход, жените в голямата си част са икономически неактивни. В структурата на лицата в трудоспособна възраст (фиг. 7) преимущество имат мъжете, със среден дял от 67.4% за периода 2013–2015 г., но при жените се наблюдава увеличение на дела до 35.2% през 2015 г. спрямо 30.1% две години по-рано. Тази тенденция се обуславя изцяло от групата на жените между 18 и 34 г., при които делът нараства с близо 7 пр.п. за три години до 33.6% през 2015 г., докато при жените между 35 и 64 г. делът остава стабилен, около 39%. Тези тенденции показват, че са необходими допълнителни усилия за създаване на трудови навици при младите жени, които получават международна закрила в България. Друга отчетлива динамика е повишаването на дела на непълнолетните лица, които през 2015 г. достигат 37.3% и са втората по-големина група в общата съвкупност на получилите статут на бежанец или хуманитарен статут. Последното предполага усилия за успешното интегриране на децата чрез приобщаване и включване в образователната система на страната. Най-незначителен и с тенденция към спад е делът на лицата над трудоспособна възраст.

Фиг. 6:

Възрастова структура на получилите статут на бежанец и хуманитарен статут в периода 2013–2015 г.

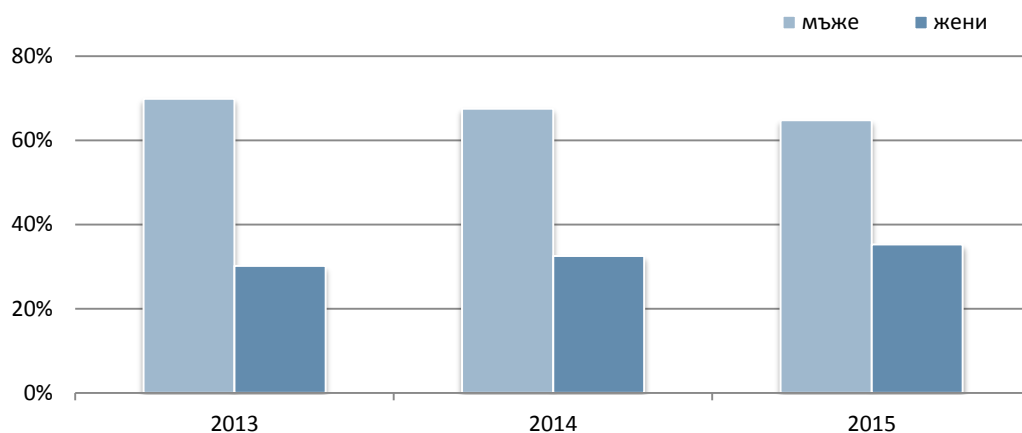


Източник: ДАБ

¹¹ Данните за 2015 г. по възрасти обхващат единадесетте месеца на годината.

Фиг. 7:

Структура по пол на лицата в трудоспособна възраст (18-64 г.), %

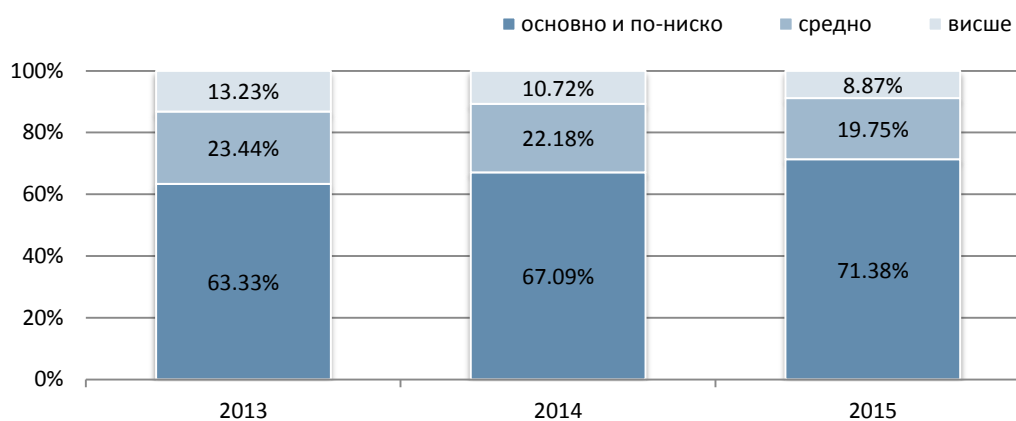


Източник: ДАБ

Образователната структура на получилите международна закрила, подобно на подалите молби за такава закрила, показва доминиращ дял на ниските степени на образование (фиг. 8). В периода 2013–2015 г. делът на лицата с основно или по-ниско образование се повишава от 63.3% на 71.4%. Наблюдаваното развитие се обуславя изцяло от увеличението на дела на хората с начално образование, който нараства с 12.5 пр.п. до 35.4% през 2015 г. При лицата без образование има слабо намаление до 9.3%, а с по-голям спад на дела се характеризира групата на лицата с основно образование (26.7% през 2015 г.). Последните, обаче, продължават да бъдат втората най-обширна съвкупност според образователния статус на получилите закрила лица. За сметка на увеличението на относителния дял на хората с ниски образователни степени, при лицата със средно и с висше образование се наблюдава понижение. Структурата по пол при лицата с най-ниските образователни степени се характеризира с относително постоянен дял на мъжете и жените в периода 2013–2015 г., от, съответно, 65% и 35% (фиг. 9).

Фиг. 8:

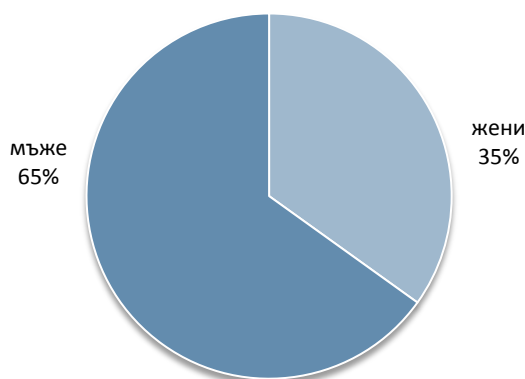
Образователна структура на получилите статут на бежанец или хуманитарен статут, %



Източник: ДАБ

Фиг. 9:

Структура по пол на лицата с основно и по-ниско образование в периода 2013–2015 г., %



Източник: ДАБ

За разлика от съвкупността на подалите молби за закрила, сред които се открояват поне три основни държави, източник на имигранти, при хората с получен статут отчетливо най-много са тези от Сирия. Делът на лицата от Сирия с получен статут на бежанец или хуманитарен статут от общо получените закрила в България нараства от 81.7% през 2013 г. на 95.2% през 2015 г.¹² Сред тях делът на хората в трудоспособна възраст възлиза на 62.3%, а този на лицата под трудоспособна възраст – на 37.0% средно за периода 2013–2015 г. По образователен статус най-многобройни и с нарастващ дял са лицата с основно и по-ниско образование (71.2% през 2015 г.), за сметка на понижение в дела на хората със средно образование до 20.1% и на тези с висше образование до 8.7% през 2015 г.

4 Подпомагане и издръжка на лицата, търсещи закрила в България

4.1 Социално подпомагане на получените статут на бежанец или хуманитарен статут

4.1.1 Видове социални помощи

Чужденците с разрешение за постоянно пребиваване в Република България имат равни права за социално подпомагане и предоставяне на социални услуги с тези на българските граждани.

Социалното подпомагане на лицата, получили статут на бежанец или хуманитарен статут се осъществява по реда на Закона за социално подпомагане (ЗСП) и Правилника за прилагане на ЗСП (ППЗСП), Закона за интеграция на хората с увреждания

¹² Дяловете се основават на агрегация на данните на ДАБ по възрастов признак на лицата.

(ЗИХУ) и Правилника за прилагане на ЗИХУ (ППЗИХУ) и Наредба № РД 07-5 от 16.05.2008 г. за реда за отпускане на помощи за отопление.

Съгласно реда и условията на ЗСП и ППЗСП бежанецът или чужденецът с хуманитарен статут може да получава **месечни и еднократни помощи**, както следва:

- ▶ месечна социална помощ по реда на чл. 9 от ППЗСП, при условие, че доходът на лицето за предходния месец е по-нисък от определен диференциран минимален доход¹³. Ако лицето е в трудоспособна възраст, но не работи, трябва да бъде регистрирано като безработно в дирекция „Бюро по труда“ по постоянен адрес в 3-месечен срок от датата на връчване на решението за предоставяне на статут на бежанец или хуманитарен статут;
- ▶ еднократна помощ по реда на чл. 16 от ППЗСП за инцидентно възникнали здравни, образователни, комунално-битови и други жизненоважни потребности, до петкратния размер на ГМД;
- ▶ еднократна целева помощ по реда на чл. 16 а от ППЗСП за издаване на лична карта, до размера на ГМД;
- ▶ месечна целева помощ по реда на чл. 14 от ППЗСП за заплащане на наем на общински жилища.

Съгласно ЗИХУ и ППЗИХУ е въведена **месечна добавка за социална интеграция** според индивидуалните потребности на лицата, съобразно вида и степента на увреждането, и степента на трайно намалена работоспособност, и въз основа на извършена социална оценка. Месечната добавка е диференцирана на база на ГМД и представлява средства, отпускани без оглед на дохода на лицето и с цел допълване на собствения му доход за покриване на разходи за транспортни, информационни и телекомуникационни услуги, образование, квалификация, обучение, лекарства, диетично хранене, наем за общинско жилище, балнеолечение и рехабилитация.

С Наредба № РД 07-5 от 16.05.2008 г. на министъра на труда и социалната политика са регламентирани условията и реда за отпускане на **целева помощ за отопление** на лица и семейства през отоплителния сезон. Целевата помощ се отпуска след преценка на доходното, имущественото, здравословното състояние, възрастта и семейното положение, а размерът се определя ежегодно, съобразно промените в цените на електроенергията.

4.1.2 Максимален размер на социалните помощи

За определяне на **максималния размер на помощта на едно лице по реда на ЗСП и ППЗСП** е използван нормативно установения размер на ГМД от 65 лв./месец и законово регламентирания коефициенти за диференцирания минимален доход по

¹³ Диференцираният минимален доход се определя на база ГМД и съответен коефициент, в зависимост от възрастта на лицето, семейното му положение, наличието на деца и наличието на увреждания. Размерът на помощта е разликата между диференцирания минимален доход и дохода на лицето от предходния месец.

чл. 9 от ППЗСП. По този начин, размерът на помощта за една година се оценява, съответно, на: 569.40 лв. за едно лице, живеещо само; 514.80 лв. за член на семейство и за всяко от лицата, живеещи на семейни начала; и 709.80 лв. за всяко дете до 16-годишна възраст, в случай че учи – до придобиване на средно образование, вкл. до завършване на XIII клас на професионална гимназия, но не повече от 20-годишна възраст. Еднократната целева помощ по реда на чл. 16 от ППЗСП се отпуска на лицата, живеещи сами или съответно на цялото семейство, и е в регламентиран размер до 325 лв. Целевата помощ за издаване на лична карта е до 65 лв.

Въз основа на посочената информация за размера на ГМД и съответния процент от него, полагащ се на лицата, получаващи помощи по чл. 9, чл. 16 и чл. 16 а от ППЗСП, максималният размер на изплащаната помощ за една година на едно лице, получило статут на бежанец или хуманитарен статут, се оценява на 988 лв¹⁴.

Табл. 1:

Максимален размер на помощта по ЗСП и ППЗСП за една година според семейния статут и възрастта на лицето

	Месечна помощ по чл. 9 от ППЗСП	Еднократна помощ по чл. 16 от ППЗСП	Еднократна целева помощ за издаване на лична карта
Едно лице, живеещо само	73% от ГМД	до 325 лв.	до 65 лв.
Семейство – съпруг и съпруга или съжителстващи на семейни начала	по 66% от ГМД	до 325 лв.	до 65 лв.
Дете до 16-годишна възраст, в случай че учи – до придобиване на средно образование, вкл. до завършване на XIII клас на професионална гимназия, но не повече от 20-годишна възраст	91% от ГМД	/	до 65 лв.

Източник: АСП

За определяне на **максималния размер на добавката за социална интеграция по ЗИХУ и ППЗИХУ** е използван размера на ГМД от 65 лв./месец и нормативно установените диференцирани коефициенти за различните видове добавки за услуги и интеграция на хората с увреждания, според вида и степента на увреждането. Средният максимален размер на добавката за социална интеграция се оценява на 919 лв. за една година.

¹⁴ Оценката не включва помощта по чл. 14 от ППЗСП, поради липса на данни.

Табл. 2:

Добавка за социална интеграция по реда на ЗИХУ и ППЗИХУ, размер за едно лице за една година, лв.

Трайно намалена работоспособност	Без предоставено право на чужда помощ			С предоставено право на чужда помощ		
	от 50 до 70 на сто	над 71 на сто		от 50 до 70 на сто	над 71 на сто	
		от 71 до 90 на сто	над 90 на сто		от 71 до 90 на сто	над 90 на сто
лица над 16 години	581.40	815.40	1010.40	/	/	1361.40
деца до 16-годишна възраст	702.00	858.00	858.00	897.00	1053.00	1053.00

Източник: АСП

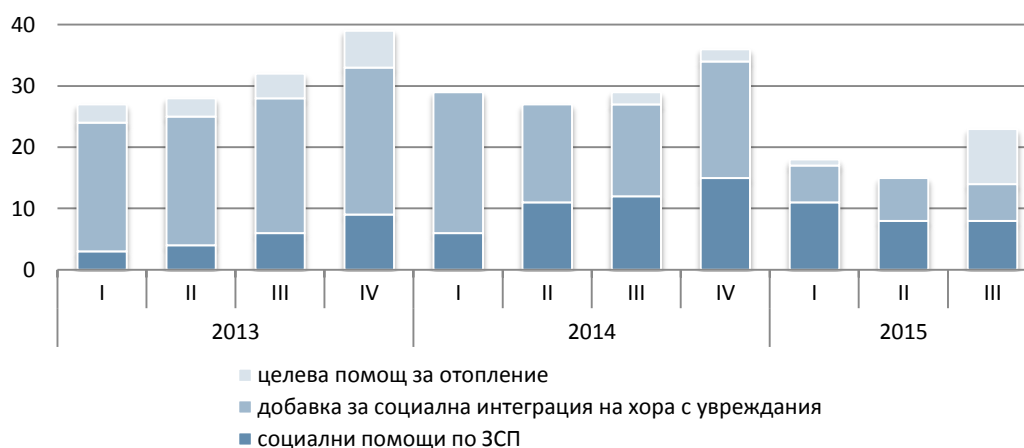
За определяне на **целевата помощ за отопление по Наредба № РД 07-5 от 16.05.2008 г. на министъра на труда и социалната политика** е използван нейният размер за отоплителен сезон 2015/2016 от 361 лв.

4.1.3 Брой лица, получили социални помощи

Относително малък процент от лицата, получили статут на бежанец или хуманитарен статут получават социални помощи. Според отчетни данни на АСП (фиг. 10), през 2013 г. са регистрирани общо 126 случая на одобрени заявления за изплащане на социални помощи на лица със статут на бежанец или хуманитарен статут. Сред тях, най-голям дял имат случаите на подпомагане по ЗИХУ – 88 регистрирани случая.

Фиг. 10:

Брой случаи на изплатени социални помощи на лица и семейства на чужденци със статут на бежанец или хуманитарен статут



Източник: АСП

През последното тримесечие на 2013 г. броят на отчетените случаи по разглежданите категории е най-висок, което се дължи на регистрираното увеличение по ЗСП и по Наредба № РД 07-5 от 16.05.2008 (помощи за отопление). През 2014 г. общият брой случаи (121) остава близък до предходната година, но се наблюдава значително увеличение на изплатените помощи по ЗСП, за сметка на тези по ЗИХУ и на помощите за

отопление. Броят на помощите по ЗСП е водещ през 2015 г., но броят на подпомогнатите лица намалява на годишна база през всяко едно от първите три тримесечия. До края на октомври 2015 г. са регистрирани общо 34 случая на подпомагане по ЗСП, 25 случая по ЗИХУ, и, съответно, 10 случая по Наредбата, регламентираща целевата помощ за отопление.

Табл. 3:

Дял на регистрираните случаи на социално подпомагане според основанието за отпускането на помощта

	2013	2014	2015*
Брой случаи			
по ЗСП	22	44	38
по ЗИХУ	88	73	26
по Наредба № РД 07-5 от 16.05.2008	16	4	21
Дял в общия брой лица, получили статут на бежанец или хуманитарен статут			
по ЗСП	0,9%	0.6%	0.7%
по ЗИХУ	3.6%	1.0%	0.5%
по Наредба № РД 07-5 от 16.05.2008	0.6%	0.1%	0.4%
Дял в общия брой регистрирани като безработни лица със статут на бежанец или хуманитарен статут			
по ЗСП		58.7%	35.8%
по Наредба № РД 07-5 от 16.05.2008		5.3%	20.0%

*Екстраполирани данни на база на отчетените случаи до октомври 2015г.

Източник: АСП

Информацията от табл.3 води до извода, че малък процент от лицата, получили закрила в България, се възползват от правото си на социално подпомагане, като средният дял в общия брой на получените статут на бежанец или хуманитарен статут за периода 2013–2015 г. се движи в рамките на 0.7% за случаите по ЗСП, 1.7% за случаите по ЗИХУ, и, съответно, 0.4% по Наредба № РД 07-5 от 16.05.2008 г.

4.2 Бюджетни разходи за интеграция на получените статут и издръжка на търсещите закрила в страната

Интеграцията на лицата, получили статут на бежанец или хуманитарен статут, в социално-икономическия живот на страната се реализира чрез предоставяне на пакет от услуги, насочен към подкрепа за приобщаване и пълноценното им включване на пазара на труда. В периода 2011–2013 г. се изпълнява Национална програма за интеграция на бежанците, която впоследствие преминава в Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията. По време на производството за предоставяне на статут и преди неговото получаване, на настанените в центровете на ДАБ лица се изплащат помощи в пари или в натура, наред с разходите за обезпечаване на дейността на центровете.

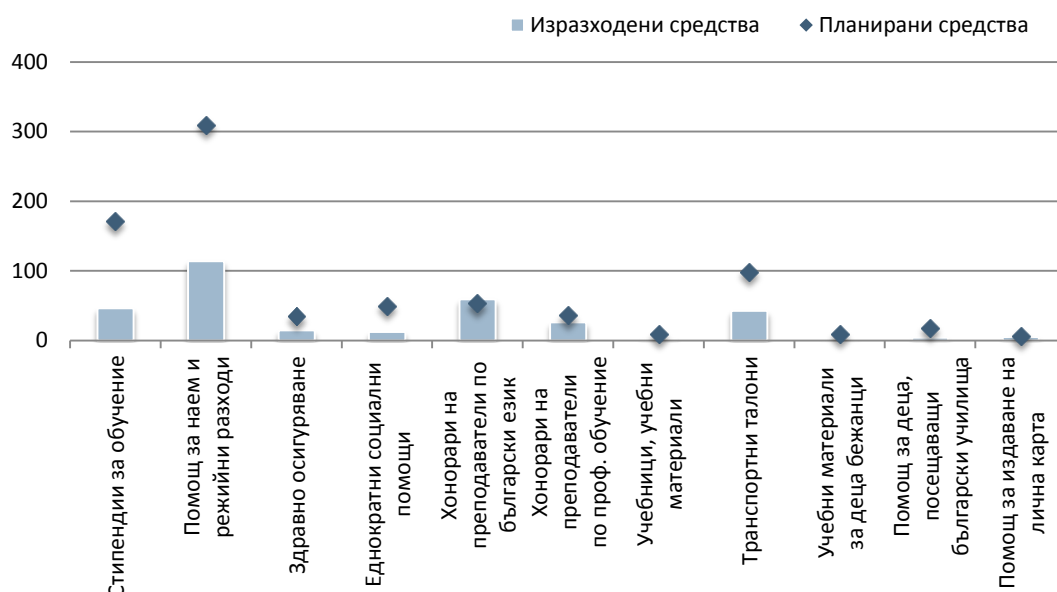
В периода 2011–2013 г. в Националната програма за интеграция на бежанците (НПИБРБ) са били включени 256 новопризнати бежанци, като 163 от тях впоследствие са отпаднали от нея. Общо за този период бежанците, които са включени за участие в НПИБРБ представляват около 9% от получилите статут, а 64% от включените на следващ етап остават извън нея. Мерките за интеграция на лицата по НПИБРБ включват обучение по български език, социална и културна адаптация, професионално обучение и консултиране при включване в програми за професионална квалификация и трудова заетост. Същевременно, в НПИБРБ са били включени и интеграционни пакети за участващите в нея бежанци, по които са изплащани следните финансови помощи:

- ▶ Еднократна социална помощ, която се изплаща след четвъртия месец от включването в програмата;
- ▶ Целева помощ за издаване на лична карта;
- ▶ Стипендия за периода на обучение по български език, социална ориентация и културна адаптация, и професионална квалификация, както и учебни материали;
- ▶ Ежемесечно финансово подпомагане за наемане на жилище и режийни разноски за лицата, включени в Програмата;
- ▶ Ежемесечно здравно осигуряване на участниците, като от юни 2013 г. здравната вноска се полага само за присъствените месеци в програмата. Ако бежанецът не е включен в програмата е длъжен сам за заплаща здравноосигурителната си вноска;
- ▶ Седмичен талон или билети за градски транспорт за периода на обучение по български език, социална и културна ориентация, и професионална квалификация;
- ▶ Заплащане на такси за детска градина;
- ▶ Еднократна целева помощ на семейства, чиито деца са записани в първи клас на държавно или общинско училище;
- ▶ Месечна помощ за деца, посещаващи български общински и държавни училища, и учебни материали;

Отчетните данни за изплатените средства по НПИБРБ за 2011–2013 г., оповестени в одитния доклад за изпълнението на програмата показват, че от общо планираните финансови помощи за бежанци, в размер на 900 хил. лв., са изплатени помощи за 329 хил. лв., което представлява изпълнение от 37%.

Фиг. 11:

Изплатени средства по НПИБРБ за 2011–2013 г., хил. лв.

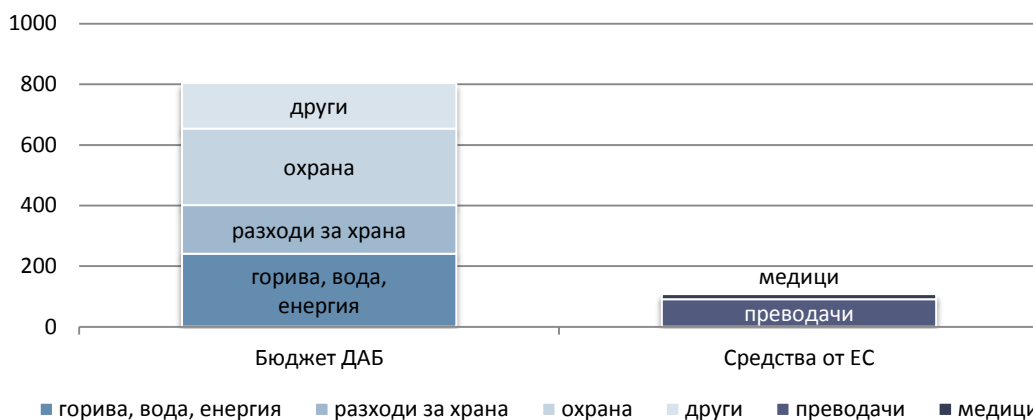


Източник: Одитен доклад № 0300000614 за изпълнение на НПИБРБ (2011–2013 г.)

На настанените в центровете на ДАБ търсещи закрила лица в периода до януари 2015 г. е предоставяна финансовата помощ вместо храна, в размер на 65 лв./месечно. По данни на ДАБ броят на получилите помощта е бил, съответно, 15 659 за 2013 г. и 20 602 за 2014 г. Средствата, изразходвани за този вид помощ са в размер на 930.3 хил. лв. за 2013 г. и 1 229.3 хил.лв. за 2014 г. През януари 2015 г. са били изплатени още 154.9 хил. лв., след което предоставянето на парични средства вместо храна е преустановено. Понастоящем, на настанените в центровете на ДАБ продължава да се предоставя храна.

Фиг. 12:

Разходи на ДАБ по категории за първото тримесечие на 2016 г., хил. лв.



Източник: ДАБ

Съгласно отчетите по изпълнението на бюджета на ДАБ за 2015 г. изразходваните бюджетни средства за издръжка на лицата, търсещи закрила в България са били в размер на 5 309.1 хил. лв., като от тях: 1 300.0 хил. лв. са били разпределени за храна, 307.0 хил. лв. – за материали, 1 975.5 хил.лв. – за вода, горива и енергия. За първото тримесечие на 2016 г. отчетените от ДАБ разходи за издръжка¹⁵ са в размер на 803.3 хил. лв., като най-голям дял заемат разходите за охрана (31.4%), горива, вода и енергия (29.9%) и храна (20.1%).

Дейностите, свързани с бежанския поток и администрирани от ДАБ, се финансират в по-голямата си част от националния бюджет, но необходимите ресурси за заплащането на преводачи и медици се разплащат със средства от ЕС, които за първите три месеца на годината са били в размер на 107.3 хил. лв.

Към края на първото тримесечие на 2016 г. в центровете на ДАБ са били настанени 1000 лица. По информация, оповестена в пресата, за периода от началото на годината до началото на месец април 2016 г. 673 лица са били настанени в центровете на ДАБ, което представлява 16% от всички лица, потърсили закрила през това тримесечие. Останалите 327 лица, които пребивават в центровете на ДАБ към края на март 2016 г. са били настанени през предходен период. На база на информацията за изразходваните средства за издръжка, отчетени през периода януари - март 2016 г. по бюджета на ДАБ се изчислява средно ниво за тримесечието на разходите за издръжка на едно лице, настанено в центровете на ДАБ, от 803.28 лв.

4.3 Европейски фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ)

Наред с бюджетното финансиране на дейностите по подпомагане и интеграция на лицата, които търсят международна закрила в България и които получават статут на бежанец или хуманитарен статут, същите се подкрепят и с ресурс от европейския фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ). С решение на МС дирекция „Международни проекти“ на МВР е определена като отговорен орган за усвояване на средствата по фонда, съгласно Националната програма за подпомагане от ФУМИ за периода 2014–2020 г., приета през март 2015 г. През май 2015 г. е сключено споразумение с Европейската комисия за отпускане на безвъзмездна финансова помощ по ФУМИ – Спешни мерки, на обща стойност 4.6 млн. евро и с период на действие 15.06.2015–14.09.2016г. След отправено искане до Европейската комисия за удължаване срока на действие на проекта за предоставяне на безвъзмездна помощ е разрешено удължаването му с още 3 месеца до 14.12.2016 година. Целта на споразумението е да подпомогне административния капацитет за предоставяне на международна закрила и за подобряване на условията на живот и капацитета за настаняване, както и осигуряването на медицински грижи. Към края на юни 2016 г. са изразходвани малко над 1.5 млн. евро или 33.4% от общия финансов ресурс по

¹⁵ От издръжката са изключени разходите за персонал.

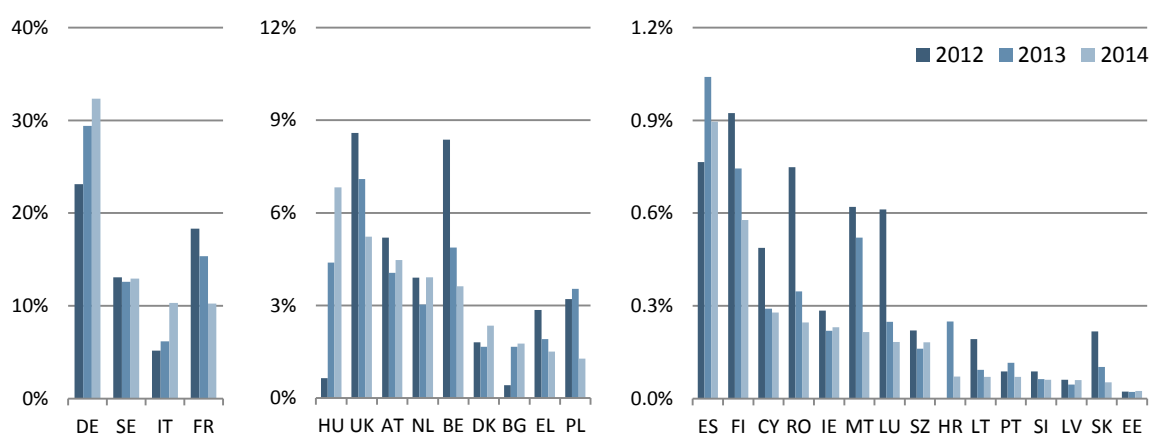
споразумението. През октомври 2015 г. е сключен и едногодишен договор за безвъзмездна помощ от ФУМИ на обща стойност 422 хил. евро, като дейностите по проекта, насочени към подобряване на инфраструктурата, се изпълняват през 2016 г. Към 30.06.2016г. изплатените средства по този договор са в размер на 196 560 лева, което е 23.8% от цялата стойност на договора. В допълнение, ЕК отпуска и допълнителни средства за временни мерки за релокация на бежанци от други държави. Съгласно Регламента за създаване на ФУМИ всяко релокирано от друга държава членка лице, което е получило международна закрила, може да получи 6 хил. евро, както и допълнителни еднократни суми за членовете на семейството му, ако те са прехвърлени по съответния ред. Последното показва значително по-високия ресурс, който едно реалокирано лице може да получи в сравнение с лицата, получили статут на територията на страната.

5 Международни сравнения

От сравненията на данните на Евростат за броя на потърсилите закрила и получилите статут на бежанец или хуманитарен статут от страни извън ЕС в държавите – членки на ЕС се вижда, че потокът от бежанци през 2013 и 2014 г. е относително по-голям проблем за България в сравнение с останалите нови държави – членки на ЕС.

Фиг. 13:

Разпределение на потърсилите закрила от страни извън ЕС 28 в страни от ЕС



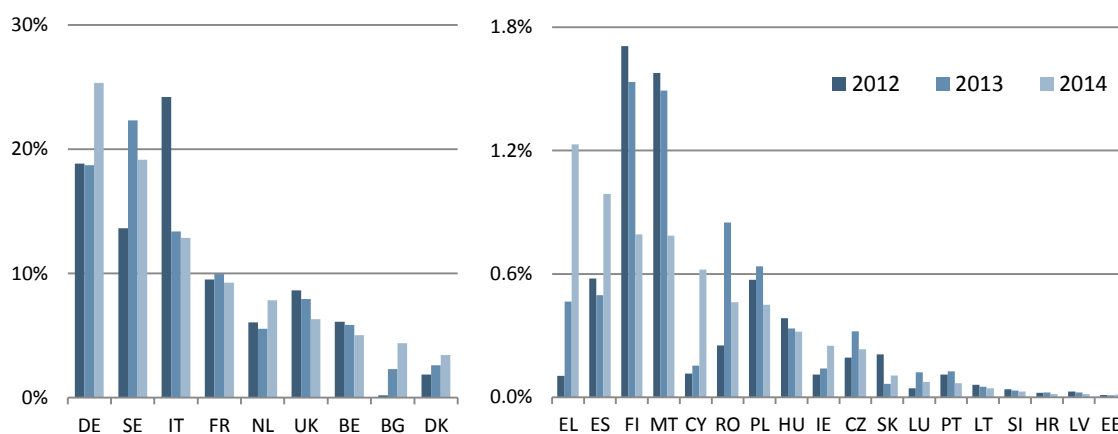
Източник: Евростат

Най-голям дял на потърсилите закрила в ЕС заема Германия (32.3% за 2014 г.), следвана от Швеция, Италия и Франция, с дял между 10 и 13% (фиг. 13). В България потърсилите закрила възлизат на малко под 2% от всички потърсили закрила в ЕС и остават по-малко в сравнение с дела за Дания (2.3%), Белгия (3.6%), Холандия (3.9%), Австрия (4.5%) и Обединеното кралство (5.2%). Така, България се нарежда на сравнително предно място като дестинация на търсещи закрила лица, като от новите държави членки е изпреварена единствено от Унгария, където делът на по-

търсилите закрила възлиза на 6.8% през 2014 г. В разпределението на лицата, получили статут в ЕС по страни, България (с дял от 4.4% за 2014 г.) се нарежда непосредствено след старите държави членки, като Германия, Швеция, Италия, Франция, Белгия и Холандия, където делът на получените статут е най-висок и варира между 5 и 25% (фиг. 14). По този показател изпреварваме дори Унгария, където делът на получените статут възлиза на едва 0.3% от всички бежанци в ЕС, при значително по-висок дял на потърсилите закрила лица. Фактът, че страните на произход на бежанците към България се характеризират с продължителни военно-политически конфликти, предполага по-нататъшно нарастване на миграционния поток към страната.

Фиг. 14:

Разпределение на получените статут от страни извън ЕС 28 в страни от ЕС



Източник: Евростат

6 Оценка за влиянието на лицата, получили статут на бежанец или хуманитарен статут, върху пазара на труда в България

6.1 Допускания и методология

Оценката на ефектите от интеграцията на бежанците на местния пазар на труда са направени въз основа на данните на ДАБ за броя на лицата, потърсили закрила и броя на лицата, придобили статут на бежанец или хуманитарен статут. Използвани са и официалните данни на АЗ и МТСП за изпълнението на Програмата за обучение и заетост на бежанци за 2014 и 2015 г.

Разгледани са два сценария – реалистичен, който се основава на текущите развития и наличната информация за реализацията на бежанците на пазара на труда, и хипотетичен, при който се допуска, че всички лица в трудоспособна възраст, които са придобили статут на бежанец или хуманитарен статут, и практически имат право

на достъп до пазара на труда, се включват в работната сила. И двата сценария са сравнени с базов сценарий за пазара на труда. Той съвпада с официалната публикувана прогноза на МФ към края на октомври 2015 г., в която не е включена оценка за ефектите от потока бежанци върху работната сила.

При изготвяне на оценките е използвана отчетната информация на ДАБ за периода 2013–2015 г., тъй като това е годината, от която започва да се наблюдава значително повишение в броя на потърсилите международна закрила лица. Очакваните стойности за 2016 и 2017 г. за потока от бежанци и броя на хората с придобит статут са получени въз основа на развитието на потоците от 2013 г. насам и при допускане за запазване на политиките на приемащите бежанци държави, които са предпочитани от тях за установяване. Направено е също допускане за засилване на контрола върху приема на бежанците от страна на българските власти. Въз основа на данните на ДАБ и Евростат за възрастовата структура на лицата, получили статут, са използвани данните за тези от тях, които са в трудоспособна възраст (между 18 и 64 г.) и биха могли да се включат в работната сила. За изготвяне на прогнозата за получените достъп до пазара на труда бежанци в трудоспособна възраст за периода 2016–2017 г. е използван осредненият им дял в общия брой на лицата, получили статут за периода 2013–2015 г.

Табл. 4:

Основни показатели за лицата, потърсили закрила и получили статут на бежанец или хуманитарен статут

	2013	2014	2015	2016*	2017*
Брой лица, потърсили закрила, души	7 144	11 081	20 391	26 726	29 893
Брой лица, получили статут, души	2 462	7 000	5 597	7 404	8 307
Брой лица, получили статут и в трудоспособна възраст (18-64 г.), души	1 540	4 335	3 475	4 606	5 168

*Прогноза

Източник: ДАБ, МФ

При изчислението на влиянието на бежанците върху работната сила, основна отправна точка в анализа е, че включването им в икономически активното население преминава първо през безработните лица. Тази хипотеза се основава на факта, че след получаването на статут на международна закрила, последващата интеграция също се осъществява с помощта на упълномощените органи. Последното се обуславя от акумулирането на много фактори, които правят по-труден достъпа на бежанците до пазара на труда без намесата на посредници. В голямата си част лицата с международна закрила не говорят български и, след като получат статут, биват включвани в обучение по български език. Наред с това, образователната структура на лицата, получили статут на бежанец или хуманитарен статут показва преобладаващ дял на хората с ниски образователни степени, което, от своя страна, предполага включването им в образование и обучение за повишаване на квалификацията. Наред с езиковата бариера и ниското образователно-квалификационно ниво на бежанците, като проблем пред тяхната икономическа активност стоят и някои особености на религиозната им принадлежност, като например това, че голяма част от

жените са икономически неактивни в страната на произход. Всичко това дава основание да се твърди, че устройването на бежанците на пазара на труда става преди всичко чрез бюрата по труда, тъй като ДАБ не може да устрой лицата директно на пазара на труда, а си сътрудничи с компетентния орган за това – АЗ. Приемаме, че при описаните по-горе обстоятелства, относително по-малко бежанци успяват сами да си намерят работа.

Официалните данни на АЗ не включват информация за общия брой на регистрираните безработни бежанци, но според изнесена от министъра на труда и социалната политика информация на официален форум за сивата икономика на 24 септември 2015 г. във Варна, броят на бежанците, които са регистрирани в бюрата по труда е не повече от 100 души. По данни от регистър на чужденците, потърсили съдействие от ДАБ за устройване на работа, през 2015 г. броят на наетите на работа бежанци възлиза на 69 души. Съгласно справките на АЗ, в Програмата за обучение и заетост на бежанците през 2014 и 2015 г. са били включени, съответно 75 и 106 души. Тъй като наличните данни за участието на бежанците на пазара на труда са близки, можем да допуснем, че регистрираните в бюрата по труда бежанци се включват в целевата програма и поради това ефектите върху работната сила в двата сценария са изчислени на база на нейната реализация, и чрез изчисляване на нейната ефективност, представена като брой на върналите се в бюрата по труда спрямо броя на участвалите в програмата.

Необходимо е да отбележим, че основната цел на Програмата за обучение и заетост на бежанци е да осигури интеграция на пазара на труда на безработни със статут на бежанец или хуманитарен статут, посредством обучение по български език, обучение за придобиване на професионална квалификация, субсидирана заетост и заетост на първичния трудов пазар. Същевременно, в програмата се включват и безработни на общо основание, с цел повишаване на капацитета на администрациите за работа с бежанци. Тъй като не разполагаме с информация за това каква част от включените в програмата са бежанци и каква – безработни на общо основание, и поради малкия брой като цяло на включените в нея лица, както и поради това, че броят на бежанците значително превишава броя на обслужвания персонал в регистрационно-приемателните центрове, за нуждите на сценариите е направено допускане, че всички участници в програмата са бежанци.

6.2 Сценарии за ефектите от интеграцията на бежанците на пазара на труда

6.2.1 Реалистичен сценарий

През 2014 г. в програмата са включени 75 бежанци, а през 2015 г. броят им възлиза на 106 души. Съгласно Националния план за действие по заетостта през 2016 г. е предвидено програмата да осигури заетост на нови 130 души. Тъй като включените лица се повишават с приблизително един и същ брой всяка година от 2014 г. насам, за 2017 г. е заложено те да достигнат 158 човека. Справките на АЗ съдържат ин-

формация за броя на безработните, които са се върнали в бюрата по труда след участие в програмата. Въз основа на изчислената ефективност на програмата (брой върнали се в бюрата по труда към брой участвали в програмата безработни) са направени допускания за дела на безработните, за които се предполага, че са си намерили работа. За 2014 г. върналите се като безработни възлизат на 28% от участвалите, а през 2015 г. достигат 53%. Така, 72% от участвалите през 2014 г. са отчетени като заети през 2015 г., както и 47% от безработните през 2015 г. са отчетени като заети през 2016 г. За 2017 г. заетите бежанци са получени чрез съотнасяне на средния дял на намерилите работа от предходните две години към броя на безработните от предходната година.

Резултатите от изчисленията показват **незначителни ефекти върху работната сила (заети и безработни) и коефициента на безработица**, поради малкия брой на бежанците, които се регистрират като безработни.

Табл. 5:

Разлика между реалистичен (2) и базов (1) сценарий по години*

	2014	2015	2016	2017
Работна сила (15-64 г.)				
Разлика между (2) и (1), %	0.00	0.00	0.01	0.01
Растеж (1), на год. база, %	-0.42	-0.85	-0.26	-0.08
Растеж (2), на год. база, %	-0.42	-0.84	-0.26	-0.08
Заети (15-64)				
Разлика между (2) и (1), %	0.00	0.00	0.00	0.00
Растеж (1), на год. база, %	1.32	0.91	0.57	0.64
Растеж (2), на год. база, %	1.32	0.91	0.57	0.64
Безработни (15-64)				
Разлика между (2) и (1), %	0.00	0.03	0.04	0.06
Растеж (1), на год. база, %	-11.98	-14.31	-7.71	-7.16
Растеж (2), на год. база, %	-11.98	-14.28	-7.70	-7.15
Коефициент на безработица (15-64)				
Разлика между (2) и (1), пр.п.	0.00	0.00	0.00	0.01

*(1) базов сценарий (съгласно официалната прогноза на МФ към края на октомври 2015)

(2) реалистичен сценарий (основан на наличната информация за текущата интеграция на бежанците на пазара на труда)

Източник: МФ

6.2.2 Хипотетичен сценарий

При този сценарий е направено допускане, че всички бежанци в трудоспособна възраст, които са получили право на достъп до пазара на труда (вж. Табл. 4) се регистрират като безработни в бюрата по труда. Въз основа на изчислената ефективност от реализацията на програмата за обучение и заетост на бежанци от предходния сценарий, представена чрез дела на върналите се в бюрата по труда спрямо

броя на участвалите в програмата средно за периода 2014–2015 г., е изчислен по-токут на лицата, които са били безработни през предходната година и през следващата са станали заети. Резултатите от изчисленията показват **по-съществени ефекти върху работната сила** в сравнение с предходния сценарий, поради по-големия брой на включените лица, като ефектът върху общия брой безработни е по-голям в сравнение с ефекта върху заетостта, а нивото на безработица е по-високо за целия период между 2014 и 2017 г. с между 0.09 и 0.14 пр.п.

Табл. 6:
Разлика между хипотетичен (2) и базов (1) сценарий*

	2014	2015	2016	2017
Работна сила (15-64)				
Разлика между (2) и (1), %	0.16	0.18	0.20	0.24
Растеж (1), на год. база, %	-0.42	-0.85	-0.26	-0.08
Растеж (2), на год. база, %	-0.31	-0.82	-0.24	-0.04
Заети (15-64)				
Разлика между (2) и (1), %	0.03	0.09	0.07	0.09
Растеж (1), на год. база, %	1.32	0.91	0.57	0.64
Растеж (2), на год. база, %	1.35	0.96	0.55	0.66
Безработни (15-64)				
Разлика между (2) и (1), %	1.14	1.06	1.53	1.85
Растеж (1), на год. база, %	-11.98	-14.31	-7.71	-7.16
Растеж (2), на год. база, %	-11.30	-14.37	-7.28	-6.87
Коефициент на безработица (15-64)				
Разлика между (2) и (1), пр.п.	0.11	0.09	0.12	0.14

* (1) базов сценарий (съгласно официалната прогноза на МФ към края на октомври 2015 г.)
(2) хипотетичен сценарий (основан на допускането, че всички лица, получили статут на бежанец или хуманитарен статут участват в работната сила)

Източник: МФ

6.2.3 Работна сила, разлики между сценариите

Изчислените ефекти върху броя на безработните и заетите лица в двата сценария спрямо базовия, които отразяват различната степен на интеграция на бежанците на пазара на труда, могат да се използват като основа за допълнителни оценки на директните и косвените отражения от изпълнението на политиките върху други показатели. На база на представените оценки за влиянието на бежанците върху броя на заетите и безработните в отделните сценарии са изчислени и очакваните бюджетни ефекти от включването им в работната сила.

Табл. 7:

Общ брой заети и безработни – промяна спрямо базовия сценарий, бр. хора

Сценарий	2016			2017		
	Базов хил. души	Реалистичен спрямо базов	Хипотетичен спрямо базов	Базов хил. души	Реалистичен спрямо базов	Хипотетичен спрямо базов
Заети (15-64)	2 970. 7	+50	+2 071	2 989. 6	+77	+2 745
Безработни (15-64)	301.6	+130	+4 606	280.0	+158	+5 168

Източник: МФ

7 Бюджетни ефекти от увеличения бежански поток

7.1 Допускания и методология

Ефектите върху бюджета през 2016 г. и 2017 г. са оценени на база на наличната отчетна информация за броя на лицата, потърсили международна закрила и получили статут на бежанец или хуманитарен статут, и прогнозираната на тази основа динамика на бежанския поток през тези две години (вж. т. 3 и т. 6); отчетените случаи на социално подпомагане и финансовата обосновка за максималния размер на помощите за една година на едно лице (вж. т. 4.1); настанените в центровете на ДАБ лица, на които е предоставена помощ и разходите за издръжка, изразходвани по бюджета на ДАБ (вж. т. 4.2). Изчисленията са базирани на допускането за запазване на отчетените през предходните години, респективно тримесечия, средни съотношения за:

- ▶ дела на регистрираните случаи на социално подпомагане, съответно, в общия брой на лицата със статут на бежанец или хуманитарен статут, и в общо регистрираните безработни бежанци;
- ▶ съотношението между броя на лицата, настанени в центровете на ДАБ за едно тримесечие, и броя на получилите статут на бежанец или хуманитарен статут лица за същия период, както и съотношението между общия размер на средствата за издръжка, изразходвани по бюджета на ДАБ и броя на лицата, пребиваващи в центровете на ДАБ.

Разгледани са двата сценария, описани в т. 6, с цел представяне на разликата в очакваните бюджетни ефекти през 2016 и 2017 г., произтичащи от различната степен на интеграция на бежанците на пазара на труда. Изчисленията обхващат единствено краткосрочните ефекти върху приходната и разходната страна на бюджета, вследствие на допълнително включилите се лица със статут на бежа-

нец или хуманитарен статут в работната сила като безработни или заети, в сравнение с базовия сценарий. Оценките са представени в номинални стойности, от гледна точка на по-лесното идентифициране и интерпретиране на разликите в изчислената очаквана бюджетна тежест от реализирането на разглежданите сценарии.

Използвана е също и допълнителна информация, подадена от МВР и администрацията на ДАБ, за разходите за персонал, вкл. командировки на служители, ангажирани с дейности, пряко свързани с бежанския поток. Оценката за тези разходи при реалистичния и хипотетичния сценарии остава непроменена спрямо базовия, но също е взета предвид и представена поради относително високия ѝ дял в общите бюджетни разходи, свързани с бежанския поток и слабата вероятност тези разходи да намалееят значително през разглежданите две години при липса на промяна на международната обстановка и политики.

7.2 Оценка на краткосрочните ефекти върху бюджетните параметри при реализирането на реалистичния и хипотетичния сценарии

Краткосрочните ефекти върху бюджетните приходи и разходи, вследствие на участието в пазара на труда на част (при реалистичния сценарий), съответно на всички (при хипотетичния сценарий) лица, получили статут на бежанец или хуманитарен статут, които са в трудоспособна възраст, се проявяват основно в увеличение спрямо базовия сценарий на средствата по следните категории приходи и разходи:

- ▶ Социално подпомагане на основание законово регламентирани условия по ЗСП и по Наредба № РД 07-5 от 16.05.2008 г. относно отпускането на целева помощ за отопление;
- ▶ Приходи от социално и здравно-осигурителни вноски, и данък върху доходите на лицата, получили статут на бежанец или хуманитарен статут, които са регистрирани като заети.

Същевременно, оценките за изразходвания ресурс по следните бюджетни категории не предполагат различие между сценариите, тъй като те са зависими от общия брой на лицата, търсещи и/или получили международна закрила в страната:

- ▶ Социално подпомагане на основание законово регламентирани условия по ЗИХУ;
- ▶ Интеграция и издръжка на настанените в центровете на ДАБ лица;
- ▶ Допълнителни разходи за възнаграждение на персонала, пряко ангажиран с въпросите на бежанците (ДАБ, МВР).

При използването на представените в Табл. 4 очаквания за броя на лицата, получили статут на бежанец или хуманитарен статут през 2016 и 2017 г., и базирайки се на

оценките в Табл. 7 за промените в броя на заетите и безработните спрямо базовия сценарий, се изчисляват следните бюджетни ефекти:

Табл. 8:
Краткосрочни бюджетни ефекти, хил. лв.

Бюджетна категория Сценарий	2016		2017	
	Реалистичен	Хипотетичен	Реалистичен	Хипотетичен
Приходи:	173.3	7 179.2	273.3	9 742.4
Социално осигуряване	135.7	5 620.2	215.6	7 686.5
Данък върху доходите на физическите лица	37.6	1 559.0	57.7	2 055.9
Разходи:	4 670.0	6 966.1	5 106.5	7 675.7
Социално подпомагане	180.9	2 476.9	209.9	2 779.1
Издръжка	4 489.1	4 489.1	4 896.6	4 896.6

Източник: МФ

Ефектите от страна на приходите са свързани с реализацията на трудовия пазар на лицата, получили статут на бежанец или хуманитарен статут, и включването им в работната сила като заети. По информация от регистъра на чужденците, потърсили съдействие от ДАБ при МС за устройване на работа, през 2015 г. основните сектори на професионална реализация на бежанците са били следните: търговия (дрехи, обувки, чанти, играчки, стоки за бита, хранителни стоки); комунално-битови услуги (фризьорски, бръснарски и козметични салони); заведения за бързо хранене; авто-сервиси; шивашки предприятия; строителство; предприятия за производство на изделия за леката и тежка промишленост. Среднопретеглената заплата за тези сектори е в размер на 720.21 лв.¹⁶ При използването на тази стойност и на база на очаквания брой заети бежанци при реализацията на двата разглеждани сценария се очаква приход от данък върху доходите на физическите лица и от социално и здравно-осигурителни вноски в размер на 173.3 хил. лв. за 2016 г. и 273.3 хил. лв. за 2017 г. при реалистичния сценарий. При същите допускания за средния размер на дохода от труд на един нает, очакваните постъпления при хипотетичния сценарий са в размер на 7.2 млн. лв. за 2016 г. и 9.7 млн. лв. за 2017 г.

Увеличението на бюджетните разходи за социално подпомагане и издръжка на потърсилите закрила лица през 2016 г. и 2017 г. се оценява, съответно, на около 4.7 и 5.1 млн. лв. при реалистичния сценарий (вж. т. 6.2.1¹⁷). При хипотетичния сценарий

¹⁶ Среднопретеглената заплата се отнася за следните икономически дейности: Производство на текстил, облекло, обувки и други изделия от обработени кожи без косъм; обработка на кожи; Строителство; Търговия, ремонт на автомобили и мотоциклети; Хотелиерство и ресторантьорство; Други дейности, неklasифицирани другаде.

¹⁷ При този сценарий броят на безработните и съответно наетите ПМЗЛ е определен на база на наличната информация за текущата интеграция на бежанците на пазара на труда.

(вж. т.6.2.2¹⁸) тази сума е по-висока, поради по-големия брой на безработните бежанци в трудоспособна възраст, и е в размер, съответно, на 7.0 млн. лв. за 2016 г. и 7.7 млн. лв. за 2017 г. Разликата между двата сценария се проявява основно по линия на необходимите средства за социално подпомагане по ЗСП и по Наредба № РД 07-5/16.05.2008, регламентираща помощите за отопление. Тя е в размер на 2.3 млн. лв. за 2016 г. и съответно 2.6 млн. лв. за 2017 г. При разходите за подпомагане по ЗИХУ, както и при издръжката на настанените в центровете на ДАБ лица, оценката за 2016 и 2017 г. не предполага различие в сумите на необходимите средства между двата сценария.

При реалистичния сценарий, чиито оценки обхващат действащите към момента дейности и програми за интеграция и заетост на бежанци и лица с хуманитарен статут, изчислените положителни ефекти от увеличените данъчни приходи са многократно по-ниски от извършените разходи, поради ниския брой на лицата, които реално се включват на пазара на труда. При хипотетичния сценарий очакваният размер на допълнителните приходи превишава изразходваните средства за подпомагане и издръжка на бежанците и лицата с хуманитарен статут, поради значително по-големия брой на интегрираните на пазара на труда. Тези резултати могат да се интерпретират като индикация за текущия и, съответно, потенциалния нетен бюджетен ефект от участието на лицата в работната сила, който би могъл да бъде положителен, при условие, че всички лица, имащи право на достъп до пазара на труда се включат в икономически активното население.

При разглеждането на представените по-горе оценки следва да се има предвид и допълнителния ресурс за заплати и осигуровки на служителите на ДАБ и на МВР, командировани по границите на страната. При използването на информацията за средногодишния щатен брой служители на ДАБ и средната работна заплата за един служител в институцията, изчислени на база на данните за 2015 г. и първото тримесечие на 2016 г., се очаква разходите за персонал на ДАБ да са около 4.1 млн.лв. на година. По предоставена в началото на 2016 г. от МВР прогноза, необходимият финансов ресурс за заплати и възнаграждения на командированите служители за охрана на българо-турската и българо-гръцката граници, се очаква да достигне 6.3 млн.лв. за 2016 г. и, съответно, 5.1 млн. лв. за 2017 г.¹⁹ При добавянето на тези суми към представените в Табл. 8 ефекти, значително се увеличава размера на бюджетния ресурс, разходван за дейности, свързани с увеличаване на бежанския поток

¹⁸ При този сценарий е направено допускане, че всички ПМЗЛ, които са в трудоспособна възраст и имат право на достъп до пазара на труда се регистрират като безработни в бюрата по труда. Това, съответно, повлиява на оценките за общия брой на заетите ПМЗЛ, вследствие на реализирането на програмите и дейностите за обучение и заетост на бежанци.

¹⁹ Очакваното намаление е свързано с изграждането на възпрепятстващото миграционния поток съоръжение на българо-турската граница.

и дори при хипотетичния сценарий нетният ефект за 2016 г. и 2017 г. става отрицателен.²⁰

Важно е също да се отчете, че при настоящите изчисления се цели идентифицирането на краткосрочните ефекти, но от съществено значение е и анализирането на потенциалното отражение на тези събития в дългосрочен план и определянето на ефектите върху факторите и потенциала за растеж на икономиката. Подобно изследване би следвало да отчете допълнителна информация като склонността на лицата за потребление и спестяване, промените в цената и производителността на труда, начините на финансиране на описаните бюджетни разходи, доколко увеличението на тези разходи е за сметка на други бюджетни компоненти, имащи отношение към растежа на БВП, и др.

8 Изводи

В периода след 2013 г. броят на лицата, потърсили международна закрила в България съществено нараства в сравнение с предходните години. Независимо че лицата с предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут също се увеличават, се наблюдава и значително нарастване на случаите с прекратено производство. Това дава основание да се заключи, че България не е крайна дестинация за голяма част от търсещите закрила в страната, като се вземат предвид причините за прекратяване на производството, които най-общо показват недобросъвестно отношение от страна на търсещите закрила лица. От друга страна, незначителна част от лицата, получили международна закрила и достъп до пазара на труда, на практика участват в работната сила, независимо че наблюдаваните тенденции във възрастовата структура на получените статут на бежанец или хуманитарен статут показват доминиращ дял на лицата в активна трудоспособна възраст. Перспективите за успешната интеграция в социално-икономическия живот на страната на потенциалния допълнителен трудов ресурс се влошават от множество фактори, като неблагоприятното образователно равнище на получените статут, съсредоточено предимно в ниските образователни степени, недоброто владение на български език, както и слабата икономическа активност, най-вече при жените, в страните на произход. Тези неблагоприятни развития, в съчетание с очакванията за засилване на миграционния поток през следващите години, поради продължителните военнополитически конфликти в страните на произход на търсещите закрила, налагат по-строг контрол при прилагането на политиките по приема на бежанците, както и полагане на допълнителни усилия за интегриране на тези от тях, които се установяват

²⁰ Разгледани са единствено директните ефекти върху бюджета, но не са изследвани вторичните ефекти, като например допълнителните постъпления от данък добавена стойност от увеличените крайни потребителски разходи на лицата, получили закрила.

в страната, посредством повишаване на тяхната пригодност за заетост и включването им в активния трудов и социален живот.

Краткосрочните ефекти по отношение на бюджетния сектор се проявяват основно по линия на повишени разходи за подпомагане и издръжка на лицата, подали искане и/или получили международна закрила в България, за периода на тяхното пребиваване в страната, както и за охраняване на границите на страната. В същото време, обобщената информацията за броя на случаите, при които лица със статут на бежанец или хуманитарен статут действително се възползват от правата си за получаване на социални помощи по ЗСП, ЗИХУ и целева помощ за отопление свидетелстват, че делът на тези лица в общия брой на получилите международна закрила в България е все още нисък. Ниският процент на получилите статут на бежанец или хуманитарен статут лица, които реално се включват в трудовия пазар, ограничава приноса им към приходната страна на бюджета. Този ефект през следващите няколко години се очаква да бъде многократно по-нисък в сравнение с увеличението на публичните разходи, свързани с администрирането на бежанския поток. Все пак, при хипотеза за успешно интегриране на пазара на труда на всички лица, получили статут на бежанец или хуманитарен статут, положителният ефект върху приходите би могъл да неутрализира ефекта върху разходите за социално подпомагане и издръжка. Това допълнително подкрепя необходимостта от адаптиране на политиките за по-активно включване на хората, получили международна закрила, в социално-икономическия живот на страната. Следва да се имат предвид и пропуснатите ползи от разходвания бюджетен ресурс, който алтернативно би могъл да се насочи към програми и дейности с очаквано позитивно влияние върху икономическия растеж и разполагаемия доход в България. ■