



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

СТАНОВИЩЕ

НА

ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

ПО

**“НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ 2008- 2015”**

(разработено по собствена инициатива)

С решение на Председателския съвет Икономическият и социален съвет на Република България се самосезира за разработване на становище по приетата от Министерския съвет на 05.06.2008 г.

“Национална стратегия на Република България по миграция и интеграция 2008-2015”

Председателският съвет възложи разработването на проекта на становището на постоянната Комисия по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални отношения .

За докладчик бе определен г-н Пламен Димитров – член на ИСС от II група – синдикати, председател на Комисията по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални отношения.

Комисията разработи и предложи за приемане от Пленарната сесия проекта на становището.

На своята Пленарна сесия от 18.07.2008 г. Икономическият и социален съвет прие настоящото Становище.

1. Въведение

1.1. Един от основните фактори за демографската криза, в която се намира България, е масовата емиграция през последните две десетилетия.

Освен изчерпването на демографския потенциал емиграцията, състояща се предимно от млади, квалифицирани и образовани хора, причини недостиг на работна сила в част от регионите и секторите на икономиката на страната, влоши трудовия ѝ потенциал.

Липсата на възпиращи политики и регулации по отношение на миграцията изправи България пред тежки затруднения.

Икономическият и социален съвет многократно е обръщал внимание върху проблемите на миграцията. В свое становище за демографското развитие и демографската политика той посочва, че ”проблемите на емиграцията на младите поколения не фигурират в нито една стратегия, програма или политика и предлага създаването на институция, провеждаща политиката по миграция”.

Оценявайки рисковете от това състояние, социалните партньори направиха предложение пред Националния съвет за тристранно сътрудничество да бъде разработена Национална политика по миграция /декември 2006 г./, което бе прието.

1.2. Със заповед на министър-председателя бе създадена междуведомствена работна група от отговорни представители на институции, имащи отношение към проблема - МВнР, МП, МВР, МОН, МФ и др., както и от представители на инициаторите за разработката - социалните партньори.

В края на септември 2007 г. групата представи **“Общи насоки на миграционната политика на Р. България”**. Този документ предвиждаше разработването на **Национална стратегия по миграция и интеграция на Република България**, която да се гради върху неговите насоки.

1.3. Междуведомствена работна група с широко представителство и участие на социалните партньори разработи стратегията и годишен план за нейното изпълнение, които бяха приети от Министерския съвет на 05.06.2008 г.

Основен принцип, приет в миграционната политика на стратегията, когато се отчитат глобалните и регионални тенденции на миграционните движения, е съблюдаването преди всичко на националния интерес и ангажиментите към Европейския съюз.

2. Изводи и основни препоръки

2.1. Националната стратегия по миграция и интеграция е първият документ от такъв характер, третиращ въпросите на миграционната политика, които са от изключителна важност за развитието и сигурността на България.

Икономическият и социален съвет оценява положително разработената Национална стратегия по миграция и интеграция.

Стратегията е намерила адекватни решения на важни проблеми, свързани с развитието на пазара на труда и преодоляване на демографската криза.

2.2. Ниската степен на предвидимост на миграционните процеси обаче, новите идеи за промени в законодателството на миграционната политика на ЕС, както и фактът, че стратегията е правена при информационен и изследователски дефицит, налагат нейната **актуализация.**

Стратегията се нуждае от актуализация и поради факта, че в нея не бяха включени важни предложения на социалните партньори.

Икономическият и социален съвет намира за основателно още сега да посочи нейните пропуски и да предложи политики за решение на проблемите, които да се включат в актуализиран вариант на стратегията и съответно в годишните планове за нейното изпълнение.

2.3. Стратегията не третира равностойно процесите на емиграция и имиграция.

В нея е отделено непропорционално по-голямо внимание върху имиграцията.

Пренебрегната е емиграцията, която е основен фактор за демографската криза, в която се намира България, и за недостига на качествена работна сила.

Необходимо е да се формулират цел и политики за ограничаване на емигрантските потоци.

Емиграцията, макар и не така масова, както през деветдесетте години на миналия век, продължава да крие висок риск и опасности в демографско и икономическо отношение. Тя придоби структурен характер, засяга силно определени сектори и професии на пазара на труда, изчерпва остатъка от демографския и трудов потенциал на малките населени места и общини.

2.4. **Проблемът за запазване на идентичността, на българското самосъзнание на милионната маса от български емигранти, е застъпен слабо и разпръснато в стратегията.**

Не е формулирана цел за запазване на идентичността на емигрантите, от която да произтекат политики, обхващащи голямото им разнообразие. Необходимо, макар и недостатъчно условие, за да се завърнат трайно поне част от тях, е запазване на идентичността им.

Основен фактор за запазването на идентичността на емигрантите е съхранението на майчиния език. Това с особена сила се отнася за децата на емигрантите. По експертни оценки само от последната емиграционна вълна те са над 200 хил.

Този проблем не е разгледан в дълбочина в стратегията. Необходимо е да се подчертае, че интеграцията на българските емигранти в приемната страна не изключва запазването на тяхната идентичност. Напротив - тя трябва да е задължителен неин компонент, липсата му означава асимиляция.

2.5. Проблемите на вътрешната миграция не са разработени в стратегията. В съчетание външната и вътрешната миграции доведоха до обезлюдяване повечето от малките селища и общини, обезлюдиха се цели региони.

Анализът на вътрешната миграция е необходима предпоставка за определянето на ефективни политики за използването на демографския и трудов потенциал на страната, на вътрешните резерви от работна сила.

Националните и регионални дефицити на демографския и трудов потенциал могат да се компенсират в някаква степен чрез подходящи политики за повишаване на териториалната мобилност на хората.

Създаването на условия за сезонна миграция, за ежедневни трудови пътувания в допустим ареал могат да разрешат много от проблемите за недостиг на работна сила, да ограничат негативните вътрешни миграции към урбанистичните центрове.

2.6. Субектът за формиране и изпълнение на миграционната политика е многокомпонентен, състои се от много и с неизяснени функции административни органи, от неправителствени организации.

Засега тази структура е с неизяснена субординация и затруднена координация.

Необходимо е изграждането на един отговорен орган, който да координира и интегрира функциите на всички останали ангажирани с определена дейност от миграционната политика.

Създаването на Агенция по миграцията към Министерския съвет на базата на съществуващите институции, без да се увеличава администрацията, е подходящото решение, след като се определят ясно функциите и отговорностите на институциите, имащи отношение към миграцията.

2.7. Обектът на миграционната политика включва емигранти, имигранти и потенциални емигранти, които имат различни проблеми, различни мотиви и миграционно поведение.

Сложната, многокомпонентна структура на обекта се нуждае от анализ, за да се определят детайлни целеви групи и цели, нещо, което липсва в стратегията. Без да бъдат определени тези целеви групи и цели е невъзможно да се разработят адекватни политики за миграцията и интеграцията. С приоритет и селективно насочени мерки би трябвало да се ползват онези целеви групи, които са перспективни и биха допринесли максимално за развитието на родината ни. Това са, разбира се, младите и високообразовани хора, студентите, учените, талантите в различни области, успешните бизнесмени, изявените публични личности и с особено голямо значение са децата на емигрантите.

Целите в стратегията са определени твърде общо и без субординация помежду им. Необходимо е да се разработи система от критерии, която да оценява степента на осъществяване на целите, да измерва резултатите.

2.8. Местната власт е субект, участващ във формирането и изпълнението на на миграционната политика.

Ролята на местната власт в стратегията не е изяснена. Не са посочени възможностите, които ѝ се предоставят да влияе върху миграционните процеси чрез политиките и предоставените ресурси за регионално развитие.

Мерките, предвидени в оперативна програма “Регионално развитие”, в стратегиите за регионално и демографско развитие, в регионалните планове за развитие, са само част от целия набор от мерки, чрез които местната власт може да въздейства силно върху миграционните процеси.

2.9. В стратегията не са определени взаимодействията ѝ с други национални стратегически документи, имащи отношение към миграцията, част от които са “Стратегията за демографско развитие на Република България /2006-2020/, “Националната стратегическа референтна рамка”, “Националната стратегия за регионално развитие”, регионалните планове за развитие.

Необходимо е да бъдат посочени общите сектори на взаимодействие между стратегията за миграция и интеграция и останалите стратегически документи. Да се определи тяхното съдържание и да се потърсят чувствителните, катализиращи точки в тях, които носят максимум синергия при минимален разход на ресурси.

2.10. От изключително важно значение е разработването от висококвалифицирани експерти, използващи съвременни научни и информационни средства, на система за оценка на всички възможни рискове от имиграцията.

Широкият диапазон на рисковете от имиграция се простира от терористичните заплахи и пандемията на съвременния свят, до опасностите на организираната престъпност и трафика на хора, до риска от изменението на генетичния фонд на нацията. Тази изключително важна и актуална дейност трябва да се заложи с приоритет при изпълнението на стратегията.

2.11. Годишните планове за изпълнението на стратегията имат решаващо значение за осъществяването на миграционната политика.

Самата идея и първите стъпки в това отношение са положителни. При разработването и структурирането на плановете обаче има съществени пропуски, които би трябвало да се отстранят.

В настоящия годишен план не са посочени функциите и отговорностите на отделните институции, както и делът им във финансирането. Липсват точни показатели за отчитане. Не е заложена приоритетност при осъществяване на дейностите.

2.12. Стратегията страда от информационен и изследователски дефицит, от липса на надеждни статистически данни и от необходимите изследвания за миграцията в страната ни.

За да бъде попълнен този дефицит, е необходимо към годишния план за изпълнение на стратегията да се разработи план за необходимите изследвания.

В това отношение много полезни биха могли да бъдат висшите учебни заведения, които да включат в учебните си планове миграционните проблеми и същевременно да създават програми за тяхното изследване.

Така ще има и непосредствени изследователски резултати и подготвени кадри за бъдеща дейност в областта на миграционните проблеми. Ще бъде създаден и поддържан дебат сред академичните среди и обществеността.

2.13. Особената и с нарастващо значение роля на социалните партньори би следвало да намери обособено място в стратегията. Да се дефинират техните превантивни, защитни функции в реализацията на миграционната политика. Не са посочени възможности за влияние и регулация върху миграционните процеси, които те имат чрез участието си в международните структури за социално партньорство.

В стратегията не се посочва необходимостта от участието им на паритетен принцип в “Националния съвет за координация на въпросите на миграционната политика” и “Националния съвет по трудова миграция”, т.е. равнопоставено участие с еднакъв брой представители от страната на администрацията и от страна на социалните партньори.

В тази връзка недопустимо е изключването на социалните партньори от участието им в разработването на проектите за нова законова уредба за миграцията, така както предвижда сегашният годишен план за реализация на стратегията.

2.14. Миграцията при определени условия може и трябва да бъде използвана като инструмент за развитие. Съществуват възможности да се използва интелектуалният и финансов потенциал на мигрантите за трансфер на знания и технологии, да се осъществят социални и културни трансфери.

Много усилия и средства би спестило на страната ни едно изследване на опита на страни големи донори на емиграция, сходни по култура и историческа съдба на България, в които миграцията се използва като инструмент за развитие и е осъществена или протича ефективна реемиграция. Да се проучат изпитани вече политики, които биха могли да се адаптират при нашите условия.

2.15. При издаването на “зелени карти” за привличане на имигранти от български произход в стратегията се акцентира върху подобряването на демографската ситуация.

Докато приемът на имигранти от трети страни подлежи на регулации чрез определянето на годишни браншови квоти, то приемът на имигрантите със “зелени карти” не е обвързан с конкретни регулации по отношение на заетостта и може да създаде диспропорции на пазара на труда.

Необходимо е приемът на имигранти със “зелени карти” да се съобрази със състоянието на националния пазар на труда.

2.16. Като има предвид изключителното значение на “Националната стратегия по миграция и интеграция на Република

България”, Икономическият и социален съвет намира за необходимо и предлага резултатите от нейното изпълнение да се публикуват в годишни отчетни доклади на правителството.

Икономическият и социален съвет ще продължи усилията си да организира научната и експертна мисъл чрез консултативни форуми по проблемите на миграцията и заявява готовността си да дава оценка и предложения по изпълнението на стратегията в свои становища.

3. Анализ на стратегията

Националната стратегия по миграция и интеграция е първият документ от такъв характер, третиращ въпросите на миграционната политика, които са от изключителна важност за развитието и сигурността на България.

В тази връзка не може да се оспорва нейното положително значение, особено в условията на глобализацията и интензификацията на миграционните процеси. Значението ѝ се определя и от факта, че България е член и гранична страна на ЕС, което я натоварва с функции по възпиране на нелегалната имиграция, насочена към вътрешността на Съюза.

Включването на широк кръг институции, имащи отношение към миграцията, както и на социалните партньори в разработването на стратегията, е допринесло за многоаспектно обхващане на проблемите и е едно от безспорните ѝ достойнства.

Визията на стратегията правилно определя, че “формирането и провеждането на имиграционната политика на Република България следва да е обвързано с националния интерес на страната и да е съобразено както с произтичащите от пълноправното членство в ЕС ангажименти в тази област, така и с новите тенденции в глобален и регионален план и установените международни стандарти”.

Стратегическите цели обхващат основните проблеми на миграцията и дават най-важните насоки на миграционната политика.

Важно положително значение имат приоритетите и ориентацията, заложи в стратегическа цел № 1 - “привличане на лицата с и без българско гражданство за трайно завръщане в България”, за завръщане на младите висококвалифицирани български емигранти.

Изхождайки от националния интерес и рисковете за българския пазар на труда, стратегическа цел №2 - “провеждането на адекватна политика по приема и интеграцията на чужденци”, правилно определя, че приемът на граждани от трети страни трябва да бъде балансиран, съобразен с действителните потребности на страната.

Стратегията обхваща по-голямата част от основните проблеми на миграцията, засягащи нашата страна, и безспорно нейното приложение ще допринесе за ограничаване на негативните демографски процеси и отрицателните тенденции на пазара на труда. Тя предлага редица важни и конкретни решения на миграционната политика на България

Стратегията е правена при информационен и изследователски дефицит, което е довело до непълноти и някои пропуски в нея. Тези пропуски и възможни решения се разглеждат в анализа, целящ да я

допълни и обогати при нейната актуализация и изпълнение с годишните планове.

3.1. Емиграция и интеграционни проблеми

3.1.1. Населението на България е едно от най-бързо намаляващите населения в света. Тревога и болка буди фактът, че близо 1 милион предимно млади, образовани и квалифицирани хора са във от Родината, че техните над 200 хил. деца също са емигранти.

Младежният характер на емиграцията застрашава бъдещето на нацията, нейното възпроизводство. Изтичат фертилните контингенти, променя се генетичният ни фонд. Почти всички села в България са в процес на депопулация.

Стратегията акцентира върху имигрантския процес. Не е отделено достатъчно внимание на големия човешки и трудов потенциал, който притежава огромната емигрантска маса.

Емиграцията продължава. Макар и по-малка по количество, тя е особено опасна, защото има младежки и структурен по отношение на икономиката характер.

3.1.2. Стратегията не третира загубите на хора от емиграцията в качеството им на човешки ресурс.

Загубите от емиграция се свеждат обикновено до разходите, направени за образование и квалификация на емигрантите, т.е. в качеството им на работна сила. Пренебрегва се фактът, че в човешките ресурси се инвестира от раждането до края на живота на човек.

Загубите от емиграцията в качеството ѝ на човешки ресурс са несравнимо по-големи, отколкото в качеството ѝ на работна сила.

Освен това изтъкването на ползите от трансферите на емигрантите обикновено е едностранно, като не се отчита добавената стойност от труда на емигрантите, която остава в страната приемник.

Трансферите от трудовото възнаграждение на емигрантите не компенсират загубите от емиграцията нито като работна сила, нито като човешки ресурс.

3.1.3. Между демографските цели и целите, насочени към работната сила, поставени в миграционната политика, има положителна взаимна обусловеност. Постигането на едните влияе положително върху другите.

Демографските процеси обаче са силно инерционни и целите, насочени към тях, се постигат по-бавно и с повече разходи от целите, насочени към работната сила.

Тази особеност на постигане на двата вида цели, респективно политики, може да породи известна противоречивост при определянето на приоритетите във времето и разпределянето на ресурса на миграционната политика.

Стратегията трябва да потърси баланс при определянето на приоритетите във времето и разпределянето на ресурса за двата вида цели.

3.1.3. Стратегията не разглежда в дълбочината им чисто хуманните проблеми на емиграцията, човешките драми, които тя причинява много често.

В своето становище “Здраве и имиграция” Европейският икономически и социален комитет посочва на базата на свои наблюдения и изследвания, че имигрантите (което се отнася и за българските емигранти) имат повече здравни проблеми от населението на страната приемник.

Те страдат от раздяла със семействата и децата си, от носталгия и тревога, от изолация и липса на интеграция, от културологичен шок.

Много от тях са жертва на трудова и сексуална експлоатация, подложени са на опасни условия на труд, по-често са жертви на трудови злоупотреби.

3.1.4. При анализа и разработването на политиките за интеграция е пропуснат изключително важният проблем за интеграцията на българските емигранти, както в трети страни, така и в страните членки на ЕС.

Българите, работещи в ЕС, са негови граждани и не се считат за емигранти, а за “мобилни работници”. Реално за България те обаче са емигранти, особено при заселване или продължително пребиваване. За тях се отнасят в различна степен всички или част от хуманитарните проблеми, посочени в т. 3.1.3., което налага задълбочени изследвания и анализ на ситуацията.

3.1.5. Интеграцията на българските емигранти не изключва запазването на тяхната идентичност. Напротив, тя е задължителен неин компонент.

За да запазят идентичността си, българските емигранти е необходимо да съхранят българския си език и национална култура. В това отношение особено уязвими са децата на емигрантите. По експертни оценки само от последната емиграционна вълна те са над 200 хил.

В стратегията се споменава за около 100 български училища в чужбина, но това не е действителното положение. Истински, с признат статут български училища са само 3 - в Прага, Братислава и Будапеща. Останалите така наречени училища са в различна степен на изграденост и с ограничен капацитет учебни звена /някои всъщност са само курсове/. Те се нуждаят от методическа и финансова помощ, която засега не получават в необходимия размер. За някои емигрантски общности от диаспората е необходимо да се обучат учители по български език, които да бъдат изпратени от общността, а разходите да се поемат от българската държава.

От особено значение е да се подпомогне също дейността на българската църква зад граница, като силен духовен фактор за запазване идентичността на българите.

Регламент 1612 в чл. 12 предоставя и насърчава общото и професионално образование на децата на гражданите на държави членки на ЕС, но оставя като лична грижа изучаването на майчин език, което е предпоставка за загуба на идентичността на следващите поколения емигранти.

Този проблем не е разгледан в дълбочина в стратегията. Без неговото решение обаче не бихме могли да очакваме с голяма вероятност да се завърнат в България онези емигранти, чиито деца не знаят майчиния си език.

3.1.6. Необходимо е да се анализират проблемите на така наречената “съпътстваща миграция”, придружаващите членове на семействата на работещите емигранти.

Да се обърне внимание на случаите на разделени семейства поради административни или други причини и да се потърсят съответните решения за отстояване на техните права и интеграция.

3.1.7. Не са изключение, по-скоро масово явление са случаите, когато българските емигранти се наемат на работни места с по-ниска квалификация от тази, която те притежават. На други работни места квалификацията съответства на работата, но възнаграждението е по-малко и/или условията на труд са лоши.

Тези случаи изискват специално наблюдение и анализ, тъй като са форма на дискриминация, осъществена чрез непризнаване на български документи за образование и квалификация.

3.1.8. Неизчерпателно е разработен разделът за факторите за емиграция и реемиграция на българските граждани.

Неспазването на върховенството на закона, безнаказаността, корупционната среда, липсата на сигурност, ниското жизнено равнище, проблемът за създаването на условия и гарантирането на професионалното развитие са мощни фактори, генериращи емиграция.

Фактор за реемиграция е опазването на българското гражданство на емигрантите, за което допринася предоставянето на необходимите административни и други услуги за издаване и продължаване на валидността на документите за самоличност, възстановяването на българското гражданство, даването на двойно гражданство. Обгрижването при сегашната ситуация не е на необходимата висота.

Спазването на правата за собствеността на българските емигранти, опазването на имотите им в България от посегателства са също фактори за реемиграция.

3.1.9. Стратегията не предвижда изчерпателно изследване как се спазват или нарушават правата на българските емигранти според подписаните конвенции, международни договори, спогодби, регламенти и директиви на ЕС.

3.1.10. Продължаващото изтичане на работна сила поставя под заплаха целия инвестиционен процес, включително и усвояването на европейските фондове, за което ни предупреждава и Европейската комисия..

3.1.11. Много полезни биха могли да бъдат висшите учебни заведения, които да включат в учебните си планове миграционните проблеми и същевременно да създават програми за тяхното изследване.

Така ще има и непосредствени изследователски резултати и подготвени кадри за бъдеща дейност в областта на миграционните проблеми. Ще бъде създаден и поддържан дебат сред академичните среди и обществеността.

3.2. Вътрешната миграция

3.2.1. Вътрешната миграция не е разработена в стратегията. Липсва анализ на процесите на вътрешната миграция.

Миграционното движение по посока на големите градски центрове и туристически комплекси доведе до обезлюдяване на цели региони на страната. Качеството на работната сила в тези региони е силно влошено, понеже напускат най-младите и образовани хора, което отблъсква потенциалните инвеститори и води до невъзможност да се използват местните ресурси. В някои от тези региони съществуват белези на паническа емиграция. Според Икономическия институт на БАН 80% от територията на страната е в процес на депопулация.

Националните и регионални дефицити на демографския и трудов потенциал могат да се покрият чрез подходящи политики за повишаване на мобилността на хората в териториален аспект.

Със създаването на условия за сезонна миграция, за ежедневни трудови пътувания в допустим ареал, могат да се разрешат много от проблемите за недостиг на работна сила, да се ограничат негативните вътрешни миграции към урбанистичните центрове. В крайна сметка те могат да повлияят позитивно за задържане на емигрантските потоци, ориентирани извън страната, както и за смекчаване на ромската експанзия към големите градове и в частност към столицата.

Необходимо е да се създадат допълнителни стимули от страна на работодателите, поемащи транспортните разходи или за наем на жилище при ежедневните трудови пътувания и сезонната миграция на работната сила, а от страна на държавата да се потърсят всички възможни средства за подобряване на инфраструктурата.

Необходимо е да се разработи нова инвестиционна политика, насочена към периферните части на регионите, към малките общини и населени места, която да балансира очаквания ефект от приложението на ОП “Регионално развитие”. Концепцията на програмата предвижда развитие на урбанистичните центрове на България. Над половин милиард евро, които са 60% от ресурсите на програмата, ще бъдат насочени към 7-те големи града на България. Този инвестиционен ресурс може да “доизсмуче” остатъка от демографски и трудов ресурс от уязвимата периферия на регионите, от малките общини и населени места. Ето защо е необходимо да се потърсят наслагващи се политики, предлагащи инвестиционни ресурси на периферията. Те може да бъдат потърсени в регионалните планове за развитие и в другите оперативни програми.

Анализът на вътрешната миграция е необходима предпоставка за определянето на националните и регионални дефицити от работна сила, за определянето на ефективни политики за използването на демографския и трудов потенциал на страната, на вътрешните резерви от работна сила.

3.2.2. Движението на население и работна сила от периферията на регионите към урбанистичните центрове претоварва техническата и социалната им инфраструктура, повишава равнището на престъпност, предизвиква социална отчужденост.

В резултат влошеното качество на живот в тези центрове дава тласък за последваща външна миграция.

Свидетели сме на неконтролируема и неотчитана експанзия на големи човешки маси към столицата и големите градове на страната, които освен натоварването на инфраструктурата създават прогресиращи в развитието си екологични проблеми.

3.3. Имиграцията в България

3.3.1. Силният акцент върху емиграцията в стратегията е възможно да подхрани необосновани очаквания в обществото, че проблемите за недостиг на работна сила може да се разрешат само с "внос" на работници.

Имиграцията за осигуряване на пазара на труда с чужда работна сила е скъп и генериращ проблеми с голям времеви лаг процес.

Тя не може да отмени необходимостта от инвестиции в квалификацията и професионалното развитие, както от страна на държавата, така и от страна на работодателите.

3.3.2. Стратегията не определя действителния характер на имиграцията в България.

Страната ни продължава да е преобладаващо транзитна, а не приемаща имигранти страна, дори за част от хората, които придобиват българско гражданство.

Тази характеристика се засилва в още по-голяма степен след приемането ни в ЕС.

Ниските жизнено равнище и трудово възнаграждение са причина страната ни да се използва от имигрантите като транзитен пункт по пътя и в стремежа им към развитите западни държави с по-висок жизнен стандарт.

Немалка част от тях, около 1/3 според някои изследвания, са нелегални имигранти, жертва или самите те част от организирана престъпност.

3.3.3. В стратегията липсва ясен императив за разработването на система за определяне на потребностите от работна сила, която да мобилизира вътрешните резерви от работна сила, на трудовия потенциал на страната.

Тази система е алтернатива на трудовата имиграция и неин ограничител.

3.3.4. В стратегията не е изразено отношение по идеите на "Европейски пакт за имиграция и убежище".

Сложните и противоречиви интереси на страните донори и страните приемници на емигранти предизвикаха остри дебати сред

световната общност по някои от предложените идеи за пакта. Беше отхвърлена идеята за “интеграционен договор на имигрантите”, който задължаваше гражданите на трети страни да се съобразяват с “националната идентичност” на страната приемник.

България е страна донор, отдала огромна за мащабите си емигрантска маса, при това гранична страна на ЕС. Тя има специфични интереси по отношение на имиграцията.

Директивата на ЕК за “циркулярната миграция” е от голямо значение за страната ни. Около 50 хиляди са само студентите извън страната ни, десетки хиляди са специалистите и научните работници емигранти. Този интелектуален капитал трябва да се използва. Една от възможностите да се осъществи това е “циркулярната миграция”.

Десетки хиляди са нелегалните имигранти в страната ни. В процес на обсъждане в ЕК е нов вариант на директивата за санкциониране на работодатели на нелегални имигранти, което предоставя възможност за предложения от наша страна за по-рестриктивни мерки в някои отношения.

3.3.5. Предоставянето на “зелена карта” за имигрантите от български произход е необходимо да бъде придружено от оценка на риска, прозрачност и публичност, гарантиращи контрола над процеса.

От “зелена карта” ще опитат да се възползват хора, нарушаващи законите на страната по произход или на България.

3.3.6. Стратегията не определя как имигрантите със “зелена карта” ще се интегрират на българския пазар на труда, начина, по който ще им бъде осигурена заетост.

За имигрантите от трети страни стратегията предвижда регулация чрез браншови квоти за заетост. За имигрантите от български произход не са посочени регулативни механизми по отношение на включването им на българския пазар на труда, което може да създаде диспропорции в секторите на строителството и туризма.

3.4. Миграцията като инструмент на развитието

3.4.1. ЕИСК в свое становище разглежда миграцията като инструмент за развитие при спазването на определени условия.

При спазването на строги принципи и правила развиващите се държави биха могли да неутрализират негативите на миграцията и да я превърнат в инструмент за развитие.

България определено не е развиваща се държава, но продължителният преход към пазарна икономика добави някои негативни характеристики към социално-икономическия ѝ статус.

В индекса на така наречените “провалили се държави” на “Фондация за мир Карнеги” тя е класирана в умерено нестабилната 128 позиция от 177 държави.

Намаляващият брой на населението, хроническото изтичане на мозъци, неравномерното развитие на градските и селски райони,

корупцията, изолацията на малцинствени групи са онези дестабилизиращи фактори, които й отреждат тази незавидна позиция.

Към тези фактори трябва да се добави огромната разлика между БВП на глава от населението в България в сравнение със средните му стойности в ЕС. Тази разлика сочи 7,12 пъти по-голям БВП на глава от населението по непаритетна стойност в ЕС, и 2,72 пъти по-голям по паритетна стойност. /Източник: Световната банка/.

3.4.2. Становище на ЕИСК предвижда възможност за позитивни регулации на емиграционните потоци на трудовите емигранти - преференциални квоти за определени прослойки от населението с ниски доходи, което ще бъде от голямо значение за ромите и за определени региони в икономическа депресия.

Социално-икономическият статус на страната дава основание да се направи опит за използване на тази възможност пред Европейската комисия.

Определянето на преференциалните емигрантски квоти за прослойки с ниски доходи от населението по същество ще представлява регулация, насочена срещу нелегалната емиграция на същите тези прослойки и проблемите, свързани с депортацията им.

3.4.3. Друга възможност за използване на миграцията като инструмент за развитие е организиране на диаспората за мобилизация на човешки ресурс и/или парични средства за преки чуждестранни инвестиции, трансфер на знания и технологии, културни и социални трансфери.

3.4.4. В стратегията липсват данни и анализи за образователната структура на емигрантските ни общности, за високообразованите и висококвалифицираните, експертите, научните работници, за талантите и студентите извън страната.

Необходимо е да се предвиди изследване и мониторинг на тези структури на българската емиграция, за да може да се организира използването на интелектуалния и професионалния им потенциал.

Необходимо също да се предвиди изследване и осъществи мониторинг на български емигрантски организации, за да им се помогне за създаване на капацитет и подържане на мрежата от връзки с помощта на държавата.

3.5. Методически пропуски

3.5.1. От методическа гледна точка прилагането на системния анализ би облекчил значително отстраняването на редица пропуски на стратегията при нейната актуализация и изпълнение.

Необходимо е разглеждането на миграционната политика като една система с ясно определени обект и субект, структура, функции и среда, като система с композиция на целите и критериите за измерване степента на тяхното реализиране, с информационна система.

Не са дефинирани ясно субектът и обектът на стратегията. Те са многокомпонентни и се нуждаят от точна класификации.

Субектът на стратегията включва много институции, на които трябва да се посочат ясно функциите чрез структурно-функционален анализ.

Необходимо е да се изгради координиращ орган, чрез който да се постигне синергичност от действията на тези институции.

Обектът на стратегията включва различни групи мигранти, всяка със своите характерни особености.

Основните групи - емигрантите, имигрантите и потенциалните емигранти, се подразделят на множество подгрупи в зависимост от териториалното си разположение, демографските си характеристики, професионална и образователна структура, от реалните и заявените причини за миграция, от степента на интегрираност, от икономическия статус и ред други критерии. Липсата на подробна класификация и анализ на целевите групи прави невъзможно определянето на пълния обхват и субординация на целите на стратегията

Подробното определяне на целевите групи би позволило разработването на адекватни миграционни политики и селекция на приоритетните сред тях.

В стратегията не е определена система от критерии и индикатори, с които да се оценява степента на изпълнение на поставените цели.

3.5.2. Национални стратегически документи, като “Стратегията за демографско развитие на Република България /2006-2020/, “Националната стратегическа референтна рамка”, “Националната стратегия за регионално развитие”, регионалните планове за развитие имат пряко отношение към миграционната политика.

Политиките, предвидени в тях, имат общи сектори на взаимодействие със стратегията по миграция и интеграция.

Не са анализирани и не са определени възможностите за постигане на синергия на мерките, заложи в тези стратегически документи.

Оперативна програма “Развитие на човешките ресурси”, Национална програма за развитие на селските райони и оперативна програма “Регионално развитие” предоставят допълнителен ресурс за реализация на поставените цели в стратегията по миграция и интеграция. Развитие на човешкия капитал и на регионите за целенасочено въздействие са възпиращи фактори за нежелана миграция.

3.5.3. Не се посочва необходимостта от изследване и съпоставка на разходите и оценка за ефективност в следните релации:

- български емигрант като стойност на човешки ресурс от самото му раждане до момента на емиграция и резултативната стойност на разходи и икономически принос на имигранта заселник в България, българин или от друг етнос;
- български емигрант като стойност на човешки ресурс от самото му раждане до момента на емиграция и резултативната стойност на разходи и икономически принос на условно заместващия го временен имигрант в качеството му на работна сила в България;

- резултативната стойност на разходи и икономически принос на временния имигрант в качеството му на работна сила в България и разходите за обучението на дълготрайно безработен или неактивно лице за устройването му на пазара на труда.

3.5.4. В стратегията не е посочена широката гама от рискове, на които е подложена страната от имиграцията.

Рискове от здравословна гледна точка, като се изхожда от пандемията на съвременния свят, от гледна точка на терористичните заплахи, от организираната престъпност, от културологични и религиозни различия, рискове за националния пазар на труда, за социалните системи, от изменението на генетичния фонд на нацията и множество други.

Необходимо е да се изгради система за оценка на рисковете, които носи със себе си имиграцията в България.

3.5.6. Очакваните резултати от изпълнението на стратегията са много общо формулирани и неизмерими. Посочени са резултати само за част от мерките и политиките в стратегията. Липсват резултати от една задържаща емиграцията политика.

Необходимо е да се посочат с ясно определена измеримост и адекватни критерии за оценка на очакваните резултати от всички заложи мерки и политики.

3.6. Ролята на социалните партньори в изграждането и изпълнението на миграционната политика

3.6.1 В стратегията не е определена ясно ролята на социалните партньори.

Не са посочени възможностите, които имат те за формирането и изпълнението на миграционната политика. Не са определени в пълен обхват функциите им по отношение изпълнението на стратегията.

Социалните партньори бяха инициаторите за разработването на стратегията и активно участваха в междуведомствените работни групи за разработването ѝ, което предопределя тяхното участие в “Националния съвет за координация на въпросите на миграционната политика” и “Националния съвет по трудова миграция”.

Участието им обаче на паритетен принцип в двата новосъздаващи се национални съвета по миграционната политика, т.е. участие с равен брой представители от страна на администрацията и от тяхна страна, не е гарантирано. Равнопоставеното участие на социалните партньори в националните съвети е необходимо условие, за да се подобри процесът на изпълнение на стратегията.

Необходимо е да се подчертае, че, участвайки в международни структури и мрежи, социалните партньори оказват положително влияние върху миграционните процеси.

3.6.2. Работодателските организации поради дефицита на работна сила са силно заинтересовани от ефективността на миграционната политика.

Те правят собствени проучвания за състоянието на пазара на труда и за “внос“ на работна сила, изграждат мрежа от бизнес контакти, които е възможно да се използват при реализацията на стратегията.

3.6.3. Синдикатите изпълняват превантивна, информационна, сигнална и защитна функции по отношение на работната сила, като ги разпростират и върху участващите в миграционните процеси. Те непрестанно наблюдават пазара на труда и правят собствени изследвания за неговото състояние, както и на проблемите, свързани с миграцията.

Европейската конфедерация на профсъюзите, в която членуват българските синдикати, прави изследвания на миграцията и трудовата мобилност по света и в Европейския съюз. Тя е изградила мрежа от 42 регионални интернационални съвета в граничните райони, чрез които защитава правата на трудовите емигранти и техните семейства.

Тази мрежа би трябвало да се използва при реализацията на миграционната ни политика.

Синдикатите активно работят за взаимно признаване на синдикалното членство на работещите в чужбина българи от местните синдикати, което гарантира техните права и заетост.

4. Конкретни предложения

4.1. Да се направи изследване на структурата, функциите и отговорностите, информацията, която генерират и приемат институциите, съставляващи субекта за изпълнение на миграционната политика с оглед тяхната ефективност.

Да се разработи проект за създаване на Агенция по миграцията към Министерския съвет, която да координира и отговаря за формирането и изпълнението на политиката по миграция. Този проект да се включи с приоритет в годишния план за изпълнението на стратегията през 2009 г.

4.2. Да се осигури прозрачност и публичност, гарантиращи контрола над процеса на предоставяне на “зелена карта” за емигрантите от български произход, чрез достъп до информация в интернет и осведомяване на медиите.

4.3. Да се гарантира участието на социалните партньори на паритетен принцип в двата новосъздаващи се национални съвета по миграционната политика.

4.4. Социалните партньори да се включат в дейността по разработването на проекта на новата законова уредба, която се предвижда в сегашният годишен план за реализация на стратегията, както и в управлението на фондовете, финансиращи миграционната политика.

4.5. Да се създадат регистри на високообразованите и висококвалифицираните емигранти, на емигранти научни работници и таланти, на студентите в чужбина.

Да се създадат условия за използването на интелектуалния и професионалния им капацитет от родината чрез “виртуална” и “циркулярна миграция”, за което да се предостави ресурс от средствата, определени за изпълнението на стратегията.

4.6. Да се разработи система от данъчни стимули и преференции за работодателите, поемащи разходи за повишаване на трудовата мобилност на работниците в регионите с дефицит на работна сила.

4.7. Да се създадат регистри на емигрантските културни центрове и организации и да се предвидят средства за комуникация с тях и подпомагането им при необходимост.

4.8. Да се създаде регистър на българските звена за обучение, да им се помогне да повишат своя капацитет - методически, с учители и материални средства.

Да се признае статут на училища за онези от тях, които отговарят на условията за такива.

Да се осигурят средства за обучение на учители от и за диаспората по български език, история и култура.

4.9. Да се организират курсове по интернет за изучаване на български език, история и култура на България, съобразно спецификата на различните български емигрантски общности. За целта да се възложат необходимите дейности на съответните институции в годишния план за изпълнение на стратегията.

4.10. Да се разработи и включи към годишния план, за изпълнението на стратегията през 2009 г. план за необходимите изследвания за развитието и обезпечаването на миграционната политика.

4.11. Да се разработят мерки за даване на двойно гражданство на онези български емигранти, които имат чуждо гражданство и желаят да придобият българско, особено за второто и последващите поколения емигранти.

4.12. Да се анализират и облекчат максимално административните услуги за издаване и поддържане на личните документи на българските емигранти, част от които имат ограничена достъпност по ред обективни причини.

4.13. Да се направи изследване за определяне на общите сектори за синергични действия в националните стратегически документи за осъществяване на миграционната политика, което да се включи с приоритет в годишния план за изпълнението на стратегията.

4.14. Проучванията от организациите на социалните партньори на миграционните процеси и на проблемите, свързани с тях, би трябвало да се използват и впишат в годишните планове за реализация на стратегията.

/п/

Доц. Лалко Дулевски

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ