

**ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТА ОТНОСНО ИНСТИТУЦИОНАЛИЗИРАНЕТО НА
ДЕМОГРАФСКИЯ ПРОБЛЕМ И ПРОИЗТИЧАЩИТЕ ОТГОВОРНОСТИ ЗА
БЪДЕЩЕТО НА БЪЛГАРИЯ**

ГЕНОВЕВА МИХОВА, ПЕНКА НАЙДЕНОВА

Център за демографски изследвания и обучение, България

genoveva.mihova@abv.bg

**THE CHALLENGES OF INSTITUTIONALIZING THE DEMOGRAPHIC
PROBLEM AND THE RESULTING RESPONSIBILITIES FOR THE FUTURE OF
BULGARIA**

GENOVEVA MIHOVA, PENKA NAYDENOVA

Centre for Demographic Research and Training, Bulgaria

Abstract

The report contains a brief overview of the main dimensions of modern demographic reproduction in Bulgaria. The focus of the research is the state of the institutions sharing responsibilities for meeting demographic challenges and the unfavorable trends in their building and functioning. On this basis, the resulting disadvantages and responsibilities in solving the demographic problem of the country, of significance for its present and future development, are identified. The place of its institutionalization in population strategy and policies has also been disclosed.

Keywords: population, demographic reproduction, demographic challenges, demographic institutions, population policies.

Въведение

Градивното отношение към демографския проблем включва множество етически категории. Сред тях се откроява отговорността за настоящата и бъдеща съдба на нацията. Взаимозависимостите между демографския и икономическия растеж очертават и друг аспект – съхраняването на човешките ресурси като най-силен фактор за стопански и духовен подъем. По причини от демографски характер са загивали мощни империи и държави. За страна като България, просъществувала 1400 години, съхраняването ѝ е

въпрос на призвание и мисия на съвременните поколения. Осъществяването им се влияе от чувството им за дълг към родовата общност.

В ценностната система на всеки индивид определена роля играе отношението към семейството и децата. В този смисъл дестабилизацията на семейството, съзнателното бездетство и приоритетът на нагласи за повече лична свобода и успешна кариера проблематизират традиционни културни норми и демографски нагласи. Управлението на демографските предизвикателства, каквито съвременният свят и страната ни преживяват, предполага адекватно институционално въздействие, включително по отношение на етическите проблеми, които те пораждаат.

Статията разглежда въпросите за устойчивостта, административната ефективност и отговорността на управленската система спрямо демографското възпроизводство в съвременна България и настоящите му тенденции.

Исторически щрихи в управлението спрямо демографските процеси

Все още не са започнали трайните кризисни тенденции в демографското развитие на България, когато от 21 ноември до 13 декември 1990 г. страната ни е посетена от специална петчленна мисия на Отдела за населението към Фонда за населението на ООН с ръководител Доналд Хайзел. Обявената цел е осъществяването на програмен преглед и формулиране на Стратегия за развитие на населението.

В края на пребиваването си членовете на мисията разработват специален Меморандум, съдържащ обосновка на необходимостта от формулиране на национална политика за населението и редица препоръки към органите на законодателната и изпълнителната власт. Меморандумът е връчен на Министерството на труда и социалната политика на РБългария, основната институция на която са делегирани права и отговорности по демографския проблем на страната (Михова, Г., 2013:145).

Констатациите на мисията са знак за повишаване на общественото внимание към фактора човешки ресурси и нарастващата му роля като ресурс в развитието. В тях са кодирани и основните приоритети, които следва да заемат основополагащо място в политиките за населението. От само себе си се разбира, че реализацията им предполага постигане на определена по-висока степен на институционализация на проблема и преодоляването на фрагментарността в подходите към демографската система.

Последващият период е свързан с полагане основите на системния подход към вникването в демографските предизвикателства и залагането на институционалния фактор в търсенето на решения.

В този дух и под въздействие на стъписването, породено от резките промени в демографските показатели на страната и тяхната инверсия още в първото десетилетие на прехода към пазарно стопанство настъпва известно оживление в посока на вглеждане в същността на дълбоките демографски промени и създаването на определени структури и механизми за наблюдение, влияние и прогнозиране на развитието им.

Традиционната социална комисия в Народното събрание се трансформира в Комисия по социалните и демографските проблеми. Съдържанието на дейността ѝ се обогатява с тематика от демографско естество.

В тази насока се задейства и Съветът по национална сигурност към Президента на РБългария. Още в началото на 90-те години на миналия век той неколккратно включва в дневния си ред обсъждане на демографската ситуация в страната с акцент върху проблемите, от значение за сигурността и отбранителната ѝ способност.

В състава му са привлечени експерти от Института по демография при БАН, което показва стремеж за компетентно и своевременно отношение към назряващи в социалната практика проблеми и същевременно израз на уважение и доверие към възможностите на науката да ги изследва и предлага политики и мерки за изход.

Към Министерския съвет на РБългария се създава Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси, който действа като структура на изпълнителната власт и обществено-държавен орган в тази област. В структурата на Министерския съвет е създадена дирекция „Етнически и демографски проблеми“. Изграден е и Национален съвет за равнопоставеността на жените и мъжете със задача да координира дейността на държавните институции в тази насока.

С Постановление № 180 на Министерския съвет от 18.09.1992 г. е създадена Държавна агенция за българите в чужбина. Нейното предназначение е да провежда държавната политика по отношение на българските общности зад граница, устройването на трайно завръщащите се у нас лица с български корен и реимиграцията на част от нарастващите български общности в чужбина. На агенцията е възложено разработването на цялостна стратегия за трайно завръщане и заселване на българи, пребиваващи извън

страната. За тази цел през 2000 г. е приет Закон за българите, живеещи извън Република България (Държавен вестник, бр. 30 от 11.04.2000 г.), а по-късно е утвърдена Национална стратегия за миграция и интеграция на РБългария (05.06.2008 г.).

С това българските общности в чужбина, живеещи с чувството, че България ги е забравила и не се интересува от тях получават знак и дълго очакваната надежда, че могат да разчитат на Родината си. Създаването на тази институция предшества времето, когато задграничните български общности се разрастват неимоверно, а първото поколение емигранти преживява обичайните трудности на адаптацията към новите им местожителства. За историческите българи това е възможност да бъдат подпомагани в комуникацията да получат българско гражданство или част от потомците им да се завърнат в Майка България. Подхранена е надеждата, че те могат да бъдат известен ресурс срещу обезбългаряването на страната ни. Създаването на нагласа за солидарност и съпричастие със сънародниците ни зад граница внася нов аспект в реформиращите се политики за населението.

Към Министерството на труда и социалната политика се създават структури, които пряко или косвено включват проблеми, свързани с развитието на населението. Най-пряко отношение към него има Дирекцията с първоначално название „Демографска политика, социални инвестиции и равни възможности“, която започва да функционира през 2005 г. В рамките на дирекцията действа отдел, който диференцирано се занимава с проблемите на равнопоставеността на половете. Създадена е и Междуведомствена работна група по демографските въпроси към министъра на МТСП, на която са възложени оперативни функции по координация на дейностите в тази област на държавната политика. Към министъра функционират и постоянна Комисия за жените и децата в неравностойно положение, както и Консултативна комисия за равни възможности на жените и мъжете и на неравнопоставените групи на Пазара на труда. В областните съвети и общинските съвети на по-големите общини на отделни специалисти се възлагат определени отговорности относно демографското възпроизводство в съответните територии.

Предприетите стъпки в тази посока на националното демографско развитие допринасят за изграждането на административен капацитет в съответствие с

предстоящите дейности по разработване на основните стратегически документи в областта на политиките за населението.

Между разработените основополагащи документи е Стратегията за демографско развитие на РБългария, приета с Постановление на МС на Р България (номер 625 от 22.08.2006 г.) с хоризонт до 2020 г. Като основни приоритети на стратегията са определени: забавянето на негативните демографски процеси и намаляването на броя на населението, овладяването на последиците от остаряването му, ограничаването на диспропорциите в териториалното му разпределение и обезлюдяването на отделните региони (Национална стратегия..., 2006). Актуализацията ѝ е осъществена през 2012 г., а периодът на действието ѝ е удължен до 2030 г. Реализацията на стратегията за демографско развитие и отчитането на изпълнението ѝ се свързват с по-нататъшното развитие на институционален капацитет и подобряване на координацията между отделните институции.

Друга стратегия, дело на специализираните структури на МТСП е отклик на демографското предизвикателство остаряване на населението, разработена през 2012 г. и актуализирана през 2019 г. Това е времето, когато достатъчно категорично са очертани контурите на траен процес на повъзрастяване на населението и когато акцентът на политиките се свързва главно с овладяване на негативните му последици. Концепцията и стратегията по стареенето променят представата за подходите към този процес, залагайки на продължителността на живота като ресурс в развитието.

На равнопоставеността на жените и мъжете също е посветена отделна стратегия. В нея се появяват нови акценти, отнасящи се до равния достъп на жените и мъжете за заетост в пазарното стопанство, намаляване разликата в заплащането и доходите от трудова дейност по пол, потребността от противодействие на проблемите за насилието и сигурността. Стратегията за насърчаване равнопоставеността на жените и мъжете е утвърдена с решение на Министерския съвет през м. декември 2009 г.

Заслуга на създадения административен и кадрови потенциал в резултат на институционализирането е утвърдената система за мониторинг на изпълнението на набелязаните цели и актуализираните подходи и механизми на стратегическите документи чрез изготвяните на ежегодни доклади, проследяващи извършеното през

съответната година. В този процес участват с отчети всички институции, намерили място в стратегията, създаващо отговорност по отношение на задълженията им.

Неразделна част от повишеното държавническо отношение към демографския проблем са придобивките от институционализирането в научната област. Науката и нейното демографско направление получават своето признание, че в посрещането на демографските предизвикателства от тях се очаква да бъдат сред знаковите фактори.

С Указ на МС на РБългария от 7 май 1990 г. към БАН е създадено ново постоянно научно звено – Институт по демография с директор проф. Минко Минков. Целта е да се преодолее съществуващата децентрализация и фрагментарност на проучванията в тази област и да се изведат приоритетите в политиките за противодействие на настъпващата дълбока демографска деградация. Първоначалният научен и помощен състав на института наброява 65 души. В структурата му са обособени 7 научни секции. Предметът им на дейност е свързан с теорията и методологията на демографските изследвания, с трите основни демографски процеси – раждаемост, смъртност, миграция, с българите в чужбина, с икономическата и етнодемографията. Възприет е интердисциплинарният подход в проучванията, на основата на който се създават трайни интеграционни връзки с редица други научни звена с отношение към развитието на демографските процеси – Института по социология и Икономическия институт при БАН, Катедра „Социология“ при Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Катедра „Социология на труда“ при УНСС, Факултетите по социална медицина в София и Варна, Института за социални ценности и структури „Иван Хаджийски“, Изследователски комитет „Социология на селото и аграрна социология“ при Българската социологическа асоциация и др. Част от работилите в Центъра за изследване на населението и специалисти от други научни звена през 2011 г. създават Център за демографски изследвания и обучение като неправителствена организация с предмет на дейност научноизследователска, експертна, обучителна и популяризаторска. Оттогава центърът е провел 15 конференции, кръгли маси, дискусии и е издал 9 сборника с научни статии и студии по актуални демографски проблеми.

Настоящата ретроспекция не е самоцелна. Тя очертава очакваните възможности обявеното в стратегията демографско развитие на страната като приоритет от огромно

значение да даде осезаеми резултати, за което да допринася и постигнатото в институционализирането на проблема.

Тихото и незабележимо деинституционализиране на демографския проблем

Известно е, че въпреки изградените нови структури и приетия комплекс от стратегически и нормативни документи, както и независимо от усилията на разполагаемия кадрови потенциал, ефектът от дейността им, измерен чрез състоянието на демографските показатели на страната и числеността на населението остава неудовлетворителен. За това допринасят редица непреодолими обстоятелства, свързани със заложените в неолибералния обществен модел предопределености относно развитието на възпроизводствения процес и мястото на държавата в него. Създаденият административен капацитет не е в състояние да се справи с него. По-скоро неолибералният модел надделява над институционалните структури като постепенно и незабележимо обезсилва дейността им, стигайки до фактическата ликвидация на голяма част от тях.

Така и не се стига до съгласие на политическите сили, че средствата за демографско развитие са инвестиции в човешкия капитал със значима възвръщаемост, а възприетият режим на икономии и ограничения ги засяга във висока степен. Политическият подход се оказва доминиращ над държавническото отношение и създава определено противоречие между поставените цели в тази област и реалната политика за населението.

Отсъствието на устойчивост в определянето и провеждането на подходите и мерките за постигане на демографски растеж създава недоверие към тях, поражда съмнения относно декларираните цели и намерения. С идването на власт на различни партии и коалиции се отлагат заявени предстоящи дейности, отменят или се коригират определени мерки, закриват се или се трансформират новосъздадени структури, с което се разстройва политиката в нейната цялост.

Приетата от МС през 1996 г. Концепция за демографско развитие, предвиждаща пристъпване на тази база към разработване на стратегия в тази област се отлага с 10 години и става факт през 2006 г. Националният съвет по етническите и демографските въпроси към МС през 2014 г. се трансформира в два съвета, като тематиката му се

разделя. На практика в първоначалния му вид той се концентрира върху етническите въпроси и основно върху интеграцията на ромите и провеждането на обявената Декада за социално включване на ромите. Демографските проблеми са почти игнорирани. Отделянето им в самостоятелен съвет не е лишено от смисъл, но позициите и дейността му не се чувстват и нямат необходимата популярност. През 2005 г. е закрыта Дирекцията „Етнически и демографски въпроси“ към МС, а работещите в нея са прехвърлени към новосъздадената дирекция в МТСП.

Въпреки успешната ѝ дейност след известен период и тази дирекция в МТСП е закрыта в първоначалния ѝ вид и наименование „Демографско развитие, етнически въпроси и равни възможности“. От нея е обособен отдел „Демографска политика и етнически въпроси“ към Дирекция „Жизнен стандарт, демографско развитие, политики и стратегии“. По непонятни и по необясними причини оцелелите 3–4-ма специалисти в тази област понастоящем са към направлението политики за доходите към съществуващата там структура „Социална икономика, жизнен стандарт, минимална работна заплата“. Неизвестно е по каква логика е избрано това място и каква компетентност може да се очаква в управлението на демографските процеси. В друга дирекция е отпратен отделът за равенство на половете с понижаване на статута му като сектор. Вероятно като компенсация отново е възстановена дирекцията „Етнически въпроси“ към Министерския съвет, в която демографският проблем отпада като предмет на дейност.

Подобен процес на трансформации прикриват пораженията му върху наличните и новосъздадените научни институции и формиращите се традиции в научноизследователската дейност в областта на демографията. Системно и последователно под благовидния предлог на „реформи“ създаденият потенциал от специалисти в тази област е сведен до минимум.

Най-рано е закрыт като самостоятелна научна институция съществуващият от 60-те години Институтът по геронтология и гериатрия с научен и помощен състав от около 200 души. Със създаването на Медицинска академия на науките през 1972 г. статутът му е сведен до отдел към Института по ендокринология, геронтология и гериатрия. Тогава, когато в цяла Европа и в развитите страни в света усилено се изграждат специализирани научни звена, занимаващи се с проблеми относно продължителността на живота в добро

здраве и превръщане на дълголетие в компенсаторен фактор за икономически растеж и противодействие на демографските предизвикателства, у нас се извършва точно обратното. Постепенно останалите работещи в отдела „Геронтология и гериатрия“ се преместват във Факултета по общественото здраве при Медицинския университет-София и към 1978 г. там остава само националният консултант по тази специалност. Отделът престава да съществува през 2009 г.

Подобна е съдбата и на друго съществуващо по това време постоянно научно звено – Научно-изследователски институт по статистика (НИИС) към Централно статистическо управление (ЦСУ). Той е създаден на 1.04.1969 г. с директор доц. Никола Наумов (по-късно професор). Към него са изградени 4 секции – демографски анализи и прогнози; моделиране на икономическите процеси; автоматизирани системи за информация; и репрезентативни изследвания. При поредните управленски структурни промени през 1973 г. НИИС е прехвърлен към Института за социално управление при Министерството на информацията. Следващата трансформация го отвежда към Комитета за единна система за социална информация (КЕССИ) със статут на Научен център. След известно време е преобразуван като аналитично звено с незначителен числен състав, след което през 1978 г. окончателно е закрит. В открития Национален статистически институт през 1991 г. вече няма научна структура.

Заетите в закритото аналитично звено към КЕССИ се прехвърлят в създадената Лаборатория за демографски изследвания (4 щатни единици и 1 по съвместителство), към Висшия икономически институт „Карл Маркс“ (сега УНСС). Тя пък престава да съществува през 1990 г., а специалистите в нея постъпват на работа в новосъздадения Институт по демография. По същата причина без специализирана структура в областта на демографията остава Института по социология при БАН, в който до 1990 г. функционира секция „Население“.

Поради отсъствието на постоянно научно звено по демография в структурата на Българска академия на науките, към Президиума ѝ са изградени три помощни единици в тази област. Една от тях е Проблемната комисия за жените, децата и семейството с ръководител проф. д.н. Росица Гочева. По проблема за българските общности зад граница е действащ Център за българите в чужбина под ръководството на проф. д.н.

Андрей Пантев. Структурите им престават да съществуват след създаването на Института по демография, а научният им състав се влива в кадровата му общност.

От гледна точка на това, че се закриват 5 специализирани структури към авторитетни научни институции, а заетите в тях се причисляват към новия Институт по демография при БАН още по-интересно е случващото се с него в следващите години. В първоначалния си вид и наименование той съществува едно десетилетие. Много скоро след създаването му започват съкращения в БАН. Временно се спира обявяването на конкурси за нови назначения.

През 2001 г. Институтът по демография е трансформиран в Център за изследване на населението. В него от научния и помощния му състав остава една трета (26 души), а наличните дотогава 7 секции се свеждат до 3. Въпреки намаления капацитет с дейността си ЦИН успешно се вписва в рамките на академичната общност и сред постоянните звена в направлението по обществени науки.

За по-голяма достоверност ще си послужим със становищата и оценките на Комисията от 40 чуждестранни експерти от Европейската научна фондация и Европейската федерация на академиите на науките, която по покана на БАН прави независима международна оценка на дейността ѝ, включително на всяко научно звено за периода от 2004 до 2009 г.

Първата ѝ обобщаваща констатация е, че: „Търсенето на експертни оценки и консултации от ЦИН и значението на мнозинството от неговите проекти за държавната политика очертават ЦИН като важно и необходимо звено от БАН“. Следва оценката: ЦИН има голяма продукция, разбирано като публикации, брой изследователски проекти и участие в образователни дейности. Програмата за научни изследвания на ЦИН се характеризира с голям брой ориентирани към политиката проекти. ЦИН работи в мрежа от връзки и сътрудничество с други институти от БАН, университети и други партньори, както и с партньори от чужбина“. Чест за всяко научно звено представлява признанието: „Научната и политическата значимост на ЦИН е вън от всякакво съмнение. Той е уникално научно звено за изследване на населението с оценка „А“, което е най-голямото признание. След като по-подробно разшифрова тези оценки – за уникална позиция, за научна компетентност, за способност за анализи по актуални въпроси, свързани с политиката, за умение за работа в мрежа за сътрудничество с други научни и държавни

институции следва заключението 7: „Поради научната и политическата значимост в научноизследователската програма на ЦИН и ясно определената му област на научни изследвания, които не се покриват с другите институти на БАН, би могло да се направи прецедент, като се повиши статутът на ЦИН до ниво институт и се увеличи капацитетът му да работи и изследва проблеми на населението, които досега не са обхванати от тематиката му“. Недвусмислено звучи и предупреждението: „Сливания с други институти в настоящия период не се препоръчват, тъй като те биха могли да доведат в най-добрия случай само до някои административни икономии, докато при сегашните обстоятелства не може да се очаква на друго място адекватно интелектуално ръководство на звеното“. С реформата в БАН през 2011 г. Общото събрание направи обратното – обедини ЦИН с Института по психология. Въпреки че при създаването на новия Институт за изследване на населението и човека основните му приоритети са утвърдени с подчертано демографски характер, съотношението на заетите в двете основни специалности не е променено. Така от създадения през 1990 г. Институт по демография, послужило като повод за закриването на 5 съществуващи структурни единици към други научни институции, на практика остава само един департамент към ИИНЧ.

Последици от деинституционализацията за демографското състояние и политиките за населението

Многозначни са ефектите от случващото се със специализираните институции в управлението на динамичните демографски процеси и налагащите се съвременни тенденции в развитието на населението. Анализът тук се фокусира върху етическите аспекти на тези институционални процеси.

Един от най-съществените сред тях е размиването на отговорността и възможността да бъдат персонифицирани носителите ѝ в лицето на институциите и отделните личности. Непрекъснатите трансформации чрез периодичното откриване и закриване на определени структури е удобно прикритие да няма идентифицирани носители на каквато и да е вина за неблагоприятните резултати.

Отсъствието на устойчивост и стабилност в социалната конструкция на институциите в демографската област води до разнобой относно подходите и мерките, прилагани в политиките и практиките за подкрепа на демографското възпроизводство.

Това от своя страна разстройва прилагането им в тяхната цялост и поражда недоверие към тях. Непрекъснато се променят времетраенето на отпуска за майчинство, границата на дохода на член от семейство като критерий за получаване на семейни надбавки и др., което внушава несигурност и колебание относно очакваната подкрепа.

Честите кадрови промени, съпътстващи реструктурирането или закриването на отделни структури, нарушава приемствеността и възможността за надграждане в определена дейност. Деквалифицират се подготвени в това направление хора от създадения административен капацитет. Част от новозаетите в специализираните звена нямат необходимата компетентност.

Противоречието между това, което е заложено в многобройните стратегически документи, и прилаганото в практиката се отразява на ефекта от вложената енергия за разработването им и в известен смисъл подлага на съмнение необходимостта от тях. Безсилие предизвикват незадоволителните резултати от постигнатото по обявените цели и приоритети.

Чувства се дефицит на внимание към проблема за алиенацията, характерна за част от поколенията на българските емигранти. В случая е необходима помощта на изследователи по психология и етика, за да се намерят бариери срещу отчуждението от България и разколебаването на националната идентичност.

Провеждането на самоцелни реформи, без да се отчита впоследствие техния ефект, ги обезсмисля напълно. Подобен род реформи се превръщат в имитация на някаква активност без последващи позитивни резултати.

Недомислие, самоцелност и формализъм е ползването на експертна помощ от високо квалифицирани и авторитетни специалисти, включително в международен мащаб, след като се приемат решения, напълно противоположни на направените от тях препоръки.

Тези и други етически проблеми подлежат на анализ и детайлизиране с цел минимизиране на негативните им последствия. Това е смисълът на интердисциплинарния подход, в който специалисти от съответните научни направления обединяват дейността си за дискутиране и решаване на подобни комплексни проблеми.

Настоящата демографска ситуация в глобален, регионален и национален мащаб е сериозно предизвикателство за съвременния свят и за отделните държави. Изследванията

и критичният анализ, свързани с мястото на специализираните демографски институции и с възможностите, които разкрива процесът на институционализирането на този стратегически проблем, са част от усилията за овладяването му. Това би довело до стабилизиране на демографското развитие като значим фактор за икономически растеж, духовен подем и достойно бъдеще на сегашните и бъдещите поколения.

ЛИТЕРАТУРА

Михова, Г. (2013). Демографската политика в България. Традиции, обществени потребности, съвременни измерения. София, Акад. изд. „Проф. Марин Дринов“.

Национална стратегия за демографско развитие на Република България 2006-2020 г. София, 2006.