

**ХОРИЗОНТАЛНАТА ДЪРЖАВНА ДЕМОГРАФСКА ПОЛИТИКА В
БЪЛГАРИЯ: ЕТИЧЕСКИ АСПЕКТИ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНОТО И
МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И СЪТРУДНИЧЕСТВО
ПРИ НЕЙНОТО РЕАЛИЗИРАНЕ**

ЕМИЛИЯ ВОЙНОВА

Независим изследовател, България

e.e.voynova@gmail.com

**THE HORIZONTAL STATE DEMOGRAPHIC POLICY IN BULGARIA: ETHICAL
ASPECTS OF INSTITUTIONAL AND INTER-INSTITUTIONAL INTERACTION
AND COOPERATION IN ITS IMPLEMENTATION**

EMILIYA VOYNOVA

Independent Researcher, Bulgaria

Abstract

This article outlines the model of Bulgaria's current state demographic policy, grounded in the recognition of the need for a sociological, system-structural, activity-based and interdisciplinary scientific approach to managing demographic changes and processes. Emphasis is placed on the horizontal and diffuse character of demographic policy. The paper presents selected forms and levels of institutionalization of the horizontal demographic policy. To the extent that demographic policy and the interaction between institutions in the process of resolving demographic problems is not legally regulated, it is proposed to include ethics and morality with its powerful sanctioning functions in the implementation of policy. General criteria are operationalized for the analysis and evaluation of both the demographic and ethical dimensions of institutional activities and interactions, directed toward achieving the core objective of the national demographic strategy.

Keywords: horizontal demographic policy, social system, sociological structure, ethics, cooperation.

Демографските дисбаланси се превръщат в проблем на икономическата и макрофискалната стабилност, на устойчивостта на всички социални системи, на цялостното функциониране на обществената система. Те поставят на изпитание и внасят нови аспекти и в системата за национална сигурност на страната.

За голяма част от държавите – членки на Европейския съюз главното предизвикателство в демографски план е застаряването на населението при относително запазване на неговия брой чрез нетна миграция. Ситуацията в България е по-тежка. В продължение на десетилетия населението в България едновременно и застарява, и намалява с бързи темпове.

В условия на застаряване и намаляване на населението се засилва конкуренцията между държавите за привличане и задържане на население и работна сила на техните територии. Затова към трите основни фактора, които определят динамиката в броя на населението и характера на демографското развитие – **раждаемост, смъртност, миграции, се добавя четвърти напречен – качество на живота**. Това обстоятелство значително усложнява демографския анализ и провеждането на демографска политика. Новата ситуация изисква качествен преход от статистическа регистрация и наблюдения на тенденции към ефективното им управление. То може да бъде извършено на ниво дейности на институциите и на ниво човешки дейности.

Решаването на демографските проблеми *в дългосрочен план* изисква устойчиво мобилизиране на целия наличен ресурс и използване на всички налични инструменти на държавата. *В краткосрочен и средносрочен план* е необходимо по-добре да бъдат използвани идентифицираните възможности на т.нар. „демографски времеви прозорци”, в рамките на които *едновременно прилагане на свързани мерки в пакет може да доведе до реални резултати и подобрения*.

Бързото прилагане на *пакет с мерки* за забавяне на негативните демографски тенденции и за компенсиране на негативното въздействие на демографските промени във всички сектори на икономическия и социален живот е подход с голям резерв за справяне с демографските предизвикателства. Мерките са идентифицирани и са институционално адресирани. Засягат сектори и политики по отношение на: раждаемост, пазар на труда, пенсионно-осигурителна система, дългосрочни грижи, образование, здравеопазване, териториално разпределение на населението, поддържане и развитие на административен капацитет за управление на демографските промени и процеси, и за прилагане на хоризонтална интегрирана междусекторна и междуинституционална демографска политика.

Хоризонталната демографска политика

Демографската политика не е тъждествена на науки като демография или статистика. Тя по-често е разбрана като система от нормативно регламентирани мерки на държавата, отразяващи възгледите и целите на публичната власт в областта на демографските явления и процеси, и тясно свързани с тях други области.

В случая демографската политика се възприема като управленски и административен подход, средство за идентифициране и изпълнение на комплексни управленски мерки за балансирано демографско развитие, за дългосрочно адаптиране на всички секторни системи и политики към демографските промени и предизвикателства с цел запазване на устойчивото развитие на страната.

В исторически план българската демографска политика е насърчителна, има пронаталистичен характер и е насочена към насърчаване на раждаемостта, намаляване на смъртността, а при определени обстоятелства – насърчаване на териториални премествания и заселвания. Тази политика е една от малкото, ако не единствената, която изначално се възприема като нещо *добро, принципно се подкрепя*, ползва се с *широко обществено доверие* и се посреща с *висока степен на обществено съгласие*. Свързано е с това, че традиционни ценности за българите са домът, родът, семейството, децата, двудетният семеен модел, грижата за възрастните и др. Това е предпоставката българската демографска политика да може да бъде открита и публична.

Българската държавна политика се развива в полето на *управленската сфера* от социологическата система и структура на обществото. Известно е, че управлението на всяка система най-общо може да бъде организирано на вертикален и хоризонтален принцип. *Българската демографска политика е управленски процес, организиран на хоризонтален принцип.* Тя има хоризонтален характер, поради това че демографските процеси и демографската политика засягат цялата обществена система и целокупната структура на човешките дейности, т.е. всички дейности в обществото в сложната им взаимовръзка и взаимозависимости. Хоризонталният характер на демографските промени и процеси могат да бъдат илюстрирани с пример от областта на орнитологията. Преди няколко години орнитолози коментираха емпирична констатация, че процесите на обезлюдяване в някои населени места и в селата са довели до намаляване на

популациите на лястовичките и врабчетата в България. Няма област, сектор или дейност, които да не са засегнати по някакъв начин от демографския срив в България.

Управление на демографските промени и процеси

В публичния дискурс демографията и демографските проблеми се отъждествяват най-вече с раждаемостта и с броя на родените бебета. А раждаемостта е само малка част от широката и обхватна демографска тема.

Разумното демографско управление е не просто управление на броя на населението, а е сложно управление на качеството на живота. Непродуктивно е управление, което е основано на разбирането, че решението на трайното намаляване на броя на населението в България е просто увеличаване на този брой. В такъв смисъл ще бъде подвеждащо да се разчита на демографски ползи и демографски дивиденди от стихийни и случайни бежански вълни, породени от войни, климатични промени или бедност, но така също и да се стимулира раждане на по-голям брой деца, безотносително към осигуряването на добро качество на техния живот. Управлението на демографските процеси и промени засяга структурата на обществената система, всички компоненти и елементи на тази структура.

Българският модел на демографска политика

Интересен въпрос беше зададен в социалната платформа spodeli.net с водещо заглавие *Искам да уча Демография: „Здравейте. Напоследък се заинтересувах от тази специалност. Проблемът е, че не намирам никаква информация, свързана с нея в интернет. Та реших да попитам вас. Ако някой знае къде мога да уча нещо свързано с тази област, моля да ме посъветвате. Също така нямам никаква представа колко пари се изкарват от това, има ли бъдеще в тази област, заслужава ли си и изобщо как стоят нещата? Много ще се радвам, ако някой ми разясни тези неща. Благодаря предварително“*. Последвалите съвети на добронамерени участници в публичния разговор са любопитни: изучавай статистика, математика, икономика, социология, най-общо социални науки, но с акцент на предложенията върху демографска статистика и математика с аргументацията, че след завършването добра професионална реализация и добро заплащане може да се търси в Националния статистически институт и в Евростат.

Горният публичен диалог отразява две истини:

Първата е, че в условията на трайни кризисни демографски промени и крайно негативни демографски тенденции и дисбаланси, които се отразяват пряко върху устойчивостта на социалната система и на структурите на тази система, обучението на кадри за концептуализирането, прилагането и развитието на демографската политика, за управление на демографските промени и процеси, е сведено до един предмет – демографска статистика в някои университети в България.

Втората е, че адекватна на съвременното развитие демографска политика може да бъде формулирана и структурирана с прилагането на интердисциплинарен научен подход, по-точно – *на интегриран трансдисциплинарен, транснаучен подход*. Тук обаче успешното прилагане на подобен подход зависи от степента, пълнотата и характера на отразяване от различните науки в собствения им предмет на познание на обществените отношения, формирани и формиращи се *при тежки демографски дефицити*. Има се предвид необходимостта от обединяване на познавателната, евристичната и прогностичната сила на науки като: философия, етика, социология, социална психология, културология, социална антропология, демография, урбанистика, икономика, математика, статистика, лингвистика, информатика, кибернетика, футурология.

Демографските процеси и демографската политика са свързани с цялостното функциониране на обществото и на обществената система. Затова и демографската политика, етическата оценка на процеса по нейното институционализиране, на организацията на междуинституционалното взаимодействие и сътрудничество при нейното прилагане изискват включването на:

(1) Интердисциплинарен или транснаучен подход.

(2) Осмисляне и отразяване на обществените отношения и взаимодействия през призмата на българската концепция, теория и разбиране за *социологическата система и структура на обществото с нейните пет основни сфери – материално производство, духовно производство, възпроизводство на хората, комуникации и социално управление с присъщите им главни области и разновидности на главните области, както и на акумулираната социологическа система и структура на обществото на ниво човешки индивид/личност.*

От своя страна *главните области на основните сфери* се диференцират и съставят т.н. *разгърната социологическа структура на обществото* (Драганов, 1989: 27-28): в *материално производство* – икономическата система с множеството отрасли и подотрасли; в *духовно производство* – наука, изкуство, морал, право, политика, религия; във *възпроизводство на хора* – бит, здравеопазване, физкултура, образование, сексуален живот; в *комуникация* – език, печат, съобщения, радио, телевизия, транспорт; в *управление* – институции, закони, съдебна система, полиция, армия, административен апарат и др. (Ошавков, 1970: 22,35); (Ошавков: 1977: 128-134); (Михайлов, 1965); (Минков, 1999: 26-30); (Михайлов, 2010: 79-118) и др.

(3) Дейностния подход – като основен, системообразуващ и „единствено адекватен подход за научно възсъздаване на цялостната структура на обществото“ (Михайлов, 2010: 63-66), с аналитични интерпретации по отношение на полиструктурния характер на дейността, на *целокупната и всеобщата структура на човешката дейност*, осъществявани на две равнища – дейността на отделния човешки индивид и на обществената дейност (общо четири структурни образувания) (Николов, 1982: 5-8), с *присъщите им елементи: субект – обект; цел, средства, продукт или резултат; потребност, интерес* (Николов, 1982: 32-33; 42-43; 46, 52-54), *мотиви и мотивационен процес* (Николов, 1974: 98-111), включващ динамично-структурните зависимости между потребности, интереси, цели и *ценностната система* като важен компонент на груповото и общественото съзнание.

Съществува висока степен на съгласие и убеденост сред българските социолози за това, че социологическият системно структурен и дейностен подход, базиран на разбирането на човешките потребности, е надеждната основа за изучаване на обществото и на обществените отношения. Много са социолозите, допринесли за аргументирането, утвърждаването, допълването и развитието на този подход: Ж. Ошавков, В. Добриянов, Н. Генов, Н. Стефанов, Н. Яхиел, Ст. Михайлов, Л. Николов, М. Драганов, М. Минков, Ст. Дончев, Н. Тилкиджиев, М. Мирчев и др. По мнението на М. Драганов става дума за школа и теория, която „демонстрира структурен функционализъм от много висока класа“, сравнима с „някои големи теории на социологията на Запад, например на Парсънс и на Леви-Строс“ (Драганов, 1989: 26).

Българският модел на държавната хоризонтална междусекторна и междуинституционална демографска политика е построен върху основите на това най-високо постижение на българската социология – концепцията и теорията за системно структурния функционален и дейностен подход за разбиране и изучаване на обществото и обществените процеси – **социологическата структура на обществото и акумулираната социологическа структура на ниво човек и личност**. Това е дело на много поколения крупни български социолози, което съдържа изключителни евристични възможности, надхвърлящи конкретен исторически период.

Системно структурният функционален и дейностен подход със своя универсален характер е широко прилаган за изучаване и управление на сложни системи, състоящи се от взаимосвързани елементи и компоненти (подсистеми) – в обществознанието, инженерните науки, икономиката, индустрията, бизнеса, политиката, комуникациите, високите технологии, организациите и др. Възприемането на такъв подход позволява да се разбират по-добре взаимовръзките, структурата и функционирането на системите в тяхната цялост и същевременно подпомага процеса на взимането на адекватни управленски решения за разрешаване на съществуващи проблеми.

Моделът на българската демографска политика, основан върху системния подход, се оказва **очаквано устойчив** на всякакви опити да бъде съзнателно или неосъзнавано ерозиран и разрушаван, той оцелява в продължение на последните двадесет години. В този модел е закодиран и един друг, също толкова полезен и с големи евристични възможности – интердисциплинарния научен подход за отразяване и разбиране на обществото и на обществените процеси.

Българският всеобхватен и цялостен модел на демографска политика е високо оценен в международен план – от Фонда на ООН за населението, от Европейската комисия, от много държави във и извън Европейския съюз, но е непоследователно развиван и подобряван във времето.

Форми и нива на институционализация на демографската политика

Формите на институционализация на демографската политика са разнообразни, Те са обективни, физически наблюдаеми и включват: създадени управленски, административни, ведомствени звена и структури чрез приети устройствени правилници

за организация на дейностите; разработени правила, норми и процедури за взаимодействие между институциите; кодекси, закони, подзаконови или административни актове, приети концепции, стратегии; приети секторни, национални или териториални програми; публикувани анализи, планове, отчети, документи; длъжностни характеристики и годишни индивидуални планове за работа; програми за обучения и др.

Институционализацията на демографската политика и етическите аспекти на взаимодействието между институциите могат да бъдат оценявани и анализирани на множество нива: езиково, управленско, на нивото на всяка от сферите от социологическата система и структурата на обществото, на национално и регионално, секторно, програмно, дейностно ниво. В този текст вниманието е насочено към *управленското ниво*.

Първо ниво на институционализация на демографската политика

Стратегически и оперативни документи

Демографската политика *не е регламентирана със специален закон*. Поради това *не са предвидени законови санкции* за нейното изпълнение извън санкциите на морала. Своеобразна „мека“ форма на нормативно уреждане на нейното действие са стратегическите и оперативни документи, приемани с *решения и постановления на Министерския съвет или с вътрешноведомствени заповеди*. По такъв начин е уредено и действието на сложния *Механизъм за координиране на дейностите на институциите, мониторинг на изпълнението, планиране и отчитане на резултатите*.

България е първата държава – членка на Европейския съюз (оценена в международен план като добра практика), която има разработени и приети от Министерския съвет дългосрочни, комплексни стратегически документи в отговор на демографските предизвикателства: Национална стратегия за демографско развитие на Република България (2006 – 2020 г.); Актуализирана национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България” (2012 – 2030 г.); Национална концепция за насърчаване на активния живот на възрастните хора в България (2012 – 2030 г.); Национална стратегия за активен живот на възрастните хора в България (2019 – 2030 г.). Освен експерти от Министерството на труда и социалната

политика (МТСП), принос за разработването на стратегическите демографски документи имат признати експерти от Фонда на ООН за населението и от Виенския демографски институт. Неизменно през годините е и сътрудничеството с експерти от институтите на БАН.

Актуализираната национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България” (2012 – 2030 г.) е може би най-комплексният и широко-обхванат консенсусен стратегически документ в България.

Ключова особеност на българската демографска стратегия е това, че в условията на демографски преход от режим на нарастване на населението към режим на неговото намаляване и остаряване тя е изградена върху разбирането, че усилията следва да бъдат насочени не просто и не само към механично демографско възпроизводство, но и към развитие и постигане на *високо качество на човешкия капитал*. В този дух е разписана и основната стратегическа цел за периода 2012 – 2030 г.: *Забавяне на темповете на намаляване на броя на населението с тенденция за стабилизирането му в дългосрочен план и осигуряване на високо качество на човешкия капитал, включващ хората с тяхното здравословно състояние, образованост, квалификация, способности и умения*. Насоките за бъдещата работа са разписани в 5 стратегически приоритета, 12 оперативни направления и 87 мерки и задачи. За изпълнението на стратегията са ангажирани и включени 14 министерства, множество държавни агенции, НЗОК, НСИ, НСОРБ, БЧК, НПО, научни институти към БАН и др. Разработена е и действа *Система от показатели и индикатори за мониторинг* на изпълнението на стратегията на три нива – национална статистика, административна статистика, социологически и интердисциплинарни проучвания. *Ежегодните мониторингови отчети* за изпълнението на *ежегодните оперативни планове* предлагат изчерпателен анализ на тенденциите на демографското развитие и въздействието на демографските процеси върху социалните системи, предоставят информация за предприеманите мерки от институциите по изпълнение на стратегията, *съдържат анализ и адресират методически препоръки за последващи действия по направленията на стратегията и ангажираните институции*. Те са и съдържателната основа при осъществяване на взаимодействията на Република България в рамките на ЕС, ЕК, ООН, Съвета на Европа и др. Към министъра на труда и социалната политика функционира *междуведомствена работна група по демографските въпроси*,

която включва над 80 експерти от всички участващи в реализирането на демографската политика институции, структури и организации. Ежегодно със *заповед* на министъра на труда и социалната политика се актуализира нейният състав. През 2014 г. с *постановление на МС* е създаден *Национален съвет по демографска политика към МС* като консултативен орган за осъществяване на сътрудничество и координация между държавните органи и институции, органите на местното самоуправление и неправителствени организации, регистрирани в обществена полза, при разработването, планирането, програмирането, идентифицирането на ресурсното осигуряване, наблюдението и оценката на изпълнението на държавната интегрирана хоризонтална междусекторна и междуинституционална демографска политика.

В изградения *административен координационен механизъм* ръководната роля е делегирана на министъра на труда и социалната политика, който организира и координира дейността по анализиране, оценяване и прогнозиране на демографските процеси, осъществява мониторинг и контрол, отчита пред МС изпълнението на демографската политика – чрез подчинената му *специализирана Дирекция за провеждане на демографската политика*. От 2005 г. (годината на нейното създаване) до 2025 г., при честата смяна на политическите управленски екипи *специализираната Дирекция* е трансформирана и като административна обособеност, и като наименование, и като функции, и като численост средно на всеки две години. *Към 2025 г. административните служители с делегирани отговорности* са 3-ма и са част от отдел, изпълняващ и други, несвързани пряко с демографската политика функции, а в действителност са организирани като *сектор в отдел с несвързани функции*. Това е най-ниското административно ниво в структурата на държавната администрация. На практика методическите функции за провеждане на демографската политика в държавата в голяма степен са редуцирани, затруднени, с риск за приключване.

За обучение на централната, областната и общинската администрация, както и на всички други заинтересовани институции, под методическото ръководство на специализираната структура за демографска политика има издадени 2 наръчника, 4 специализирани сборника и книги, множество брошури и информационни материали; проведени са голям брой обучителни семинари, конференции, кръгли маси, лекционни обучения, участия и присъствени консултации по време на управленски, научни и бизнес

форуми, заседания на регионални съвети за развитие; изготвени са указания с насоки за действия на институциите в областта на демографската политика. Стратегическите и оперативни документи, както и някои от печатните издания за провеждане на демографската политика са публични и са достъпни на официалния сайт на МТСП.

Второ ниво на институционализация на демографската политика - езиково

Понятийна, предметно-терминологична институционализация на ниво Език

По силата на своята същност и функции като комуникационно средство езикът е един от всеобщите интегратори на обществото, на неговата социологическа система (Михайлов, 2010: 92).

Познаването на двата сложни езика – на науката демография, но и на управленския и административен език (действащото законодателство и административна практика) са своеобразните интегриращи фактори за институциите и екипите, осъществяващи демографската политика на всички нива. С оглед на усвояване от отговорните институции на демографския език към стратегията има разработен *речник* с описание на понятията и наблюдаваните индикатори. Но има публични прояви на институционално и управленско ниво, които разкриват дълбоко непознаване на сложната демографска и административна терминология. Това създава условия за подвеждане на общественото мнение, погрешно насочване на управленската практика, за формиране на обществено недоверие към официалните институции, отговорни за управлението на демографските промени и процеси.

Трето ниво на институционализация на демографската политика

Институционализация на демографската политика на ниво законодателна, изпълнителна, съдебна и медийна власт

ЗАКОНОДАТЕЛНА ВЛАСТ

На ниво 51-во Народно събрание е създадена *Комисия по демографската политика, децата и семейството*.

ИЗПЪЛНИТЕЛНА ВЛАСТ

На ниво **Министерски съвет** съществуват **3 консултативни съвета с демографски функции**: Национален съвет по демографска политика (за всички структури на населението); Национален съвет по равнопоставеността на жените и мъжете (за структурата на населението по пол); Национален съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси (за структурата на населението по етнос). При такова механично институционално разделяне на съдържателно и системно свързани функции при делегирането на права на *различни консултативни съвети* не са подготвени правила за взаимодействие между тях.

На ниво **министерства**, чиито дейности и функции са регламентирани в устройствените им правилници заедно с подчинените им структури – държавни и изпълнителни агенции, главни дирекции, дирекции, отдели, сектори, създадени по смисъла на Закона за администрацията, институционализацията на демографската политика има следния вид:

Водещата методическа, координационна, мониторингова и отчетна функция по изпълнение и развитие на демографската политика е разпоредена на **Министерството на труда и социалната политика**. Това е отразено в УПМТСП.

През 2025 г. в МТСП функции за провеждане на демографската политика изпълняват две дирекции:

- Дирекция „Жизнено равнище, **демографска политика** и социални инвестиции“ с 2 основни функции, различни от собствено демографската – за определяне размера на минималната работна заплата и на линията на бедност, и за развитие на социалното предприемачество.

- Дирекция „Политика за хората с увреждания, **равни възможности** (на жените и мъжете) и социални помощи“ с основна функция, различна от собствено демографската – социално подпомагане.

Механичното институционално разделяне на съдържателно свързани демографски функции и административното подчиняване на националната хоризонтална демографска политика на секторни политики е предпоставка за нарушаване на нормалното развитие както на демографската, така и на секторните политики.

В някои министерства също има обособени административни структури с функции, свързани с изпълнението на целите на демографската политика, – в МЗ (Център

за асистирана репродукция и Национален център по общественото здраве и анализи), в МРРБ (Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“), но във всички министерства анализът може да се извършва и на равнище приети и действащи програми, и/или на равнище дейности с демографски ефекти.

СЪДЕБНА ВЛАСТ

На ниво **съд, прокуратура и следствие** няма създадени административни структури с демографски функции. Но дейностите на тези институции по прилагането на законите имат пряк демографски ефект. Бавенето на дела от висок обществен интерес, свързани например с домашно насилие, с убийства по пътищата, с допускане на несправедливост в процедурите и в процеса на взимане на окончателните съдебни решения, проблеми с непропорционалност на наказанията и санкциите, предизвикват общественото напрежение, неодобрение, недоволство и оказват пряко влияние върху семейните и общо върху социалните отношения.

МЕДИЙНА ВЛАСТ

Хоризонталната демографска политика има изключително висок позитивен медиен и граждански имиджов потенциал. Но това се използва на моменти неетично – за постигане на лична обществена популярност, важност и значимост, често като контрапункт на общественото съгласие или за заблуждаващи и подвеждащи спекулации с демографската тема.

В медийното пространство демографските проблеми се представят предимно в сферата *възпроизводство на хора*, не и в сферата *управление*. Популяризира се и се дискутира статистическата информация за негативните демографски тенденции, но се negliжират предложенията за решения, развити в националните стратегически и оперативни документи на управленско ниво. Не се осъзнава и осмисля фактът, че в управленски план медиите са също мощен субект за влияние върху човешкото мислене и поведение чрез създаване и транслиране на поли-езикови модели за поведение, въздействащи върху ценностната система на хората от всички възрасти. Обект на демографско-етическите анализи на това ниво могат да бъдат отделни програми,

рубрики, предавания, видеоматериали, статии, текстове и съдържание на посланията с демографски ефекти.

Поради липсата на законова регламентация на демографската политика, изключително важно е да бъдат разкривани моралните аспекти на взимането на управленските решения *в условията на променящата се ценностна система на българите*.

Динамиката на времето и качеството на живота променят ценностната система и ценностната ориентация на *младите поколения*. Семейството вече е повече съжителство. Нараства броят на отложените във времето раждания на деца, на отказите от раждане на деца. Жените трудно намират партньори и избират самотното майчинство. Бърнаут синдромът е масово разпространен сред младите, на които не им остава време и желание да раждат и отглеждат деца. С пари вече трудно се купува раждаемост, особено сред по-високо образованите групи. При трайното намаляване на населението в младежка и в трудоспособна възраст се променя и отношението към индивидуалния принцип за набиране и солидарния принцип за разходване на средствата в големите социални фондове – пенсионния и здравния, управлявани от НОИ и НЗОК. Принципът на солидарността започва да се възприема и оценява като несправедлив. Тези и много други нови тенденции променят характера на обществените и семейни отношения, на демографската политика, на демографските програми, на тяхната етическа оценка.

Ключово е въвеждането на *обективни критерии* за анализи, еднакво приложими за оценка на собствено демографските аспекти на дейностите, но и за оценка на етическите аспекти на тези дейности. Става дума за приобщаването на морала с неговата санкционираща сила в регулаторния и управленския процес на демографските промени и процеси, в демографската политика.

Предложените тук (без да бъдат изчерпателни) **основни критерии** за оценка на етическите аспекти на институционализацията на демографската политика и взаимодействието между институциите включват: **обществено съгласие; политическа отговорност; прозрачност и публичност; равни възможности и равно третиране; непротиворечивост; професионализъм и компетентност; лидерство; лобизъм; защита на личните данни и на личното пространство в дигиталния свят.**

Обществено съгласие (обществена солидарност) е оценъчен критерий за наличие на защитен обществен интерес, наличие на обществен диалог и постигнато съгласие по прилагани мерки и програми; институционално сътрудничество по провежданата демографска политика; общоприети стандарти на дейности в съответствие с етическите принципи за добра администрация и добро управление; отсъствие на конфликт на интереси и др.

Политическа отговорност е критерий за оценка на политически, партийни, вътрешни партийно-групови и персонални дейности и решения, както и за техните последствия за демографското развитие. Политическият критерий за оценка на етическите аспекти на дейността е много важен поради две причини: първата е, че отмина времето на действие на принципа „една партия-една държава-една политика“; втората е, че в условията на плуралистична демокрация и многопартийна система не винаги политическите и партийните интерпретации, както и разбирането на демографската политика са непротиворечиви и единни.

Прозрачност и публичност е критерий за оценка на информационната страна и среда за публичен достъп до документи с демографски характер, до национална статистическа и административна информация, електронни регистри, електронни бази данни, анализи, обобщения, планове и отчети, прогнози и препоръки; авторски приноси. Критерият е свързан с етически принципи и норми като честност, правдивост, откровеност, отказ от преувеличаване, отказ от манипулация, отказ от измама, отказ от лъжа, отказ от скриване на информация и др.

Равни възможности и равно третиране е критерий за оценка на равен достъп до институции, социална и комуникационна инфраструктура, ресурси, пазари, програми, услуги, правосъдие, недопускане на дискриминация и неравно третиране по признаците пол, възраст, образование, здравен статус или увреждания, етническа принадлежност, религиозна ориентация, социален, вкл. трудов статус. Критерият е пряко свързан с такива етически принципи като справедливост; уважение към другите, към техните права и тяхното достойнство; уважение на ценностите и автономността на личността; свобода на личен избор; равно и безпристрастно отношение към всеки.

Непротиворечивост е критерий за оценка на взаимодействието между институциите при прилагане и постигане на целите на демографската политика: между

компонентите на демографската стратегия и политика; между секторните политики; предприеманите дейности; прилаганите мерки; съдържанието и последствията на взиманите политически и управленски решения. Критерият има връзка с критерия *професионализъм*.

Професионализъм е критерий за оценка на управленската подготвеност, грамотност и компетентност за формиране и прилагане на демографската политика - на институционално, политическо, организационно, административно, колективно, екипно и на персонално ниво. Критерият има връзка с такива етически принципи като поддържане на високо равнище на знание за демографските процеси, за техните социални и икономически последствия; изграждане на навици за придобиване и допълване на знание за демографските тенденции и възможните решения на демографските проблеми; признаване на рамките, ограниченията и лимитите на персоналната професионална подготовка и дейност; поддържане на компетентност, грамотност и обогатяване на знанията на кадрите – участници в изпълнението и развитието на демографската политика.

Лидерство е критерий за оценка на ръководното поведение и авторитет, на модела на поведение на ръководителя при взимане или налагане на решения, при съгласуване на различни интереси за постигане на основната цел на демографската политика във взаимодействие с останалите участници в управлението на демографските промени и процеси. То може да бъде формализирано (институционално или служебно/длъжностно) и неформално (личностно/харизматично). Според стила на налагане на водещата роля лидерството би могло да бъде оценявано и като: автократично, бюрократично, партньорско, демократично, делегиращо, адаптиращо или друго, в зависимост от предпочитани или избрани теоретични или практически основания за операционализация на понятието и на явлението.

Лобизъм е критерий за оценка на външно или вътрешно за институциите влияние върху взимането на решения, върху функционирането на институциите, стартирането или финансирането на програми и дейности в полето на демографската политика. Лобизмът може да бъде външен или вътрешен за институциите; групов или личностен; в полза или във вреда на обществен интерес (общественото съгласие); в полза или във вреда на постигането на целите и задачите на демографската политика.

Защита на личните данни и на личното пространство в дигиталния свят е критерий свързан с етически принципи като: конфиденциалност, запазване на тайната на личната информация и на личните данни; санкциониране на злоупотреби с лични данни.

Хоризонталният характер на демографската политика при *липсата на законова институционална и междуинституционална функционална регламентация* влиза в конфликт с конституционно защитената независимост на четирите власти (законодателна, изпълнителна, съдебна, медийна), с вертикалния и йерархизиран начин на организиране на цялостния управленски процес в държавата, вкл. и на управлението на самата демографска политика. До голяма степен това се дължи и на неразбиране, и на трудно приемане на ментално ниво на хоризонталния, дифузен и тотален характер на демографската политика.

Етическата оценка на дейността на институциите и на взаимодействието между тях в процеса на прилагане на хоризонталната демографска политика чрез използване на гореописаните критерии разкрива картина на възпроизвеждащи се неблагоприятия, социални напрежения, застой в развитието на демографската политика и в компенсирането на демографските дисбаланси, застой и дори деградация в развитието на институциите. Тези процеси могат да бъдат предмет на допълнителни изследвания с по-висока степен на конкретика.

Но най-общо могат да се посочат някои примери: неприемането и задържането (понякога с десетилетия) от Народното събрание на стратегически документи и проекти на нормативни актове, изготвени от изпълнителната власт, заложили и описани в демографската стратегия и в оперативните документи за нейното изпълнение, с пряк ефект върху демографските процеси, като: самата демографска стратегия, Закона за равнопоставеността на жените и мъжете, Закона за доброволчеството и др. или неотразяването в Закона за нормативните актове на ключова мярка от стратегията – въвеждане на демографска оценка на въздействието на всеки нов проект на нормативен акт и на всеки проект за изменение и допълнение на стар нормативен акт (която би била и най-ефективната и най-евтината мярка в демографската политика) и др. Истинската мотивация на подобни решения и поведение остава скрита за широката общественост и е в дисхармония с *общественото съгласие* за провеждане на *открита и публична*

демографска политика. В случая критериите за оценка на управленските решения са едновременно два – *обществено съгласие* и *публичност*.

На по-ниски нива, например при анализ и оценка на приети и действащи програми с демографски ефекти, при прилагане на критерия *равни възможности и равно третиране* могат да се появят въпроси от етически характер, свързани с различния размер на финансовата помощ за родените деца в зависимост от поредността на тяхното раждане (първо, второ, трето и следващо по ред на раждане) по смисъла на Закона за семейните помощи за деца, Правилника за неговото приложение и Закона за Държавния бюджет. Могат да възникнат много въпроси от етически характер и при прилагането на този критерий към действащи програми с демографски ефекти, но с лимитирано и недостатъчно финансиране за включване на всички нуждаещи се от държавна подкрепа.

При прилагане на критерия *непротиворечивост* биха могли да възникнат въпроси от етически характер, свързани с едновременно действие на противоречиви по своята цел демографски програми – програмата (парични обезщетения) за най-продължителния платен отпуск за бременност, раждане и отглеждане на дете до двегодишна възраст по силата на Кодекса за социално осигуряване във връзка със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване и Закона за Държавния бюджет, и програмата за предоставяне на финансови стимули и средства за ранното завръщане на майките на пазара на труда. Въпроси от етически характер възникват и при въвеждането на задължително предучилищно образование в годината на навършване на 4-годишна възраст на детето по смисъла на Закона за предучилищното и училищното образование при фрапираща невъзможност на държавата и на общините да осигурят условия за пълен обхват на децата в детските градини и групите за предучилищно образование. Особено остро е това несъответствие в столицата, където е съсредоточено около 20% от населението на България.

При прилагане на критерия *публичност* могат да се установят много „бели петна“ по отношение на обезпечеността на демографската политика със статистическа и публично достъпна информация. Това се отнася до непълноти или неподдържане на административна статистика, до непубликуване на данни за ражданията на български деца в чужбина, до предоставяне на статистическа информация за семействата през десет

годишни периоди (при официални преброявания), до трудности при набиране на пълна и надеждна информация за миграциите, особено за външната миграция и др.

Важно е да се посочи, че описаните по-горе девет критерия за оценка на етическите аспекти на взаимодействието между институциите за реализиране на демографската политика могат да се прилагат и поединично, и заедно. Във втория случай анализите биха били по богати на съдържание, но възниква проблем с идентификация на водещия критерий или на водещите критерии, както и с обработката, обобщаването и анализирането на подобна информация.

Критериите могат да бъдат приложени за анализ на дейности с демографски ефекти и на ниво функциониране на т.н. автономни институции и структури като НОИ, НЗОК, НСИ, БАН и др.

В заключение, при всичките икономически, политически, социални кризи и промени за последните двадесет години, при negliжирането му в определени времеви периоди, българският модел за провеждане на демографска политика демонстрира своята висока устойчивост до степен да може да функционира и самостоятелно, и инерционно.

Този модел се нуждае от по-нататъшно развитие. Изборът на верни управленски решения е предопределен от степента на разбирането и използването на нови, иновативни методи и подходи за изучаване, проектиране, моделиране, анализиране, прогнозиране на сложните, зависими от множество фактори демографски процеси, от готовността да бъде възприета нова визия за институционализация на хоризонталната демографска политика.

ЛИТЕРАТУРА

Атанасов, Ат. и колектив (2005). *Национална стратегия за демографското развитие на Република България (2006 - 2020 г.)*. София: Изд. на БАН.

Добриянов, В. (1968). „Предмет и структура на социологията“, *Социологически изследвания*, 1.

Добриянов, В., Генов, Н. (1982). „Методологически проблеми на теоретичното социологическо изследване на структурата и развитието на обществото“, в *Обществото – структура и развитие*. София: Изд. на БАН, 11-34.

Добриянов, В., Генов, Н. (1982). „Социологически поглед към структурата на развитието на обществото“, в *Обществото – структура и развитие*. София: Изд. на БАН, 254-273.

Дончев, Ст. „Опит за построяване на социологически модел на обществената система“, в *Обществото – структура и развитие*. София: Изд. на БАН, 86-101.

Драганов, М. (1989). *Начин на живот и обществена психика*. София: Наука и изкуство.
Минков, М. (1982). „Социологическата структура и нейното операционализиране“, в *Обществото – структура и развитие*. София: Изд. на БАН, 59-76.

Минков, М. (1999). *Демография*. София: Албатрос.

Мирчев, М. (2011). *Социологическата система и социалната активност. Обществена промяна и саморазвитие*. 2. прераб. и доп. изд. София: М-8-М.

Михайлов, Ст. (1965). „Обществото като социологическа система“, *Изв. на Института по философия*, т. XI.

Михайлов, Ст. (2010). *Социологическа система*. София: М8М.

Николов Л., (1974). *Мотиви на поведение и социални структури*. София: Наука и изкуство.

Николов, Л. (1982). *Структурите на човешката дейност*. София: Партиздат.

Неделчева, Т., Цацов, Д. (2021). *Екзистенциална история на социологията в България (от 50-те до края на 60-те години на XX в.)*. София: Авангард Прима.

Ошавков, Ж. (1970). *Социологията като наука*. София: Наука и изкуство.

Ошавков, Ж. (1977). „Методологическа основа на класификатора в тезауруса за социологическа информация“, *Социологически проблеми*, 5, 128-134.

Петев, Т. (1982). „Възпроизводството на социалните потребности като вътрешен механизъм на общественото самоуправление“, в *Обществото – структура и развитие*. София: Изд. на БАН, 128-142.

Тилкиджиев, Н. (1979). *Обществото като социологическа система и социалните съвкупности*. София, дисертация, COBISS-ID: 1253316068.

Национална стратегия за демографско развитие на Република България (2006 – 2020 г.), приета с Решение на Министерския съвет № 625 от 22.08.2006 г.; годишни планове и годишни отчети за нейното изпълнение.

Актуализирана национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България” (2012-2030 г.), приета с Протоколно Решение № 4.2 от заседание на Министерския съвет на 01.02.2012 г.; годишни планове и годишни отчети за нейното изпълнение.

Европейска комисия (2023). Демографските промени в Европа: инструментариум за действие, Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Брюксел: COM (2023) 577 final.