

ДЕМОГРАФСКАТА КРИЗА В БЪЛГАРИЯ – РИСКОВЕ И ПОСЛЕДИЦИ

АНАЛИЗ И ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ

МАЙ'2014



Междинният доклад анализира новите данни за демографската криза в страната. При изготвянето му, безпристрастно и с респект към фактите, са взети всички мерки за осигуряване на обективна и точна информация, а данните, анализите и мненията са базирани на посочените източници по начина и обхвата, изложен в доклада. Анализът и прогнозата не изразяват политически пристрастия; не дават аргументи за ползата или за вредата от нея.

Авторите не носят отговорност за информация и материали, изхождащи от други източници и не носят пряка или косвена отговорност за неточно, непълно и превратно използване на информацията, представена в доклада. Без тяхното изрично писмено съгласие съдържанието на доклада не може да бъде променяно, преработвано, приспособявано, допълвано или от него да се изработват производни материали; не може да се цитира, освен за изследователски и учебни цели - докладът не е част от публичния, а от академичния дебат. За нанесените вреди се носи съответна имуществена отговорност.



Резюме

Настоящият доклад включва кратка оценка на текущата демографска обстановка. Последните данни от текущата демографска статистика показват, че тенденциите за намаляване и застаряване на населението в България се запазват. Основното внимание е насочено към два официални документа, имащи пряко отношение към оценката на демографските проблеми и мерките за противодействието им. Това са на първо място критичния доклад на Националния статистически институт (НСИ) за нарушенията, допуснати по време на преброяването на населението и жилищния фонд през 2011 г.

Той поражда нови основателни съмнения за недостоверност и за ненадеждност на базисната статистическа информация от преброяването през 2011 г. В доклада се анализират данните за дефектите от преброяването, прави се преглед на възможностите за коригиране на информацията и за бъдещи мерки и методика за точното отчитане на броя на населението в страната, предлага се конкретно решение за верификация на данните през генералната съвкупност „Домакинства“. Изготвено е критично становище на доклада „Демографската политика в Република България – от предизвикателства към възможности“ на министъра на труда и социалната политика. Заключение е, че предлаганите управленски решения за преодоляване на демографската криза ще бъдат неефективни и неефикасни.



Официална демографска картина за 2013 г.

Според публикуваните от НСИ през април 2014 година предварителни данни от текущата демографска статистика населението на България към 31 декември 2013 г. е 7 245 677 души.¹ В сравнение с 2012 година това означава намаляване с 38 875 души или с 0.5%, като 42% от този спад е за сметка на градовете, а 58% – за сметка на селата. Запазва се устойчивата тенденция за намаляване на населението на страната след 1989 г. Незначително увеличение на населението се наблюдава само в три области – София-град (0.56%), Варна (0.14%) и Бургас (0.08%). В останалите двадесет и пет области населението намалява, като най-малък е спадът в област Пловдив (0.10%), а най-голям – в областите Видин и Смолян (по 2.13%). Изменението на населението по статистически териториални единици е дадено в Приложение, Таблици 1 и 2.

В настоящия доклад под демографска криза разбираме съчетаване на отрицателен естествен прираст (брой раждания минус брой умираания), с отрицателен механичен прираст (заселени в страната минус изселени от страната) и със застаряване на населението (увеличаване дела на населението на възраст на 65 и повече години спрямо цялото население). Независимо дали се дължи на отрицателен естествен или механичен прираст, намаляването и застаряването на населението създават многопосочни рискове за икономиката и населените места, за здравеопазването, за неадекватност на образованието, на националните и местни органи на властта. Демографската криза създава заплахи за съществуването на българската нация.

Естествен и механичен прираст и застаряване

Година	Население	Естествен прираст		Механичен прираст		Застаряване
		Брой	%	Брой	%	
2007	7 640 238	-37 655	-0.49%	-1 397	-0.02%	17.3%
2008	7 606 551	-32 811	-0.43%	-876	-0.01%	17.4%
2009	7 563 710	-27 112	-0.36%	-15 729	-0.21%	17.5%
2010	7 504 868	-34 652	-0.46%	-24 190	-0.32%	17.7%
2011	7 327 224	-37 412	-0.51%	-4 795	-0.07%	18.8%
2012	7 284 552	-40 160	-0.55%	-2 512	-0.03%	19.2%
2013	7 245 677	-37 767	-0.52%	-1 108	-0.02%	19.6%

Два риска са основни при употребата на статистическа информация: използване на недостоверна информация и некоректното ѝ тълкуване. Проверката на достоверността на информацията по правило не е по силите на потребителите, те могат единствено да се доверят на даваните от източника гаранции.



Основателни съмнения за недостоверност на преброяването 2011

Направените от НСИ разкрития за нарушенията, допуснати по време на преброяването на населението и жилищния фонд през 2011 г. са пример за компрометиране на обемна и скъпо струваща статистическа информация. Липсата на точни определения за събираните данни или несъобразяването на преброяването със съществуващите определения, създава съмнения за некоректни метаданни, изводи и решения.

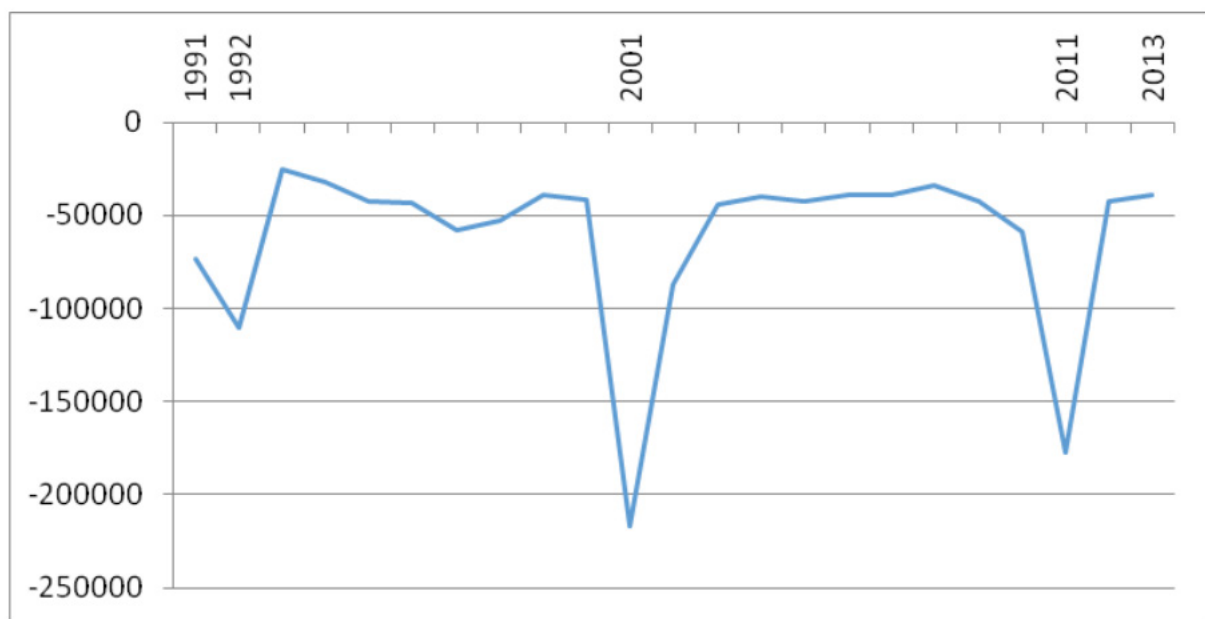
Типичен пример за некоректна употреба на демографски данни е сравняването на данните на НСИ с тези на Главна дирекция „ГРАО“ към МРРБ. Съгласно Регламент (ЕО) № 763/2008 на Европейския парламент и на Съвета за НСИ „население“ означава националното, регионалното и местното население по своето обичайно местопребиваване² към референтната дата, а за ГРАО – всички български граждани и някои категории чужди граждани. По своите определения данните принадлежат на различни множества. Затова е спекулативно тълкуването на различията между тях.

Националният статистически институт излезе с Доклад за качеството и методите за преброяване на населението и жилищния фонд през 2011 г.³ В него е дадена *обективна и професионална оценка* на организацията и провеждането на най-голямото статистическо изследване за 2011 г. – преброяването на населението и жилищния фонд. Констатациите в доклада са твърде тревожни; данните за населението не отговарят на даденото по-горе определение. Основното съмнение се дължи на несъответствието на определението, дадено в Закона за преброяване на населението и жилищния фонд 2011 г. за „обичайно местопребиваване“,⁴ което се различава от цитирания чл. 48 ал 7 на КМЧП и на практиката на българските съдилища, която изисква да се установи повече от 185 дни пребиваване в страната, за да признае обичайно местопребиваване.

Демографската статистика се снабдява с данни от два основни източника: преброяване на населението и текуща демографска статистика. Преброяванията на населението дават точна моментна снимка на броя и структурата на населението в така наречения критичен момент. Те са твърде скъпи и мащабни изследвания и затова се провеждат само веднъж на 10 години. В периода между две преброявания необходимата

демографска информация се произвежда от текущата демографска статистика, която актуализира периодично данните за населението чрез естествения и механичния прираст. Естественият прираст е стриктно документиран и се отчита достатъчно точно. Механичният прираст обаче отчита само лицата, които са декларирали пред административните власти промяна на настоящия си адрес от страната в чужбина и от чужбина в страната. Това прави данните за механичния прираст ненадеждни. С тях не може да се даде точна класификация дали лице, пребиваващо в чужбина отговаря на даденото по-горе определение за обичайно местопребиваване Основателността на тези съмнения лесно се виждат на следната графика, която показва скоростта на изменение на населението по години според официалната статистика.

Скорост на годишното изменение на населението от 1991 до 2013 г.



Правят впечатление, резките спадове след трите последни преброявания на населението през 1992, 2001 и 2011 г. Тъй като няма други причини за такъв рязък спад точно през тези три години, остава единствено изводът, че преброяванията на населението изчистват натрупалата се в периодите между тях грешка. Тази грешка може да се обясни единствено с *неточно отчитане на механичния прираст*. Средният годишен спад на населението в периода между последните две преброявания вероятно надвишава с повече от 20% официалните данни. Това налага остро необходимостта от въвеждане на методика за достоверно отчитане на механичния прираст.

Преброяванията на населението би следвало да е достоверен източник на демографска информация. Констатациите на доклада на НСИ за допуснатите нарушения по време на Преброяване 2011 пораждават основателни съмнения към неговите резултати. Съмнението създава непреодолим проблем за управлението, тъй като въпросните резултати са в основата на почти всички други статистически показатели.

След този извод ще посочим възможните мерки за проверка на наличната информация и осигуряването на достоверни данни за статистически и управленски цели. Без тези мерки няма надеждни данните до следващото пълно преброяване на населението.

Основните две предложения се съдържат в самия доклад:

Първо, еднократно да бъде направено микропреброяване на населението на базата на цялостно прерайониране и актуализиране на списъците на преброителните участъци с включените в тях жилищни сгради, жилища, домакинства и лица. Лицата, „обичайно живеещи“ в страната, да бъдат обхванати по ограничен брой признаци (пол, възраст, местоживеене, външна миграция).

Второ, на базата на микропреброяването ежегодно да се прави актуализация на преброителните участъци и контролните райони като се използват възможностите за Географските информационни системи. Тази актуализация е важна за провеждането на извадковите статистически изследвания на НСИ.

Организацията и осъществяването на първото предложение може да отнеме много време и ресурси и очакваният ефект да се забави много или изобщо да не се постигне. Ето защо при липса на възможност за провеждане на предлаганото микропреброяване може да се извърши следната проверка на достоверността на данните.

Съгласно Закона за преброяване на населението и жилищния фонд в Република България през 2011 г. „Домакинство“ са две и повече лица, които живеят заедно в едно жилище или в част от жилище. Домакинство е и едно лице, което живее в самостоятелно жилище, в стая или в част от нея към дадено жилище, живее на самостоятелен бюджет по отношение на разходите за хранене и разходите за задоволяване на други потребности. Домакинството е основната статистическа единица, която се използва в множество статистически изследвания. За да се гарантира надеждност на резултатите от тези изследвания, трябва да се използва достоверна съвкупност от домакинства. Тя може да се осигури по следния начин:

- Формиране на десетпроцентна извадка от съвкупността на всички домакинства (около 4 000 домакинства);
- Анкетирание на тези домакинства от анкетъори от териториалните статистически бюра с цел проверка и актуализиране на наличната информация за тях;
- Изчистената информацията за извадката домакинства, която съставляват подсъвкупност на генералната съвкупност от домакинства, дава основание за достоверно коригиране на данните за всички домакинства;
- На това основание следва да се коригира информацията за броя, структурата и икономическата активност на населението;
- Тези 4 000 проверени домакинства да се използват при провеждане на всички следващи извадкови статистически изследвания, отнасящи се за генерална съвкупност „Домакинства“.

В заключение ще отбележим, че посочените проблеми в доклада няма да бъдат решени с отричане или омаловажаване. Колкото по-бързо бъдат предприети предложените мерки, толкова по-малки ще бъдат щетите от съмненията за Преброяване 2011 г.



Критична оценка на позициите на изпълнителната власт

Министерският съвет е възложил на Министерството на труда и социалната политика

отговорността да наблюдава, контролира и координира изпълнението на основните стратегически решения на МС по отношение на демографската политика. От тази своя позиция Министерството изготви доклада „Демографската политика в Република България – от предизвикателства към възможности“,⁵ който е последния документ на изпълнителната власт по тази тема. В него се констатира: „Статистическите данни, факти, тенденции и прогнози са изключително неблагоприятни. ... и вече са трудно обратими“.

Без да посочи същността на демографския процес МТСП потвърждава целта на Актуализираната национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България (2012 г – 2030 г)⁶: „... **не преобръщане, а забавяне на темповете на развитие, смекчаване и намаляване на негативното въздействие на демографските промени и тенденции върху стабилността на публичните финанси и социалните системи – пазар на труда, социално подпомагане и закрила, пенсионна система, здравеопазване, образование и др.**“

За разлика от Стратегията, в последния документ отказът от противодействие на демографската криза е по-категоричен; фокусът на вниманието е насочен към ограничаване на щетите от нея и е отправен апел към „интегрирани действия в подкрепа на изпълнението на демографската политика“ на страната. Министерството не предлага на правителството крайно необходимата на страната антикризисна политика.

Докладът е повлиян силно от политически опортюнизъм, който се състои в:

- определянето на демографската криза с размитите термини: „демографски промени, проблеми дисбаланси, предизвикателства“;
- приспособяване към условията на момента и приемане на случващото се, а не противодействие;
- предложението изпълнителната власт да не се противопоставя на самата криза, а да ограничава щетите върху поразените от нея системи;



Критичен поглед върху анализа

Анализът на „Демографските предизвикателства в България“ е осъществен в административен стил и с характерния за администрацията речник; обхваща сравнително пълно демографските процеси, прави опит да потърси и посочи някои причинно-следствени връзки за негативните тенденции; има амбицията да обясни фактите; прави опити да назове реалните проблеми. В доклада има вярна оценка за необходимостта от „навременна, пълна и надеждна информация за демографското състояние на населението“ от яснота за тенденциите, за последиците и причините, които ги поражда; има разбиране колко важно е това „за политиките, които са необходими за постигане на качествен обрат“. Оттук започват съмненията.

Преди всичко останало, основното съмнение към анализа произтича от отсъствието на отношение към определението за население, върху което е опрян той (и препоръчваните политики). Не е взето отношение към дефектите от преброяването на населението през 2011 г., които принудиха НСИ официално да коригира своите

прогнози за броя на населението. Не са анализирани и оценени тези два висящи проблема. Оставени са без внимание вътрешните критики от самото ръководство на НСИ към резултатите от въпросното преброяване както и съмненията, че броят на постоянно пребиваващите в чужбина българи е много по-голям от отчетените стойности, т.е. че външната емиграция е много по-висока от официално признатата.

Това прави несигурни всички данни, върху които се опира анализа, което хвърля съмнение за недостоверност върху самият доклад. Ако вътрешните критики към преброяването са основателни, броят на населението е надценен с около 3.5%. Не е взето отношение към разминаването на вътрешните оценки за населението на страната и външните. Особено смущаващо е разминаването с данните на ЦРУ на САЩ, които (в случай на оправдани съмнения) биха се оказали по-точни отколкото тези, с които се борави официалния анализ.

Останалите дефицити на анализа се състоят в следното:

Второ. Отсъстват напълно категориите, подходите и стандартите на анализите на рисковете и кризите. Макар да съзнават, че динамиката на населението, на възрастовата му и образователна структура и на здравния му статус създават „проблеми“ за ключовите системи на страната, авторите на доклада не провеждат този анализ и не достигат до сигурни и категорични изводи. Анализът се сблъсква с противоречието да анализира рискови и кризисни процеси без да използва инструментариума, който единствено е подходящ за това.

Трето. Опитът да се установят причинно-следствени връзки между демографските процеси е половинчат и незавършен, защото не достига до съгласувана прогноза на ключовите демографски параметри. Цитират се прогнози на НСИ и една повърхностна прогноза на Световната банка. Различните институции, участници в анализа не са достигнали до фазата на изготвяне на собствена, обща демографска прогноза. Без тяхната яснота за процесите и развитието им в бъдещето, всяка демографска политика на МС и НС се оказва опряна на несигурни аргументи, и поради това е неубедителна. Това личи от обстоятелството, че с едно изключение, никъде политиките, които се препоръчват, не са аргументирани с числа и не са получили числово определени цели. Така политиките са неопределени, не наблюдаеми и неконтролируеми и не могат да бъдат политически оценени.

Четвърто. Във времето на информационните технологии и на новите възможности за моделиране на процесите анализът е архаичен. Значителните по обем и конкретност бази данни на НСИ, НОИ, НАП, ГД „ГРАО“, и на местните власти са използвани само частично; опитите да се илюстрира анализът са много далеч от това, което позволяват информационните технологии. Анализът не се опира на богатството от информация на държавата; не прави опит да визуализира тази информация, да я систематизира и обобщи с цел да произведе сигурни наблюдения на процесите. Институциите, които са участвали в анализа, не са моделирали заедно демографските процеси и демографските политики и на тази база не са извършили изследване на едните и другите; затова не са достигнали до сигурни изводи и препоръки. Това означава, че не са дали на Министерството и на изпълнителната власт възможната модерна, пълна и точна експертиза.

Пето. В края анализът на „демографските предизвикателства“ завършва очаквано с несигурната и политически неопределена констатация, че „...**демографските**

дисбаланси поставят на изпитание и внасят нови аспекти в цялостната система за национална сигурност на страната". Макар от съдържанието да се долавя, че „изпитанието“ е критично за ключовите системи на страната; а „новите аспекти“ са всъщност поражения от кризата, които пораждат на своя ред нови рискове за системите на националната сигурност.



Критика на демографските политики

Демографска политика е опряна на общата европейска политика – споделя нейните пет политически цели, определени през 2006 г.; структурата на разработените политики е пълна; изброени са повечето от възможните мерки на отделните демографски политики; потърсен е техният защитен потенциал за отделните жизненоважни системи на страната; направен е опит проблемите да бъдат адресирани.

Предложението Междуведомствена работна група по демографските въпроси към министъра на труда и социалната политика да се трансформира в Национален съвет по демографска политика, който да бъде в отговорностите на МС показва, че МТСП осъзнава сложността на задачата и необходимостта с нея да се ангажира висшата инстанция на изпълнителната власт и си дава сметка, че не е в състояние да създаде необходимата координация между ангажираните в стратегическите документи 14 министерства и много други отделни институции.

Споделянето на целите на европейската политика поражда самозаблуждение и самоуспокоение. Те са вредни за конструкторите на българската демографска политика, защото за разлика от страните-членки в България има демографска криза, която ни нарежда сред най-бързо обезлюдяващите се страни не само в ЕС, но и в света.⁷ Поради тази причина нашата Стратегия **не е** „национален отговор на демографската промяна, пред която е изправена Европа“; Европа е изправена пред едни рискове, а ние пред други.

Демографските политики в различните сектори не са съгласувани в обща демографска политика. Тази политика не е подкрепена с реалистични изчисления за финансовите възможности на страната и с прогноза за тези възможности в бъдеще. Поради тези непълноти, авторите на съставните демографски политики са предлагали мерки без „горни финансови ограничения“, което е превърнало усилията им вместо в политики – в пожелания.

Предлаганите демографски политики нямат организираща и извеждаща идея, която да формира базис от подредени по важност приоритети. Поради липсата на този политически синтез мерките и средствата, предлагани в различните (предимно защитни) политики си противоречат. Например повишаването на производителността на труда води до намаляване на заетостта; отварянето на „демографския прозорец“ намалява младежката заетост, от която зависи финансовата сигурност на младите (бъдещи) родители; ученето през целия живот отлага раждането на деца; финансовата подкрепа за редица политики води до прекомерно увеличаване на дела на социалните разходи в общия бюджет на страната; и пр.

Общата демографска антикризисна политика изисква нови стратегически документи във всички жизненоважни сектори на страната. В тях, изцяло подчинени на общата демографска стратегия, следва да се определят нови приоритети, нови цели и нови

задачи на секторите. Това е абсолютно задължително за Националната здравна стратегия 2014 г. – 2020 г.⁸ националните стратегии и програми в образованието.⁹

Отговорности на системата на здравеопазването и нейните функции трябва да се възстановят напълно, защото от сектора зависи смъртността, особено детската и преждевременна смъртност, загубата на работно време, трайната загуба на трудоспособност и пр.



Заключение

Основните недостатъци на политиките са, че: не произтичат от смело и откровено назоваване на демографската криза; не са защитени като части на една-единна демографска политика на страната; не са аргументирани с надеждни данни и прогнози; не са гарантирани финансово и с ресурси.

Приложения

Таблица 1. Население към 31.12.2013 г. по статистически райони (NUTS 2)

	Наименование	Население	Промяна спрямо 2012	Дял
1	Северозападен	810 401	-1.59%	11.18%
2	Северен централен	835 813	-1.03%	11.54%
3	Североизточен	954 536	-0.31%	13.17%
4	Югоизточен	1 063 690	-0.40%	14.68%
5	Югозападен	2 127 618	-0.05%	29.36%
6	Южен централен	1 453 619	-0.60%	20.06%
	Всичко	7 245 677		

Таблица 2. Население към 31.12.2013 г. по области (NUTS 3)

	Наименование	Население	Промяна спрямо 2012	Дял
1	Благоевград	318 110	-0.64%	4.39%
2	Бургас	414 485	0.08%	5.72%
3	Варна	474 076	0.14%	6.54%
4	Велико Търново	251 126	-0.97%	3.47%
5	Видин	95 467	-2.13%	1.32%
6	Враца	178 395	-1.75%	2.46%
7	Габрово	118 271	-1.42%	1.63%
8	Добрич	184 680	-0.95%	2.55%
9	Кърджали	150 605	-0.49%	2.08%
10	Кюстендил	130 301	-1.89%	1.80%
11	Ловеч	135 580	-1.55%	1.87%
12	Монтана	141 596	-1.44%	1.95%
13	Пазарджик	269 287	-0.90%	3.72%
14	Перник	128 696	-1.19%	1.78%
15	Плевен	259 363	-1.37%	3.58%
16	Пловдив	678 197	-0.10%	9.36%
17	Разград	120 594	-1.29%	1.66%
18	Русе	229 784	-0.78%	3.17%
19	Силистра	116 038	-1.00%	1.60%
20	Сливен	193 925	-0.73%	2.68%
21	Смолян	116 218	-2.13%	1.60%
22	София-град	1 309 634	0.56%	18.07%
23	София	240 877	-0.98%	3.32%
24	Стара Загора	328 104	-0.52%	4.53%
25	Търговище	117 719	-0.90%	1.62%
26	Хасково	239 312	-0.98%	3.30%

27	Шумен	178 061	-0.42%	2.46%
28	Ямбол	127 176	-1.15%	1.76%
	Всичко	7 245 677		

БЕЛЕЖКИ

¹ http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Population2013_AUIT2RS.pdf

² КМЧП, чл. 48 ал. 7: „По смисъла на този кодекс под обичайно местопребиваване на физическо лице се разбира мястото, в което то се е установило преимуществено да живее, без това да е свързано с необходимост от регистрация или разрешение за пребиваване или установяване. За определянето на това място трябва да бъдат специално съобразени обстоятелства от личен или професионален характер, които произтичат от трайни връзки на лицето с това място или от намерението му да създаде такива връзки.“

³ http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/events/Census2011_QR_BG.pdf

⁴ Закон за преброяване на анселението и жилищния фонд 2011 г., Допълнителни разпоредби, т.10. „Обичайно местопребиваване“ е мястото, където едно лице обикновено прекарва дневния период на почивка, независимо от временно отсъствие поради почивка, ваканция, посещения при приятели и роднини, работа, медицинско лечение или религиозно поклонение.“

⁵ <http://www.mlsp.government.bg/bg/news/report20140212.pdf>

⁶ „... забавяне темповете на намаляване на броя на населението с тенденция за стабилизирането му в дългосрочен план и осигуряване на високо качество на човешкия капитал.“ http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/DEMOGRAPHIC%20STRATEGY_Update.pdf

⁷ http://esa.un.org/unpd/wpp/Documentation/pdf/WPP2012_HIGHLIGHTS.pdf

⁸ <http://www.hapche.bg/sites/default/files/na/national-health-strategy-2020.pdf>

⁹ <http://www.teacher.bg/Document/List/2650>