

СОЦИАЛНОЗАКОНОДАТЕЛНИ МЕРКИ И ИНИЦИАТИВИ ЗА СПРАВЯНЕ С БЕЗРАБОТИЦАТА В БЪЛГАРИЯ (1944–1989)¹

АЛЕКСАНДЪР ХРИСТОВ*

Резюме: Настоящата публикация представлява опит за обективен анализ на същността и механизмите на социалната политика, провеждана от държавата по отношение на трудовата заетост и справянето с безработицата в периода между 1944–1989 г. Разгледани са различни социални и законодателни мерки и инициативи², заложили от държавното управление, като са изведени ключови характеристики от социалната политика с важно значение за преодоляването на един от основните социални рискове в българското общество през посочения период. Представена е спецификата, характерна за системата през отделните етапи от нейното хронологическо развитие, като са изведени както положителните насоки, така също и негативните последици в контекста на взаимодействието между социалната политика, икономиката и пазара на труда.

Ключови думи: безработица, трудова заетост, пазар на труда, социално законодателство, стопанска мобилизация, работна сила, пренасочване, фиктивна заетост

¹ Настоящата студия е част от докторската дисертационна работа на тема: „Системи и модели за социална защита в България (1944–1989)“.

* Имейл: al.x.x@abv.bg

² Под социално законодателни мерки и инициативи тук ще се визират всички нормативни актове, действия и мероприятия по отношение на безработицата, инициирани от държавата.

SOCIAL AND LEGISLATIVE MEASURES AND INITIATIVES TO TACKLE UNEMPLOYMENT IN BULGARIA (1944–1989)

Alexander Hristov

Abstract. This publication is an attempt for an objective analysis of the nature and mechanisms of social policy pursued by the government in terms of employment and tackling unemployment in the period between 1944–1989. Many different social and legislative measures and initiatives set out by the government; they are drawn key features of the social policy of great social importance in overcoming one of the main social risks in Bulgarian society during that period. Presented the specifics characteristic of the system in different stages of its chronological development, displayed as positive guidance, as well as negative consequences in the context of the interaction between social policy, the economy and the labor market.

Key words: unemployment, employment, labor market, social legislation, economic mobilization, labor, redirect, fictitious employment

Увод

Постановка на проблема: Актуалността на темата за държавната политика по отношение на безработицата като основен социален риск и нейните проявления в България през социалистическия период може да се разгледа в няколко аспекта. На първо място, в чисто историографски план, липсва цялостно и целенасочено проучване на въпросите, свързани с държавната политика в социалната сфера и по-специално по отношение на риска от безработица. Същевременно разкриването на цялостния облик на системата, нейното историческо развитие и осмисляне на процесите в контекста на общественото и социално развитие на страната, през един не толкова далечен период, ще спомогне за разбиването на съществуващите стереотипи и въображаеми представи за времето на реалния социализъм, когато за безработицата се твърдеше, че е нулева (Иванов, Ю., 2015; Будева, С., 2017: 67).

Темата е актуална и в съвременните условия, тъй като безработицата в България (особено младежката) остава сред един от основните социални рискове за обществото. С оглед на формирането на бъдещи стратегии за социална държавна политика в сферата на трудовата заетост и насърчаване на социалното включване, натрупаният исторически опит, независимо от своите пасиви и негативи, би спомогнал да се надгради съществуващата базова надстройка, чрез което да се допринесе за намаляването на ефекта и последиците, влияещи на пазара на труда.

Цели и задачи: Настоящата публикация има за цел да проследи и анализира процесите и етапите, свързани с преодоляването на безработицата, в периода от средата на 40-те до края на 80-те години на XX в., като покаже спецификата на държавната и партийна политика за регулиране на трудовия

пазар и механизмите, чрез които се достига до ликвидирането на безработица като социален риск в начало на 50-те години на века и постигането на „абсолютна трудова заетост“.

Задачите, които се поставят пред изследването за постигане на набелязаните цели, са:

1. Да се анализира съществуващото социално законодателство и документалната база, регламентиращи безработицата в специфичните ѝ проявления през посочения период, което да спомогне за разкриването на причинно-следствените връзки, формиращи отношенията между държавата, пазара на труда и работната сила.
2. Да се анализират взаимовръзката и отношенията между социалната политика, икономиката и пазара на труда, които спомагат за проявите на „скритата безработица“ и начините, по които се регламентира нейното негласно съществуване през 60-те и 70-те години на XX в.
3. Да се покаже състоянието на системата от края на 80-те години на века, когато се преминава от „фиктивна трудова заетост“ към реална безработица в условията на новите икономически реалности.

Проучването на цялостната политика по заетостта откроява спецификата и особеностите в насоките, които се формират под въздействието на различни фактори през посочения период.

Обект и предмет на изследването: Като *обект* на настоящото изследване ще се разглежда системата за социална защита срещу безработица и нейната насоченост към трайно ограничаване на социалните последици при настъпването на социалния риск или възникването на условия за неговата реализация.

Като *предмет*, определящ реалните и конкретни аспекти, чрез които обектът функционира, се разглеждат изграждащите го елементи и механизми на социалната система – закони, мерки и инициативи на държавата, осигуряващи необходимите условия за реализирането на цялостната защитна политика срещу безработица.

Методология на изследването: Методологичните подходи, използвани в хода на настоящата работа, до голяма степен могат да се разглеждат в пряка зависимост с основните източници³, използвани за нуждите на историческото изследване. Теоретичната реконструкция, сравнителният анализ, работата с документални и архивни материали, спомагащи за цялостното изясняване на проблемно-хронологическата рамка на събитията, показват ясно използвания набор от методологически инструменти.

³ Като основни източници на проучването са използвани достъпни официални документи и архивни материали на държавното управление, съхранявани в системата на Държавна агенция „Архиви“ – Централен държавен архив (ЦДА) към Главно управление на архивите при МС, различни законодателни актове, наредби закони, постановления, правилници и разпоредби, статистически справочници, периодични издания и др.

Тезата, която се застъпва в настоящото изследване, се основава на деклариранията от системата **социална политика на пълна заетост**, която се налага от началото на 50-те години на XX в. Държавата **не успява да ликвидира напълно** съществуването на безработицата като социален риск в България през посочения период от средата на 40-те до края на 80-те години на XX в., тъй като заетостта е постигната твърде „условно“, чрез налагането на властови лостове и механизми на абсолютен контрол върху предлагането на работни места и реализиране на трудовия пазар.

Като дефиниция, която отговаря най-точно на смисъла, вложен в термина „*държавна политика за пълна заетост*“ в настоящата тема, ще се приема: насочването и планирането на централно Управленско и партийно ниво на всички законодателни инициативи и практически дейности за ограничаване или премахването на безработицата като социален риск.

Като се придържа към зададените теоретични предположения, изследването ще проследи и разгледа отделни аспекти, свързани с безработицата, и нейните проявления през посочения период, а именно:

- Пътищата, по които комунистическият режим достига до универсална социална политика на пълна заетост чрез абсолютен контрол върху предлагането на работни места посредством установената тоталитарната система през разглеждания период.

- Създаването на работни места, което е изцяло и само в прерогативите на държавното и партийно ръководство.

- Начините, по които държавният строй постига пълна заетост в условията на тоталитарно управление, реализирани първоначално чрез активна индустриална политика, която след трансформацията на системата и нейното капсулиране от началото на 50-те години на миналия век вече не се съобразява с основните принципи на трудовия пазар.

- Налагането на властови механизми за въздействие чрез извън икономическа принуда, които преобладават над пазарните отношения, създавайки предпоставки за генерирането и проявите на различни видове безработица.

Изложените гледни точки (аспекти) ще бъдат проверени и анализирани посредством достъпната изворова база от законодателни и нормативни документи, засягащи безработицата и нейните проявления в условията на „пълна заетост“ в периода от 1944–1989 г., като ще се акцентира върху въпросите:

- Какво е общото състояние на съществуващата осигурителна система и по-специално по отношение на риска безработица до 1944 г. – нейният обхват, покритие и финансиране.

Отговорите на този въпрос предполагат анализ на нормативните документи от периода преди установяването на Народна демокрация, които регламентират осигуряването срещу риска безработица. Основно тук ще бъдат визириани: *Закон за настаняване на работа и осигуряване при безработица* от 1925 г. (Указ №14, ДВ, бр. 26, 05.05.1925 г.) и *Наредба-Закон за изменение*

и допълнение на закона за настаняване на работа и осигуряване при безработица от 1934 г. (Указ №183, ДВ, бр. 188, 19.11.1934 г.). На преден план ще бъдат изтъкнати предоставянето на права, условията и достъпът на отделните групи от населението, които могат да се ползват от социална защита срещу безработица.

- Какви изменения настъпват в осигурителната система след 1944 г. по отношение на справянето с безработицата и трудовата заетост в условията на значително икономическо напрежение, породено от коренната промяна, която настъпва в общественото и политическо развитие на страната. Ще бъде разгледано пост военното икономическо развитие като условие и предпоставка за „тоталната мобилизация“ на всички работоспособни членове на обществото, които характеризират периода.

За правилното осмисляне на процесите през посочения период ще бъде разгледано законодателството, отнасящо се до *трудовата мобилизация* и механизмите, с които държавата прилага мерките за справяне с безработицата в преходния период на „народна демокрация“ 1944–1948 г. На тези въпроси основно ще бъде потърсен отговор в нормативната уредба, отнасяща се до трудовата мобилизация (Указ №87, ДВ, бр. 198, 30.08.1946 г.)⁴, временната стопанска повинност (Указ №183, ДВ, бр. 50, 02.03.1948 г.; Закон за временната трудова повинност, ДВ, бр. 223, 23.09.1948 г.) и трудовите кадри (Наредба №2, ДВ, бр. 35, 13.02.1948 г.), която отечественофронтовската власт инициира през този период.

- Как се организира осигуряването за безработица по Закона за държавното обществено осигуряване след 1949 г. (Указ №687, ДВ, бр. 11, 17.01.1949 г.) – в периода до приемането на Кодекса на труда от 1951 г. (Указ №544, ДВ, бр. 91, 13.11.1951 г.) – (Дял III), когато тя се ликвидира като основен социален риск.

Ще бъде направена характеристика на достъпността до системата спрямо съществуващата през предходния период нормативна база, като се акцентира върху новите социални моменти, права и условия за ползване от регламентирани чрез закона категории трудещи се.

- Как се проявява „скритата безработица“ в социалната политика на Народна република България при вече декларирана от държавата (и партията) **абсолютна трудова заетост** след ликвидирането ѝ като основен социален риск от Кодекса на труда от 1951 г. нататък.

Отговорът на този въпрос ще се разгледа в контекста на историческото и социално-икономическото развитие на страната, като се акцентира върху прилагането на правилниците и разпоредбите за осигуряването на неработещите,

⁴ Пряко отношение към посочения нормативен документ има и: Наредба №2 За настаняване на работа и освобождаване от работа на работниците от каменовъглните мини, металната и текстилната индустрия (ДВ, бр. 281, 26.11.1945 г.).

техните обезщетения и помощи при освобождаването на работната сила през целия разглеждан период до края на 70-те години на XX в.⁵

Като горна граница, затваряща тематичния кръг от проблеми, засягащи безработицата, настоящата работа очертава 1989 г., когато се приема Постановвление №57 (ДВ, бр. 96, 12.12.1989 г.) и Постановление №110 (ДВ, бр. 49, 21.06.1991 г.), маркиращи вододела между отминаващия период и новите социално-икономически реалности.

Периодизация. Така очертаните въпроси маркират своеобразната хронологическа рамка на проучването, като най-общо тя може да се структурирана в следните по-значителни **етапи** от своето развитие:

- Преходен период към установяване на „народна демокрация“ (*От заетост към трудова мобилизация*) 1944–1948 г. Характеризиращ се със следните особености: ✓Преход към „Социалистическа (Социална) държава“ 1949–1951 г., характеризиращ се с приетия през 1949 г. Закон за държавното обществено осигуряване (Закон за общественото осигуряване, правилници и наредби, 1950: 35–36). В него се регламентира законодателно и правно прилагането на социалноосигурителната система срещу риска от безработица, нейното покритие, предоставени права, условията и достъпа, до замяната му/отмяната му от Кодекса на труда (Дял III) в началото на 1951 г. (Указ №544 Кодекс на труда. ДВ, бр. 91, 13.11.1951 г.).

- Период на скрита безработица в условията на декларирана „абсолютна заетост“ – 1951–1989 г. Етап, характеризиращ се, от една страна, не само с активната роля и политика на държавата, която след приемането на Кодекса на труда и Дял III ликвидира безработицата като социален риск, но и чрез пасивните и активни социални и икономически механизми на системата, посредством която тя функционира и успява да създаде специфичен за периода модел на социално осигуряване на временно освободената работна сила поради структурни промени, генерираща изкуствената заетост на труда.

⁵ Това са: 199-то Постановление на МС „За създаване на Главно управление на трудовите резерви“. ИПНС, бр. 34, 25.04.1952 г.; Указ №49 Закон за установяване стабилност на работната сила в предприятията и учрежденията. ИПНС, бр. 14, 10.02.1953 г.; Постановление на МС и ЦК на БКП от 2 юли 1956 г. „За осигуряване работа на незаетата в производството свободна работна ръка.“ ИПНС, бр. 55, 10.07.1956 г.; Указ №466 Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда. (§91 Парични обезщетения). ИПНС, бр. 92, 15.11.1957 г.; Разпореждане №455 на МС Наредба за обезщетенията и помощите при уволнение на работници и служители. ИПНС, бр. 29, 07.04.1958 г.; Инструкция №А-31 МНЗСГ, МФ, ДК, ЦСПС. За обезщетенията и помощите при уволнение на работници и служители. ИПНС, бр. 36, 30.05.1958 г.; Постановление №3 За решаване на някои въпроси, свързани с ефективно използване на трудовите ресурси. ДВ, бр. 8, 27.01.1967 г.; Постановление №136 За осигуряване работа или професионална подготовка на младежите, които не учат и не работят. ДВ, бр. 8, 28.01.1975 г.; Постановление №120 За пренасочване и ефективно използване на освободената работна сила. ИПНС бр. 71, 16.09.1975 г.

Предложената хронологическа рамка има относително условен характер и въпреки че се припокрива с утвърдената от българската историография периодизация (Калинова, Е., Басева, И., 2002: 13), тя има своята специфика. Разграничаването на отделните етапи се подчинява най-вече на социално-законодателните промените и аспекти, които безработицата поражда, и мерките, които държавното и партийно ръководство през посочения период предприемат за справянето с нейните проявления. Очертаната рамка не претендира за пълна изчерпателност на времевия диапазон, който обхваща темата, но е оптимална за целите на изследването дотолкова, доколкото тя да открие основните акценти за правилното разбиране на процесите през посочения период.

Терминология. В началото на настоящото изложение е изключително важно да се направят някои терминологични уточнения относно инструментариума, използван в проучването, с оглед въвеждането в обръщение на документи, източници и литература от един период, когато изразните средства на режима се пречупват през призмата на социалистическата идеология и фразеология. Историческата прецизност на изследването налага при работата с документи да се покаже точност и яснота на изразното препредаване в съвременен език, което да спомогне за правилното осмисляне на протичащите процеси и явленията. С оглед на това, понятия като „скрита безработица“, „трудова мобилизация“, „абсолютна“ и „фиктивна заетост“ се нуждаят от подробен анализ.

Терминът „скрита безработица“ може да се разглежда като *terminus technicus*, както той се среща в официалните документи и публикации в периода до края на 50-те години на XX в., а така също и в съвременното социално законодателство. Смисълът, който се влага за неговото характеризиране в настоящото изследване, се изразява в равнището на потенциалната работна сила, която включва всички работоспособни и „работотърсещи“ членове на обществото, останали (поради независещи от тях обстоятелства) за неопределен период от време извън пазара на труда, които не могат да си намерят постоянна работа поради провежданите от държавата структурни и технологични промени в икономиката на страната. Тук трябва да се направи изричното уточнение, че в официалните документи, дефиницията, която се дава, е, че това е моментно (непостоянно) проявление – т.е. кратковременен социален риск, водещ до освобождаването на известен брой лица, които временно остават ненастанени на работа от държавата⁶.

⁶ За разлика от съвременното (към момента действащо) социално законодателство – Указ №312(Закон за насърчаване на заетостта. ДВ, бр. 112, 29.12.2001 г.) и Постановление №131 (Правилник за прилагане на закона за насърчаване на заетостта. ДВ, бр. 58, 27.06.2003 г.), което третира въпросите, свързани с безработицата и заетостта, могат да се открият няколко съществени отлики. Държавата за разлика от сега има значително по-широко поле от правомощия и функции, съчетавайки ролята не само на посредник, но и на **основен и единствен доставчик** на трудовия пазар. Спрямо съвременните икономически условия,

Въвеждането му в употреба за нуждите на изследването се налага от гледна точка на спецификата в дефиницията за безработица, която системата влага след приемането на Кодекса на труда от 1951 г.

Премахването на риска безработица се разглежда като резултат от принципите на социалистическо стопанство и плановата икономика, които отстраняват причините за безработицата. Фактът, че ликвидирането ѝ като социален риск не може да стане изведнъж и единствено със законодателно-административна санкция, създава предпоставки самата държава, под натиска на обстоятелствата, да я признае като временно състояние под формата на: *„индивидуални случаи на принудителна незаемост на работниците“* (Янулов, Ил., 1956: 96).

В определени случаи тя се разглежда като следствие на административните и организационни реформи, провеждани на някои етапи от централните и местни органи на управление, което създава условия за наличието на известен брой лица, които се характеризират като: *„временно ненастанени на работа“* (Кацаров, Ив., 1967: 145).

Съпоставяйки изложените определения за краткост и удобство в настоящото изследване терминът „скрита безработица“ ще визира всички нейни проявления и форми, с които тя се характеризира от 50-те години до края на втората четвърт на XX в.

Еволюцията в терминологията на системата в периода от 70-те и 80-те години на XX в. преживява съществени изменения под въздействието на различни социални и икономически промени, които се отразяват и на пазара на труда. С оглед на това, като специфична форма на скрита безработица през посочения период, в държавата се развива *„фиктивната заетост“*. Тук е задължително да се направи уточнението, че по дефиниция това са лица, които имат реално работно място, но те са изкуствено създадени единствено и само за да се прикрият проблемите на трудовата заетост през посочения период. Въпреки че заетите участват „активно“ в пазара на труда, всъщност те **не** генерират реална добавена стойност и следователно **не** създават обществен продукт. Красноречив е фактът, че след 1989 г. в новите икономически условия, само в рамките на три години (до 1992 г.), делът на заетите лица от населението на страната спада с 11,52% (576 893 души), което е повече от показателно за реалното изражение на прикритата безработица (Статистически годишник на Република България, 1992: 49–50).

Следователно с оглед на изложените аргументи фиктивната заетост ще се разглежда като тъждествена на скритата безработица, като в хода на изложението ще се правят допълнителни уточнения за отделните етапи, през които тя се проявява.

в които социалните отговорности са сведени до „държавна политика“ по насърчаване (посредничество) и регулиране на пазара на труда, е видно значителната социална роля, която държавата упражнява през посочения период.

Когато се разглеждат различните терминологични понятия и словосъчетания, използвани за нуждите на изследването, се налага да се направят и известни уточнения на помощните изразни средства като: „*трудов ресурс*“ и „*работна сила*“, имащи пряко отношение към темата. С по-широко звучене, трансформирани през социалистическата терминология, тази група изрази се отъждествява през целия период със събирателното наименование „*трудещи се*“. Специфична особеност тук се явява дефиницията, която терминът има до началото на 50-те години на XX в., когато се отнася само за *трудоов осигурените* работници и служители и членовете на техните семейства по Закона за държавното обществено осигуряване. С въвеждането през март 1951 г. на всеобщата безплатна медицинска помощ кръгът на осигурените „трудещи се“ се разширява и в тази група са включват абсолютно всички заети в промишлеността, индустрията и земеделските стопанства работоспособни и работещи държавни служители и работници.

Историографски преглед. В българската историография темата за безработицата като социален риск и нейните проявления в периода от 1944–1989 г., въпреки значителния обем от натрупана литература, остават недостатъчно задълбочено проучена и изследвана като проблематика. Благогатната възможност, която тя разкрива за обогатяване изследванията по съвременна българска история, имат своите проявления и в социален аспект. Предложената гледна точка се стреми до голяма степен да уравни и балансира преекспонираната историческа представа, наложена в обществото по отношение на липсващата при социализма безработица, която се налага като идеологема основно след промените на политическата система от края 1989 г.

Като задължително условие за успеха на подобно начинание се явява доброто познаване на съществуващата историография по проблемите на безработицата през посочения период. В тази връзка тук попадат всички книги, монографии, публикации, статии и коментари на нормативни документи и архивни материали на отделните автори по въпросите, засягащи или визиращи безработицата и нейните проявления, изследвани след 1944 г. до днешни дни⁷.

⁷ Атанасов, Юр., Георгиев, В. (1952) Коментар на държавното обществено осигуряване по Кодекса на труда. Наука и изкуство, София. Златинчев, Й. (1945) Социалното законодателство в България. София. Кацаров, Ив. (1967) Теория на общественото осигуряване. Общественото осигуряване в неговата цялост. Ч. I, ВФСИ Д. А. Ценов, Свищов. Константинов, Н. (2011) Социалното осигуряване в България: 1951–1995. Нац. осигур. институт, Симолини-94, София. Константинов, Н. (2006) Здравеопазването в България 1944–1952., РИК Диана, София. Мръчков, В. (1985) Контрол за спазване на трудовото законодателство и отговорност за неговото нарушаване. БАН, София. Законът за настаняване на работа и осигуряване при безработица (1946) Славянски, София. Павлов, Н. (2008) Трудови пазари и безработица. Фабер, В. Търново. Радоилски, Л. (1957) Трудово право на Народна република България. Наука и изкуство, София. Радоилски, Лю. (1953) Кодекс на труда: Анотиран с издадените във връзка с приложението му укази, постановления, разпоредения, правилници, наредби, заповеди и инструкции. Наука и изкуство, София. Спасов,

Сред по-значимите автори от периода преди 1989 г., които се занимават със социалното осигуряване и проблемите на безработицата, могат да се открият имена като Ю. Атанасов, Ил. Янулов и Л. Радуилски, които имат значителен принос в теоретичен и практически план за адаптирането и прилагането на законодателната и нормативна база към новите политически и социални условия при осигуряването за безработица в периода след 1944 г.

Критически анализ. Въпреки заслугите и международното признание на посочените изследователи социално-политическата конюнктура, която се налага след 1951 г. (след приемането на Кодекса на труда и премахването на риска безработица), води до съществено отстъпление във вижданията им по проблемите на трудовата заетост и безработицата. Под идеологическото въздействие на системата и механизмите, чрез които тя си служи, всички те са принудени да следват шаблонно-зададените от партията тезиси, налагащи общото виждане, че: „*социално-плановата икономика в социалистическото общество, отстранява причините за безработицата, която съществува само в капиталистическите страни*“ (по: Янулов, Ил., 1956: 96; Кацаров, Ив., 1967: 145).

Периодът след 90-те години на XX в. и промените, които настъпват в социалната и политическата система, спомагат историците постепенно да се отърсят от безкритичното отношение към съществувалата система. Макар и значително близки до миналото, което са съпреживели, стъпките, които те правят, спомагат да се поставят новите основи на безкритично разбиране за безработицата и нейните проявления при социализма. От чисто историческа гледна точка тук могат да се открият научните изследвания на Н. Константинов (Константинов, Н., 2011; Константинов, Н., 2010: 307–355), който в няколко монографии и студии, посветени на социалното осигуряване и здравната система, извежда основните аспекти, характеризиращи периода на държавно-бюджетната система. Макар че той разглежда безработицата в контекста на цялостното развитие на осигурителната система, неговият принос за изясняването на базовите постановки по проблема е несъмнена. Независимо че процесите през посочения период все още не са проучени и разбрани изцяло, създадената и натрупана теоретична база се явява една добра основа за бъдещото изясняване на всички аспекти, имащи отношение към безработицата и трудовата заетост през социалистическия период.

Хр. (1959) Парични обезщетения, помощи и добавки по общественото осигуряване. Профиздат, София. Спасов, Хр. (1953) Осигуряване и обезщетения по държавното обществено осигуряване: Кратко ръководство по осигуряването на работниците и служителите, определянето и плащането на паричните обезщетения, еднократните помощи, месечните добавки за деца и др. по държавното обществено осигуряване. Наука и изкуство, София. Цветански, Ев., Димова, Д., Първанов, В. (1974) Социалната политика на Българската комунистическа партия. Профиздат, София. Янулов, Ил. (1948) Трудово право. Унив. Печатница, София. Янулов, Ил. (1956) Икономическите основи на Кодекса на труда и неговото въздействие върху социалистическото изграждане у нас. БАН, София. Янулов, Ил. (1964) Общественото осигуряване при капитализма и социализма. БАН, София.

Безработицата в социалната политика на България от 20-те до 40-те години на XX век

Социалнозаконодателна кодификация срещу риска от безработица

Общото състояние, характеризиращо социалноосигурителна система в България от предвоенния период (между 20-те и 30-те години на XX в.), и по-специално по отношение на риска безработица, може да се определи като сравнително добре развито за времето си от законодателна гледна точка (Димитрова, Н., 2012: 233–234.; Marshal, T., 1975: 71).

Подобно на повечето западноевропейски държави у нас в средата на 20-те години на XX в. се приема първият специализиран закон за справяне с безработицата (*Указ №14, ДВ, бр. 26, 05.05.1925 г.*). Като част от международните ангажименти, които страната ни поема по отношение на Международната организация на труда (след 1920 г.), този закон се явява „последният“, функциониращ до началото на 50-те години на XX в., с който се изгражда цялостният облик на Общественото осигуряване в България срещу основните социални рискове.

По своята същност *Закона за настаняване на работа и осигуряване при безработица* (ЗНРОБ) от 1925 г. е първият нормативен акт, с който се регламентира дейността по търсене и намиране на работа на безработните в България от страна на държавата. Тази специфична дейност, заложенa от закона, се осъществява чрез борси и бюра за настаняване, намиращи се под прекия контрол на Министерството на търговията, промишлеността и труда (чл. 1). Службите по настаняване на работа имат като основна цел да поставят в пряка връзка работниците и работодателите при търсенето и предлагането на работа, напълно **безплатно**. Това от своя страна изключва намесата или участието на частни борси и бюра, което е строго регламентирано в закона (чл. 2). Освен за настаняването на работа службите по места извършват дейности по общественото осигуряване и професионалната квалификация и насочване на подходяща за нуждаещия се работа (чл. 6).

Някои от специфичните правила за достъп до система при осигуряване срещу безработица (Дял II) показват нагледно основните и водещи принципи, залегнали в закона:

- ✓ задължително осигурени срещу принудителна безработица са: всички работници и служещи, които участват с вноски във фонда по Закона за общественото –осигуряване най-малко 52 седмици през последните две години (чл. 30–31, 35);
- ✓ не подлежат на осигуряване срещу безработица лица под 15 години и не по-стари от 60-годишна възраст (чл. 32);
- ✓ право на регистрация като безработен лицето придобива след осмия ден от заявлението при службата по настаняване (чл. 28);

- ✓ безработни, получили право на обезщетение, могат да се ползват с всички права и задължения, произхождащи от настоящия закон, максимум до 12 седмици от датата на регистрацията (чл. 35);
- ✓ ако до осмата седмица безработният не може да си намери работа, за подходяща се счита всяка такава, която отговаря на физическите му възможности;
- ✓ обезщетението се равнява максимум на 16 лева дневно (без неделните дни), като се изплащат в края на всяка седмица от държавните служби по места (чл. 38);
- ✓ ако един безработен остане недоволен от дейността на бюро за настаняване, може да обжалва действията му пред помирителния съд в срок от седем дни (чл. 41);
- ✓ в случай на широка безработица **държавата** може да открива въз основа на мнение на Върховният съвет на труда и обществените осигуровки държавна работа и дейности, които да ангажират трайно безработни лица (чл. 33).

По отношение на обхвата този закон е положителен от гледна точка на факта, че не прави разлика между работниците в държавните и частните учредения и предприятия, като дава еднакви възможности на всички засегнати лица, стига да участват с вноски по сметка във фонд „Безработица“. Чрез закона се изграждат първите структурни звена и местни бюра по труда, което несъмнено е крачка напред за социалното осигуряване през периода. По своята структура те осъществяват цялостното функциониране на социалната системата посредством органите на държавната и местна власт (общински и санитарни служби, администрация и помирителните съдилища), които чрез зададените от държавата законодателни механизми създават условия за разгръщането на социално отговорна политика по труда и заетостта на населението.

Несъмнено законът има своите недостатъци и ограничения и въпреки добрите намерения, с които той е „подплатен“, показва своите несъвършенства. Извън неговия обхват остават значителни групи от населението – предимно селско (70%) и всички, които на практика са извън осигурителната фондова система и/или не са официално регистрираните от статистиката като търсещи работа. Учредяването на борси в големите индустриални центрове не покрива реалното обезпечение срещу безработица на населението в малките градове, които трудно могат да си намерят работа при недостатъчно добре развит пазар на труда. По отношение на ресурсите и разходите по фонд безработица набирането на средства остава в незадоволителни и колебливи граници. Макар разпределението на приходната част да се осъществява със седмични вноски от по 1 лев за всяка от страните, при участие на държавата с 1% върху кредитите на подлежащите на задължително осигуряване за безработица (чл. 42), към средата на 30-те години на века се забелязва значително уве-

личение на разходната част. Същевременно сериозен негатив във функционирането на системата се явява фактът, че държавата, поради конюнктурни съображения, постоянно внася с големи закъснения само минималните части от своите задължения, поставяйки често фондовата организация в затруднено положение. Като цяло недостатъчното натрупване на средства по фонд безработица и постоянните промени в социалноосигурителната система, съчетано със слабото прилагане на трудовото законодателство и при липсата на по-ясно изразена държавна политика по заетостта, по думите на Ил. Янулов, обезсмислят реалното функциониране на иначе добрия закон (Янулов, Ил., 1939: 46).

Съществени опити за изменения и допълнения на съществуващия закон от 1925 г. се правят чрез *Наредба-Закон за изменение и допълнение на закона за настаняване на работа и осигуряване при безработица* от 1934 г. (ДВ, бр. 188, 19.11.1934 г.). Промените, които се открояват, в голямата си част имат отношение както към общите положения в частта, отнасяща се до правомощията на държавата по чл. 33 от закона (ЗНРОБ), така и по регламентирането на условията за настаняване на работа и трудова мобилизация на безработното население за извършване на стопански дейности в интерес на държавата.

Основен акцент в разширението на закона представлява промяната, която се забелязва по отношение на правомощията. Преходът в институционално отношение се насочва от ресорните органи по предходния закон (чл. 33) към Министерство на народното стопанство, което в случай на масова безработица съдейства на Министерски съвет (вече като първостепенен разпоредител), при условие че последният реши да създаде помощни обществени работи (§2).

Разширяват се също така условията за ползване на обезщетение, като основните моменти тук вече се дефинират както следва:

- „*работникът, който се намира в принудителна безработица, получава освен фиксираното възнаграждение срещу безработица /или заплащане за положен физически труд в помощ на обществените работи, или едновременно обезщетение и възнаграждение*“ (§3 чл. 34-а);

- обезщетението може да бъде изплащано в пари или чрез потребителски купони;

- размерът на възнаграждението се определя със заповед на Министерски съвет след съгласуване със съответното министерство, по което се извършва помощна обществена дейност (чл. 38);

- Инспекцията по труда може да **прикани** всеки безработен за извършване на помощни работи (чл. 38-а);

- трудът на безработния се заплаща от общината по местожителство или учреждениято, за сметка на което се извършват обществено полезен труд, или се покриват от фонд „Обществено осигуряване“, което си възстановява разходите за извършената дейност в срок до три години (чл. 38 б-д);

- безработен, който **откаже** да се яви при покана от Инспекцията по труда да участва в обществено полезна работа или да следва професионален

курс, се заличава от списъците на безработни и се лишава от право на обезщетение (чл. 38-е).

Необходимостта да се организира временна заетост за големи групи от хора без препитание за извършване на стопански дейности в интерес на държавата, може да се разглежда като мярка, характерна за периода от 30-те години на XX в. (Чавдарова, А., 2012: 193.). Макар че тя има кратковременен ефект с недостатъчно видими последствия, законът спомага да се парират задълбочаващите се процеси по отношение на силното социално недоволство и високите нива на трудовата безработица. Като социален аспект могат да се изведат усилията на държавата, която се опитва да осигури минимални жизнени стандарти – най-вече по отношение на трудова заетост, получаване на храна и минимално трудово възнаграждение, което остава необлагаемо, без върху него да се правят каквито и да е удържки.

Като продължение на правителствената програма за справяне с безработицата⁸, но по отношение на промишлеността и индустрията с известен социален и икономически ефект, могат да се разглеждат: *Наредба-закон за настанияване на безработни в частните и обществени учреждения и предприятия* от 1935 г. (ДВ, бр. 106, 14.05.1935 г.) и *Наредба-закон за настанияване на безработни със средно и висше образование* от 1936 г. Доколкото първият закон се явява продължение на законодателството от предходния период, като съществен момент тук може да се разглеждат условията и редът за настанияване на безработните:

- Предприятията се задължават да назначават на работа безработни лица, регистрирани **само** в местните (общински) инспекции по труда (чл. 3).
- В социален аспект може да се отбележи, че като съществен критерий се отчита с приоритет материалното и семейно положение на останалите в принудителна безработица лица (чл. 5).
- Настанияват се най-напред по реда, установен в настоящия закон, безработни лица, които са: квалифицирани, глави на семейства без странични доходи (чл. 5) и такива, които нямат семейства и живеят самостоятелно.

Като дефиниция за „*глава на семейство*“ в закона изрично се уточнява, че освен съпругът или съпругата за такъв се счита и всеки член от семейството, който единствен се грижи за прехраната му. Същевременно по смисъла, заложен от законодателите, семейството се определя като лицата, които живеят под един покрив и се хранят на обща трапеза.

И ако за първата промяна причините са комплексни и могат да се разглеждат както от социална гледна точка, така и по отношение на ограничаването на трудовата мобилност – чрез гарантирана стабилност на работна ръка за оп-

⁸ Неин автор е тогавашният министър на Народното стопанство Стойчо Мошанов (21 април 1935–23 ноември 1935 г.), който има основна роля в политиката за ограничаване последиците от безработицата в България от втората половина на 30-те години на XX в.

ределени производства в райони с относително висок дял на безработица, то по втория критерий се забелязва определена диференциация при набирането на квалифицирана работна сила, което цели повишаване конкурентоспособността между самите безработни. До голяма степен се създават условия да се насърчи тяхната гъвкавост към пазара на труда чрез обучение и преквалификация при силно диференцирано търсене на работна сила в промишленото производство и индустрията.

В пряка връзка с налагащите се промени и с цел да се отговори на нараналата нужда да бъдат подпомогнат значителният брой младежи, завършващи средно и висше образование, които поради значително високата безработица остават извън пазара на труда, през 1936 г. се приема временна *Наредба-закон за настаняване на безработни със средно и висше образование*. Много актуална като проблематика и звучене дори в съвременните условия на пазара на труда, тази наредба е показателна от гледна точка на заложените цели, които в условията на икономическата криза от 30-те години на XX в. също има за цел да тушира до известна степен създалото се напрежение и по отношение на трудовата реализация на „умствените работници“. За осъществяването на програмните намерения на правителствената политика тази група се насочва чрез различни лостове и механизми за въздействие и обезпечаване към държавния административен апарат и частния сектор. Целта е да се попълнят с чиновници не само държавните и общински учреждения, но и частните предприятия, като се запази високото ниво на интелектуалния елит в страната. За ефективността на наредбата-закон е показателен фактът, че в дългосрочен план тя изпълнява своето предназначение, като в годините на Втората световна война голяма част от „умствените работници“ заемат административни и управленски длъжности при временното администриране на български територии в Беломорска Тракия и Македония (1941–1944). Значителното напрежение, което създава държавният апарат през този период, поражда дори известен недостиг на работна ръка и търсене на пазара на труда.

Като естествен завършек законът губи своята актуалност в новите политически условия, създали се в България след 1944 г., и той е отменен като „неоправдан“ от антифашисткото правителство⁹.

В обобщение, за целия разглеждан период от 20-те до средата на 40-те години на XX в. може да се твърди, че социалното осигуряване за безработица в България придобива изцяло завършен вид. Подобно на повечето европейски закони и този за настаняване на работа и осигуряване при безработица от 1925 г., отразява нивото на социалната ангажираност и отговорност, която държавата поема с оглед на нарастващите нужди към обществото. Със свои-

⁹ XXV ОНС Пета редовна сесия. Стенографски дневник на 33-то заседание 26 януари 1944 г., с. 468. Мотиви към законопроекта за отменяне на наредба-закон за настаняване на безработни със средно и висше образование. – http://www.parliament.bg/pub/StenD/2014041103330826011944_33.PDF (прегледано на 21.02.2017 г.).

те положителни и отрицателни черти той се превръща в стабилна основа за надграждането на социалното осигуряване срещу един от основните рискове за обществото. Практическото приложение и финансирането на осигуряването по фонд „Безработица“ в условията на бушуващата стопанската криза от 30-те години на века и последвалата война водят до отрицателни последици за ефективността при осигуряването срещу безработица. Очевидните причини могат да се търсят както по отношение недостатъчното финансово покритие при набирането на средства по фонд „Безработица“, така също и по прилагането и реализацията на програмите, свързани с преквалификацията и трудовата заетост. Съществен и основен недостатък остава ограниченият обхват на осигурените лица, като кръгът на покритие се свежда само до лица, участващи с вноски към Държавното обществено осигуряване.

Сблъсъкът със съществуващите социални проблеми, сред които е и безработицата, и начините за тяхното разрешаване се превръщат в основна програма за първото следвоенно правителство на Отечественият фронт, което се установява в България след 1944 г.

Преходен период на „народна демокрация“

От заетост към трудова мобилизация 1944–1948 г.

След установяването на народнодемократичната власт от антифашистското правителство на Отечественият фронт на 9 септември 1944 г. България навлиза в период, характеризирани като „социалистическо управление“ (Калинова, Е., Баева, И., 2002: 13; Огнянов, Л., 2006: 191).

Коренната промяна, която започва, дава съществено отражение във всички сфери на държавния, обществен, социално-политическия и икономически начин на живот в страната. С оглед на структурните и икономическите изменения, които настъпват (и продължаващата война, в която страната ни се включва), съпътстващите въпросите, свързани с трудовата мобилизация, заетостта и справянето с безработицата, заемат съществено място в програмата на Отечествения фронт от 17.09.1944 г. (*Вестник Отечествен фронт*, бр. 8, 18.11.1944 г.; Установяване и укрепване на народнодемократичната власт, 1969, 33–36).

Като съществен акцент в раздела, посветен на *Социалната политика*, могат да се открият вижданията и ангажимента, които управляващите възприемат по въпросите на трудовата заетост и трайното справяне с безработицата, които са ясно и точно сведени до:

- кодификация на трудовото законодателство и социалното осигуряване;
- социално осигуряване за всички слоеве от населението;
- **обезпечаване работа за всички;**
- определяне минимални заплати и надници за работниците и държавните наемници съобразно с нивото на живота.

Въпреки че програмата не дава конкретни насоки за практическото реализиране на заложените цели, тя се превръща в стабилна основа за реализиране на последвалата държавна политика, която е насочена основно към гарантиране от системата, макар и при минимални жизнени стандарти, на социалната сигурност и обезпечение на работа за всеки работоспособен член на обществото съобразно с нивото на живота.

В изпълнение на заложената от отечественофронтовското правителство програма през следващите години до началото на 50-те години на века се предприемат серия от конкретни мерки, характеризирани от дистанцията на времето като радикални, както по отношение на стопанското планиране в икономиката, така и по отношение на справянето с безработицата и трудовото обезпечаване на икономическите отрасли с работна сила.

Едно от съществените проявления, което дефинира най-ясно и точно посочения период с оглед на разглеждания тематичен кръг от проблеми, се явява „*трудова мобилизация*“ като форма на заетост и справяне с безработицата в страната.

В първите месеци непосредствено след стабилизирането и укрепването на народната власт отечественофронтовското правителство предприема първите по-съществени и радикални стъпки по посока на трудовата обезпеченост. През ноември 1944 г. към Националния комитет на ОФ се създава разширена Стопанската комисия, разпределена в 13 ресорни сектора с икономическа насоченост. Задачите, които тя има (извън политическия контекст на нейните функции), е да се обхванат всички области на стопанството, което да спомогне да се зададат основните насоки в бъдещата стопанска политика на страната. В условията на бушуващата война и продължаващата стопанска криза една от главните задачи е бързо да се възстанови икономиката на страната чрез ускорено стопанското развитие с усилията на всички производителни слоеве на обществото.

Въпреки широката обществена и социална подкрепа, с която правителството се ползва, много скоро високият „трудова ентусиазъм“ и производителността в страната постепенно изпадат в своеобразен вакуум. Причините могат да се разглеждат комплексно, като най-общо те са породени от нестабилната политическа обстановка и от липсата на целенасочено производствено планиране при оптимално разпределение на наличните ресурси и работната сила (ЦПА, ф. 1, оп. 57, а. е. 9, л. 19–20; ЦПА, ф. 1, оп. 57, а. е. 10, л. 3–4)¹⁰.

Отчитайки съществуващите слабости и с цел оптимизиране на системата за стопанско планиране, на 10.05.1945 г. се създава Върховният стопански съвет (Указ №119, ДВ, бр. 115, 21.05.1945 г.). Върховният стопански съвет (ВСС) по своите функции има много сходни черти със съществуващия от 30-

¹⁰ Заклчения по данните в: Установяване и укрепване на народнодемократичната власт. 1969, с. 274, 279.

те години на XX в. Върховен съвет на труда (ВСТ), но действащ вече при съвсем различна политически и социални условия в страната. Задачите, които влизат в правомощията на новосъздадения държавен орган, са свързани основно с планирането, съгласуването и надзора на стопанската дейност над държавните стопански ведомства, както и над отделните клонове и дейността на частните и обществени предприятия и организации (чл. 2).

Като съществен момент в неговите правомощия може да се отчете регламентирането на възможността от „стопанска мобилизация“, която ВСС може да прилага по изпълнение на стопанския план (чл. 8). Подобно на ЗНРОБ от 1934 г., след одобрение от Министерски съвет, *„при нужда и в интерес на общодържавни дейности с икономическо значение“* се допуска ангажирането не само на отделни групи и лица (безработни), но така също и на държавни и частни предприятия. По отношение на работната сила се прави изричното уточнение, че могат да бъдат мобилизирани всички работоспособни лица от 18 до 50-годишна възраст.

Макар че правомощията на ВСС са все още силно ограничени и подлежащи на контрол и ратификация от МС, законът показва все по-засилващата се интервенция, която ръководната управляваща партия – БРП(к), се опитва да наложи в държавния апарат.

Въпреки че през 1946 г. Върховният стопански съвет прилага в изпълнение първия „пилотен“ едногодишен стопански план (1946), както показва в последствие опитът, нито един от заложените параметри по него не се изпълнява.

Причините и този път са комплексни, като отново не се отчитат икономическите възможности на страната. Недостигът и все по-нарастващата необходимост от суровини и енергийни ресурси остават значителна част от предприятията и мобилизираната работната сила без работа. Трудностите в снабдяването и лошото разпределение с основни стоки от първа необходимост за населението се съчетават с продължаваща следвоенна стагнация на пазара на труда в резултат на започналото коопериране. Ситуацията се влошава допълнително и от факта, че командно-административните методи на управление, репресивни по своя характер, налагат и нови механизми в системата, при които никой не предприема нищо, докато не се даде заповед отгоре и тази порочна практика обхваща много сектори.

Мерките и механизмите, с които държавата се опитва да стабилизира системата, налагат сравнително по-радикален подход, който се насочва в няколко основни направления. Първите стъпки в това отношение се правят по отношение на обезпечаването на страната със суровини и енергийни ресурси. С цел да се задоволят нуждите на предприятията и индустрията от мощност още в края на 1945 г. се приема Наредба-Закон *За настаняване на работа и освобождаване от работа на работниците от каменноуглените мини, металната и текстилната индустрия* (Наредба №2, ДВ, бр. 281, 01.12.1945 г.)

По силата на този закон всички работоспособни граждани (трудещи се) с опит или образование в специфичните области със стратегическо значение, които законът регламентира, са трудово мобилизирани. Като съществен момент може да се открие фактът, че те **нямат право да напускат или сменят работното си място** без изрично разрешение от Инспекцията по труда. Максималният срок, за който те са мобилизирани по силата на държавно-административен акт, се приравнява към военновременната служба и може да продължи до две години. За времето на трудовата дейност мобилизираните в производството получават заплата според надничния блок, а умствените работници на държавна служба – по щатните таблици. Своеобразната форма на трудово закрепостяване към работното място на отделни групи работници не е изолирано явление през този период (Чавдарова, А., 2012: 194). Въпреки това законът се явява съществено отстъпление от декларираната от управляващите социална политика по заетостта. Независимо от наложените рестрикции не са редки случаите, когато в голяма част от предприятията и особено в мините трудово мобилизираните, които достигат до $\frac{1}{2}$ от работната сила в тях, често се отклоняват или напускат безпричинно работните си места.

С оглед на противодействие срещу такива прояви, но и в чисто политически план, още в началото на 1945 г. се приема *Закона за защита на народната власт* (ДВ, бр. 62, 17.03.1945 г.). Макар че той няма пряко отношение към тематиката неговата роля за укрепването на властта и налагането на репресивни форми при трудовата мобилизация се явява ключов за периода.

Наред с чисто „активната“ репресивна политика по отношение на населението, се прилагат и „пасивни“ форми на принуда, които имат за цел да подчинят отделния индивид на нуждите на системата и общия интерес (Груев, М., 2009: 54). Лостовите, чрез които политическата власт се опитва да въздейства, оказва своето влияние на всички йерархични нива, които я изграждат. Една от основните и специфични форми, характерна за периода на народна демокрация, се явява т.нар. *нарядна система*. Чрез спускането на задължителни (военновременни), често непосилни за изпълнение от малоимотните стопани и производители различни селскостопански и индустриални норми (наряди и квоти), се цели активното включване и трудова ангажираност на неработещото селско и градско население. Същевременно напрежението, което поражда системата, води до нарастване на недоволството не само от страна на селяните, но също така и на индустриалните работниците, които оказват активна съпротива срещу мерките и политиката на режима. Като парадокс, опитите за налагане на трудова заетост чрез нарядната система генерират значително количество активно работоспособно население, което остава извън пазара на труда поради реална невъзможност да реализира непосилно заложените за изпълнение норми на стопанската политика.

Наред с изложените мерки държавата се опитва чрез своите регулиращи функции да влияе и по-друг начин върху трудовата заетост. Това намира израз

в издаването на Заповед №163 (Заповед №163, ДВ, бр. 26, 02.02.1945 г.) за снабдяването на непроизводственото население с брашно и хляб, чрез която се въвежда т.нар. купонна система. Макар и този нормативен акт да няма пряко отношение към трудовата заетост, той показва диференциацията на трудещите се лица, а именно:

Населението се класифицира по групи съобразно дейността, която то упражнява. С оглед на това се открояват три основни категории лица:

- ✓ трудови физически работници (ТФР) – работата на които е свързана с упражняването на тежък физически труд и голям разход на физическа енергия, имащи право на 840 гр. хляб/ дневно;
- ✓ физически работници (ФР), които упражняват голям разход на физическа енергия, имащи право на 630 гр. хляб/ дневно;
- ✓ непроизводствено население (Х), които имат право на 420 гр. хляб/ дневно.

Очевидните диспропорции, които се забелязват при преразпределението с основни суровини от първа необходимост, както и производителната сегрегация на различни категории от населението показва някои от съществените социални проявления на системата както по отношение на неактивното работоспособно население, така и към заетите в производството.

Въпреки опитите на системата „плавно“ да създава и регулира трудовата заетост (при относително висок дял на частната индустрия – почти 90%), съпротивата и нежеланието на голяма част от населението да се включи и съдейства при изпълнението на поставените задачи са големи, което налага очевидната необходимост от по-радикални мерки за осъществяване на заложените стопански цели.

С оглед на отчетените недостатъци при провеждането на стопанската програма през 1946 г. правителството приема *Наредба-Закон за трудово мобилизиране на безделници и празноскиници* (Указ №7, ДВ, бр. 198, 30.08.1946 г.; ЦДА, ф. 28, оп. 1, а. е. 52, л. 77–78). Като съществен момент в закона (по отношение на трудовата заетост) за изпълнение на стопанските цели (план) на държавата могат да бъдат трудово мобилизирани след изрично решение на Министерски съвет:

- ✓ всички работоспособни български поданици от двата пола, навършили 16-годишна възраст и не по-стари от 50 години, като за жените горната възрастова граница е 45 години;
- ✓ всички, които са се отдали на „безделие“, „празноскиитане“ или прекарват голяма част от времето си в питейни заведения, барове и др. (чл. 1).

Целта, както е дефинирана в закона, е: трудово мобилизираните да се приучат на полезен труд (чл. 2), като у тях се развие любовта им към обществената работа, като същевременно се премахнат лошите им привички и се използва пълноценно физическата и умствената им енергия и способности за повдигане на производството и благосъстоянието на страната.

Наред с основните положения се правят съществени уточнения по отношение на: използването на труда на мобилизираните – основно за нуждите на индустрията (чл. 3); времевия диапазон от време за нейното изпълнение, регламентиран до 6 месеца, и възможността от повторно ангажиране по същия закон (чл. 4).

По своята същност и законът от 1946 г. напомня в много отношения на палиативните мерки, характерни за „репресивното“ социално законодателство за справяне с бедността в Европа от преди няколко века (Чавдарова, А., 2012: 85). Показателен в тази насока се явява фактът, че като първостепенен разпоредител по всички мерки, свързани с изпълнението на правителствените програми, се явява не социалното или стопанско (икономическо) министерство, а репресивният орган на държавата – Министерство на вътрешните работи (МВР).

Същевременно като съществен елемент от системата се привнасят и специфични идеологически форми като *полезност на труд и възпитателна насоченост*. Чрез отклоняване от „неморални дейности“ – като безделие и празноскитане, се цели неактивните работоспособни да се приучат на „почтен и полезен труд“ (Димитрова, Н., 2012: 237).

Разширяването на социалната отговорност и задълженията на държавата по отношение на трудовата заетост с оглед на пълноценното осигуряване на работа на подлежащите на мобилизация групи от населението, води до изготвянето на първия дългосрочен стопански план за периода 1947–1948 г. (Законопроект, 1947, 31–35. *ДВ, бр. 93, 24.04.1947 г.*). В него се залагат относително високи нива на държавния сектор (между 34% за 1947 и 67% за 1948 г.) при централизирано планиране на икономиката с акцент върху екстензивната индустриализация на страната, като не се отчита ролята на частния сектор (93%) и високият относителен дял на селското стопанство (60–70%) за икономическото развитие на страната.

Според заложените параметри се предвижда строителството на нови 53 индустриални обекта, от които 17 са големи предприятия на тежката промишленост. Планът изключва частния сектор от индустриализацията, но частните промишлени предприятия са длъжни да изпълняват определения им производствен план.

По отношение на труда се предвижда 60% от необходимото число работници да бъде набрано (мобилизирано) основно от селата. Съгласно заложените индикатори, броят на заетите работни места в края на запланувания период (1948) трябва да нарасне общо с 16% спрямо 1946 г. Основните пълномощия за изпълнение на поставените цели са дадени от Върховния стопански съвет на: Дирекция на труда и местните структури, Дирекция на трудовата повинност, както и на стопанските министерства и областните стопански камари. Дирекция на труда има за задача да съдейства за набиране и разпределение на необходимите работници във връзка с производственото изпълнение на плана, както и да подпомага заинтересованите ведомства и предприятия за

откриване на курсове за преквалификация на безработните във връзка с чл. 29 и чл. 38 на ЗНРОБ.

Като съществен недостатък на заложения от правителството двугодишен план за развитие на стопанството и индустрията се откроява надценяването на очакванията. Една от основните причини за невъзможността от изпълнението на заложените в дългосрочния стопански план за първата година цели е същественият недостиг и липсата на квалифицирана работна сила (до 23%) – основно за отрасли като строителство и индустриално производство (Драгойчева, Ц., 1948: 28; Георгиева, М., 2016: 383). Въпреки че трудовата мобилизация решава донякъде количествено проблема, опитите за качествено повишаване квалификацията на работниците в отделни отрасли и предприятия среща съществени затруднения. Основна пречка се оказва високият относителен дял на частните индустриални предприятия, които въпреки заложените планове все още остават относително независими от системата по отношение пазара на труда. Това естествено се явява съществена спънка за реализираната от правителството политика по стопанския план. Същевременно ограниченията, заложи по ЗНРОБ от 1926 г. (чл. 1–2), регламентиращи правото на държавата като първостепенен разпоредител по отношение настаняването и преквалификацията на трудоспособните безработни, изключва от пряка отговорност частните индустриални предприятия при провежданата от държавата трудова политика.

В опит да се компенсира създаденият дисбаланс при повишаване квалификацията на работната сила Министерство на труда и социалните грижи в съответствие с Наредба №2 от 9.02.1948 г. (Наредба №2, *ДВ*, бр. 35, 13.02.1948 г.) нарежда на всички (основно частни) фабрики и предприятия, нуждаещи се от работна ръка, да организират – чрез Дирекция по труда, Дирекцията за професионално образование и отдела за промишлени училища и курсове към министерство на промишлеността и индустрията – временни курсове за подготовка на начинаещи работници и такива за квалификация и преквалификация на безработни и трудово незаети, за да бъдат включени в отрасли на производството с дефицит на работна сила (ЦДА, ф. 1053, оп. 1, а. е. 1151, л. 403).

Въпреки амбициозната програма, заложи от правителството, резултатите от изпълнението на двугодишния стопански план при съществуващите условия на пазара на труда показват няколко съществени недостатъка:

- Залага се изключително много на стопанската мобилизация и младежката трудова заетост при относително непропорционално разпределение на трудовия пазар и ресурсната осигуреност.
- Ниското ниво на професионална квалификация и подготовка за нуждите на специализираните индустриални предприятия и отрасли създава своеобразен вакуум, който се запълва „в движение“ често чрез практически приложни курсове, които при планово стопанско производство създават известно напрежение и затруднения на пазара на труда.

- Относително високият ръст на частната индустрия (около 90%) в условията на засилващо се екстензивно, централизирано планово производство създава своеобразна ограничителна рамка при провежданата от държавата политика не само по отношение на икономическото планиране, но и по отношение на работната сила.

Практически действия за справяне с изложените недостатъци системата реализира в няколко основни насоки и направления.

Чрез *Закон за национализация на частни индустриални и минни предприятия* (Указ №Ц-4872, ДВ, бр. 302, 27.12.1947 г.; ЦДА, ф. 136, оп. 1, а. е. 574, л. 38–43) държавата изземва всички производствени ресурси и капитали, като се превръща в абсолютен и едноличен разпоредител по реализирането на всички съществуващи дейности, свързани с планирането, производството и трудовата заетост на страната.

Същевременно с изменението и допълнението на ЗНРОБ от началото на 1948 г. (Указ №42, ДВ, бр. 19, 26.01.1948 г.) и *Закона за трудово-стопанската мобилизация* (Указ №183, ДВ, бр. 50, 02.03.1948 г.) се внасят известни изменения както по отношение на правото за обезщетение срещу принудителна безработица, така и по отношение на правата и функциите на новоучредения държавен орган, заместващ ВСС – Държавна планова комисия (ДПК).

По отношение правото на обезщетение срещу принудителна безработица спрямо предходните разпоредби по чл. 35 от ЗНРОБ се въвеждат значително по-благоприятни условия:

- ✓ първоначалното право вече се добива при участие с вноски най-малко през последните 32 седмици в течение на две пълни години (§ 2);
- ✓ за всяко следващо оставане в безработица поради независещи от работника обстоятелства (непредвидими или неопределени причини), изискването е участие с вноски най-малко 26 седмици в течение на една пълна година;
- ✓ по отношение на сроковете и размера на обезщетение Министерство на труда и социалните грижи, въз основа на мнението и препоръките на Държавната планова комисия (ДПК), може да увеличава или намалява според нуждите както размера на вноските и обезщетенията, така и времето, за което може да бъде получавано.

Заложените промени имат благотворен и положителен ефект, което в следствие е отчетено и намира приложение при изготвянето на законопроекта за Държавното обществено осигуряване (1949) в раздела за обезщетение (чл. 144) (ДВ, бр. 11, 17.01.1949 г. и добавки в: бр. 41, 21.02.1949 г.).

Съществени изменения се забелязват и по отношение долната възрастова граница на подлежащите на задължителна трудова мобилизация (ДВ, бр. 50, 02.03.1948 г.), която се увеличава на 18 години (чл. 2). Причините, които налагат тази промяна, могат да се разглеждат като пряк резултат от липсата на достатъчно опит и квалификация на младежите при излизането им на пазара

на труда. Очевидно отчетен, този недостатък се предполага, че ще бъде преодолян в двете допълнителни години, през които трябва да се създадат професионални и технически умения и навици в бъдещите работници, за да се включват директно в интензивно развиващото се производство на страната.

С оглед на все по-нарастващите нужди от специалисти ДПК и МС допускат да бъдат мобилизирани лица (умствени работници) и над 50-годишна възраст (пенсионери), като те могат да получават успоредно със заплащането си по надничния блок и пенсията си, ако такава се полага по закон (чл. 2).

В условията на развиващо се народно стопанство при обобществявани средства за производство Министерски съвет може да постанови за временно ползване за нуждите на държавата или обществени нужди вземането на машини, добитък, превозни средства, както и цели предприятия (чл. 3).

Съществена диференциация се забелязва и по отношение на заплащането на трудово мобилизираните. Възнаграждението за трудово-стопанска дейност на мобилизираните се определя според надничния блок. За разлика от тях на тези, мобилизирани на държавна работа, ставката се определя съгласно закона за щатните таблици на държавните служители (чл. 4).

Рестриктивни мерки с откровено репресивен характер по отношение на закона се явяват всички действия, с които трудово мобилизираните се отклоняват както от изпълнението на възложената трудова дейност, така и при отказ от предоставянето на средства, машини и ресурси (чл. 6–7). Неизпълнението на чл. 3 от закона и неговите разпореждания се разглеждат като престъпление, за което лицата се наказват със строг тъмничен затвор до 5 години и/или конфискация на имущество.

С оглед на идеологическите дефиниции, които управляващата партия налага основно след 1948 г., в закона „*трудещите се*“ като понятие се налага във всичките форми и вариации, които имат отношение към обществото. Тази промяна намира съществено приложение и в настоящия закон. Съществуващото определение „Стопанска и гражданска мобилизация“ се трансформира в „трудово-стопанска мобилизация“ (чл. 9).

В периода до началото на 50-те години на XX в. интензивните промени, които се налагат по отношение на трудовата заетост и справянето с безработицата, създават специфични условия на пазара на труда. Вариращи в широките граници между репресивно социално законодателство и отговорна социална политика по заетостта, те показват, че държавата преминава през един труден период. Доколко той е положителен или с негативен ефект дори от дистанцията на времето е трудно да се каже еднозначно. Факт е несъмнено, че държава си поставя за цел осигуряването на определен макар и минимален жизнен стандарт, чрез който трудещите се да задоволяват основните си социални нужди. Това се постига посредством много висока социално-икономическа цена, което не пречи ни най-малко на системата да декларира, че България се налага като „социална държава“ (*Ново време*, бр. 6, 1953).

Социалната „социалистическа“ държава (1951–1989)

Изграждане на „Социалната държава“ (1949–1951)

Формирането на социалната държава в България, колкото и парадоксално да звучи от съвременна гледна точка, започва в периода на прехода от народна демокрация към утвърждаване на социалистическата система в България (1949–1951). Тук няма да се спираме подробно на политическите измерения, които системата поражда, а ще бъде акцентирано основно върху социалната база за защита на населението по отношение на безработицата и трудовата заетост в контекста на приетия в началото на 1949 г. *Закон за държавното обществено осигуряване* (ДВ, бр. 11, 17.01.1949 г. с добавки в: бр. 41, 21.02.1949 г.).

Появил се като естествен резултат от еволюцията, която системата претърпява, той отчита положителните и отрицателните измерения при реализирането на социално отговорна политика за преодоляването на основни социални рискове, какъвто несъмнено е и безработицата. Чрез него държавата се опитва да обхване не само осигуряващите се работници, но вече и в по-широк смисъл цялото (работоспособно) население, т.е. и тези членове на обществото, които до този момент са останали извън общественото осигуряване.

Възникнал в условия, в които действат народнодемократичните виждания, този закон носи много силен социален заряд, което естествено среща изключително широка обществена подкрепа при неговото реализиране в социалната сфера. Въпреки че създаването на работни места се разглежда като неизменно право за всеки работоспособен гражданин (което е конституционно регламентирано), официално налагащата се политическа идеология формира основната характеристика на периода – утвърждаващата се ръководна роля на държавата (в последствие и на партията) в качеството ѝ на основен субект и гарант (работодател), реализиращ социалната сигурност срещу безработица и обезпечаване на населението и трудовата заетост (Знеполски, И., 2009: 429).

Социалната политика, афиширана чрез закона за общественото осигуряване, може да се разглежда също и като практическа реализация на идеите за равенство и социална справедливост, които са основополагащи за определянето на една държава като социална (егалитарна). Опирането на принципите за преразпределението и комутативната договореност между държавата и работоспособното население като бенефициенти на системата позволява да се твърди, че законът и конституционно регламентираното право на труд създават своеобразни условия за постепенното преодоляване на безработицата и ограничаването ѝ в бъдеще до временни проявления, породени от субективни причини.

Макар че в условията на съществуващо икономическо напрежение държавата се опитва да следва екстензивна трудова политика, ангажираща значително количество работна сила, безработицата през посочения период все още продължава да се проявява като своеобразен бич за индустриалното раз-

витие на страната. С оглед на принципите за социална сигурност и защита, които системата декларира, Законът за държавното обществено осигуряване (ЗДОО) се явява като своеобразна форма за регулиране на социалното напрежение, която държавата опитва да налага по отношение на трудовия пазар и осигуряването за безработица. Въпреки че той е естествено еволюционно продължение на съществуващото законодателство от предходния период, по своята същност в него се открояват специфични елементи, които са тъждествени за социалната държава.

Чрез държавното обществено осигуряване се задават принципно нови насоки на социална защита, характеризиращи социалистическата система, в които основна цел е:

- да бъдат обхванати изцяло всички категории трудещи се/работещи (и техните семейства), участващи с вноски към държавното обществено осигуряване;
- да бъдат осигурени всички работници при настъпването на социалния риск от загуба на работа или при всеки случай, в който работникът остане безработен поради независещи от него причини и обстоятелства;
- да се осъществи цялостната грижа и обезпечение за времето, прекарано без работа, или при временна нетрудоспособност, което се поема изцяло от държавата – като основен работодател.

По отношение на безработицата и достъпа до системата в закона могат да се открият сравнително благоприятните условия и правото на обезщетение, което се добива от осигуреното лице, след участие с вноски само за последните 26 седмици (чл. 144). По дефиниция на закона вече се определя, че в: *„принудителната безработица се намират всички работоспособни работници [...] които по независещи от тях причини са останали без работа, регистрирали са се пред съответните служби и нямат възможност чрез самостоятелна работа [...] да приложат своя труд, нито пък службата за трудови кадри може да ги настани на подходяща работа“* (чл. 145). Запазва се рестриктивното условие останалият без работа работник да приема всяка подходяща работа, която службата му посочи. В противен случай не му се плаща обезщетение (чл. 146).

Паричното обезщетение не може да надминава 2/3 от средната работна заплата, получавана през последните 3 месеца, като се изплаща в края на всяка седмица. Специфични моменти за отъждествяването на закона като наистина социален са: обвързването на обезщетението на безработния със семейното му положение и размерът на получаваната от него заплата, както и допускането на обезщетение за безработица и получаването на пенсия макар и в намален размер (чл. 148).

Въпреки че законът залага изключително благоприятни условия, характеризиращи социалната държава, социалистическата система в България от началото на 50-те години на XX в. не се ограничава с постигнатото, а се

стреми да отиде още по-далеч. Чрез продължаващото форсирано икономическо развитие, посредством първия петгодишен стопански план (1948–1953), постепенно се цели ликвидирането на безработицата и нейното трайно премахване като социален риск. През този период процесите на коопериране и напрежението, което то поражда, водят до освобождаването на значително количество работна сила (Груев, М., 2009, 102–103) и до определени диспропорции в пазара на труда. На преден план излизат задълбочаващите се икономически проблеми в селското стопанство. Голяма част от общото количество работоспособни безработни (около 150 000–300 000 души) (ЦДА, ф. 1Б, оп. 5, а. е. 80, л. 70–76) продължава да се пренасочва към големите градове и индустриалното производство. Въпреки че големите индустриални центрове поемат значителна част от тази работна сила (между 30–40%), проблемът с безработните, освободени поради интензификацията и специализация на производството, се запазва в относително високи граници (ЦДА ф. 1Б, оп. 5, а. е. 80, л. 77). Специфичният облик на контингента от безработни през този период може да се определи като хора с ниско ниво на образование, индустриално слабопродуктивни, предимно от селски региони с относително високи нива на безработица (Груев, М., 2009: 102). Една неголяма част от населението, която също остава „насила“ извън трудовия пазар (поради политически или етнически причини), се определя и класифицира в някои държавни документи като „неблагонадеждно“ (Указ №54, *ДВ*, бр. 61, 16.03.1945 г.).

Пример в това отношение се явяват българо-мохамеданите в страната. Макар че на пръв поглед изселническата политика на държавата по отношение на турското население в България да няма пряко отношение към темата, нейните проявления оказват съществено влияние върху заетостта и трудовия пазар през този период. Съществуващото напрежение поражда условия и предпоставки държавата да се „освободи“ не само от неблагоприятните членове на обществото, но и да реши проблема с освобождаващата се нискоквалифицирана работна сила. В резултат на провежданата политика между 1949–1951 г. страната напускат повече от 156 000 души¹¹.

Парадоксът, който системата създава, се състои в това, че по логика мерките, предприети от държавата, би трябвало да намалят (ликвидират) съществуващите проявления на безработицата в страната. В същото време е в ход и постоянно нарастваща възходяща прогресия на интензификация на труда, която държавата се опитва да наложи, и въпреки това реално се отчита неизпълнение по стопанския план за 1951 г. Своеобразният вакуум, който се получава при пазара на труда, поглъща целия наличен и свободен работен ресурс, което дава основания на политическото ръководство на държавата в лицето на ген. секретар на ЦК на БКП Вълко Червенков (1949–1954) без

¹¹ Наред с етническите турци след края на Втората световна война от България в Израел емигрират повече от 45 000 български евреи.

скрупули да заяви, че в периода на първия петгодишен план: „*безработицата, като бич, характерен за капиталистическите страни, е окончателно ликвидирана и тя повече не съществува в социалистическа България*“ (Ново време, бр. 6, 1953: 29).

Като пряко изражение на изложените аргументи, които партийното ръководство декларира, могат да се посочат предхождащите действия по отмяна на закона за трудовата мобилизация (Указ №521, ДВ, бр. 235, 05.10.1950 г.) и приетият в края 1951 г. *Кодекс на труда* (Указ №544, ДВ, бр. 91, 13.11.1951 г.). И ако отмяната на трудовата мобилизация се разглежда като естествен резултат от нарасналите стопански възможности на държавата, не така стои въпросът с приетия Кодекс на труда, който фактически **изключва** (игнорира) безработицата като основен социален риск (Константинов, Н., 2011: 138).

В условията на задълбочаващото се капсулиране на системата и изграждането ѝ по образ и подобие на съветския социалистически модел, изключването на социалната защита срещу основен риск, какъвто е безработицата, може да се разглежда като чисто политическо (партийно) решение. В съзвучие с принципите на марксистката идеология за осигуряване благосъстоянието на всеки член от социалистическото общество, като основополагащ елемент се прокарва задължителното условие всеки гражданин чрез труда си да създава материалните предпоставки, които да допринасят за изграждането на социалната държава. С оглед на това трудовата заетост се разглежда като основен елемент за функционирането на системата. Това от своя страна естествено изключва наличието или проявите на безработица под каквито и да е форми.

Макар че официално се декларира абсолютна трудова заетост, политическите акламации и социално-законодателните промени, които се прилагат, не променят факта, че значително количество от работоспособното население остава за продължително и неопределено време извън пазара на труда. Непоследователната политика на държавата в периода до началото на 50-те години на XX в. (а и след това) изключва десетки хиляди селяни, частни стопани, „врагове на народа“ и обикновени хора, които под една или друга форма трудно се вписват в тоталитарната социалистическа система. Оставени без социална защита и минимален трудов доход, те генерират своеобразна скрита безработица, която по своите характеристики трудно може да намери исторически паралел. Поради факта, че осигуровката за безработица се влива като приход към общия бюджет на ДОО, останалите без препитание от трудова дейност неработещи – работоспособни, не само че не могат да ползват полагащото им се парично обезщетение или помощ, но реално губят и натрупаните активи (капитализация) по осигурителния риск.

Парадоксално на изложените аргументи, след въвеждането на КТ (до началото на 60-те години) не подлежат на финансово обезщетение „*временно останалите без работа поради структурни промени в стопанското планиране на страната*“ и **всички трудещи се работници и държавни служби**

тели. Това в контекста на декларираната от държавата социално отговорна политика по отношение на заетостта влиза в пълно противоречие с идеята за държавата на благоденствието.

Въпреки че социалното осигуряване от началото на 50-те години на XX в. претърпява радикално преобразование, ликвидирането на безработицата като социален риск поражда пред системата определени трудности и проблеми за решаване. Въпросите, свързани с парични обезщетения и помощи за „временно останали без работа“ или поради локаут на предприятието, не са залагат законодателно и регламентацията им се прехвърля по презумпция към Министерски съвет (МС). Поради факта че държавата и партията упражняват сложни властови механизми за въздействие, **системата разработва определени мерки и мероприятия, насочени не към последващи събития от настъпилния риск, а към превенция, т.е. осигуряване на трудова заетост и работа за населението.**

Схващането за връзката между **безработицата и заетостта**, от една страна, и **държавата и производството**, от друга, се явяват съществен елемент от социалната политика в България през посочения период.

„Капсулиране на системата“ (1951–1957)

С отделни постановления и решения на МС до втората половина на 50-те години се разработват серия от действия и мероприятия с препятстващо въздействие, които имат за цел по-скоро да изключат възможността от генериране на безработица, изпадане в локаут или отделни нейните проявления, като същевременно се цели достигането на абсолютни стойности на трудовата заетост. Предвижда се постепенно да бъде преустановено и регламентирано безразборното набиране на работна ръка от селата, укрепване и стабилизиране на работната сила, разширяване на съществуващите индустриални производства в градовете с по-голяма концентрация на безработни, организиране на съпътстващи курсове за преквалификация и др. (Константинов, Н., 2011: 139). По отношение на установяването на стабилността на работната ръка, настаняването на работа и професионалната подготовка на трудовите кадри продължава да се използва съществуващата Наредба №2 на Министерство на труда и социалните грижи (МТСГ) от 1948 г. (*ДВ*, бр. 35, 13.02.1948 г.).

Наред с действащата разпоредба в края на месец април 1952 г. с Постановление на МС се създава *Главно управление на трудовите резерви* (199-то Постановление на МС, *ИПНС*, бр. 34, 25.04.1952 г.). Целите на тази ново-създадена държавна подструктура – с ранг на министерство/дирекция, са изключително специфични с оглед на насоките, които тя изпълнява. Основната задача, с която е натоварена от изпълнителната власт, е не само да ръководи, но и да укрепи положението на работната сила, като съдейства за нейната подготовка, разпределение и пълноценното реализиране на трудовия резерв

(чл. 1-а); да регулира процесите по набирането, отчета и разпределението на работната сила за нуждите на промишлеността, строителството, транспорта и др. (чл. 1-б). За практическата реализация на заложените цели в структурата на системата на трудовите резерви се включват всички подструктури, промишлени и практически училища и школи с двегодишен срок на обучение (чл. 2 а-б).

Трябва да се посочи, че структурирането и изграждането на подобна система като елемент на социалната политика носи определени белези с рестриктивно-репресивен характер, характерни много повече за периода от XVII в. и т.нар. Голямо заключване (Чавдарова, А., 2012: 85). Налагането на принудително трудово закрепостяване към работното място се регламентира от държавата с нарочен указ на Президиума на Народното събрание (НС) от 1953 г. (Указ №49, *ИПНС, бр. 14, 10.02.1953 г.*). Разпоредбите на закона за укрепване и стабилност на работна сила в държавните предприятия и учреждения имат изключително изразен дисциплинарен характер. Голяма част от рестриктивните мерки са насочени основно към ограничаване на трудовата мобилност и възможността от страна на работника самоволно – едностранно да напуска работното си място, като това става само след изрично разрешение от ръководителя на предприятието или учреждениято, т.е. държавата (чл. 2).

Регламентират се условията и случаите за прекратяване на трудово правни отношения (чл. 3./а-ж), като държавата запазва изцяло регулаторно управленски функции по регламентирането на трудовата заетост. По отношение на отговорността – работник или служител, който самоволно напусне работното си място, се наказва с лишаване от свобода от два до четири месеца или с поправителен труд до една година (чл. 4). Със същото наказание се наказват и ръководители на предприятия или учреждения, които умишлено не предадат на съд провинил се работник или приемат такъв, за когото им е известно, че самоволно се е отклонил от работното си място (чл. 5).

Завършилите училища и школи за трудови резерви, според настоящия закон за укрепване и стабилност на работна сила и Наредба №2 на МТСГ (чл. 14), **се задължават** да приемат посочената им съобразно тяхната квалификация работа на определеното им от Главно управление на трудовите резерви (ГУТР) място, като не могат самоволно да я напускат в продължение на определените от МС срокове (от 2 до 5 години).

Последвалите действия показват, че налагането на принудителното установяване (закрепостяване) към работното място постепенно се възприема и налага от социалистическата система като форма на социална отговорност, което не влиза в противоречие с идеологическите разбирания на съществуващата догматика. Под налягането на утвърждаващите се разбирания в самото общество процесите, изискващи стабилност на работното място, започват да се разглеждат като задължително условие за социална сигурност, чрез която работникът получава гарантиран трудов доход.

В пряка зависимост с протичащите процеси и един от основните катализатори, генериращ скритата безработицата и нейните проявления през посочения период, представлява трудовата миграция/мобилност от селата към града. Колективизацията в селското стопанство освобождава значителен брой трудоспособно население, генериращо своеобразна свръхнаселеност в селото. Това естествено води до пренасочване на неоползотворената работна сила към големите индустриални центрове и предприятия (Янулов, Ил., 1964: 353). В началния етап на екстензивното индустриално развитие на страната този процес не влияе съществено и дори оказва ползотворно влияние за икономическото благосъстояние на държавата. От началото на 50-те години на XX в. обаче икономическата конюнктура и тенденциите в стопанското развитие на държавата пораждат известно напрежение на пазара на труда. Значителната миграция към града и влошаването на стопанските показатели по изпълнението на първата петилетка, ниските изкупни цени на селскостопанската продукция и висока продажна цена в търговската мрежа водят до значителна стопанска и продоволствена криза в страната. Опитите за стабилизиране на стопанското развитие и ограничаване обезлюдяването на селата налагат определени законодателни промени.

С оглед преустановяването на безразборното набиране на работната сила от селата и ограничаване трудовата мобилност към градовете в началото на 1955 г. държавата налага временно ограничение по отношение на приемането (установяването) на нови жители в големите индустриални градове (*ИПНС, бр. 22, 18.03.1955 г.*). Своеобразният закон за гражданството в големите градове или т.нар. „софийско жителство“ (Везенков, А., 2009), както то става известно в последствие, не е нищо повече от една реминисценция – осъвременен вариант на съществувалия в Англия през XVII в. закон за местоживеенето „*Settlement-Act*“ (Чавдарова, А., 2012: 91.; Aschrott, P., 1886: 15–16). Подобни мерки са характерни за тоталитарните общества от предвоенния период (пак там, 193–194), които се прилагат, макар и значително по-ограничено и у нас, като рестриктивен механизъм срещу миграционните процеси, целящи основно: „*да се осигурят условия за правилното демографско и икономическо развитие на държавата и градовете*“ (Постановление №112, *ДВ, бр. 94, 25.11.1974 г.*).

По своя характер тази наредба не е нова по смисъл, но е ориентирана вече към задоволяване на по-определени общодържавни цели – икономически и стопански, с които обаче се жертват личните, за сметка на обществените интереси. Основната същност на този нормативен акт е да се ограничи трудовата мобилност към града, като се гарантира стабилността на работната сила (основно чрез назначаване само на дефицитна работници и специалисти) в големите градски предприятия и учрежденията, като същевременно се **задържат** в селското стопанство и малките градове достатъчно хора, които да обезпечат икономическото развитие и продоволственото обезпечаване на останалата част от населението със средства от първа необходимост.

Като специфични елементи от закона, касаещ работната сила, могат да се открият условията, с които се регламентира трудовата мобилност на лица, чието пребиваване в големите градове **се подчинява изцяло на изискването и необходимостта им за определени производства и служби**, което се удостоверява от съответните ведомства (чл. 1-г). Изпълнителните комитети на градските и народните съвети, след мнение от Управлението на трудовите резерви, могат да разрешат приемането на нови жители/работници, когато производствени, стопански или други съображения налагат това (чл. 2). Ясно изразеният рестриктивно-ограничителен характер на закона личи от факта, че Народната милиция като орган на системата разрешава временното пребиваване на физически работници **само ако няма местни кандидати за дефицитните производства и длъжности** (чл. 9-а). Разрешителен режим се добива само срещу:

- предоставен и заверен препис от трудов договор на лицето с индустриално-стопанското предприятие или учреждение, където ще работи;
- удостоверение от работодателя/учреждението, че на работника е осигурена необходимата жилищна площ (т.е. жилище или общежитие) за времето, през което то е ангажирано с трудова дейност;
- удостоверение от Управление на трудовите резерви за дефицитност на работното място или предприятието, което се определя и съгласува с изпълнителните комитети на окръжните народни съвети и Комитета по труда и работната заплата¹².

За всички останали случаи назначаването на работници от други населени места **се забранява**, като при установено нерегламентирано пребиваване лицата биват извеждани доброволно или принудително по административен ред, като подлежат на наказателна санкция и отговорност, предвидени в наказателния кодекс (чл. 6 и чл. 11).

Стремежът на държавата е чрез специфичните механизми на системата да се регулира и намали проявяващото се трудово напрежение в града и селото чрез пропорционално преразпределение на тежестта на работната сила в различни области, туширайки различните прояви на безработица. Разбира се, подбудите са чисто икономически и могат да се разглеждат като пряк резултат от непремерената/непоследователната политика, която държавното и политическо ръководство на страната водят до началото на 50-те години¹³.

¹² За дефицитни се обявяват специалностите, за които кандидати не са се явили в срок повече от 1 месец въпреки взетите мерки за привличането на работа на местни лица, включително и жени, въпреки провеждането на курсове за подготовка на кадри.

¹³ ЦДА, Ф. 1Б, оп. 5, а.е. 80, л. 70–77. В Протокол от съвещание на ПБ с първите секретари на окръжните, околийски и градски комитети на партията състоял се на 2.12.1950 г. министър на промишлеността А. Югов признава: „*Защо до сега притокът на работна ръка в промишлеността е слаб? Преди всичко поради НЕПРАВИЛНАТА НАША ПОЛИТИКА*“, с. 77.

Задълбочаващите се процеси на етатизация, които започват да се открояват в икономическото развитие на страната, и все по-засилващите се регулативни функции, които държавата и партията (БКП) от средата на XX в. се опитват да налагат, намират своите проявления и чрез пряката административна намеса за урегулиране на трудовата заетост. С Постановление на МС и ЦК на БКП от 2 юни 1956 г. (ИПНС, бр. 55, 10.07.1956 г.) системата се опитва да осигури „от горе“, чрез специфичните механизми на държавното управление, работа на незаетата в производството свободна сила. Самото дефиниране на нормативния акт обаче може да се разглежда като своеобразно **признание за наличието на безработица** под различните ѝ форми, с които тя се проявява (Тодоров, Т., 2012, 39–43). Въпреки че още в преамбюла към издадения документ се прави опит да се представят достиженията на социалистическата система, се изтъкват и причините, пораждащи състоянието, характеризиращо положението на временно незаетата работна сила.

За да се осигури работа на основната част от незаетата в производството свободна работна сила, ЦК на БКП и МС налагат на ресорните министерства и ведомства чрез рестриктивните механизми на държавното управление да проведат действия и мероприятия за привличане на неоползотворения трудов ресурс. Т.е. спуска се пряко „от горе“ нормативно решение за откриване на работни места. В отделни параграфи се дават конкретни параметри и разчети за планирано количество работна ръка, като общият брой трябва да достигне **26 713 души** (ИПНС, бр. 55, 10.07.1956 г.).

При сравнително невисоки стойности на държавни капиталовложения за реализиране на заложените цели, се разчита необходимите средства да се осигурят чрез различни системи и форми на самофинансиране, набирани от отчисления по фонд работна заплата и заплануваните приходи при осигуряването на незаетата работна сила (чл. 1–19) (таблица 1).

Таблица 1.
**Мерки за осигуряване работа на незаетата в производството
свободна работна сила**
(ИПНС, бр. 55, 10. 07. 1956 г.)

Нужно количество работна ръка	Капиталовложения/ лв.	Заложено увеличение на обема продукция по пла- на за 1956 г./хил. лв.
26 713 души	26 340 000 лв.	98 353 хил. лв.

Прави впечатление, че пряката намеса на държавата в опитите да се създадат работни места, води до парадокса самата тя да генерира безработица. Показателен пример в това отношение се явяват мероприятията по чл. 10 и 11. Демобилизирането от Главно управление на трудовата повинност на повече от 5550 трудоваци (и 1580 затворници), работещи в мините и тежката про-

мишленост, без да се уточнява на къде и как ще се насочват, с оглед на факта, че това са достатъчно подготвени кадри за вредни производства, създава своеобразен вакуум по отношение на работната сила.

Сред по-интересните положения в постановлението от 1956 г. могат да се посочат:

- ✓ Наличието на своеобразно признание от страна на държавата по отношение на съществуващи безработни и временно незаети работници (чл. 20).
- ✓ Прави се опит да се вменят на окръжните и околийски народни съвети функции по регистрация и отписването на лицата, които да се насочват към подходяща работа или да се санкционират при самоволно напускане/отлъчване от работния процес.
- ✓ Обръща се особено внимание на партийните структури по места върху необходимостта да оказват влияние и мероприятия, които да спомогнат за реализирането на настоящото постановление и ограничаване до минимум свободната работна сила (чл. 22).
- ✓ В социален аспект изрично се набляга на нуждата от срочни мерки за намиране на работа на безработни членове на семейства, **от които нито един не работи.**

Именно тази констатация в контекста на изложената информация – при липсата на обективна статистическа информация, красноречиво показва тежкото социално състояние на отделни групи и членове от българското общество и състоянието на пазара на труда от втората половина на 50-те до началото на 60-те години на миналия век.

В продължение на месеци и дори години десетки хиляди хора и семейства от различни социални групи остават без сигурно препитание поради липса на трудови доходи, класифициращи се негласно от системата като трайно безработни (Константинов, Н., 2011: 149). Съгласно протоколи от заседания и пленуми на ЦК на БКП (ЦДА, Ф.1Б, оп. 5, а.е. 264, л. 54; а. е. 363, л. 21) и достъпна разузнавателна информация (Димитров, Д., 1994: 38; Баева, И., 2001: 64. [NIE 10–58, March 4, 1958: 15]) от периода режимът неофициално признава за съществуваща безработица в порядъка между 150–180 хил. души (Константинов, Н., 2011: 141)¹⁴. Въпреки че системата отчита определени мерки, свързани с трудовата реализация на работната сила, изпращането на около 20 хил. души на работа в СССР и Чехословакия (ЦДА, Ф.1Б., оп. 5, а. е. 363, л. 21) и заложените от МС параметри по посоченото постановление се оказват недостатъчни за трайното преодоляване на негативните процеси, пораждащи безработицата в страната.

¹⁴ Въпреки че посочените цифри не могат да се потвърдят с пълна достоверност, факт е, че последвалите действия на държавно и партийно равнище са показателни за нивото на безработицата през посочения период.

Независимо от това факт е, че значително количество от свободните трудови ресурси постепенно започват да се пренасочват към сектора на услугите, като целта е не само да се постигне пропорционално разпределение на работната ръка, но и да се повиши жизненият и социален стандарт на населението. Повишаването нивото на потребление чрез разширяване на търговската дейност и услуги за населението се разглежда като основна предпоставка за развитието на социалистическо общество (ЦДА, Ф. 1Б., оп. 5, а. е. 363, л. 10–13). Специфичните особености на системата и нейната социална насоченост, характеризираща се в пропорционалното преразпределение по отношение на работната сила, показва осъзната и социално отговорна политика на държавата, която остава характерна черта за системата през целия период на нейното съществуване.

Преход от „абсолютна заетост“ към „скрита безработица“ (края на 50-те до края на 80-те години на XX век)

Неефективността на структурните промени и административните ограничения, които държавата прилага, създават определени предпоставки за двузначност и противоречие във функционирането на съществуващата система за социална защита на населението. Опитите да се разшири социалната база на трудещите се чрез разкриване на нови производства се сблъсква с ограниченията на административната рамка, която системата налага като специфичен механизъм на тоталитарното управление през посочения период.

Наред с протичащите процеси и честите структурно-икономически промени, които все по-осезателно започват да се открояват от втората половина на 50-те години, все още нерешени остават въпросите, свързани с регламентацията на временно останалите без работа, техните обезщетения и паричните помощи.

Известни условия за промяна в това отношение се създават след прокарването на *„априлската линия“*¹⁵ от 1956 г., по-късно провъзгласена за „генерална“ от новия Първи секретар на ЦК на БКП Т. Живков (1911–1998). Промените, които най-точно характеризират протичащите процеси през посочения период, могат да се нарекат в голямата си част като повърхностни. В основата си те не променят по същество установената у нас система, а я трансформират и доразвиват чрез социална демагогия в неосталинистка – все още тоталитарна по своя характер и форма на управление система. Въпреки това вече осъзнатата нужда законово да се регламентира и определи ясно и точно състоянието на всички работоспособни български граждани, останали без сигурни доходи и средства (Константинов, Н., 2011: 149) поради очевидната

¹⁵ „Промяната“, която настъпва, е резултат от проведения между 2–6 април 1956 г. Априлски пленум на ЦК на БКП.

невъзможност да им се осигури работа, както и определянето размера на парични обезщетения, инициира определени действия от страна на държавата.

През 1957 г. със Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда (Указ №466, ИПНС, бр. 92, 15.11.1957 г.) се предприемат първите реални стъпки за възстановяване на правото на парични обезщетения и помощи на „*временно незаети лица и безработни, останали извън пазара на труда, поради структурни промени в икономиката*“. Промените, свързани с регламентирането на съществуващата безработица, се обвързват с уволнението на работника или служителя в случаите, когато това става при съкращаване на щата или ликвидация на предприятието, учредението или организацията, **не по негова вина** и при условие че не може да бъде настанен на работа в продължение на определения от закона срок след регистрацията му (§ 96/чл. 161). В резултат на изложените причини работникът или служителят вече има реално право на обезщетение и парична помощ в размер на до повременното му трудово възнаграждение (100%), за период от един месец, съгласно установени с наредба условия (§ 53/чл. 91).

По отношение на бременни работнички или служителки, уволнени при условията по чл. 119, ал. II¹⁶ – поради невъзможност от сключването на последващ трудов договор в резултат на настъпила ликвидация на предприятието, паричното обезщетение за бременност и раждане се изплаща в размер на 100% от брутното трудово възнаграждение независимо от трудовия стаж (чл. 91). Социално защитните механизми, които държавата прилага, спомагат да се установят определени осигурителни буфери по отношение на доходите на временно лишените от финансови постъпления за задоволяване на основни човешки нужди.

За практическото приложение и реализиране на законодателните промени няколко месеца по-късно, в началото на 1958 г., с разпореждане на Министерски съвет се приема и основният нормативен документ, регламентиращ обезщетенията и помощите при уволнение на работниците и служителите (Разпореждане на МС №455, ИПНС, бр. 29, 07.04.1958 г.).

С *Наредба за обезщетенията и помощите при уволнение на работници и служителите* се потвърждава **правото** на работниците и служителите, уволнени поради съкращение или ликвидация на предприятие, учреждение или организация, **на обезщетение**, съответно за дните, през които е останал без доходи от трудова дейност, но не повече от една повременна месечна заплата

¹⁶ Чл. 119. Предприятието, учредението или организацията не може да отказва сключването на трудов договор поради бременност на желаещата да постъпи на работа. Бременни работнички или служителки от петия месец на бременността, уволнени поради ликвидация на предприятието, учредението или организацията или поради свършване на работата в сезонни предприятия, ако пожелаят, се настаняват задължително от висшестоящото ведомство или организация на подходяща работа в друго предприятие, учреждение или организация.

в продължение на една година (чл. 5). **Изискването** е до датата на уволнението ползвателят да е бил на работа по трудов договор поне 2 години през последните 3 години (чл. 7-а.). **Размерът**, по който се определят помощите на *временно ненастанените на работа*, уволнени не по тяхна вина, се обвързва със съществуващите до началото на 1951 г. условия, залегнали в Закона за общественото осигуряване (*Указ №687, ДВ, бр. 11, 17.01.1949 г.*; добавки в: *ДВ, бр. 41, 21. 02. 1949 г.*). И сега те се определят в зависимост от броя на членовете на семейството на ненастанения и техния общ доход, като той не може да надвишава максималния размер на помощта, който е 540 лв.¹⁷. За **членове на семейството**, за които се плаща помощ, се считат: съпруг, съпруга, деца (вкл. осиновени и припознати), родители, братя и сестри, **ако същите живеят заедно и са били издържани от ненастанения** (чл. 10). Паричната помощ се изплаща в размер от 8 до 18 лв. на ден, при условие че работникът или служителят не може да бъде настанен на работа в 7-дневен срок след датата на регистрирането му (чл. 7-в). Правото на помощ продължава до деня на постъпване на работа, но не може да надвишава 13 седмици в продължение на една година, в който срок *държавата е задължена* да осигури работа на ненастанения (чл. 8). Допуска се все още предоставянето на такава помощ и на работниците, упражняващи занаяти и свободни професии, ако участват с вноски към осигурителната система (чл. 9).

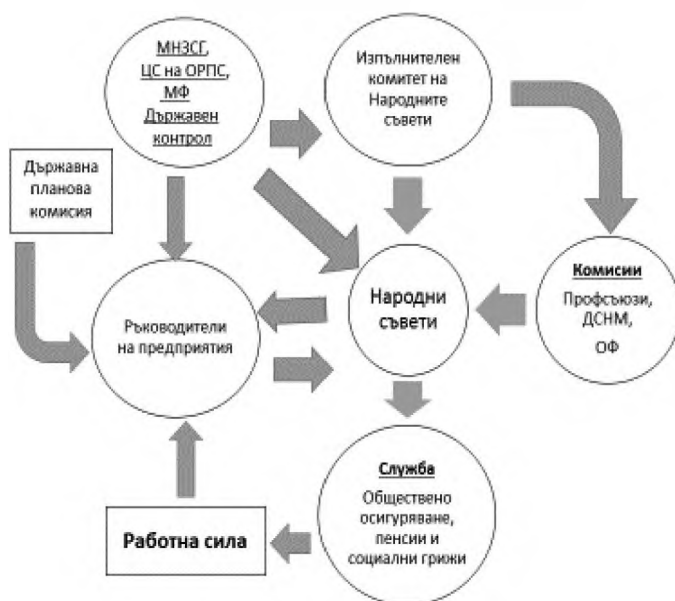
Наред с регламентирането на законодателната база, която по същество представлява завръщане към старото общественото осигуряване, сега се правят опити за структурното организиране на система, която да вмещва определени функции по дейностите, свързани с регулирането на работната сила по места. Установяването на временно незаетата трудова ръка и нуждите на предприятията и учрежденията от работници и служители, както и дейността по отпускане на помощи се делегира от държавата по йерархично-властови принцип към народните съвети по места чрез новосъздадената служба по „*Обществено осигуряване, пенсии и социални грижи*“ (чл. 12). Съгласно закона за Народните съвети (*ДВ, бр. 95, 27.02.1951 г.*) и структурните изменения, свързани с регламентирането на ненастанените работници и служители, останали без работа, Народните съвети осъществяват координационна дейности по: проучване пазара на труда, регистрация и насочване към определени производства на засегнатите лица; установяване правото и размера на помощите и като упражняват общ контрол по изпълнението на Наредбата за обезщетенията и помощите при уволнение на работници и служители (раздел II и III) (чл. 13). Към „Народните съвети на депутатите и трудещите се“ се създават комисии с представителство на профсъюзите, Димитровския съюз на народната младеж (ДСНМ) и Отечествения фронт, „подпомагащи“ дейността им по установяване и оказване на съдействие на търсещите работа, както и разработване на

¹⁷ До 1967 г. в България е установена шестдневна работна седмица.

мерки и мероприятия за трудова ангажираност на свободната работна сила. За правилното функциониране на службата ръководителите на местните предприятия и учреждения след съгласуване с ресорните министерства, към които са подчинени, и окръжните планови комисии към народните (окръжните) и районни (общинските) съвети обявяват свободните и незаети длъжности в производствата и администрацията. Назначаването на незаетите позиции се извършва **само измежду кандидати, изпратени от народните съвети**, като в 5-дневен срок след настаняване на работа предприятията са длъжни да подадат обратна информация към съответната служба и ресорното министерство (фиг.1).

Фигура 1.

Структурна организация и функциониране на народните съвети по дейности свързани с временно ненастанената работна сила (ДВ, бр. 95, 27.02.1951 г.)



Така създадената служба сама по себе си може да се разглежда като **субект** – под структура на системата, която очевидно има за цел да разреши временно проявили се специфични въпроси, свързани с трудовата заетост и безработица в България през посочения период. След приемането на Кодекса на труда през 1951 г. и одържавяването на общественото осигуряване народните съвети по места се оказват реално **единствените**, които могат да осъществяват тази специфична дейност, която им се вменява от централните органи на държавното управление като изпълнително-разпоредителен орган. Фактът,

че сферата на дейността, упражнявана от местните органи на управление, се подчинява веднъж на Изпълнителния комитет на народните съвети – по хоризонтала, и Министерство на народното здраве и социалните грижи (МНЗСГ), Общ работнически професионален съюз (ОРПС), Министерство на финансите (МФ), Държавна планова комисия и Държавния контрол – по вертикала, показва сложността и степента на отговорност, която този орган изпълнява (Доков, Д., 1958: 166–167; Димитров, Д., 1961: 126–127). Тази двойна подчиненост очевидно е целесъобразно оправдана с оглед на координацията, нуждите и контрола, които тя е длъжна да осъществява. На практика усложнената бюрократична система, която се изгражда, води до дублиране на структурни звена, служби и отдели, често противоречащи си при вземането на решения и действия, свързани с настаняването на незаетата работна ръка.

Като основни недостатъци могат да се изтъкнат несъгласуваността между окръжната планова комисия и местните предприятия, подчинени на държавната планова комисия, които отказват или не изпълняват разпоредбите на народните съвети, свързани с трудовата заетост. Определени трудности се създават и от самите предприятия, които отказват да назначават неспециалисти или нискоквалифицирана работна сила, което създава определено напрежение на всички структурни звена от системата.

С цел подобряване дейността на ИК на народните съвети и оптимизиране на системата през 1958 г. към МНЗСГ, ЦС на Профсъюзите, Министерство на финансите и Държавния контрол се спуска Инструкция (№А-31), с която се регламентират обезщетенията и помощите при уволнение на работниците и служителите (Инструкция №А-31, *ИПНС, бр. 36, 30.05.1958 г.*). Като цяло тя преповтаря Наредбата за обезщетенията и помощите при уволнение на работници и служители, внасяйки някои специфични уточнения и регламентации. Променя се дефиницията за безработен, като за такъв вече се счита: всяко лице, което е било уволнено „по съкращение“ или „ликвидация на предприятието, учреждението или организацията“, **независимо от продължителността на трудовия му стаж**, имащо право на обезщетение. За това право при настъпване на осигурителния риск вече **не се изисква трудов стаж**. Размерът на помощите се определя в зависимост от броя на членовете на семейството на ненастанения, като той е между 8 и 18 лв. за всеки календарен ден, като максималният праг не може да бъде по-висок от 540 лв. (чл. 5).

По отношение дейността на службите и отделите при народните съвети вече ясно и точно се определят не само работата и функциите, които те изпълняват, но също така и задачите, свързани с цялостната регламентация на процесите по картотекиране, статистическа информация, отпускане на помощи, насочване към определена работа до прекратяване на социалния риск и реализирането на лицето на пазара на труда.

С промените, залегнали в Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда, Наредба за обезщетенията и помощите при уволнение на работници

и служители, както и в отделните разпоредби и инструкции, издадени до 1958 г., държавата се опитва да регламентира не само отделните прояви и наличието на безработица, но и правото на парични обезщетения. Въпреки че доктрината за социалистическото общество изключва безработицата и нейните проявления, наличието на ненастанена работна ръка, разглеждано като временно явление, задължава държавата с определени социални ангажименти, които тя прилага чрез определени защитни системи и механизми. Факт е несъмнено, че държавата успява да изгради сложна система от закони и структури, с които да сведе безработицата до относително ниски и слабо забележими за обществото нива, което спомага да се тушира нейното въздействие върху обществото.

От началото на 60-те години екстензивното икономическо развитие в България забавя своите темпове, което води до значителни структурни промени и изменения, оказващи чувствително влияние върху пазара на труда. Във връзка със започналите реформи, целящи подобряване на производствените процеси и ускорения технически прогрес, редица производства в страната са принудени да освобождават (съкращават) значителна част от работната сила, което отново поражда социална несигурност и създава условия за поява на безработица и трудова мобилност (миграция). Определени мерки за ограничаване на създаването се текучество и стабилизиране на работната сила по места ЦК на БКП предприема с постановление от 1962 г. (*Постановление №121 на ЦК на БКП и МС, ДВ, бр. 92, 26.11.1963 г.*). Чрез командно-административни методи и механизми за въздействие държавата **задължава** ръководителите на предприятия и организации да сключват с действащите и новопостъпилите работници трудови договори за определен срок (от 2 до 5 години), чрез които се цели не само осигуряването на социална защита и гарантиран трудов доход за трудещите се, но и изпълнението на важни народностопански задачи, особено в строителството (чл. 3).

С цел ограничаване последиците от негативното влияние, които промените налагат върху трудовия пазар, държавата прилага сложен набор от системни подходи и механизми, които да осигурят социална защита на уязвимата част от обществото. В тази връзка, отчитайки недостатъците от предходния период, още в края на 50-те години към МС се създава Комитетът по труда и цените (1959–1962) (*ИПНС, бр. 22, 1959 г.*), преобразуван в последствие през 1962 г. в Комитет по труда и работната заплата (1962–1981) (*ИПНС, бр. 100, 08.12.1962 г.*).

По своята структура като част от системата КТРЗ представлява държавен централен ведомствен орган (с ранг на министерство) към МС за провеждане/осъществяване на правителствената политика в областта на: организацията, нормирането (стимулирането и заплащането на труда), работната сила, професионалната подготовка и квалификацията на трудовите кадри. С оглед на изпълнението на държавната политика КТРЗ взема активно участие в съста-

вянето на народностопанския план, като съдейства на Държавната планова комисия, МФ и други министерства за правилното определяне на производствените цели, трудовата заетост, работна заплата, баланса и разпределението на работната сила.

Задачата на Комитета по отношение на трудовия ресурс е да ръководи развитието на работната сила и нейната професионално-квалификационната структура в съответствие с потребностите на народното стопанство; да осъществява координацията на дейността между различните звена на системата по насочването, пренасочването и ефективното използване на временно освободената работната сила, както и по отношение разпределението на младите специалисти и квалифицираните изпълнителски кадри¹⁸.

В контекста на протичащите процеси, след установяването на т.нар. нова система на планиране и ръководство (1963–1968) (Иванов, М., 2009, 303–337), възникналите въпроси, свързани с работната сила и проявата на структурна безработица, преминават в правомощията на КТРЗ. Компетенциите, с които този изпълнителен орган е натоварен от държавата, са дефинирани с Постановление №3 на Министерски съвет от 27.01. 1967 г. (*Постановление №3, ДВ, бр. 8, 27.01.1967 г.*) и Наредба на КТРЗ за прилагане на Постановление №3 от 07.04.1967 г. (*Постановление №3, ДВ, бр. 28, 07.04.1967 г.*).

И тук, както в предишни документи на държавния и партиен апарат, още в преамбюла се прави опит чрез новата система на ръководство на народното стопанство да се изтъкнат причините, поради които ще се наложи от някои предприятия да се освобождават явилите се в повече работници, но също така и разкриването на нови такива.

В Наредбата към Постановление №3 изрично се очертава **социалният обхват** на работниците и служителите от различните отрасли на материалното производство (държавна промишленост, строителство, транспорт, съобщения, търговия, производствени предприятия и обществено – политическите организации, за които то се прилага (чл. 2).

С градирането на компетенции и правомощия на всички структурни нива системата задава основните механизми за преодоляването на възникналите трудности и проблеми при освобождаването на работната сила. В съответствие

¹⁸ Към комитета функционира колективен орган, в който членуват председателят на комитета, неговите заместници, началниците на отделения, зам.-председателят на Държавната планова комисия, зам.-министърът на търговията и зам.-министърът на финансите. Ръководни органи на КТРЗ са: председател, зам.-председатели, главен секретар, Колегиум. Структурно Комитетът е изграден от: Централно управление с Разработващ, Изпълнителски, Контролен, Обслужващ блок и Арбитражна комисия за трудови спорове; Институт по труда (с информационен център); Център за професионална подготовка на работниците (със статут на научноизследователска лаборатория); окръжни държавни инспекции по труда; бази за обучение на чуждестранни практиканти. – http://pravo-to.com/material/konstitucionni_i_zakonodatelni_osnovi_na_socialното_delo_v_bylgariq/52567/p16

с набелязаната програма отделните отраслови министерства, ведомства, изпълнителни комитети към окръжните народни съвети и други стопански и организации и обединения чрез ресорните ръководители на предприятия са оторизирани да вземат необходимите мерки за настаняване на работници в други предприятия и отрасли, съобразно тяхната квалификация и специалност (чл. 1–2)¹⁹.

При невъзможност или изчерпване на вариантите **Комитетът по труда и работна заплата**²⁰, чрез оторизираните от него органи (отделите Труд и работна заплата при ОНС и бюрата по работната сила при ГНС) по места, изцяло **поема грижата и осигурява единство в работата на министерствата и ведомствата** по насочването, преквалификацията и настаняването на работа на освободените работници.

По отношение на социалната защита на съкратените не по тяхна вина се обръща сериозно внимание на паричното обезщетение за времето, през което лицето не е настанено на работа или участва в различни курсове и школи за квалификация и преквалификация. В сумарно изражение то се равнява на 100% от тарифната ставка на основната заплата по съществуващите щатни таблици, която лицето е получавало през последния месец преди освобождаването му от работа, но за не повече от 3 месеца (чл. 3-а). В определени случаи за времето на преквалификация, по предложение на КТРЗ, след съгласуване с отделни органи и ведомства, може да се разрешат обезщетения и до 6 месеца, но само ако лицето представи подписан трудов договор за постъпване на работа след завършване на курса. При невъзможност съкратените работници да бъдат настанени на работа или да бъдат включени в различни форми на обучение, курсове или школи, се въвежда заглъхващо (низходящо) обезщетение. За първия месец то е фиксирано в размер на 100% от тарифната ставка на основната заплата по съществуващите щатни таблици, а след това по 50% от същата, но за не повече от 156 дни (6 месеца) (чл. 3-б).

В тази връзка стимулиращ ефект се прилага и по отношение на набирането на необходимата работна сила при окръжните народни съвети (бюра по работната сила при градските народни съвети) за отрасли и дейности, в които КТРЗ среща определени затруднения при набирането на работна сила (основно в строителството и миннодобивната промишленост). Към заработката на новоназначените работници се изплаща **допълнително трудово възнаграждение** (отново със заглъхващ низходящ ефект) към заработката за първите 4 месеца както следва: за първият месец + 40% допълнително, за втория +30%, третия + 20% и за четвъртия + 10% (чл. 3-в).

¹⁹ По мнението на Н. Константинов (2011), с. 142, тази структурна организация не отговаря на задачите, които тя е делегирана да изпълнява, без да се обосновава. С оглед на предходния период може да се каже, че сега се отчита определена социална ангажираност от страна на държавата макар и при значително усложнена системна организация.

²⁰ Комитет по труда и работната заплата (КТРЗ) се създава с Указ №562 на Президента на НС от 08.12.1962 г. при МС, като официално не се ползва с ранг на министерство.

Времето, през което съкратените работници, за които се прилага настоящото Постановление, са останали без трудов доход, но за не повече от 6 месеца, включително и времето, прекарано в курсове и други форми на обучение и преквалификация, **се зачита за трудов стаж** при пенсиониране по Дял II от Кодекса на труда.

Като съществено нововъведение по отношение осигуряването на средства за обезщетения на ненастанената работна ръка се предвижда **обособяването на специален фонд – „Преквалификация и пренасочване“** към КТРЗ (чл. 23–26, Наредба). Като първостепенен разпоредител Комитетът по труда и работна заплата, чрез Министерство на финансите, изготвя годишен план за приходите и разходите на фонда, като поддържа по текуща сметка в БНБ авоар, необходим за управлението и разходване на средствата за всяко тримесечие, който се отпускат централизирано от държавният бюджет (чл. 23)²¹ за изплащане на обезщетения, разходи по преквалификация, пренасочване на съкратените работници и допълнителни възнаграждения (чл. 29/а-б).

Формирането на средства по фонд „Преквалификация и пренасочване“ се осигуряват на пропорционален принцип, като **50%** от сумата идва централизирано от **държавния бюджет** и **50%** от вноски на **стопанските предприятия и организации** (чл. 26). Последните правят индивидуални вноски по сметката на фонда в края на всяко тримесечие **в размер на 0,4%** върху плановия (разчетен) фонд работна заплата. Самите вноски от предприятията и организациите се формират за сметка на следните източници:

- за предприятия и организации, които работят по новата стопанска система на планиране – от разчетната сума на централизирания фонд Разширение и техническо усъвършенстване (РТУ) при държавните стопански обединения или ведомства;

- за предприятия и организации, които работят по старата система на ръководство на народното стопанство – от вноски, базирани на финансовите им резултати, като отчисленията за фонда се отнасят в графа (статия) „**Други загуби**“.

Въпреки че Постановлението задължава изпълнителните органи да освобождават работници от предприятията, същевременно Министерският съвет **изисква** това да става при строго съблюдаване и планиране на производствените процеси и промени с оглед **да се сведе до минимум социалният ефект** не само за производителността на труда, но и за обществото като цяло (чл. 5). С оглед на това се въвеждат специфични механизми, които обаче могат да се разглеждат двузначно. Когато се налага по целесъобразност, се освобождава предимно мъжка работна сила (чл. 1). Това очевидно се прави по обективни

²¹ Н. Константинов (2011) обръща специално внимание на този факт (с. 143), като посочва, че източниците за набиране на средства не се уточняват, очевидно не е запознат с Наредбата за прилагане на Постановление №3, като същевременно сам си противоречи, когато непрекъснато говори за централизирана държавно-бюджетна система (с. 7).

причини и в интерес на жените работнички, които се ползват от защитата на закона и държавата (чл. 6-в). Мерките по разместването на трудовия ресурс в системата на същото ведомство или отрасъл се изисква да става по възможност в рамките на същото населено място или област с цел ограничаване на трудовата мобилност (чл. 5 и чл. 6-б). Променя се изискването, съдържащо се в наредбата от 1958 г. (Разпореждане на МС №455, *ИПНС, бр. 29, 07.04.1958 г.*) (чл. 16), предприятията да назначават на незаетите места и длъжности само лица, които имат професия или специалност и са изпратени от отделите „Труд и работна заплата“ (Бюрото по работна сила) към народните съвети, като това да става само с предимство за необходимите вакантни места (чл. 7).

Същевременно, типично за системата в условията на политически монопол, в предприятията, в които се налагат съкращения на работници, ръководителите се **задължават по партийна линия** с помощта на партийните, профсъюзните и комсомолските организации да определят най-внимателно лицата, които подлежат на съкращение или пренасочване (чл. 6) по определени критерии, които могат да се характеризират като **дискриминационни**. При освобождаване или пренасочване към друго предприятие на работната сила се изисква да се съблюдава не само нивото на квалификация на освободеното лице, но и неговата *благонадеждност* – т.е. *политическа принадлежност*. Това естествено предполага освобождаване на определени групи, което въпреки създадените условия от държавата ги поставя в определена зависимост от нейните решения.

По отношение на пренасочването на работна сила на ръководно и административно ниво специфичните механизми, които държавата използва, създават определени форми на своеобразна „административна/партийна сегрегация“. Настаняването на освобождаваните ръководни кадри, активни борци против фашизма и капитализма и технически специалисти се извършва централизирано в пълен противовес на заложените от Постановлението условия от съответните министерства или ведомства към отрасъла, както и от системата, от която се извършват структурните промени. Често това става по партийна линия, като се изхожда главно от техните (лични) способности и делови качества, без да се спазват изискванията за образователен ценз или трудов стаж по специалността (освен за определени професии, ако такъв не се изисква по закон) (Наредба №15, *ДВ, бр. 43–44, 06.06.1967 г.*) (чл. 30). Така разместванията се оказват чисто повърхностни и не допринасят за съществена промяна или повишено стопанско развитие на системата. Всичко това създава определени условия между 1967–1968 г. заложените параметри по стопанският план и политиката по планиране на народното стопанство да бъдат ревизирани.

Оказала се напълно неприложима, „Новата система“ не постига поставените цели, което инициира от страна на държавното и партийно ръководство определени стъпки към възстановяване на централизираното планиране,

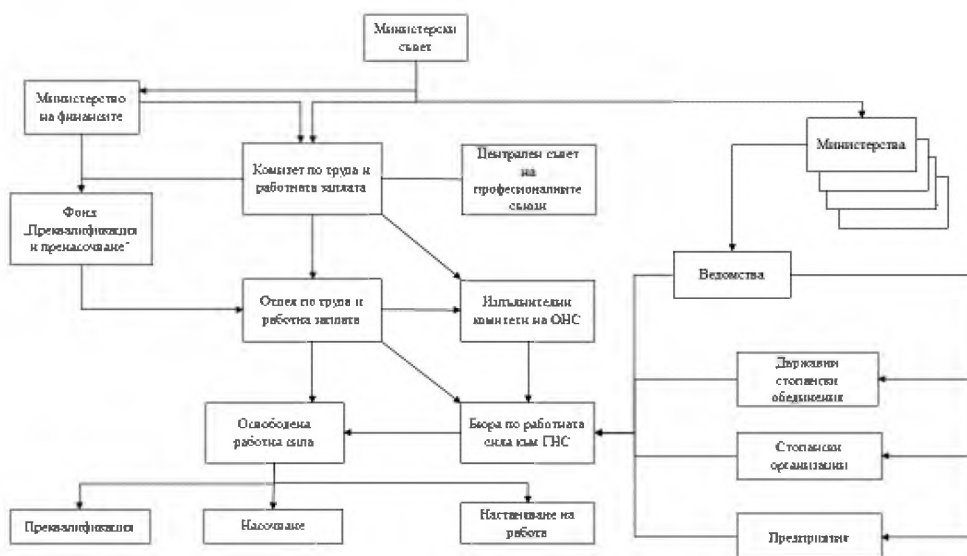
с които до голяма степен се слага край на опитите за икономически реформи в България през посочения период.

Въпреки определени недостатъци, които системата поражда, като съществен принос може да се отчете все по-засилващата се роля, която държавата си вмениява, с оглед осигуряването на социалната защита на трудещите се/населението срещу безработица и нейните форми и проявления. Като отличителни черти, характеризираща я като социално отговорна, могат да се изтъкнат:

- създаването/възстановяването на специфични йерархични ръководно-управленски структури – Комитетът по труда и работна заплата чрез отделите „Труд и работна заплата“ и бюра по труда към градските и окръжни народни съвети;
- създаване/възстановяване на фондовата система, чрез „Фонд преквалификация и пренасочване“, но финансиран чрез сложни командно-административни методи на управление – изцяло централизирано от държавният бюджет (фиг. 2);
- въвеждането на допълнително възнаграждение със затихващ размер за първите четири месеца на работници, насочени от отделите по труда и работна заплата (бюрата по работната сила при ГНС), която по своята същност има за цел стимулиране на новопостъпилите трудови ресурси.

Фигура 2.

Структура на системата и компетенции на държавните органи на управление при осигуряване на ненастанената работна сила в България (от края на 60-те до средата на 70-те години на XX в.) (ИПНС, бр. 71, 16. 09. 1975 г.)



Наред с положителните елементи като негатив може да се изтъкне очевидното нежелание на държавата открито да признае наличието на безработица и нейните форми и проявления, преповтаряща под различни форми и определения, че това е временно освободена или ненастанена работна сила в резултат на технически или структурни промени, които остават извън пазара на труда. Към изложеното може да се добавят сложните (на моменти децентрализирани) командно-административни форми и процеси на взаимодействие между отделните звена на подсистемата, по които тя функционира.

По отношение на самия фонд „Преквалификация и пренасочване“ за първи път след 1949 г. набирането и разходването на средства се извършва основно чрез целеви суми от държавния бюджет и отчисления на разходите или печалбите на стопанските обединения и предприятия. Приоритетните дейности, за които той се насочва, се свързват основно със социално-палиативни мерки, фокусирани основно върху намаляването на ефекта върху останалите без трудови доходи чрез системен подход на обучение, преквалификация и насочване на работната сила, стимулиране при включване в пазара на труда и едва на последно място парично обезщетение (сравнително високи от социална гледна точка), на което се гледа като мярка/състояние за задоволяване на естествените нуждите на ненастанената работна сила за времето, през което тя не ангажирана в трудова дейност.

Независимо от някои определени функционални несъвършенствата на системата от средата на 70-те години на XX в. и след това Постановление №3 и Наредбата за нейното прилагане от 1967 г. се превръщат в основен фундамент, върху който се надграждат всички последвали промени и изменения, отнасящи се до социалната защита на работната сила. Въпреки че правителството не използва поуките от предходния период, за да бъде адаптирана икономиката към променящите се условия през втората половина на 70-те години на XX в., във връзка с утвърждаването на новите икономическите параметрите по изпълнението на Седмия петилетен план (1975–1980), държавата отново предприемат определени усилия за регулирането на трудовия пазар. Във връзка с това съществуващата структурно-функционална система за социална защита на работната сила се надгражда чрез определени мерки и механизми, залегнали в приетото от Министерски съвет Постановление №120 (*ИПНС, бр. 71, 16.09.1975 г.*). По своята същност то има за цел да продължи урегулиращите процеси, свързани с пренасочването и ефективното използване на освобождаваната работна сила, но на практика в голяма степен преповтаря с някои изменения съществуващата нормативна база от предходното десетилетие.

Сред по-съществените промени, оказващи определени функционални преобразувания на системата, може да се отчете трансформирането на съществуващия фонд „Преквалификация и пренасочване“ във фонд „**Професионална квалификация и пренасочване**“ (чл. 10. (1) – подчинен към структурите

на Министерство на труда и социалните грижи (*ДВ, бр. 71, 16.09.1975 г.*)²². Самото министерство, по силата на същото постановление, е призвано да изпълнява сложен комплекс от координационни социални функции на специализиран държавен орган по отношение пренасочването и ефективното използване на освободената работна сила (при безработица) и насърчаване на заетостта (чл. 2. (2) (вж. фиг. 2).

По отношение регламентирането на социалния обхват на работната сила спрямо предходния период се правят определени изменения, като изрично се уточнява, че работниците и служителите, които ще бъдат освобождавани, ще се пренасочват **само** и предимно за нуждите на структуроопределящите производства и крупни национални обекти, включително Аграрно-промишлените комплекси (АПК) и промишлено-аграрните комплекси (ПАК) (чл. 3). При подбора на работниците и служителите, подлежащи на освобождаване, отново се изисква от структурните звена на системата (министерства, ведомства, партийни, профсъюзни организации и др.) да вземат предвид от социална гледна точка тяхното семейното положение и квалификация, като на пренасочване подлежат приоритетно:

- **нежителите** на съответните населени места с изключение на изпратените по разпределение специалисти и дефицитни работници за времето/периода, за който те са сключили трудов договор²³;

- **лица, които нямат необходимото образование, не работят по придобитата професия или специалност или нямат необходимата квалификация;**

- **мъже**, заемащи длъжности и работни места, определени за заемане от жени, при спазване на нормативните изисквания относно трудоустрояването и защита на майчинството;

- лица до 40-годишна възраст, които могат да бъдат преквалифицирани и насочени към материалното производство.

Като специфична категория, ползваща се с определена социална защита, могат да се открият лица, които нямат необходимото образование, но заемат определена длъжност съобразно закона и не могат да бъдат освобождавани, но само ако те са активни борци против фашизма и капитализма (чл. 4).

По отношение на процесите, свързани с квалификацията и преквалификацията на работната сила и нуждата от промени по отношение на учебния

²² Министерството е възстановено с Указ №1156 на Президиума на НС от 27.12.1968 г. като наследник на Комитета по труда и работната заплата и съществува в посочения вид до 17.04.1976 г., когато отново се трансформира.

²³ За ограничаването на трудовата мобилност и условията, при които лица от други населени места могат да заемат работни места в големите градове, вж.: Постановление №112 Наредба за временно ограничаване приемането на нови жители в градовете. *ДВ, бр. 94, 25.11.1974 г.*; Инструкция №47, относно прилагането на Наредба за временно ограничаване приема на нови жители в градовете. *ДВ, бр. 4, 14.01.1975 г.*

процес и професионалната подготовка на трудовите кадри, Постановлението задължава Министерството на народната просвета и Комитета за наука, технически прогрес и висше образование съвместно с другите министерства и ведомства да изработят учебни програми и планове за обучение, **които да са съобразени** с възрастта, образованието, опита и изискванията на работните места и длъжности, които трябва да се заемат. За нуждите на цялостния процес по организирането на мрежата от учебни центрове и школи МТСГ може да изисква чрез ИК при ОНС при необходимост да осигуряват свободни от смяна учебни заведения и квалифицирани преподавателски кадри.

Обезщетенията на работниците и служителите, освободени по реда на настоящото Постановление, се изплаща на базата основната месечна (тарифна) заплата – 100%, която се получава: през последния месец преди освобождаването и за времето на обучение за квалификация, **но не повече от 6 месеца** (чл. 8, ал. 3); както и за срока на предизвестие, в случай че освобождаването е извършено по-рано, но лицето не е имало възможност да бъде включено в курсове, школи или други форми на обучение или работа (чл. 8, ал. 1–2). Този комплекс от мерки, които са сравнително по-благоприятни в сравнение с предишното постановление, са очевидно правилно отчетени от системата. Те се налагат като специфичен социалнозащитен механизъм поради факта, че за времето, през което лицата не работят, но са ангажирани целодневно в процес с образователно квалификационна и практическа насоченост, при недостатъчното обезщетение след втория месец – (50% от тарифната ставка), създава предпоставки те да срещат определени социално битови и материални затруднения.

С оглед на изложеното, и сега системата заимства и прилага опита от предходния период по отношение на мерките за стимулиране и насърчаване на работната сила при ефективното включване в производствените процеси чрез допълнително трудово възнаграждение. Запазва се т. нар. заглъхващ размер на заплащане към заплатката: за първия месец – 40%, за втория – 30%, за третия 20% и за четвъртия месец 10% (чл. 8, ал. 3). За завършилите курс за преквалификация и преподготовка нормите за заплата за първите **три месеца** след постъпване на работа се коригира с коефициент $K=0,80$, а нормите за време с коефициент $K=1,25$ (чл. 8, ал. 2).

Като съществено изменение по отношение осигуряването на средства за обезщетения по фонд „Професионална квалификация и пренасочване“, но вече към МТСГ спрямо предходния период, стопанските организации, включително АПК и ПАК, са принудени да правят финансови отчисления в размер от **0,5%** (повишение с 0,1%) от годишния планов фонд „Работна заплата“, като те са за сметка на фонд „Разширяване и техническо усъвършенстване“ (чл. 10). При недостиг от постъпления на средства, което е характерен белег за системата, недостатъчното финансиране на фонда следва да се попълва/компенсира със средства от държавния бюджет (чл. 11, ал. 3). Събраните средства се изразходват основно за трудово възнаграждение на хоноруваните

преподаватели и методисти, курсове и школи за професионална подготовка на изпълнителските кадри, за стипендии, агитационно-пропагандни дейности, храна и режийни разноски, работно и специално облекло, квартирни, пътни разходи и други подобни за курсистите, както и за пренасочване на работната сила в професионалните учебни центрове (чл. 10, ал. 2) (Константинов, Н., 2011: 143). Така изградената функционално-структурна организация на социалната система създава специфичните условия за нейното постепенното трансформиране в осигурителна.

Социална политика за младежка трудова заетост (края на 40-те–средата на 70-те години на XX век)

Независимо че през посочения период социалната политика на държавата е насочена основно към преодоляване на временни процеси, които безработицата поражда, сред основните приоритети пред системата се оказват не само образователната и професионална подготовка на освободените работници, но и на подрастващата младеж.

Още през втората половина на 40-те години, непосредствено след установяване на народнодемократичната власт в България, екстензивното икономическо развитие на страната поставя пред системата въпроса за практическата подготовка, квалификацията и бъдещата реализация на младите хора, на които предстои или вече са се включили в трудовите и производствените процеси. Една от основните цели на заложената политика по отношение на трудовата заетост е да се постигне оптимална ангажираност и пропорционално разпределение, съобразно нуждите на производството. Особеното внимание, което системата отделя за реализирането на програмните цели, се свързва и с професионалната ориентация и подготовка на младежта, която се разглежда като съществен фактор в процесите, свързани с екстензивната индустриализацията на страната (Георгиева, М., 2016: 381).

За осигуряването на работа и професионална подготовка на младежите при изпълнението и реализирането на поставените цели държавата прилага специфичен набор от социално законодателни мерки и механизми, чрез които задължава определени учебни заведения, производствени предприятия и обединения да създават или откриват теоретични и практически промишлени курсове и кръжоци за повишаване нивото и квалификацията на подрастващата работническа младеж. Голяма част от съществуващите нормативни документи, третиращи трудовата заетост, засягат в определени отношения и осигуряването на работа, професионалната подготовка и обучение на младежите (Наредба №2, ДВ, бр. 35, 13.02.1948 г.; Закон за народната просвета, ДВ, бр. 218, 17.09.1948 г.).

С приемането на Наредба №2 от 1948 г. по отношение на младежите се приема дефиницията, че това са: всички лица, навършили 14-годишна възраст, които работят или могат да бъдат привлечени да работят като работници

на физическия или умствения труд (чл. 22), които се включват във всички образователни и неинституционни форми на обучение за придобиване или повишаване нивото на своята квалификация (гл. III). Посочват се и се регламентират организациите, които могат да провеждат курсове и школи за преквалификацията на младежи (чл. 8, 11). В отделни параграфи се определят: статутът на младежите и девойките, учебните програми и времетраенето за провеждането на професионалната подготовка на младежите (1-, 2-, 3- и 6-месечни курсове) (чл. 12), финансовата обезпеченост и издръжката им за времето, през което посещават учебните и практически занятия.

Според разпоредбите, посочени в цитирания документ, всички младежи, завършили успешно професионален или квалификационен курс, получават удостоверение, с което могат да заема по-високи длъжности според Наредбата за надничния блок или Закона за щатните таблици на държавните служители. Като единствено условие пред обучаващите се курсисти се налага изискването те да заявят, че след успешното завършване на курса или школата ще останат на работа в предприятието, където са разпределени от Дирекция/Инспекцията на труда, за период в продължение на не по-малко от една до две години.

Голяма част от заложените в Наредба № 2 разпоредби в следствие са методически и организационно прецизирани и намират специфично приложение в Закона за народната просвета от 1948 г. (*ДВ, бр. 218, 17.09.1948 г.*). Въпреки че след 1948 г. системата за организиране на професионалната подготовка на младежите непрекъснато се централизира, продължават да се провежда курсове, кръжоци и школи/беседи с извън образователна и професионална насоченост.

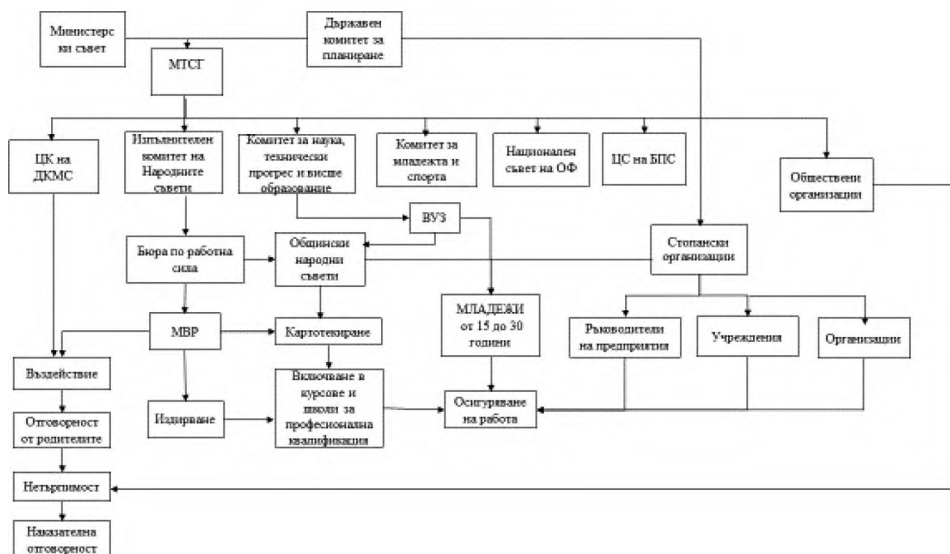
До началото на 70-те години процесите по осигуряване на базови знания и подготовка на подрастващите при професионална реализация на трудовия пазар се смята за едно от достиженията на социалистическата образователна система. Кризисните социално-икономически явления, които все повече се забелязват от последните две десетилетия на маркирания период, оказват определено влияние върху държавната политика по отношение и на трудовата подготовка и реализация на младежите. В стремежа си да контролира всички аспекти от развитието на обществото системната рефлексия, която държавата проявява по отношение на подрастващите в условията започналата икономическа и дългова криза, в която страната изпада, води до определени социално-законодателни мерки и промени. По отношение на подобряване съществуващата база, трудовото възпитание и активното включване в общественополезни дейности и труд на младежи и девойки, които очевидно *не искат или не желаят да учат или не работят*, в края на 1974 г. Министерски съвет излиза с рестриktivно по своя характер постановление (Постановление №136, *ДВ, бр. 8, 28.01.1975 г.*), третиращо въпросите, свързани с младежката безработица.

С рефлексивно звучене от съвременна гледна точка, много голяма част от въпросите, третиращи осигуряването на работа и професионална подготовка на младежите, намират своето актуално проявление в модерното ни общество.

Начините и пътищата, по които системата се опитва да реши възникналите проблеми и затруднения, в голямата си част обаче може да се характеризират като движение между социалното и рестриктивното законодателство.

За неработещи младежи се считат всички младежи и девойки на възраст от 15 до 30 години, които не се занимават с общественополезен труд – без постоянна, временна или сезонна работа в учреждения, предприятия, организации, лични стопанства или други (чл. 1 ал. (2). Те попадат под юрисдикцията не само на МТСГ и ИК на НС, Комитета за младежта и спорта (КМС), ДПК, Димитровски комунистически младежки съюз (ЦК на ДКМС) и НС на ОФ (чл. 1), но и на органите на **МВР** (чл. 1 (4). За тях се води **картотека** както от бюрата по труда, директорите на средните и полувисшите учебни заведения и ректорите на висшите учебни заведения, така също и от органите на народната милиция, които оказват „съдействие“ на бюрата по работната сила и общинските народни съвети, за **издирването** и „**въдворяване**“ на отклонилите се младежи в подходящи професионално-учебни центрове, курсове и школи или на определена работа в производствената сфера (фиг. 3).

Функционално-структурна организация на системата за осигуряване на социална защита на младежите, които не учат и не работят 1975 г.



Разпоредбите на постановлението имат задължителен характер, като при невъзможност да бъдат включени в образователни курсове младежите се **настаняват на работа само на места, определени за ученици**, които са в прерогативите на ИК на ОНС и стопанските обединения по места, които си взаимодействат пряко при организиране на младежката трудова заетост (чл. 3). Вменява се също така определена отговорност (включително и наказателна) на ръководителите на предприятия, учреждения и организации, които назначават младежите и полагат специални грижи за тяхната професионална реализация. Всички срокове, свързани с подаване на декларации, регистрация и уведомления по настоящото постановление, варират от 7 до 15 дни (до 1 месец за декларации към бюро за работна сила), като за неспазване на законите разпоредби се предвижда парични и наказателни санкции съобразно КТ и НПК.

В стремежа си да покаже грижата за младежта, постановлението залага специфичен защитен механизъм, който се прилага и по отношение на осъществяването на младежи поради структурни промени. Наред с майчинството, при реорганизация на определени производства, съкратени младежите до 18 години са защитени от закона и се настаняват на работа в други предприятия и организации с **предимство** (чл. 5 (2)). На определените места, предвидени за заемане от младежи, **не могат** да се настаняват работници с придобита квалификация, като същевременно те не могат и да се трансформират в други длъжности.

Като определен недостатък може да се изведе ограничителният характер на системата по отношение на условията, по които те могат да кандидатстват за редовно обучение във висши учебни заведения – само ако са с трудов стаж и са били на работа най-малко 8 месеца. За всяко следващо кандидатстване през следващите години се изисква те да са упражнявали **непрекъсната** трудова дейност до приемните изпити. Напусналите или прекъснали висшето си образование младежи в 7-дневен срок подлежат на незабавна регистрация в бюрата по работната сила.

Специфична особеност на постановлението се оказва утвърждаването на определен лимит за **числеността на ученически работни места**, които се залагат от Държавния комитет по планиране и МТСГ чрез специални отчисления към фонд „Работна заплата“. Те могат да се изменят съобразно нуждите и обстоятелствата, като допълнителното финансиране очевидно е за сметка на държавния бюджет (чл. 8).

Наред с активните мерки и механизми за въздействие върху младежите постановлението обръща значително внимание и на индиректно въздействие, което трябва да се осъществява по линия на окръжните комитети на ДКМС (чл. 12). Препоръчва се да се извършва системна разяснителна и организационна работа сред младежите от структурните звена на организацията, като дори се насърчават обществените организации да провеждат периодични ме-

роприятия за създаване на обществена нетърпимост към незаетите младежи, както и да се търси въздействие чрез вменяване на **обществена отговорност от родителите**, които не вземат мерки срещу безделието на своите синове и дъщери (чл. 13–14). Спрямо младежите, върху които възпитателните мерки не дават резултат, се предвижда да се търси съответната административна отговорност съгласно чл. 32 от *Закона за административните нарушения и наказания* (ДВ, бр. 92, 28.11.1969 г.).

Въпреки че в периода от края на 70-те години до демократичните промени през 1989 г. държава продължава да надгражда съществуващата социална база, тя претърпява незначителни социалнозаконодателни изменения и промени. Съществуващата социалноосигурителна система срещу безработицата, въпреки сложната структурна организация, успява, ако не напълно, то поне да сведе нейните форми и проявления до временни процеси със сравнително кратка продължителност, основно свързани с пренасочването на освободената работна сила (фигурираща във всички официални документи като „трудово незаети“) поради усъвършенстването на производството и организацията на труда.

Провежданата държавна политика през посочения период постепенно трансформира системата, създавайки определени предпоставки за излизане от пасивната ѝ роля на регулатор. Чрез определени механизми, които управлението поражда/създава, държавата се превръща не само в директен доставчик/работодател, но и в своеобразен гарант за социалната сигурност на населението срещу един от основните социални рискове, какъвто е безработицата. Посредством изграждането на сложни системни връзки и механизми на взаимодействие в обществото се задава специфичният социален модел на социалистическото държавно управление. Гарантирането на определен социален минимум от трудова дейност чрез създаването на държавно-регламентирана (фиктивна) заетост, особено видима през 80-те години на века, генерира специфични условия и нагласи в общественото съзнание, които от социална гледна точка дават определена сигурност. Реалните измерения и резултати на изкуствено създадената система в страната, обаче, се проявяват с колапса на системата в края на 80-те и началото на 90-те години.

Извън хронологическите рамки на темата можем да отбележим, че при коренно изменяща се и различна спрямо предходния период социално-икономическа система в условията на стопанска либерализация и пазарна икономика стотици фиктивни производства бързо фалират, а ангажираната в тях работна сила остава трайно извън пазара на труда. За сравнително кратък период безработицата бележи ръст от 65 079 души през 1990 г., до своеобразния пик от 598 563 души през 1993 г.

Изводи и обобщения

Придържайки се към заложената теоретична рамка, настоящото изследване показва, че безработицата като трайно социално явление не се премахва напълно през посочения период. Въпреки законодателните мерки и инициативи на държавата да се справи с нея, тя продължава да съществува под различни форми и проявления.

Опитите да се тушира нейното въздействие показват най-ясно формите и механизмите за въздействие, характеризиращи основните черти на системата:

- Управляващите достигат до „универсална социална политика“ на условна „пълна заетост“ чрез абсолютно подчинение и контрол върху предлагането на работни места чрез система от установени командно-административни методи и механизми през посочения период.

- Създаването на работни места е изцяло и само в прерогативите на държавното и партийно ръководство.

- Пълната заетост в условията на социалистическо (тоталитарно) управление се постига първоначално чрез активна индустриална политика, която след трансформацията на системата и нейното капсулиране от началото на 50-те години на миналият век не се съобразява с основните принципи на трудовия пазар, създавайки фиктивна трудова заетост при икономически нерентабилни производства.

- Властовите механизми за въздействие и икономическа принуда преобладават над пазарните принципи и отношения, което създава предпоставки за генерирането и проявите на различни видове безработица.

Социалистическата система въпреки заявения универсален характер по отношение на социалното осигуряване не само че не успява да постигне абсолютна заетост, но дори поддържа в продължение на няколко десетилетия безработицата в латентно състояние. В определени условия дори самата тя, чрез законодателни мерки и управленски механизми, генерира отделни нейни проявления, като в крайна сметка е принудена към края на посочения период индиректно да признае нейното съществуване под формата на фиктивна заетост.

В заключение може да се каже, че от дистанцията на времето опитът за социална (палиативна) политика, която социалистическата система води по отношение на безработицата в България през посочения период, не успява да се справи напълно с нейните проявления като основен социален риск. Въпреки нарасналата роля и значение, които **държавата** се опитва да наложи в сферата на пазара на труда, нейното **монополно положение** в условията на планово стопанство създава в определени моменти много по-голямо напрежение и усилия при реализация на заложените цели. Независимо че от втората половина на 60-те години полуофициално се признава съществуването на

безработица под нейните различни форми, тя се разглежда повече като временно проявление, което се обуславя не от несъвършенството на системата, а от структурните промени и модернизирането на производството, което тя прилага.

Като резултат на възникващите затруднения, свързани с настаняването на освобождаваната работна ръка, **държавата поема** или по-правилно е да се каже, че **иззема функциите**, свързани с преразпределението и осигуряването на базов социален минимум и защита за населението през посочения период. Независимо от оценките, които днес могат да се дадат, очевидно е, че в резултат на провежданата социално отговорна политика през изследвания период все пак може да се каже, че безработицата като основен социален риск е до голяма степен преодоляна от държавата.

Извори

ЦДА, ф. 1Б, оп. 5, а. е. 80, л. 70–76.

ЦДА, ф. 1Б, оп. 5, а. е. 264, л. 54.

ЦДА, ф. 1Б, оп. 5, а. е. 363, л. 10–21.

ЦДА, ф. 28, оп. 1, а. е. 52, л. 77–78.

ЦДА, ф. 49, оп. 1, а. е. 6769, 6792, 6797.

ЦДА, ф. 130, оп. 6, а. е. 5, л. 3–9.

ЦДА, ф. 136, оп. 1, а. е. 574, л. 38–43.

ЦДА, ф. 164, оп. 1, а. е. 69, л. 82.

ЦДА, ф. 1053, оп. 1, а. е. 1151, л. 403.

ЦПА, ф. 1, оп. 57, а. е. 9, л. 19–20.

ЦПА, ф. 1, оп. 57, а. е. 10, л. 3–4.

Нормативни актове и документи

Закон за общественото осигуряване (1950) Наука и изкуство, София.

Указ № 14 Закон за настаниване на работа и осигуряване при безработица. – ДВ, бр. 26, 05.05.1925 г.

Указ № 183 Наредба-Закон за изменение и допълнение на закона за настаниване на работа и осигуряване при безработица. – ДВ, бр. 188, 19.11.1934 г.

Наредба-закон за настаниване на безработни в частните и обществени учреждения и предприятия. – ДВ, бр. 14.05.1935 г.

Наредба-закон за настаниване на безработни със средно и висше образование. – ДВ, бр. 05, 1936 г.

Заповед № 163 Относно снабдяването на непроизводственото население с брашно и хляб. – ДВ, бр. 26, 02.02.1945 г.

Указ № 54 Наредба-закон за лишаване от помощи, възнаграждения и обезщетения на лица уволнени поради фашистка дейност. – ДВ, бр. 61, 16.03.1945 г.

Указ № 119 Наредба-Закон за Върховен стопански съвет. – ДВ, бр. 115, 21.05.1945 г.

Наредба № 2 За настаниване на работа и освобождаване от работа на работниците от каменноуглените мини, металната и текстилната индустрия. – ДВ, бр. 281, 26.11.1945 г.

Указ № 87 Наредба-Закон за трудово мобилизиране на безделници и празноситащи. – ДВ, бр. 198, 30.08.1946 г.

Указ № Ц-4872 Закон за национализация на частни индустриални и минни предприятия. – ДВ, бр. 302, 27.12.1947 г.

Наредба № 2 За трудовите кадри. (Установяване, настаниване на работа и професионална подготовка). – ДВ, бр. 35, 13.02.1948 г.

Указ № 183 Закон за трудово-стопанска мобилизация. – ДВ, бр. 50, 02.03.1948 г.

Закон за народната просвета. – ДВ, бр. 218, 17.09.1948 г.

Закон за временната трудова повинност. – ДВ, бр. 223, 23.09.1948 г.

Указ № 687 Закон за общественото осигуряване (ЗДОО). – ДВ, бр. 11, 17.01.1949 г., с поправки в ДВ, бр. 41, 21.02.1949 г.

Указ № 521 За отмяна на закона за трудовата мобилизация. – ДВ, бр. 235, 05.10.1950 г.

Закон за народните съвети. – ДВ, бр. 95, 27.02.1951 г.

Указ № 544 Кодекс на труда. – ДВ, бр. 91, 13.11.1951 г.

199-то Постановление на МС „Относно създаване на Главно управление на трудовите резерви.“ – ИПНС, бр. 34, 25.04.1952 г.

Указ № 49 Закон за установяване стабилност на работната сила в предприятията и учрежденията. – ИПНС, бр. 14, 10.02.1953 г.

Наредба за временно ограничаване приемането на нови жители в градовете София, Пловдив, Сталин, Бургас и Русе. – ИПНС, бр. 22, 18.03.1955 г.

Постановление на МС и ЦК на БКП от 2 юли 1956 г. „За осигуряване работа на незаетата в производството свободна работна ръка.“ – *ИПНС*, бр. 55, 10.07.1956 г.

Указ № 466 Закон за изменение и допълнение на Кодекса на труда. – *ИПНС*, бр. 92, 15.11.1957 г.

Разпоредба на МС № 455 Наредба за обезщетенията и помощите при уволнение на работници и служители. – *ИПНС*, бр. 29, 07.04.1958 г.

Инструкция № А-31 За обезщетенията и помощите при уволнение на работници и служители. – *ИПНС*, бр. 36, 30.05.1958 г.

Закон за ускоряване развитието на народното стопанство, подобряване на материалното и културното положение на народа и преустройство на държавното и стопанското ръководство. – *ИПНС*, бр. 22, 1959 г.

Постановление № 121 на ЦК на БКП и МС За ограничаване на текучеството и стабилността на работна сила за укрепване на трудовите принципи и държавната дисциплина. – *ДВ*, бр. 92, 26.11.1963 г.

Постановление № 3 За решаване на някои въпроси, свързани с ефективното използване на трудовите ресурси. – *ДВ*, бр. 8, 27.01.1967 г.

Наредба на КТРЗ за прилагане на Постановление № 3. – *ДВ*, бр. 28, 07.04.1967 г.

Наредба № 15 За промяна на щатните таблици. – *ДВ*, бр. 43–44, 06.06.1967 г.

Закон за административните нарушения и наказания. – *ДВ*, бр. 92, 28.11.1969 г.

Постановление № 112 Наредба за временно ограничаване приемането на нови жители в градовете. – *ДВ*, бр. 94, 25.11.1974 г.

Инструкция № 47 Наредба за временно ограничаване приема на нови жители в градовете. – *ДВ*, бр. 4, 14.01.1975 г.

Постановление № 136 За осигуряване работа или професионална подготовка на младежите, които не учат и не работят. – *ДВ*, бр. 8, 28.01.1975 г.

Постановление № 120 За пренасочване и ефективно използване на освободената работна сила. – *ИПНС* бр. 71, 16.09.1975 г.

Постановление № 57 „За пренасочване и ефективно използване на освобождаваната работна сила.“ – *ДВ*, бр. 96, 12.12.1989 г.

Постановление № 102 За изменение и допълнение на Постановление № 57. – *ДВ*, бр. 81, 09.10. 1990 г.

Постановление № 110 За решаване на неотложни проблеми на заетостта и безработицата. – *ДВ*, бр. 49, 21.06.1991 г.

Указ № 312 Закон за насърчаване на заетостта. – *ДВ*, бр. 112, 29.12.2001 г., (в сила от 1.01.2002 г.).

Постановление № 131 Правилник за прилагане на закона за насърчаване на заетостта. – *ДВ*, бр. 58, 27.06.2003 г.

ЛИТЕРАТУРА

- Атанасов, Ю., В. Георгиев (1952) Коментар на държавното обществено осигуряване по Кодекса на труда. Наука и изкуство, София.
- Баева, И. (2001) България и Източна Европа. Парадигма, София.
- Будева, С. (2017) Социално осигуряване. Талант, Велико Търново.
- Везенков, А. (2009) Софийското жителство (1942–1990). [Прегледано на 14.05.2017]. <http://alexandervezenkov.blog.bg/technology/2009/12/05/sofiiskoto-jitelstvo-1942-1990.449243>
- Георгиева, М. (2016) Славен път ни чака-трудоу път“ – професионална подготовка на младите хора за участие в индустриализацията на България (1947–1948). – В: Мартенски студентски четения. Сборник с материали от Пета студентска научна конференция във ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“, Университетско издателство „Св. Св. Кирил и Методи“, Велико Търново, 381–396.
- Груев, М. (2009) Преорани слогове: Колективизация и социална промяна в Българския северозапад 40-те – 50-те години на XX век. Сиела, София.
- Даскалов, Р. (2005) Българското общество 1878–1939. Население. Общество. Култура. Т. 2. ИК Гутенберг (Симолони-94), София.
- Димитров, Д. (1994) Съветска България: Из арх. на Форин офис за събития и личности в България. Кн. 1 Би Би Си, София.
- Димитров, Д. (1961) Народните съвети и преустройството на държавното и стопанското ръководство на НР България. Наука и изкуство, София.
- Димитрова, Н. (2012) Роля на социалните услуги в България в периода 1944–1989 г. – В: Да познаем комунизма. Сборник с изследвания, Институт за изследване на близкото минало, Сиела, София, 227–268.
- Доков, Д. (1958) Изпълнителните комитети на народните съвети. БАН, София.
- Драгойчева, Ц. (1948) От I до II конгрес на ОФ: Отчет от гл. секретар на Нац. к-т на ОФ. Нац. к-т на ОФ, София.
- Законът за настаняване на работа и осигуряване при безработица. Законът за хигиената и безопасността на труда. Права и задължения на работниците и работодателите по трудовите закони. (1946) Славянски, София.
- Златанова, Х. (1984) Законодателни актове 9 септ. 1944 г.–9 септ. 1984 г. (Справочник). Държавен съвет, София.
- Златинчев, Й. (1945) Социалното законодателство в България. ЦК на ОРПС, София.
- Знеполски, И. (2009) История на Народна Република България. Режимът и обществото. Институт за изследване на близкото минало, Сиела, София.
- Иванов, М. (2009) Икономиката на комунистическа България (1963–1989). – В: История на Народна република България. Режимът и обществото. Сиела, София, 303–337.
- Иванов, Ю. Анатомия на лъжата: НРБ, (2015) – <http://e-lect.net/?p=10563> [прегледано на 15.02.2017].
- Калинова, Е., И. Баева (2002) Българските преходи 1939–2002. Парадигма, София.

- Кацаров, Ив. (1967) Теория на общественото осигуряване. Общественото осигуряване в неговата цялост. Ч. I, ВФСИ Д. А. Ценов, Свищов.
- Константинов, Н. (2006) Здравеопазването в България 1944–1952. РИК Диана, София.
- Константинов, Н. (2010) Държавно-бюджетната система на социалното осигуряване в България (1951–1995 г.). – В: Изследвания по история на социализма в България 1944–1989, Графимакс ООД, София, 307–355.
- Константинов, Н. (2011) Социалното осигуряване в България (1951–1995). НОИ, (Симолини-94), София.
- Мръчков, В. (1985) Контрол за спазване на трудовото законодателство и отговорност за неговото нарушаване. БАН, София.
- Огнянов, Л. (2006) Държавно-политическата система на България 1944–1948. Стандарт, София.
- Павлов, Н. (2008) Трудови пазари и безработица. Фабер, В. Търново.
- Радоилски, Л. (1957) Трудово право на Народна република България. Наука и изкуство, София.
- Радоилски, Л. (1953) Кодекс на труда: Анотиран с издадените във връзка с приложението му укази, постановления, разпореждания, правилници, наредби, заповеди и инструкции. Наука и изкуство, София.
- Спасов, Хр. (1953) Осигуряване и обезщетения по държавното обществено осигуряване: Кратко ръководство по осигуряването на работниците и служителите, определянето и плащането на паричните обезщетения, еднократните помощи, месечните добавки за деца и др. по държавното обществено осигуряване. Наука и изкуство, София.
- Спасов, Хр. (1959) Парични обезщетения, помощи и добавки по общественото осигуряване. Профиздат, София.
- Статистически годишник на Република България. (1992) Статист. изд., София.
- Тодоров, Т. (2012) Подход за оценка на основните видове безработица в България. – *Икономическа мисъл*, 2, 2012, 88–109.
- Установяване и укрепване на народнодемократичната власт: сеп. 1944–май 1945 (1969) Сборник документи. БАН, София.
- Цветански, Ев., Д. Димова, В. Първанов (1972) Социалната политика на Българската комунистическа партия. Профиздат, София.
- Чавдарова, А. (2012) История на социалната работа. Екс-Прес, Габрово.
- Янулов, Ил. (1948) Трудово право. Университетска Печатница, София.
- Янулов, Ил. (1956) Икономическите основи на Кодекса на труда и неговото въздействие върху социалистическото изграждане у нас. БАН, София.
- Янулов, Ил. (1964) Общественото осигуряване при капитализма и социализма. БАН, София.
- Aschrott, P. (1886) *Das Englische Armenwesen*. London. [Цит. по: Чавдарова, А. (2012)].
- Marshal, T. (1975) *Social Policy in the 20-th Century*, Hutchinson, London.
- Marčeva, I. (1998) *Les problèmes de l'emploi et du chômage en Bulgarie dans les années 50 du XX^e siècle. – Études balkaniques*, XXXIV, 1–2, 24–45.

XXV ОНС Пета редовна сесия. Стенографски дневник на 33. заседание от 26 януари 1944 г. Мотиви към законопроекта за отменяне на наредба-закон за настаняване на безработни със средно и висше образование, с. 468. – http://www.parliament.bg/pub/StenD/2014041103330826011944_33.PDF

Периодичен печат

Отечествен фронт, бр. 8 от 18. IX. 1944 г.

Държавен вестник.

Известия на Президиума на НС.

Ново време, бр. 6, 1953.

СЪКРАЩЕНИЯ

АПК	Аграрно-промишлен комплекс
БР(к)К	Българска работническа (комунистическа) партия
ВСС	Върховен стопански съвет
ВСТ	Върховен съвет на труда
ГУТП	Главно управление на трудовата повинност
ГУТР	Главно управление на трудовите резерви
ГНС	Градски народни съвети
ДПК	Държавна планова комисия
ДВ	Държавен вестник
ДКМС	Димитровски комунистически младежки съюз
ДОО	Държавно обществено осигуряване
ЗДОО	Закон за Държавно обществено осигуряване
ЗНРОБ	Закон за настаняване на работа и осигуряване при безработица
ИПНС	Известия на Президиума на Народното събрание
ИК	Изпълнителен комитет
КТ	Кодекс на труда
КДК	Комитетът за държавен и народен контрол
КТРЗ	Комитет по труда и работната заплата
КТЦ	Комитет по труда и цените
МС	Министерски съвет
МВР	Министерство на вътрешните работи
МНЗСГ	Министерство на народното здраве и социалните грижи
МТСГ	Министерство на труда и социалните грижи
МФ	Министерство на финансите
НС	Народни съвети
ОРПС	Общ работнически професионален съюз
ОНС	Окръжни народни съвети
ОФ	Отечествен фронт
ПАК	Промислено-аграрен комплекс
РТУ	Разширение и техническо усъвършенстване

Постъпила май 2018 г.

Рецензенти:
проф. дпн Албена Чавдарова
доц. д-р Росица Симеонова