



<http://uard.bg>

New Knowledge Journal of Science

Списание за наука „Ново знание”

University of Agribusiness and Rural Development Academic Publishing House
Bulgaria

Академично издателство на Висше училище по агробизнес и развитие на регионите
Пловдив

РАЗВИТИЕ И ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ НА ЗАЕТОСТТА В БЪЛГАРИЯ В ПЕРИОДА НА ПРЕХОД И АКТИВНИ ТРАНСФОРМАЦИИ

Венелин Терзиев

Висше училище по агробизнес и развитие на регионите – Пловдив

Севдалина Димитрова

Национален военен университет „Васил Левски” - Велико Търново

Ключови думи:

*безработица
заетост
пазар на труда
производителност на
труда*

Резюме

В настоящата публикация се изследват състоянието и развитието на пазара на труда и заетостта в страната ни в годините на преход към пазарна икономика. Посредством сравнителния анализ на изследваната област в годините на централизираната планова икономика, в началния период на преход от индустриално към постиндустриално общество и функционираща пазарна икономика, белязана от глобализационните процеси и световната икономическата криза от последните години на 21^{-ви} век, са изведени характерните белези на българския модел за трансформация на пазара на труда и заетостта спрямо останалите страни от Централна и Източна Европа. Изследвани са факторите за безработицата в нейните разновидности (явна, скрита, косвена) и на тази основа са посочени проблемните области на заетостта и производителността на труда, което е в подкрепа на защитимостта на твърденията на авторите за изграждането на активен модел на пазара на труда и заетостта, съответстващ на пазара на труда.

Намаляването на дела на индустрията в създавания БВП и в съвкупната заетост е закономерен процес, който бележи прехода от индустриално към информационно общество. Тази кардинална промяна в структурата на националните икономики често се съпровожда с радикална промяна в професионалната кариера на заетите, с увеличаване на безработицата и бедността, с изостряне на социалните конфликти. Преходът от индустриално производство към развитие на различните видове услуги е труден и често има висока цена.

Деиндустриализацията в България има редица специфики в отличие в западните икономики. Тя бе предопределена не толкова от естествения ход на икономическото развитие, колкото от започналите политически промени и политиката на реформи за преход към пазарна икономика. Така на процесите на деиндустриализация е поставен леката

задача да решат редица проблеми от икономически и политически характер. Става дума за това, икономиката да стане ефективна и конкурентоспособна, паралелно с което да промени и своята собственост, и мащаби, и характеристики. Реформите започват със смяна на собствеността, ограничаване на монополното положение и екологичното замърсяване, ликвидиране и ограничаване на неефективните производства и преминаване към изграждане на функционираща пазарна икономика, съответстваща на стандартите и правилата на политиката на ЕС и на изискванията на глобализиращата се икономика. Тези два по същество преходни периода - към пазарна икономика и към интегриране в ЕС, довеждат до радикално реструктуриране на производството и заетостта. За разлика от другите страни от Централна и Източна Европа с аналогични преходи, в България тези процеси имат висока

социална цена и значителни последици за доходите на населението, неговата сигурност и заетост.

В годините на социализма политиката на държавата, насочена да не допуска безработица, е за сметка на икономическата ефективност и продуктивност. Създават се непрекъснато нови работни места и се мобилизират всички налични трудови ресурси за участие в производството. Масовото на трупване на основен капитал и големите вложения в развитието на човешките ресурси на страната не допринесе за стабилното и непрекъснато нарастване на производителността. Развитие получи и т.н. „скрита безработица“, свързана с неефективното използване на вече заетата работна сила, загуби на работно време поради различни причини, ниска интензивност на труда и други.

До средата на 70^{-те} години икономическият растеж се основава на непрекъснатото увеличаване на използваните производствени ресурси (работна сила, инвестиции, суровини и материали, енергия) - пропорционално на нарастването на производството или с изпреварващи темпове. Далеч преди края на 80^{-те} години става все по-ясно и затова открито е поставен въпросът, че не може да се осигури по-нататъшно нарастване на производството по досегашния екстензивен път, тоест чрез постоянно увеличаване на производствените фактори. Правят се опити за преминаване към интензивен тип на развитие по пътя на повишаването на производителността на труда с изпреварващи темпове по отношение на използваните ресурси и произвежданата продукция. Но необходимите условия за това развитие не са създадени, а те са - модернизация на производството, нови технологии и техника и икономически стимули на заетите в по-производителен труд. Забавянето на темповете на икономически растеж през 80^{-те} години, свързано със задържането и спада в производителността на труда, увеличи скритата безработица. Появяват се сериозни трудности за запазването на достигнатото жизнено равнище на населението.

От поддържането на по-висока заетост от икономически необходимата в предприятията са заинтересовани и техните ръководители. Категорията на предприятието и равнището на заплащане зависят от мащабите му, в т.ч. и от броя на заетите в него. Наред с това съществува резерв от работна сила, който да бъде използван, когато е необходимо да се изпълни или преизпълни планът - обикновено в края на годината или петилетката. Преразходът на средства за производството, в т.ч. и за работна заплата, не се санкционира.

Разпределението на работната сила между отделните отрасли, дейности, сектори и икономически региони става по административен път. Доколкото при тези условия може да се

приеме, че съществува пазар на труда, то той притежава следните характерни особености (особено за последното десетилетие):

- търсенето на работна сила превишава предлагането, тоест броят на работните места е повече от броя на трудоспособното население;
- високо равнище на заетост на населението, в т.ч. и на жените. На практика цялото трудоспособно население, което не продължава образованието си в редовно обучение и не е в армията, а е здраво, участва в икономиката, тоест е трудово заето;
- сравнително ниско равнище на заплащане на труда и незначителна диференциация в равнището на заплащане на различните групи заети (по образование, професионална подготовка и квалификация, условия на труд и други диференциращи заплащането фактори);
- непрекъснато повишаване на образователното равнище и професионалната подготовка на заетите, главно за сметка на подрастващите поколения, независимо от ниското заплащане на квалифицирания труд, много често по-ниско от труда на заетите с ниско образование и без професионална подготовка;
- всеобща и гарантирана заетост, във висока степен защита от уволнения, докато на практика самият работник не пожелае да се уволни;
- контролирано движение на населението и особено на работната сила към големите градове;
- задължително разпределение по работни места на завършващите висшите и другите професионални училища (до началото на 80^{-те} години);
- значителен дял и приоритет на социалните придобивки в предприятията в цената на труда и мотивацията за работа в една или друга организация като възможности за ранно пенсиониране, защита от уволнения - особено преди пенсиониране, преди раждане и на майки с малки деца, инвалиди и др., предоставяне на жилища или общежития от предприятието на символични цени, задължителни платени отпуски за гледане на малки деца (до 3-годишна възраст на детето) и продължаване на образованието със запазване на работното място, безплатно или на сравнително ниски цени хранене в предприятията, евтини и ежегодни семейни почивки на море и/или планина, закупуване на ниски цени на хранителни и други продукти и стоки от предприятието, ползване безплатно на медицински, стоматологични, профилактични и спортни услуги в предприятията, използване на ниски цени на места в детски заведения към предприятието, стипендии за учащи се деца на дългогодишни работници на организацията и други. През втората половина на XX век икономиката на България се промени от типично селскостопанска във високо индустриална. В началото на 50^{-те} години преобладаващият дял от производството и от заетите са в селскостопанското

производство. Осъществената колективизация на селските стопанства през 60^{-те} години и интензивно провежданата политика на индустриализация промени радикално структурата на произвежданата продукция и на заетите. Повече от един милион селскостопански работници се пренасочват към другите сектори - главно промишлеността и в много по-малка степен в строителството и услугите. Делът на промишленото производство и заетостта непрекъснато се повишава и в края на 80^{-те} години по дял на промишленото производство, инвестициите, дългосрочните материални активи и заетите, България носи характеристиките на типична индустриална икономика.

Няколко години преди началото на прехода, в съответствие с осъществяващите се тогава опити за реформи на социалистическата икономика, разпределението на работната сила и нейната мобилност е освободено от административна намеса. С прехода към пазарна икономика, още в самото му начало, се осъществи либерализиране на движението на населението и работната сила- в и извън страната, между отделните населени места и към големите градове; заплащането на труда; наемането и освобождаването от работа и други.

Първата половина на 90^{-те} е период на икономически реформи: създаване и развитие на пазарите и в т.ч. пазара на труда; смяна на модела на заетост и формиране на адекватни политики за справяне със социалните проблеми, произтичащи от приватизацията, структурните реформи и появилите се безработица и обедняванена населението. От края на 90^{-те} години се провежда политика на интеграция в ЕС и свързаните с това действия от стратегически планов характер за намаляване на броя на безработните и увеличаване на заетостта. Приемат се стратегии, в т.ч. стратегия за заетост и национални планове и за свързване на икономическото развитие със създаването на работни места.

Настъпва своеобразен обрат в наследените значителни по обем и разнообразие социални придобивки, от които се ползва населението по времето на социализма. От една страна са очакванията на хората те да бъдат запазени, от друга - бюджетните ограничения, лошото финансово състояние на предприятията, несигурността на мениджърския състав относно своето и на организацията бъдеще, се оказват препятствие те да бъдат запазени.

На практика разходите за тези придобивки увеличават цената на труда, намаляват печалбата, влошават икономическите условия на трансформиращите се държавни предприятия, а за новосъздаващите се малки частни предприятия липсва практика и често желание или неумение да се стимулира и мотивира персонала.

От 1991 г. в страната за първи път е въведено договарянето на работната заплата - както при уреждането на индивидуалните, така и на колективните трудови отношения. Със съответен акт на правителството се създават три равнища на формиране на трудовите възнаграждения: национално - за определяне на минималната работна заплата за страната, видовете и минималния размер на допълнителните плащания за труд (за продължителна работа, извънреден труд и др.); колективни трудови договори - на отраслово и браншово равнище и на равнище предприятие; индивидуално трудово правоотношение.

Въз основа на законодателството и съответните нормативни актове принципно се промени и формата за наемане на работ а- по пътя на договарянето на двете страни на трудовоправните отношения, а не едностранно, със заповед на съответния ръководител на предприятието, каквато е практиката до началото на прехода. През тези години на преход съществуващата ситуация на пазара на труда предопредели наемането да става под формата на срочни трудови договори (с максимална продължителност от три години, съгласно действащото законодателство). Практиката и конкретното състояние на съответните пазари на труда утвърди широко наемането по краткосрочни трудови (със срок до 1 година), а също и наемането не на основата на договор, а по т.н. „граждански договори“, наемането без договор въобще, без социално осигуряване и други.

С годините на преход към пазарна икономика се изграждат основите на индустриалните отношения, напълно непознати, неразвити по времето на социализма. Основите им са поставени през първите години (1989 – 1990 г.) и през следващите години те се развиват и обогатяват. Законодателно се утвърди принципът на трипартизма в управлението на човешките ресурси на национално равнище, определи се обектът на тристранно партньорство (регулиране на трудовите и осигурителните отношения и на въпросите, свързани със жизненото равнище на населението), регламентира се начинът на партньорство на държавата с представителните организации на работниците и служителите (консултации и сътрудничество), определят се основните критерии за представителност на организациите на работниците и служителите и на работодателите (членски състав, представителност на отрасли, наличие на национални и регионални структури). Изграждат се институциите на индустриалните отношения в България. Тяхната основна форма са съветите за трипартитно (в предприятията - двупартитно) сътрудничество. За целта в това отношение е използван богатият опит на европейските

страни и съответните конвенции и препоръки на Международната организация на труда (МОТ).

Създаването на гаранции за реализирането на основните права на трудещите се изисква подготовката и приемането на редица специфични закони, както и изграждането въз основа на тях на съответните институции, фондове и други условия. Поради невъзможността, от една страна, за този сравнително кратък период да бъдат подготвени и приети от Народното събрание множеството закони в областта на труда и социалната защита на населението и от друга, поради необходимостта да бъдат приети през същия този период редица закони от други сфери на общественения живот съответните правителства подготвят и приемат редица подзаконовни актове (постановления, наредби и др.) в областта на пазара на труда- създаване и развитие на неговите институции, осигуряването и подпомагането при безработица, насърчаването стимулирането) на безработните и на работодателите за увеличаване на заетостта, за професионална подготовка и квалификация и др.; на социалното осигуряване- както на хората на наемния труд, така и на самостоятелно работещите, предприемачите, хората на свободни професии и други; на социалното подпомагане и социалните грижи; здравеопазването; образованието; заплащането на труда; условията на труд и други. Въз основа на тях се изграждат съответните институции- с централно управление и съответните регионални структури.

Развитието на пазара на труда следва основните тенденции в развитието на икономиката- реструктуриране, приватизация, ликвидирани на неефективни производства и дейности. През целия първи период се запази високо предлагането на труд и свито, силно ограничено търсенето. Това превърна ниската заетост и високата безработица в значителен социален проблем за успешна интеграция в ЕС.

Промените в обема на производството се отразяват върху равнището на безработица и на заетост на населението.

В процеса на сложното пазарно преустройство на българската икономика от края на 80^{те} години се генерират и активизират специфични конюнктурни фактори. През първия период те подтискат растежа, водят до влошаване и дори до отделни деформации в някои основни макроикономически зависимости и пропорции. През този период се осъществи либерализацията на търговията и цените и започват мъчителните и продължилите дълго време реформи в аграрния сектор.

При количественото определяне на зависимостта се откроява изоставащата реакция на безработицата, което намира израз в около три пъти по-слабото изменение в нейната норма в сравнение с относителната промяна в brutния продукт. Това се свързва главно с действието на три

фактора. Ако се интерпретират по-широко и се актуализират, тези фактори разкриват някои явни и скрити, косвени признаци на безработицата, заетостта и производителността на труда; трудно преодолими разминавания между статистически отчитаните и действителните размери на безработица. Към тези фактори се включват следните по-важни въздействия:

- в случаите на по-значителен и продължителен спад в производството се ускорява процесът на освобождаване на работници, макар и да е възможно този процес да протича с по-различна интензивност. Равнището на безработица се увеличава с по-бавни темпове (а не с аналогични), защото по различни причини по-малко (а не всички) от общия брой на освободените работници се включват допълнително в групата на безработните;

- една част от съкратените се ориентират сравнително бързо към самостоятелна дейност, предприемачество (най-често в областта на дребния бизнес), други се отказват от участие в трудова дейност, тоест преминават в групата на икономически неактивните лица;

- всяко по-чувствително и трайно свиване на производството се отразява върху продължителността, формите и характера на заетостта. Увеличава се броят на зетите лица на непълнен работен ден. Поради факта, че намалява обемът на производството, поради намаляващите приходи и печалби, фирмите се стремят към редуциране на разходите с цел по-бързо да излязат от ситуацията. Много често като резултат от това намалява производителността на труда, а и темповете на нарастване на БВП. Заетостта на непълно работно време може да се разглежда както като форма на гъвкава заетост, на реализиране на свободата на индивидите по отношение продължителността на работното им време, така и като „междинен“ трудов показател, който се формира на границата между заетостта и безработицата, защото човешките ресурси не се използват пълноценно, работещите получават неритмично, значително по-малко и неудовлетворяващо ги заплащане. Така, макар формално да са зети, част от тях могат да се дефинират и като скрити безработни. На практика, особено през първия период на прехода, заетостта в много предприятия не съответства на определението за заетост, продължителността на работното време, производителността на труда и получаването на трудово възнаграждение не съответстват на установените стандарти. Заетостта на тези хора е по-ограничена и по-несигурна от нормалната. Това става главно в случаите на влошаване на общия икономически темп на развитие, на производствени ограничения за отделните предприятия (пазари, доставки, кооперирани доставки и др.), в резултат на което се

влошават производствените и финансовите резултати и нараства вероятността от по-масови освобождавания от работа (съкращения, уволнения).

Значително развитие получи неформалната икономика и заетост и особено се увеличи несигурността на заетите и загубилите работата си. България регистрира най-висок спад в заетостта, в потвърдениена което са приведените данни: 1989-2000 г. намалението е с 34,3%, в Румъния- със 17% (1987-1990 г.), в Унгария с 9% (1992-1998 г.), в Чехия само с 4% (1985-1993). През 2002 г. броят на заетите в България е с една трета по-малко от заетите през 1989 г., главно поради намаляване на заетите в промишленото производство. Ръстът на заетите в строителството и услугите не успя да компенсира силното съкращение на заетите в промишлеността.

За да избегне поне данъчното облагане или поради тежко финансово положение, нерегулярни приходи и несигурно бъдеще, част от фирмите не отчитат пълния обем на произвежданите стоки или сключваните сделки и продажби. Това реално намалява обема на произведения БВП в страната. За домакинствата се запазва сравнително висок дохода от домашното стопанство.

В съвременната структура на българската икономика определящо значение има сферата на услугите. Нейният дял в различните години е приблизително 60%. Тези отрасли имат поле за развитие и от друга страна, имат относително по-високи възможности да увеличават заетите, защото са по-трудоемки. Но те изискват и наемат повече работна сила с по-ниско образование и без съответна професионална подготовка, с по-ниско заплащане, със срочни или граждански договори, или без договори, сезонна или временна заетост. Най-силно засегнатият от процеса на приватизация и реорганизирането на фирмената дейност отрасъл промишленост, постепенно преодолява изоставането си и вече предразполага към повишаване на заетостта. От 2005 г. нарастват заетите в производството на хранителни продукти, на текстил и облекло, на обработка на кожи, дървен материал и др. Поради преимущественото развитие на дейности с по-висока трудоемкост, дори и отчитаният през последните години ръст на производителността, от около 7-8% средногодишно, не е достатъчен.

Преобладават малките и средни предприятия, които имат ограничени възможности да генерират заетост и растеж. Те често сменят и заетите, тоест имат висок оборот на заетите.

Неблагоприятната ситуация е предопределена от избора на модели и подходи за икономически реформи и тяхното бавно и непоследователно осъществяване.

Сред по-значителните промени в заетостта в страните от Източна Европа, в т.ч. и в България, са:

- драстично намаляват заетите в държавния сектор- с различна скорост за всяка от страните;
 - увеличава се броят на заетите в частния сектор по пътя на приватизацията и развитие на малките и средни предприятия (МСП);
 - значителното намаляват заетите в индустрията и се увеличават заетите в услугите;
 - развива се нова структура на заетост (по статус) и възниква тенденция на увеличаване на самостоятелно заетите, предприемачите и работодателите;
 - развива се, макар и с различни мащаби по страни, неформалната икономика и заетост;
 - разнообразяват се формите на заетост и на договорите за труд, като правило намаляващи сигурността и стабилността в заетостта, и други.
- Дълги години регистрираните безработни превишават многократно броя на свободните работни места. Сред регистрираните преобладава високият дял на жените, младежите до 29г. и тези над 50 г., лицата с ниско образование, продължително безработните.

Параметрите на безработицата нареждат България на едно от първите места сред страните в Европа. Равнището на безработица през 2000 г. средно за региона е 12,4%, за България- 19,7% (най- високо), а за другите страни е между 18,2% (Литва) и 6,9% (Словения), 7,2% (Унгария) и 7,4% (Чехия).

Безработицата се колебае от най-ниското си равнище през 1990 г. (1,5%) до 17,9% (2000г. и 2001 г.).

Годишното ѝ изменение е неравномерно и е свързано с неравномерността и забавянето на икономическата реформа, насочена към ликвидиране или силно ограничаване на неефективните производства. Неравномерен за 90^{те} години е и икономическият растеж- с повече спадове, но и с подеми през отделни години. Затова и безработицата се променя неравномерно и нееднопосочно, но остава висока. В същото време през този период заетостта на трудоспособното население намалява драстично, делът на населението от тази възраст, което не е заето, нито регистриранокато безработно расте и достига мащабите на регистрираната висока безработица. Едва след 2000 г. заетостта започна да нараства и икономически неактивното население- безработните- да намаляват.

Сред причините за няколкото по-значителни изменения в безработицата през 90^{те} години са предимно драстичните съкращения на заети в бюджетната сфера и в големи държавни или приватизирани фирми след реорганизиране на дейността им, отливът от квалифицирани специалисти при интензивните емиграционни потоци и др. Част от тези фактори са временни, конюнктурни, преходни. Намаляването на равнището на заетост през периода от 1995 г. до 2001 г. може да се приеме и като признак за

повишаваща се ефективност от използването на наличния функциониращ капитал и на заетата работна сила. Тази тенденция обаче се обърна за периода след 2001 г. Равнището на безработица за базисната 1990г. е твърде ниско, нереалистично (1,5%), но това е началото на официално регистрираната безработица в страната през последните четири десетилетия.

Измененията във фактическата и в цикличната безработица са тясно свързани с процеса на пазарен преход, с преживяната дълбока финансова и икономическа криза и отскоро овладяното вариране в темпа на растежа, въпреки че те протичат сравнително плавно и монотонно. През първите 2-3 години на периода динамиката на безработицата се отличава с експлозивно, драстично повишаване, както и с рязко спадане през 1994 г. През останалите години на периода тя се ориентира към по-умерени темпове. Така през 1993г.-1994 г. равнището на безработица се колебае предимно в по-тесни граници, независимо от сривовете, оживленията или понякога големите амплитуди в темпа на растежа, като показва само откъслечни деформации. Делът на структурната безработица расте, обусловен от едновременното осъществяване на радикално отраслово, продуктово и технологично реформиране и реструктуриране на националното производство. Предоставяните обезщетения и други социални плащания при безработица имат неблагоприятно отражение върху търсенето на заетост и върху продължителния престой в безработица.

Наред с нарастването на безработицата (в абсолютно измерение, равнище и продължителност) се увеличи „сивата“ икономика и неформалната заетост, производството и реализацията без плащане на данъци, заетостта без договори за труд и без осигуряване. За наличието на скрита икономика свидетелстват много косвени индикатори, сред които са високият брой и дял на населението в трудоспособна възраст, което официално не работи, тоест не получава доходи от труд, не е регистрирано и като получаващо социални плащания (при това в продължение на много години) и разликата в общата сума на получените доходи и направените разходи от домакинствата.

Високият брой и относителният дял на населението в трудоспособна възраст извън икономически активното население (заето или официално регистрирано като безработно), тоест неактивно, има неблагоприятен ефект върху икономическото развитие, държавния бюджет и осигурителните фондове и е източник на социална несигурност не само сега, но главно в перспектива. От началото на 2000г. и главно след 2003 г., намаляването на безработицата в България е свързано със затихването на процесите на приватизация и ликвидиране на губещите

предприятия, както и с провежданата активна политика, създаваща висок дял от предлаганите субсидирани работни места. От средата на 2008г. се наблюдават отново процеси на увеличаване на официално регистрираната безработица, което е свързано не само с обичайните сезонни колебания в производството и заетостта, но и със започналата световна финансова и икономическа криза, която дава отражение и в България - страна с отворена икономика със значителен износ на продукцията в развитите страни, засегнати от кризата, както и с висок дял на внос на суровини и материали, чиито цени нарастват. Световната финансова криза води до увеличаване на чуждите инвестиции в националната икономика. Допълнителен фактор са и ограниченията, спада на трансфера на финансови ресурси в страната от български емигранти, които са значителни по обем и дял, в това число и във финансирането на потреблението и инвестициите, следователно и в растежа на БВП на страната.

През втория период условията на растеж постепенно се възстановяват и подобряват - главно след намаляването на интензивността на раздържавяването и приватизацията. По данни на НСИ в началото на 2007г. равнището на заетост в България е 47,2%, в това число 52,4% за мъжете и 42,5 % за жените.

Най-висока е заетостта за хората на възраст между 35 и 44 (82,2% при мъжете и 78,5% при жените). Много по-ниска е при младите и най-възрастните в трудоспособна възраст. Най-високо е равнището на заетост на притежаващите висше образование: 71,7% при мъжете и 73,6% за жените. Равнището на заетост на лицата с начално и по-ниско образование е съответно 13,5% при мъжете и 5,7% за жените.

За 2007г. като цяло са отчетени едни от най-добрите резултати за целия период на функциониране на пазара на труда в страната. Равнището на заетост на населението общо между 15 и 64 години достигна 61,7%, на жените (15-64 г.) - 57,6%, при възрастните (55-64 г.) - 57,6%, а общият коефициент на безработица - 6,9%.

Институциите и законодателството, свързани с пазара на труда, са създадени в началото на прехода, което позволи те да бъдат изградени в съответствие със съществуващите такива в страните от Европейския съюз.

В самото начало на прехода, с появата на първите групи безработни, е прието специално постановление на правителството (ПМС № 57 от края на 1998 г.), с което се регламентира създаването на службите по заетостта и паричните плащания при безработица - обезщетения (за осигуряваните) и социални помощи (за неосигуряваните, главно завършващите средните и висшите учебни заведения с професионална подготовка и регистриращи се като безработни в службите по заетостта). С този подзаконов акт

(променян, допълван, видоизменян и усъвършенстван) се създават условия за:

- регистриране на безработните и на другите, търсещи заетост, и на свободните работни места от работодателите;

- изплащане на парични обезщетения на работниците и служителите, освободени не по тяхна вина, а по инициатива на работодателите и главно поради пълна или частична ликвидация на предприятията, структурни промени, съкращения на числеността, изтичане на срока на трудовия договор;

- изплащане на парични помощи на регистрираните като безработни завършващи средните и висши учебни заведения с професионална подготовка, регистрирани в държавните служби по заетостта (бюрата по труда);

- квалификация, професионално ориентиране и преквалификация на освободените от организациите работници и служители, организирани от бюрата по труда за сметка на специализирания фонд „Професионална квалификация и безработица“ (фонд „ПКБ“) с цел по-бързото връщане на безработните към работа;

- изграждане на държавна система за организиране на посредничеството, преквалификацията, регистрирането, изплащането на обезщетения и помощи при безработица, провеждането на държавната политика по заетостта и регулирането на пазара на труда-Национална служба по заетостта при Министерството на труда и социалните грижи, която включва централно управление, девет регионални служби и бюра по труда (някои от тях с филиали) във всички областни центрове и по-големи градове и населени места в страната;

- Формиране на специален фонд за безработните, за изплащане на парични средства при безработица, трудово посредничество, квалификация и други активни мерки по заетостта-фонд „ПКБ“, чийто източник са ежемесечните вноски на работодателите от стопанската сфера (понастоящем 5% от начислените средства за работна заплата) и Държавния бюджет.

По същество са налице две противоречиви тенденции в изградената и функционираща държавна служба по заетостта- децентрализация на по-голямата част от функциите и заедно с това централизация, администриране по отношение на ресурсното осигуряване на различните равнища от институции на пазара на труда, разработването на стратегиите и мерките от активната политика по заетостта и други.

Ролята на основен посредник на пазара на труда е отредена на бюрата по труда. Техните функции за изминалите години претърпяват развитие, обогатяват се и главно, променят се приоритетите им. В началните години те осъществяват главно функции по регистрирането на безработните,

обявяването на свободни работни места и изплащане на парични помощи и обезщетения на безработните. Тези дейности от т.нар. „пасивна политика“ заемат доскоро над 90-95% от работата на бюрата по труда. Все още безработните се регистрират в бюрата по труда, главно поради съществуващите възможности да получават обезщетения или социални помощи за безработица. В подкрепа на това твърдение са данните за сравнително масовия отказ на безработните да поддържат ежемесечната си регистрация в бюрата по труда след изтичане на срока за получаване на посочените парични плащания, тоест безработните нямат доверие, не очакват, че чрез държавните служби по заетостта могат да се върнат на работа.

В държавните служби по заетостта постепенно развитие получават и дейностите от т.нар. „активна“ политика по заетостта:

- трудово посредничество, включващо информирането за сводните работни места и условията на труд, професионално ориентиране, мотивиране и професионална квалификация с цел да бъдат заети на предлаганите на пазара работни места;

- стимулиране на самонаемането, предприемачеството на безработните;

- реализирането на програми и други мерки от държавната политика по регулиране на пазара на труда;

- осъществяване на специализиран контрол по спазването на законодателството и на другите нормативни документи в областта на осигуряването за безработица, изплащането на паричните помощи и обезщетения, използване по предназначение на предоставяните стимули за наемане на безработните, предприемачество и други.

През първия преход преобладават пасивните мерки от политиката на пазара на труда. Делът на разходите за тази политика варира от 93,7% (1991 г.) до 68% (1999 г.).

Преобладаващата част от мерките са обезщетения за безработица, изплащани само на освободените от работа. Отначало размерът е щедро определен и зависи от получаваното дотогава трудово възнаграждение, а срокът на получаване е еднакъв за всички. Много скоро е въведена друга, по-рестриктивна система.

Политиките са повече ориентирани към предлагането на труд и по-малко към търсенето на труд. Преобладават мерките от пасивната политика: изплащане на обезщетения и социални помощи за определени групи безработни, стимулиране на ранно пенсиониране и оттегляне от трудовия пазар на част от населението в трудоспособна възраст. Увеличава се броят на продължаващите образованието си, значителната

външна миграция, с което се намалява предлагането на труд.

Налице е отсъствие на целенасочена политика на държавата за реструктуриране на заетостта. Значително развитие получисоциалната политика и пасивната политика за пазара на труда, които имат неблагоприятни дългосрочни последици за икономическата активност на отделни групи от населението.

Деиндустриализацията доведе до прилагане на програми за заетост с отраслова насоченост – за квалификация и заетост на освобождаваните масово от реструктуриращи се или закриващи се неефективни производства (рудодобив и въгледобив; стоманодобивна промишленост и др.). От края на 90^{-те} години и особено от началото на новото хилядолетие, е налице промяната в стратегията по отношение на предлагането на труд: от пасивникъм активни мерки; от социални помощи към заетост; от отделни мерки и програми към национални планове за действия в полза на заетостта.

Политиката за заетостта се включи в макроикономическата и регионалната политика. Появи се разбирането, че политиката по заетостта е повече икономически, отколкото социален проблем или, че решението на проблемите с високата безработица и обедняването е в икономиката, а не в социалната политика, социалните помощи и временната, субсидирана заетост. Политиките по заетостта имат все повече регионален характер. Разширяват се програмите, които отразяват социално-икономическите приоритети на отделните региони.

Насърчаването на бизнеса и смекчаването на социалните проблеми е една от главните насоки. Действията са насочени към:

- подпомагане на изграждането и функционирането на малки и средни предприятия, особено в районите, нуждаещи се от диверсификация на икономическата структура (райони в индустриален упадък, изостанали селски райони);
- проекти за заетост и реструктуриране на производствени предприятия предимно в районите с висока безработица и риск от изостряне на социалните проблеми;
- създаване на предприемаческа и иновативна среда (изграждане на мрежи за сътрудничество, регионален маркетинг и разпространение на информация, подпомагане на създаването и функционирането на пазарна и на технологична инфраструктура, бизнес-услуги, подобряване на качеството на човешките ресурси, подобряване на качествата на средата като общо условие за повишаване на инвестиционната атрактивност и др.).

Програмите, насочени към инфраструктурни обекти, целят реинтеграцията на безработните

лица и се очаква да имат положително въздействие за развитието на общините.

Общият смисъл на прехода от планово-разпределителна към пазарна система в такива ключови икономически области, като промяна на формата на собственост чрез приватизация или трансформация на финансовата система от държавна към смесена (създаване на система от търговски банки, стокови и други борси и т.н.), днес ни изглежда относително прозрачен. Понеопределена остава онази област, която е свързана с трудовите отношения. По принцип се приема, че планово-разпределителната икономическа система по своята същност отрича наличието на пазарни регулатори на трудовите процеси. На пръв поглед е точно така.

Едно от фундаменталните обществени отношения – правото на труд – в планово-разпределителната система се тълкува като задължение на гражданите да се занимават с общественополезен труд. В противовес на това, в пазарната икономика основополагащи са доброволността на труда, правото на хората самостоятелно да избират между заетост и доброволна незаетост без всякаква принуда.

По различен начин в двете системи се определя и ролята на държавата в осигуряването на заетост. Ако в първия случай в отговор на задължителния характер на труда, държавата декларира гарантирано предоставяне на работа на гражданите, то във втория случай, по силата на различното разпределение на правата и отговорностите между гражданите и обществото, няма подобни гарантирани задължения по отношение на всеки гражданин. Ако плановата система, основана на държавната собственост, предполага регулиране на работната заплата централизирано чрез единна тарифна мрежа или система, то в пазарното стопанство действат по-сложни механизми, които предполагат определяне на заплатите чрез пазара на труда, чрез развита система на колективно договаряне (но не във всички страни), чрез законодателно определяне на минимален размер на работната заплата, чрез ограничаване на растежа на заплатите с цел ограничаване на инфлацията и т.н.

Плановата система използва и свои иманентни инструменти за влияние върху търсенето и предлагането на работна сила, върху регулирането на наемането и освобождаването на работници. Сред тези инструменти са: нормативно установени лимити за числеността, норми за определяне на работната заплата, съотношение между увеличението на работната заплата и производителността на труда, прогресивен данък върху прираста на заплатата, плащане за трудовите ресурси, институтът на адресната регистрация, планово разпределение на завършилите учебни заведения, селскостопанска миграция,

организирано заемане на работници и т.н. Подобни инструменти не са характерни за пазарната икономика.

Все пак, въпреки качествените различия, твърдото противопоставяне невинаги е справедливо. Конституционното задължение на гражданите да работят, например, се съчетава със свободния избор на професия. Работникът има право (с известни ограничения, свързани, например: с местоживеенето) свободно да се свързва с работодателя в търсене на работни места. На свой ред и работодателят има относителна свобода при избора на необходимия му работник. Работникът има правото да напусне по собствено желание, което е в по-голяма степен характерно за естеството на пазарната икономика. По принцип не се ограничава и свободата на движение на работника от едно предприятие в друго. Ако тарифните ставки се определят на централно равнище, то в направените системи за заплащане на труда, непаричните доходи (ведомствено жилище и т.н.) се превръщат във фактор на пазарна диференциация. Тези и много други факти, са доказателство за наличието в планово-разпределителната система, характерна за България, на елементи на пазарните трудови отношения.

Може би основната разлика между двете системи, издиганата преди години в ранг на политическо предимство на плановете стопанство, е отсъствието на открита безработица. Тъй като се счита, че е постигната пълна заетост, няма и политика по отношение на безработицата. Основна задача на държавата е поддържането на пълна заетост и нейната рационализация. Това направление на политиката се определя като политика по заетостта. Като се има предвид, че хроничен проблем на българската икономика е не безработицата, а дефицитът на кадри, висшето ръководство приема като основна икономическа цел на политиката по заетостта осигуряването на народното стопанство с работна сила.

Въпреки това, през 70^{-те}-80^{-те} години се наблюдава отстъпление от „чистата“ планова система. Индиректно са признати проблеми, свързани не с дефицита на кадри, а с възможния дефицит на работни места. Така, например, една от основните задачи на редица постановления и нормативни документи е свързано с подобряване на организацията на работната заплата и въвеждане на нови тарифни ставки и заплати на работниците в производствените сектори на народното стопанство и постигане на по-добър баланс между работните места и числеността на работниците. С това се разширява степента на свобода на работодателите при освобождаване на работници по икономически причини. Възможната поява на безработица принуди да се приемат такива решения, като временни правила, относно реда за

назначаване на работа и преквалификация на работниците, освободени от сдружения, предприятия и организации, а също така и за осигуряване на ефективна заетост на населението, подобряване системата за назначаване на работа и увеличаване на социалните гаранции за работещите.

Въпреки това, тези и други изменения, които се извършват в рамките на действащата политическа и икономическа парадигма. Нейната промяна с началото на реформите през 90^{-те} години постави въпроса за основните стъпки на прехода и особеностите на самия преходен етап.

Може би най-малко драматичен се оказва преходът, свързан с връщането на демократичните граждански права. В Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта от 1997г., а преди това и в новата Конституцията на Република България, приета през 1991г., нормативно е установено правото на гражданите самостоятелно да се разпореждат със своята способност да работят без всякаква принуда. Но в икономически план тази трансформация се оказва много подраматична. От една страна, много работници остават „привързани“ към предприятията с различни непарични лостове (жилище, детски градини и т.н.), със запазения институт на адресната регистрация, с отсъствието на жилищен пазар и т.н. Загубата на работа или нейната смяна означава едновременно загуба на съществени социални блага. От друга страна, преразпределението на икономическата отговорност между гражданите и държавата доведе до отпадане на задължението на държавата да гарантира осигуряването на работа за гражданите. Последното стана невъзможно поради изравняване на баланса между правата и задълженията на работника и работодателя. За разлика от предишната централизирана система, държавата загуби правото си да диктува на увеличаващия се кръг приватизирани предприятия условията за наемане на работници, нуждаещи се от работа, чрез механизми на неикономическа принуда. Свитият публичен сектор на икономиката, върху който държавата може да оказва пряко влияние (например: чрез увеличаване на работните места в държавните служби), има своите ограничения и по обем не може да акумулира всички, които губят работата си. Но ако законодателното признаване на новите отношения изисква минимално време, то формирането на нови институти и инструменти за подкрепа на заетостта, компенсиращи, в известна степен, старите, не може да се осъществи толкова бързо. В резултат на такива трансформации възникна неравенство на пазара на труда. Завършилите учебни заведения, гражданите, връщащи се от местата за лишаване от свобода, жените, опитващи се да се върнат на работа след отпуск по

бременност и раждане и редица други групи граждани, се оказват в по-неблагоприятно положение на пазара на труда. Липсата или неадекватните инструменти за подкрепата им и връщането им към заетост, прилагани в пазарната икономика, връщат отношението към държавата като към институт, задължен да осигурява гарантирано назначаване на работа – но, много рядко се намира отговор на въпроса къде да ги назначи?

Друга последица от демократичните промени в трудовото право в преходния период, е увеличаването на дискриминацията при наемането на работа и освобождаването от работа. Но, както и в предходния случай, тези процеси са породени не само от естеството на пазара на труда, а по-скоро от преходното състояние, когато зоната на традиционен държавен контрол върху спазването на трудовите права на гражданите се стесни, а новите инструменти и институти /институции/ още не са създадени или не работят достатъчно ефективно.

Трансформацията на българската икономика в пазарна разкри множество особености и парадокси при формирането на пазара на труда, които обикновено не са характерни за страните с традиционна организация на пазарната икономика. Така, липсата на мащабен ръст на икономиката през първите години на реформи, допринесе за създаването на мнение за уникалността на българския преходен етап в смисъл, че успешно избраната макроикономическа стратегия позволи да се избегнат сериозни проблеми на пазара на труда. Този „успех“ обаче е съпроводен от хипертрофна поява на междинни форми в статута на работниците, които не са напълно безработни, но и не са работещи. „Безработицата на работното място“, в това число свързана и със запазване на прекомерна, икономически неоправдана заетост, парадоксално се съчетава с дефицит на кадри. Текущата безработица, дължаща се на периодична смяна на местоработата, се сблъска с негъвкавата система на заетост, със слабостите на пазара на труда, с недостатъчното разбиране за ролята на такива пазарни механизми като службите по заетостта (на първо място с техните функции по информиране за наличните свободни работни места и работници, търсещи работа). Структурната безработица, обикновено обусловена от рецесията в някои отрасли на промишлеността и ръста (в това число и увеличението на броя работни места) в нови отрасли, по правило се премахва чрез системите за преквалификация на работниците. Но в условията на преход в България компенсиращото създаване на нови работни места очевидно е недостатъчно, а новите работни места често изискват не повишаване на квалификацията, а професионални навици и умения на по-ниско ниво, отколкото при предишната работа. В отговор на

цикличната безработица (или безработица на недостатъчното търсене) често се използват мерки за възстановяване на съвкупното търсене (или задържане на намаляването му), за насърчаване създаването на работни места (данъчни облекчения, премахване на пречките за създаване на малки предприятия, предоставяне на ноу-хау и т.н.), за насърчаване на заетостта на непълно работно време. Но в българските преходни условия цикличната безработица придобива по-скоро формата на системна безработица в резултат на непрекъсната и продължителна икономическа рецесия, отраслови диспропорции и други причини, които поставят под съмнение традиционните средства за противодействие на безработицата.

Подобни парадокси на трудовите отношения в условията на икономика в преход често навеждат на мисълта, че мерките за държавно влияние върху пазара на труда в такава ситуация нямат смисъл. Поради това, прилагането им трябва да се отложи до момента, когато пазарът на труда и икономическата система като цяло, окончателно придобият класическите „пазарни“ черти. Но проблемът е в това, че не само изброените и много други парадокси на преходния период диктуват изцяло положението на пазара на труда. Увеличаването на дискриминацията при наемането и освобождаването от работа, например, едва ли може да се отнесе към закономерностите на прехода. Дори изкривяванията, свързани с причините за безработицата, не могат да отрекат факта, че всяка година десетки стотици хора сменят работата си, като за известен период се намират в състояние на фрикционна безработица. Структурните промени, макар и да приемат формата на почти всеобщ, но неравномерен спад, съществуват съвместно с отделните точки на растеж както в новите отрасли (например: финансовия и търговски сектор), така и в границите на отрасли, които преживяват рецесия (едни предприятия наемат нови работници, а други освобождават работници). От слабостите на институтите на пазара на труда, регулиращи динамиката на работната заплата (например: трудови договори и споразумения), също не може да се направи извод за тяхната временна нецелесъобразност. Трансформацията на трудовите отношения от присъщи на плановата икономика към характерни за пазарната икономика, в днешно време съществено закъснява в сравнение с появата на други атрибути на пазара (формиране на различни форми на собственост, на финансови и други пазари). Подобно изоставане може да се превърне в съществен фактор, който да забави завършването на периода на трансформация. Може да се твърди, че този период няма да завърши, ако трудовите отношения, създаването на действащи институти /институции/

на пазара на труда останат неадекватни на другите икономически трансформации.

Изглежда, че една от основните разлики в регулирането на процесите, свързани със заетостта на населението при плановата и пазарна икономика, е неприемливостта до голяма степен на линейните управленски зависимости, характерни за предишната икономическа система, в новите условия. Отношенията между държавата (гарантираща на всеки работа) и работника (задължен пред държавата да работи) са заменени с по-фини и сложни връзки, освободени от подобна пряка зависимост (изисква се да се поддържа заетостта при спазване правата на гражданите да работят или да не работят, и правото на работодателя да наема само необходимите му работници в нужното количество). Освен това, държавата вече не е единствен участник в политиката на пазара на труда. Повишава се ролята на работодателите (чрез техни обединения) и работниците (чрез синдикалните организации). Променя се и разпределението на компетенции между правителствените органи. На мястото на държавната планова система /като Министерство или комитет по планиране/ като основен институт за планиране на разпределението на трудовите ресурси идва ново разделение на труда между правителствените структури, имащи влияние върху процесите на формиране, разпределение, използване на работната ръка. Това разделение на труда е невъзможно без съответното разпределение на отговорността в рамките на единната държавна стратегия за заетостта. Такава стратегия е целево изображение на устройството на заетостта и своего рода набор от действия в различни области (финанси, данъци, трудови отношения, доходи, образование, пазар на труда и т.н.), които се реализират от законодателни и изпълнителни държавни органи и са насочени към безинфлационно постигане на пълна, свободно избрана и продуктивна заетост.

Една от зоните на влияние върху състоянието на заетостта и безработицата, чиято роля до ден днешен си остава подценена, е свързана с политиката на държавата на пазара на труда. Съществуващото днес многообразие от трактовки на понятието „пазар на труда“, въздействието на държавата върху него, а също и върху онези фактори, които пряко или косвено влияят на неговото състояние и функциониране, също са отражение на състоянието на преход.

Литература:

1. Владимирова, К., К.Спасов, Н.Стефанов, Управление на човешките ресурси. Организационно развитие, Първа част. С., 1998.
2. Владимирова, К., Труд, заетост и безработица, С., 2000.
3. Владимирова, К., На пазара на труда в България. Безработицата и алтернативите за трудовата заетост, С.1985.
4. Владимирова, К., Заетост, безработица и икономическо развитие, С., 1992.
5. Венелин Терзиев, Ролята на социалните политики в икономическото развитие, Университетска научна конференция, Национален военен университет „Васил Левски“, Велико Търново, 27-28.06.2013.
6. Венелин Терзиев, Програмни методи за регулиране на пазара на труда, Университетска научна конференция, Национален военен университет „Васил Левски“, ВеликоТърново, 27-28.06.2013.
7. Венелин Терзиев, Чужд опит за регулиране на социалното развитие, Университетска научна конференция, Национален военен университет „Васил Левски“, Велико Търново, 27-28.06.2013.
8. Венелин Терзиев, Политика в областта на заетостта и безработицата в България- цели и задачи, Международна научна конференция, Габрово, УНИТЕХ 2013.
9. Венелин Терзиев, Политика в областта на заетостта и безработицата в България в периода на преход към пазарно стопанство, Международна научна конференция, Габрово, УНИТЕХ 2013.
10. Венелин Терзиев, Особенности на трудовите отношения в България в периода на преход от планово стопанство към пазарна икономика, Международна научна конференция, Колеж по икономика и администрация, Пловдив, 25 октомври 2013.
11. Венелин Терзиев, Фактори, влияещи върху равновесието и ефективността на функционирането на пазара на труда в условията на преход, Международна научна конференция, Колеж по икономика и администрация, Пловдив, 25 октомври 2013.
12. Венелин Терзиев, Ролята на социалните политики в икономическото развитие, Университетска научна конференция, Национален военен университет „Васил Левски“, Велико Търново, 27-28.06.2013 г.
13. Венелин Терзиев, Въздействие на политиките на пазара на труд за осигуряване на заетост, издателство „Демапрес-Русе“, 2013.