



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА**  
СЕРТИФИЦИРАНА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА КАЧЕСТВОТО ISO 9001:2008  
1051 СОФИЯ, УЛ "ТРИАДИЦА" № 2, ТЕЛ: 8119 443, ФАКС: 988 44 05, WWW.MLSP.GOVERNMENT.BG

## **ДОКЛАД**

### **„ДЕМОГРАФСКАТА ПОЛИТИКА В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ - ОТ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА КЪМ ВЪЗМОЖНОСТИ”**

**ОТ ХАСАН АДЕМОВ – МИНИСТЪР НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА**

**ОТНОСНО: Необходимост от предприемане на интегрирани действия  
в подкрепа на изпълнението на демографската политика  
в Република България**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,**

На основание на чл. 21, ал. 1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация, внасям за разглеждане на оперативно съвещание на Министерския съвет Доклад „Демографската политика в Република България – от предизвикателства към възможности” с оглед предприемане на интегрирани действия в подкрепа на изпълнението на държавната демографска политика.

Допълнително основание за подготовката на Доклада е изпълнението на Решение на Министерския съвет № 625 от 22 август 2006 г., на Решение на Министерския съвет по Протокол № 4 от заседание на Министерския съвет на 1 февруари 2012 г., и на Решение на Министерския съвет по Протокол № 24 от заседание на Министерския съвет от 20 юни 2012 г., с които на министъра на труда и социалната политика се възлага да осъществява мониторинг и контрол, да координира изпълнението на Националната стратегия за демографско развитие на Република България (2006-2020 г.), на Актуализираната Национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България (2012-2030 г.) и да докладва за отразяването в националните секторни политики на Националната концепция за насърчаване на активния живот на възрастните хора (2012-2030 г.).

Периодично в общественото пространство се пораждат дискусии относно демографския срив в България, които напоследък придобиват особено тревожен тон. Прави впечатление системното непознаване на основни факти за състоянието на населението в Република България, на официалните национални статистически данни и на основните цели на националната демографска политика, чиято координация и наблюдение се ръководи от Министерството на труда и социалната политика.

Статистическите данни, факти, тенденции и прогнози са изключително неблагоприятни.

Поради дългосрочния и висок инерционен характер на демографските процеси, както и поради продължителното недооценяване на значението на демографските проблеми и предизвикателства за устойчивото развитие на България, особено в последните четири години, неблагоприятните тенденции вече са трудно обратими.

**Изправени сме пред необходимостта да провеждаме активна и последователна интегрирана хоризонтална и междусекторна демографска политика, чиято основна цел е 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 голяма част от държавите-членки на Европейския съюз главното предизвикателство в демографски план е застаряването на населението при относително запазване на неговия брой.

**Ситуацията в България е доста по-тежка. Населението в България едновременно и застарява, и намалява, при това с много бързи темпове.**

**Какви са трайните демографски промени, тенденции и предизвикателства?**

## **1. ДЕМОГРАФСКИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В БЪЛГАРИЯ**

### **1.1. Трайно намаляване на броя на населението**

Трайна е тенденцията на намаляване на броя на населението. За цялата история на България най-голям е броят на населението през 1988 г./1989 г., когато то наброява ок. 9 милиона души. След настъпилите обществени промени в страната през 1990 г., населението започва да намалява. Към 31 декември 2012 г. населението на България е 7 282 041 души, което представлява 1.5% от населението на Европейския съюз.<sup>1</sup> Средногодишният темп на намаляване на броя на населението, поради ниска раждаемост и висока смъртност в периода 2004 г. – 2012 г. е минус 36 865 души, като за 2004 г., за 2005 г. и за 2012 г. населението на България годишно намалява с над 40 000 души.<sup>2</sup>

**Според реалистичния вариант на прогнозните разчети на НСИ броят на населението към 2030 г. ще бъде 6 519 217 души, а според прогнози на Евростат – 6 611 320 души.**

**Три са процесите, които определят динамиката в броя и характера на демографското развитие на населението: раждаемост, смъртност и миграции (външна или вътрешна миграция, емиграция или имиграция).**

**Брой на населението между преброяванията – сравнителна съпоставка на данните между двете последни официални преброявания на населението (2001-2011г.)**

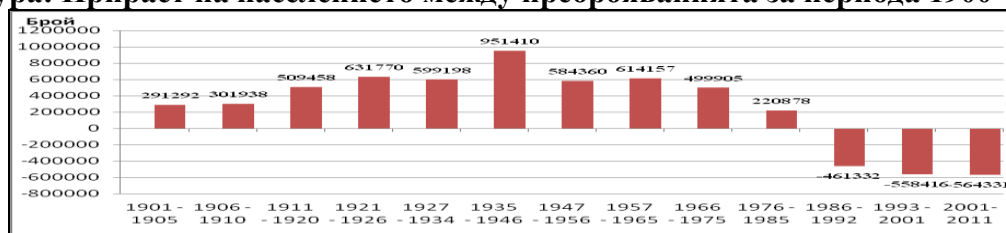
В периода между двете преброявания 2001 – 2011 г. населението на страната намалява с 564 331 души, при средногодишен темп на намаление 0.7%.

---

<sup>1</sup> Данните за 2013 г. се очаква да бъдат оповестени от Националния статистически институт през месец март 2014 г.

<sup>2</sup> Тенденцията илюстрира само естествения прираст на населението. При отчитане и на отрицателния механичен прираст, средно-годишните загуби на население в България са значително по-големи.

**Фигура: Прираст на населението между преброяванията за периода 1900–2011г.**



Източник: НСИ

Две трети от намалението на населението (68.9%) се дължат на отрицателния естествен прираст (повече починали лица от родените). За периода 01.03.2001 г. – 01.02. 2011 г. населението на страната е намаляло с 389 087 души, поради отрицателен естествен прираст. Почти една трета от намалението на населението (31.1%) за периода между преброяванията през 2001 и 2011 г. се дължи на външна миграция<sup>3</sup>, която се оценява на 175 244 души.

## 1.2. Траен отрицателен естествен прираст

През последните 23 години нивата на раждаемост не могат да компенсират нивата на смъртност, поради което **абсолютният естествен прираст на населението**<sup>4</sup> е отрицателен.

От 1990 г. до сега България има регресивен тип на демографско възпроизводство на населението<sup>5</sup>.

Трайна тенденция на систематично намаляване на **относителния естествен прираст**, измерен чрез **коэффициента на естествен прираст**<sup>6</sup> се формира през втората половина на миналия век. Близък до нулев прираст е регистриран през 1990 г. Оттогава досега коэффициентът на естествения прираст на населението има отрицателни стойности.

През 2012 г. всички области в страната имат отрицателен естествен прираст. Намалението на населението през 2012 г., измерено чрез коэффициент на естествения прираст е минус 5.5‰ (промила).

**България е първа сред останалите държави – членки на Европейския съюз с най-висок отрицателен естествен прираст на населението, т.е. темповете, с които България губи население, са най-високи в Европейския съюз.**

**Намалението на населението вследствие на високия отрицателен естествен прираст е неравномерно на територията на страната и се дължи предимно на негативните демографски тенденции в селата – през 2012 г. коэффициентът на естествен прираст в градовете е минус 2.8‰, а в селата: минус 12.8‰. Но трябва да се отчете, че продължава да се задълбочава тенденцията на намаление на населението и в градовете - от минус 1.6‰ (промила) през 2010 г., минус 2.2‰ (промила) през 2011 г. до минус 2.8‰ (промила) през 2012 г.**

<sup>3</sup> Изменение на броя на населението, дължащо се на броя на лицата, които отсъстват от страната за период по-голям от една година към датата на преброяването.

<sup>4</sup> Разликата между броя на живородените деца и умрелите през съответната година формира абсолютния брой на естествения прираст на населението.

<sup>5</sup> Просто демографско възпроизводство на населението се постига при коэффициент на плодовитост на всяка жена в репродуктивна възраст от 2.1.

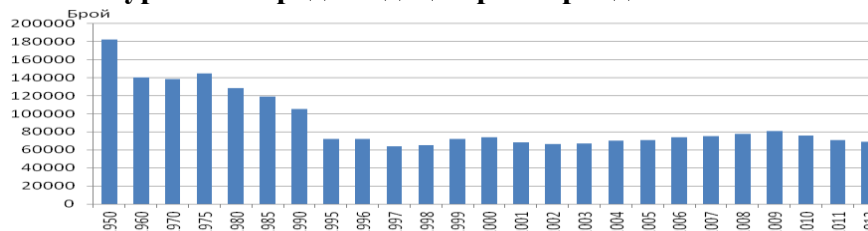
<sup>6</sup> Разликата между броя на живородените и броя на умрелите на 1 000 души от средногодишния брой на населението.

### 1.3.Трайно намаляване на раждаемостта

Трайна е тенденцията на намаляване на раждаемостта. Нещо повече, със значителна степен на сигурност, може да се твърди, че тази тенденция ще бъде необратима през следващите десетилетия.

1990 година е последната година, през която броят на родените деца е над 100 хиляди.

Фигура: Живородени деца през периода 1950 - 2012 г.



Източник: НСИ

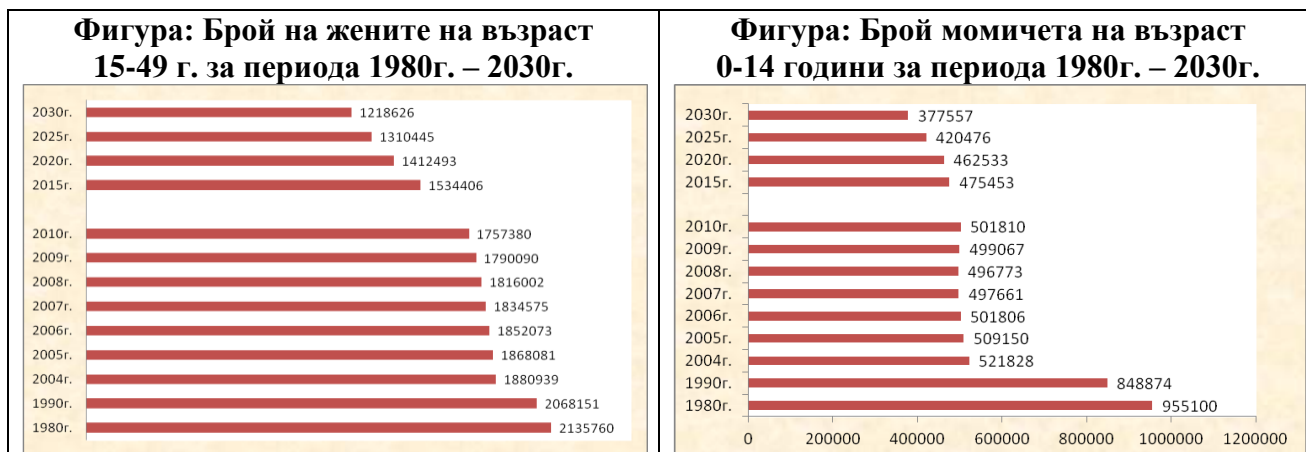
През 2012 г. в страната са регистрирани 69 678 родени деца, като от тях **69 121 (99.2%) са живородени**. В сравнение с предходната година броят на живородените е намалял с 1 725 деца, или с 2.4%. **Коефициентът на обща раждаемост<sup>7</sup>** през 2012 г. е 9.5‰ (промила), а през предходните 2009, 2010 и 2011, той е бил съответно 10.7‰, 10.0‰ и 9.6‰. **Запазват се териториалните различия по отношение на раждаемостта**. Коефициентът на раждаемост в градовете е 9.7‰, а в селата - 8.8‰. По данни на Евростат коефициентът на раждаемост общо за ЕС-27 е 10.4‰.

### 1.4.Трайно намаляване на родилните контингенти

**Броят на жените във фертилна възраст (15-49 навършени години), или размерът на родилните контингенти и тяхната плодовитост оказват съществено влияние върху равнището на раждаемостта и определят характера на възпроизводството на населението.**

Трайна е тенденцията на намаляване на родилните контингенти. Броят на жените във фертилна възраст към 31.12.2012 г. е 1 625 хиляди като спрямо предходната година той намалява с близо 26 хил., а спрямо 2001 г. - с 283 хил. жени. По дани на Националния статистически институт през периода 1990–2004г. броят на жените в родилна възраст е намалял с 187 хиляди, а от 2005г. до 2010 г. - с 122 959. По реалистичната прогноза на института за периода от 2010 г. до 2015 г. този брой ще намалее с още 222 974. Общо за периода 2015 г. – 2030 г. броят на жените в детеродна възраст се очаква да намалее с нови 538 754.

<sup>7</sup> Брой живородени деца на 1 000 души от средногодишния брой на населението през годината.



Източник: НСИ фактически и прогнозни стойности, вторичен анализ на МТСП

Съществено значение за намалението на раждаемостта оказват и измененията във възрастовата структура на родилните контингенти. Трябва да се има предвид, че близо 90% от ражданията се осъществяват от жените на възраст от 15 до 34 години, които през 2012 г. са 864 хил. и са намалели спрямо 2011 г. с 3.0%, а в сравнение с 2005г. - с 19.2%. Броят на жените в тази възрастова група намалява основно поради по-малкия брой момичета, които влизат във фертилна възраст и емиграционните процеси.

Освен трайната тенденция на намаление на броя на жените в детородна възраст, съществува и широк комплекс от социални причини и фактори за намаление на раждаемостта. Такива могат да се търсят в бързо урбанизиращото се население и интензивната еманципация на жените, най-напред наблюдавани в по-развитите страни. Постепенно е преодолявана изолацията и подчинената роля на жените в рамките на традиционните в миналото семейства и домакинства. Възниква и се оформя собствено лично пространство, развива се самостоятелен живот на съпрузите, разширяват се и се задълбочават деловите отношения между тях. Днес жените често са изправени пред дилемата: професия, кариера или семейство и деца, и все по-често тази дилема се решава в полза на кариерата. Принос за това има и удължаването на образованието, и промени в културните стереотипи, особено сред жените, в резултат на което у съпрузите се формират определени преценки и възгледи за размера на потомството им и последователността в ражданията, известно като семейно планиране. Постигането на задължително средно образование фактически е довело до два-три пъти по-ниска плодовитост. В по-далечен исторически период за нашата страна беше характерна сравнително ниска възраст на жените при раждане, както на първо дете, така и средно на едно дете. В последните години се наблюдава трайно изместване на ражданията към по-високите възрасти, което създава предпоставки за ограничаване на ражданията до едно дете.

**Семейството с две деца е репродуктивният идеал в съзнанието на днешните българи.** Но данните от проведено по време на преброяването през 2011 г. извадково изследване „Раждаемост и репродуктивно поведение на населението”<sup>8</sup> показват съществено

<sup>8</sup> Поставената от екип на НСИ цел на това извадково изследване е съдействие и подкрепа за разработването на адекватна демографска и социална политика. Обект на наблюдението са всички жени на възраст 15 - 49 години и всички мъже на възраст 15 - 59 години. Наблюдението е проведено върху двустепенна гнездова извадка, като за база при формирането ѝ е използвано териториалното разпределение на населението на страната. За гнезда на първата степен са избрани преброителни участъци, а на втората - жилища. В избраните жилища са анкетирани всички лица, обект на наблюдението. Анкетирани са общо 7 949 лица, или процентът на отговорилите е 63.1. В градовете са анкетирани 60.1% от очакваното, а в селата - 72.1%. Стохастичната точност на получените резултати е оценена чрез изчисляване на максималната стохастична грешка на признаците при гаранционна вероятност  $P(Z) = 0.95$ .

разминаване между идеала за размера на семейството и реализацията на репродуктивните желания на жените на възраст 15-49 години. Според изследването, повечето български семейства (66.2%) желаят да имат две деца, но поради различни затруднения почти половината от тях не успяват да осъществят своя идеал. **Факторите за взимане на решение за раждане и отглеждане на деца са комплексни и разностранни.** Водещ фактор е здравето (69.6%), следван от близки по относителен дял фактори, като: **финансовото състояние (65.7%); осмислянето на живота (65.4%); наличието на подходящ партньор (65.2%); възможност за полагане на грижи за детето (62.2%), жилищните условия (53.7%); работата (51.7%), мерките за подпомагане на раждаемостта (44.5%), продължението на рода (21.1%); юридическото оформяне на брака (19.2%).**

**Специално внимание заслужава обстоятелството, че ежегодно абортите съставляват почти половината от живородените деца.**

През 2012 г. при 69 121 живородени деца общият брой на абортите е 29 992. От всички извършени аборти **2930** са по медицински показания, **9821** са спонтанни и останалите - **17240** по желание.

**На изключително ниско ниво е репродуктивната култура на населението в репродуктивна възраст – 43.8% не използват какъвто и да било познат начин за предпазване от нежелана бременност. Тези данни дават обяснение и на изключително високият брой на абортите по желание – като най-често използван начин за прекъсване на нежелана бременност.**

**Тоталният коефициент на плодовитост<sup>9</sup>** е един от основните показатели, характеризиращи плодовитостта на жените. През 2012 г. **средният брой живородени деца от една жена е 1.50.** За сравнение, през 2001 г. той е бил 1.24 деца, а през 2011 г. - 1.51 деца. **Стойностите на плодовитостта през последните две години са най-високите след 1991 г., когато този коефициент е бил 1.65 деца.** Тоталният коефициент на плодовитост общо за ЕС-27 е 1.57 деца през 2011 г.

**Въпреки, че коефициентът на раждаемост през 2012 г. намалява около нивата на 2006г., тоталният коефициент на плодовитост запазва умерен темп на нарастване в годините след 2006 г. Подобна картина е показателна за случаите, когато броят на родените деца от една жена във фертилна възраст се запазва умерено висок, но общият брой на родените деца намалява, поради намаляване на родилните контингенти.**

Относително по-високото ниво на раждаемост от 2005 г. до 2009 г. се дължи предимно на повишаването на плодовитостта на родилните контингенти, измерена чрез тоталния коефициент на плодовитост и раждането на деца от по-висок ранг – второ трето и повече, както и на относително по-бавния темп на намаляване на броя на жените в детеродна възраст.

Предположенията за бъдещото развитие на плодовитостта се основават на очерталите се тенденции главно през последните 23-24 години. Като се имат предвид настъпилите социално-икономически промени след 1989/90г., може да се очаква, че най-силно влияние върху плодовитостта през следващите 20 години ще оказва моделът, очертал се през този период. **Очакванията са, че общите тенденции на спад на раждаемостта през**

---

<sup>9</sup> Среден брой живородени деца, които би родила една жена през целия си фертилен период съобразно повъзrastовата плодовитост през отчетната година

последните години на миналия век ще продължават да се развиват и в първите десетилетия на настоящия век, в съответствие с установилата се икономическа и демографска ситуация в страната.

Към 2030 г. се очаква плодовитостта на жените да задържи равнището си от началото на 90-те години - около 1,5 деца на една жена в детеродна възраст, въпреки че по прогноза на Евростат очакваната плодовитост на българските жени е определена на 1.57.<sup>10</sup> Това означава, че мерките за осигуряване на просто демографско възпроизводство на населението на България и увеличаване на неговия брой трябва да бъдат съпътствани с активни мерки за подобряването на качествените характеристики на населението (образованост, способности, умения, добър здравен статус).

Проблемът със спада на раждаемостта не е само и просто демографски, той има икономически измерения. Както се отбелязва с голямо безпокойство в Зелената книга на Европейската комисия „Посрещане на демографската промяна: нова солидарност между поколенията” (2005 г.), намалението на раждаемостта е толкова силно и продължително, че ще бъде трудно да се предотврати значителният спад в размера на работната сила и впоследствие да се поддържа икономическия растеж. Поради това, правителствата и гражданските общества са изправени пред необходимостта от преразглеждане и модернизирание на държавната политика относно раждаемостта и семействата.

### **1.5. Трайно задържане на високи нива на смъртност**

Наред с ниската раждаемост, друг тревожен демографски проблеми в България е високото ниво на смъртност – обща, преждевременна и детска. След 1964 г., когато е регистрирана най-ниска смъртност в демографската история на България – 7,9‰, броят на умиращите постепенно се увеличава, а коефициентът на смъртност достига до 15‰ през 2012 г.

Равнището на високата обща смъртност у нас се поддържа основно от умиращите във възрастовите групи над 65 години.

**Основен фактор, обуславящ динамиката в общата смъртност е процесът на демографско остаряване.** Този процес се характеризира с промени във възрастовата структура на населението и се свежда до намаление на относителните дялове на младите лица и увеличаване на дела на по-старите. Демографските прогнози показват, че именно поради обективните процеси на остаряване, нивото на общата смъртност в страната ще остане високо и непроменено в периода до 2030 г.

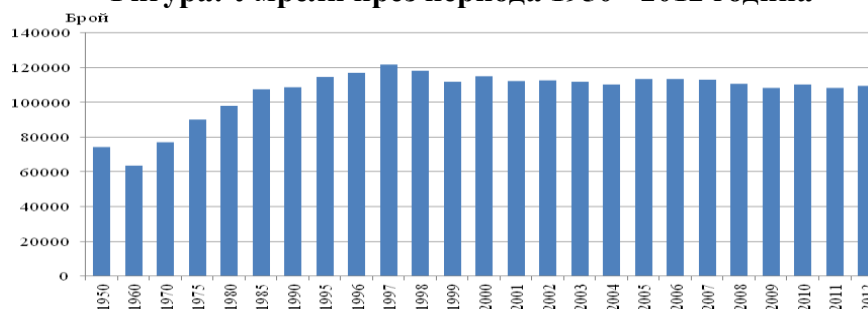
И през 2012 г. се задържа високо нивото на общата смъртност. **Броят на умрелите е 109 281 души, а коефициентът на обща смъртност<sup>11</sup> - 15.0‰.** Общо за ЕС-27 коефициентът на смъртност през 2011 г. е 9.6‰.

---

<sup>10</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-11-019/EN/KS-RA-11-019-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-11-019/EN/KS-RA-11-019-EN.PDF)

<sup>11</sup> Брой умрели лица на 1 000 души от средногодишния брой на населението.

**Фигура: Умрели през периода 1950 - 2012 година**



Източник: НСИ

**Показателят за преждевременната смъртност<sup>12</sup> през 2012 г. е 22.3%.** В стойностите на показателя за преждевременна смъртност продължават да се наблюдават съществени разлики при мъжете и жените. Докато умрелите жени на възраст до 64 години вкл. са 14.2% от всички умрели жени, то сред мъжете този относителен дял е почти два пъти по-голям - 29.8%.

В исторически план **детската смъртност** бележи тенденция на намаление. Най-висока стойност коефициентът на детска смъртност има през 1927 г. - 168 на хиляда живородени деца. След 1950 г. той е под 100 на хиляда, а след 1980 г. е под 20 на хиляда деца. Тенденцията на намаление на този показател продължава и през следващите години,

**През 2012 г. в страната са починали 536 деца на възраст до една година, а коефициентът на детска смъртност<sup>13</sup> е 7.8%.** Това ниво на детска смъртност е **най-ниското в демографското развитие на страната.** След достигнатото високо равнище през 1997 г. - 17.5‰ (най-висока стойност от 1990 г. досега), коефициентът на детска смъртност непрекъснато намалява. През 2001 г. той е 14.4‰, през 2005 г. - 10.4‰, и през 2011 г. - 8.5‰.

**Независимо от положителната тенденция в намаляването на нивото на детската смъртност в България, тя продължава да е по-висока от тази в страните от Европейския съюз. Общо за ЕС-27 коефициентът на детска смъртност през 2011 г. е 3.9‰.**

До 2011 г. е трайна тенденцията на намаляване на **майчината смъртност<sup>14</sup>.** През 2011 г. майчината смъртност е с най-ниски стойности – 2.8, докато през 2000 г. тя е 17.6. **През 2012 г. обаче, майчината смъртност се увеличава – стойността на този показател е 4.3.**

<sup>12</sup> Относителен дял на умрелите лица под 65-годишна възраст от общия брой на умиралията.

<sup>13</sup> Брой умрели деца на възраст под 1 година на 1 000 живородени.

<sup>14</sup> Майчината смъртност се изчислява като отношение между броя на умрели бременни или родилки към броя на живородените деца, умножено по 100 000 (или майчината смъртност се изчислява като съотношение на броя на умиралията по причини от клас "Бременност, раждане и послеродов период" и броя на живородените, умножено по 100 000).



## **1.6. Висока миграция и емиграция на младежи**

Различни проучвания показват, че миграцията на младите хора, независимо дали вътрешна или външна, води до отлагане на ражданията на деца и намаляване на раждаемостта на годишна база.

### **Вътрешна миграция (миграция в страната)**

В периода между двете последни официални преброявания между 2001–2011 г. **379 181** лица са променили своето местоживеее в страната от едно населено място в друго.

През последните няколко години миграцията вътре в страната намалява в сравнение с 2010 г. През 2012 г. в преселванията между населените места в страната са участвали **82 250** лица. За сравнение, през 2011 г. те са били 90 646 души, а през 2010 г. – 151 694. От всички, които са променили своето обичайно местоживеее вътре в страната, 45.8% са мъже и 54.2% - жени.

По отношение на възрастовата структура с най-голям относителен дял сред преселващите се са лицата в репродуктивна възрастова група: **20-39** години - 35.4% и под **20** години - 28.3%.

Най-голямо териториално движение има по направлението „град-град“ (46.5%). Значително по-малки по брой и относителен дял са миграционните потоци по направлението „село-село“ (9.4%). Относителният дял на преселилите се от градовете в селата (21.1%) е незначително по-малък отколкото в обратното направление - „село-град“ (23.0%).

Въпреки незначителните отклонения през 2012 г., продължава процесът на трайна урбанизация на населението в страната.

### **Външна миграция**

Процесът на демократизация в България доведе до мащабни емиграционни и външни за страната миграционни процеси. **Общо за целия период от 2001 г. до 2011 г. в резултат на външна миграция постоянното население на страната е намаляло с 175 244 души.**

Сред българите, които сменят своя настоящ адрес в страната с адрес в чужбина жените са с **10%** повече от мъжете, близо половината са на възраст **20-39** години, **15%** от тях са на възраст под **20** години, а около **80%** са със средно и висше образование.

България продължава да бъде напускана (макар и с по-бавни темпове в последните години) от млади и образовани хора, в които държавата е инвестирала и които се адаптират по-лесно към изискванията на пазарната икономика. Емигрирането на млади и високо образовани хора има сериозни икономически и социални последици за бъдещото развитие на страната.

Емиграцията оказва силен негативен ефект и върху възпроизводството на населението, тъй като чрез емиграция/външна миграция на жени в родилна възраст се понижава равнището на потенциалната бъдеща раждаемост, не само за следващите **10-15** г., но и за много по-дълъг период от време – **40-50** години.

**Мотивите за емиграция през последните години се свързват с осигуряване на трудова заетост, с по-високи доходи и по-висок жизнен стандарт. Тази мотивация се допълва и от стремежа за образователна и професионална реализация.**

**През 2012 г.** 12 147 души са заявили промяна на своя настоящ адрес от страната в чужбина, като от тях 47.3% са мъже, а 52.7% - жени. В сравнение с 2011 г. броят им се увеличава с 2 630 души. **Но все пак, миграцията на населението извън страната и през 2012 г. остава значително по-ниска от тази през 2010 г.** Близко 51% от емигрантите са в репродуктивна възраст: между 20-39 години. Най-младите емигранти (под 20 години) съставляват 15.0%.

#### **Механичен прираст на населението (нетно салдо от външната миграция)**

Съществено влияние върху броя и структурите на населението оказва и механичният прираст (нетното салдо от външната миграция), който **през 2012 г.**, подобно на естествения прираст, е отрицателен - минус 5 023 души. Той се формира като разлика между броя на заселилите се и изселилите се от страната.

**Намалението на населението в страната през 2012 г., подобно на 2011 г., не е резултат на отрицателен механичен прираст (разлика между броя на заселилите се и изселилите се от страната). Едва 11.1% от общото намаление на населението през 2012 година се дължи на отрицателния механичен прираст. През 2012 г. се запазват почти четири пъти по-ниските нива на отрицателен механичен прираст, постигнати и през 2011 г., в сравнение с 2010 г.**

**Задържа се процесът на намаляване на отрицателния механичен прираст на населението.**

#### **Миграция от чужбина в страната и имиграция**

Лицата, които са сменили адреса си от чужбина с настоящ адрес в България, или потокът на миграция от чужбина в страната и имиграцията, включва български граждани завърнали се в страната и граждани на други държави, получили разрешение за постоянно пребиваване в страната.

През периода 1980 - 2011 г. 233 463 лица са променили своя настоящ адрес от чужбина в България. От тях 91.9% са български граждани, завърнали се в страната след престой в чужбина.

**През 2012 г.** 7 124 лица са заявили промяна на своето обичайно местоживееие от чужбина в България. Относителният дял на мъжете е 51.0%, а на жените - 49.0%. Сред дошлите да живеят в страната 34.3% са във възрастовата група 20-39 години. Най-младите (под 20 години) съставляват 18.1%.

През 2012 г. най-голям брой чужди граждани са регистрирани в Германия (7.4 млн. души или 9% от общото население; Испания (5,6 милиона или 12%), Италия и Обединеното кралство (и двете 4,8 милиона или 8%) и Франция (3,9 млн. или 6%). Като цяло, повече от три четвърти от чуждестранните граждани в ЕС-27 са живели в тези пет държави-членки.

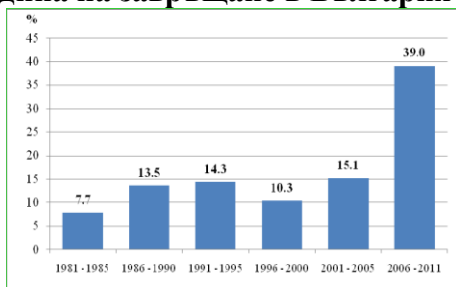
Сред страните членки на ЕС, най-висок дял на чуждестранни граждани в населението се наблюдава в Люксембург (44% от общото население), следвана от Кипър (20%), Латвия и Естония (и двете 16%). **Процентът на чуждестранните граждани е по-малко от 1% в Полша, Румъния, Хърватия, България и Литва.**

По данни на преброяването към 1.02.2011 г. в България живеят постоянно 36 723 лица с чуждо гражданство и те представляват едва 0.5% от населението на страната.

### Завръщане на българи от чужбина в страната

След 2006 г. броят на завърналите се в страната български граждани се увеличава. През 2006 г. в страната са се завърнали 9 467 (4.4%) български граждани, през 2008 г. - 15 288 (7.1%), а през 2010 г. техният брой достига 23 811 или 11.1% от всички завърнали се в страната.

Фигура: Български граждани, пребивавали в чужбина по година на завръщане в България – в %



Източник НСИ, Преброяване 2011 г.

Върху развитието на външно-миграционните процеси в бъдеще се очаква да се проявяват различни ограничаващи условия. **Емиграцията ще продължава да се развива, но в по-ограничени размери.** Основанията за това са настъпилата в определена степен “емиграционна изтощеност” на страната. Има се предвид, че значителна част от младото население, от което основно се излъчват мигрантите, вече е извън територията на страната. Освен това демографската ситуация у нас, характеризираща се с намалена раждаемост и застаряване на населението, допълнително ще влияе върху ограничаването на тези процеси през следващите години. Очакваните промени в стопанския и социалния климат в страната и нейното по-пълноценно интегриране в европейските структури могат да въздействат положително върху външната миграция. **Въз основа на оценки от различни изследвания за обхвата и нагласите на населението за емиграция от страната, както и въз основа на прогнозите за относителна продължителност на икономическата и дълговата криза в някои страни на Европейския Съюз, може да се очаква известно спадане на броя на емигрантите, въпреки разкриване на възможности за участие на български граждани в европейския пазар на труда.** Възможно е след 2014 г. да се засилва емиграцията на лица със специфични, търсени и по-добре платени професии в чужбина и ЕС, такива като лекари, медицински сестри, инженери, строители и др., което да се отрази неблагоприятно върху пазара на труда и да доведе до забавяне в развитието на някои сектори. **Според прогнози на Националния статистически институт след 2010 г. емиграционният поток ще се стабилизира на около 6-8 хил. души годишно.**

Имиграцията в страната е все още с ограничен размер, но с тенденция към нарастване и се определя от лица, идващи от страни с по-слабо икономическо и социално развитие. За отделни групи имиграцията в страната е с временен характер и България по-скоро се възприема като място за подготовка на следваща емиграция.

През последните години бавно се развива процес на нарастване на имиграционния поток към страната. Може да се очаква, че тази тенденция ще се засилва, особено след по-пълноценното интегриране на България в ЕС, би могло да доведе до взаимното компенсиране на двата потока (емиграция-имиграция) до 2015 година. След това е възможно

успоредно с очакваните положителни промени в икономиката, България постепенно да се превърща от страна на произход и транзит в страна, обект на по-силна имиграция.

## **1.7. Трайно застаряване на населението**

**Продължава процесът на демографско застаряване, изразяващ се в намаляване на абсолютния брой и относителния дял на населението на възраст под 15 години и увеличаване на дела на населението на 65 и повече години.**

**Застаряването на населението е един от най-острите демографски проблеми в страните-членки на ЕС. България не прави изключение в това отношение.**

За влошаването на възрастовата структура у нас съществено допринесоха мащабните емиграционни процеси след 1990 г. предимно сред младите възрастови групи, което пряко доведе до увеличаване на относителния дял на възрастните сред населението. Емигрирането на цели млади семейства (заедно с децата) обуслови ускоряването на процеса на застаряване.

**В същото време, поради нарастването на общата смъртност и забавянето на растежа на средната продължителност на живота, скоростта на застаряване на населението все още не оказва драматичен натиск върху икономиката и социалните системи, но с всяка изминала година рискът ще се увеличава.**

**И през 2012 г. продължава процесът на застаряване на населението.** В края на 2012 г. лицата на 65 и повече навършени години са 1 395 078, или 19.2% от населението на страната. Процесът на застаряване е по-силно изразен сред жените, отколкото сред мъжете. Относителният дял на жените на възраст над 65 години е 22.2%, а на мъжете - 16.0%. Тази разлика се дължи на по-високата смъртност сред мъжете и като следствие от нея по-ниската средна продължителност на живота при тях.

**Към 31.12.2012 г. децата до 15 години са 989 786, или 13.6% от общия брой на населението.** Делът на най-младото население в ЕС-27 е 15.6%

**Темповете на застаряване на населението в селата са по-високи от тези в градовете.**

Към 31.12.2012 г. **общият коефициент на възрастова зависимост<sup>15</sup> е 48.7%**, или на всяко лице в зависимите възрасти (под 15 и над 65 години) се падат приблизително две лица в активна възраст. Това съотношение е по-благоприятно в градовете - 43.5%, отколкото в селата - 64.7%. Общо в петнадесет области на страната този показател е над 50.0%, като най-неблагоприятно е съотношението в областите Видин (62.5%), Ловеч (60.4%) и Монтана (59.3%), а най-благоприятно - в областите София (столица) - 41.0%, и Смолян - 43.4%.

Застаряването на населението води до повишаване на неговата **средна възраст**, която от 40.4 години през 2001 г. нараства на 41.2 години през 2005 г. и достига **42.8 години в края на 2012 година**. В България средната възраст на населението е средно с около 1 година по-висока от средната възраст на населението в държавите-членки на ЕС-27.

В резултат на процеса на демографско застаряване на населението, сериозни изменения претърпява неговото разпределение в трите възрастови групи под-, в- и над-трудоспособна възраст, което има пряко отражение върху икономическата и социална сфера.

---

<sup>15</sup> Коефициентът на възрастова зависимост показва броя на лицата от населението в „зависимите“ възрасти (населението под 15 и на 65 и повече навършени години) на 100 лица от населението в „независимите“ възрасти (от 15 до 64 години). Изчислява се в проценти.

Възпроизводството на трудоспособното население се характеризира най-добре чрез **коэффициента на демографско заместване**, който показва съотношението между броя на влизащите в трудоспособна възраст (15-19 г.) и броя на излизащите от трудоспособна възраст (60-64 г.). За сравнение през 2001 г. всеки 100 лица, излизащи от трудоспособна възраст, са били замествани от 124 млади хора. След 2008 г. това съотношение е обратно - 100 души излизащи от трудоспособна възраст са замествани от 91, през 2009 г. от 82, през 2010 от 74 души, през 2011 г – от 68, а през 2012 г. – вече от **64 млади хора**.

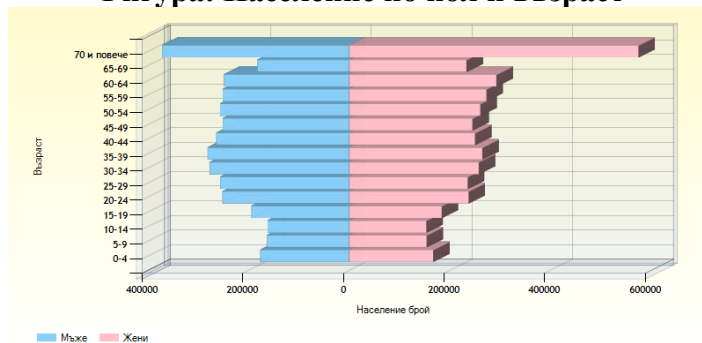
След 2008 г. настъпва **устойчива стагнация по отношение на подмладяването и възпроизводството на трудоспособното население**.

**Отрицателният естествен прираст в комбинация с остаряването на населението силно влошава възпроизводствените възможности, което се потвърждава от стойностите на основните демографски показатели.**

**Нарастващият брой и дял на старите хора (на 65+ г.) поставя сериозни предизвикателства пред социално-осигурителната система, системата за социално подпомагане, здравеопазването и образованието. Като цяло социалните трансфери за лицата на възраст над 65 години се очаква да нарастват.**

Повишената смъртност след 1990 г. забави в известна степен **остаряването на населението към върха на възрастовата пирамида**. В недалечно бъдеще обаче, когато смъртността – детска и обща, ще спре своя растеж и ще започне да намалява, ще се появи много по-голяма потребност от грижи за старите хора, особено за тези на възраст над 75 години. Прогнозите на ООН предвиждат през 2025 г. дялът им сред възрастното население да достигне до 26,2% в Източна Европа. Това поражда предизвикателството за изграждане на адекватна мрежа от специализирани институции и широк кръг от социални услуги, често съпроводени с медицински грижи.

**Фигура: Население по пол и възраст**



Източник: НСИ, Преброяване на населението 2011 г.

**Проблемът със застаряването на населението в България и деформираната възрастова структура са изключително остри и значими. Основание за подобна оценка дава обстоятелството, че днешната неблагоприятна структура ще определя възпроизводството на населението и на работната сила през следващите десетилетия.**

**В демографски план застаряването на населението е необратим процес и затова отговорът на това предизвикателство трябва да бъде насочен не толкова и не само към механична промяна на основните демографски показатели, а към прилагане и развитие на интегрирана политика за мобилизиране и пълноценно използване на възможностите на наличните човешки ресурси и целенасочено инвестиране в развитие и повишаване на качеството на човешкия капитал.**

## 1.8. Неравномерно териториално разпределение на населението

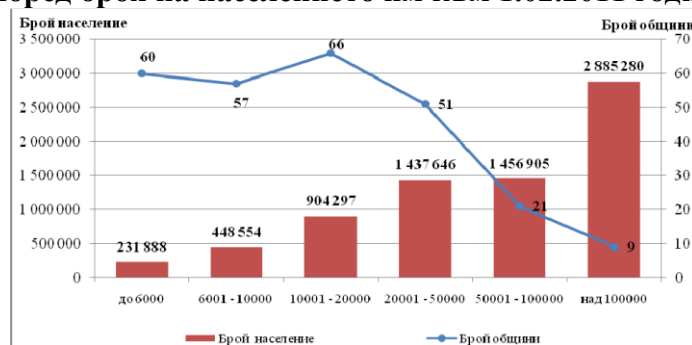
Териториалното разпределение на населението се определя от естественото движение на населението (раждания и умирация), както и от вътрешната и външната миграция. Чисто статистическо влияние върху териториалното разпределение на населението оказват и промените в административно-териториалното деление на страната (сливане на населени места, преминаване на населени места от една община към друга).

В резултат от миграционните процеси, ниската раждаемост и високите нива на смъртност продължават промените в териториалното разпределение на населението.

По данни на преброяването населението на страната е разпределено в 255 града и 5 047 села. В една пета (21%) от населените места живеят от 1 до 50 души, а в малко повече от една трета (36%) от населените места живеят между 100 и 500 души.

Големи са различията в броя на населението по общини. В 60 общини преброеното население е под 6 000 души и в тях живее 3.1% от населението на страната. 9 общини са с население над 100 000 души, или 39.2% от общото за страната. Най-голям е броят на общините с население от 10 000 до 20 000 души – 66, а относителният дял на населението в тях е 12.3%.

**Фигура: Разпределение на общините според броя на населението им към 1.02.2011 година**



Източник НСИ, Преброяване 2011 г.

**Трайна е тенденцията на обезлюдяване на населени места.**

**В 181 населени места няма преброени лица, т.е. няма население. За сравнение, в края на 2004 г. населените места без население са 144, т.е. за 5 години техният брой се е увеличил с 37 – средно с по 5.4 обезлюдени населени места годишно.**

**Запазва се тенденцията на увеличаване на относителния дял на градското население и намаляване на населението в селата.** В градовете живеят 5 339 001 души, или 72.5%, а в селата живеят 2 025 569 души, или 27.5% от населението на страната.

Териториалните диспропорции могат да бъдат идентифицирани и чрез показателя **гъстота на населението**. По данни на Евростат гъстотата на населението, представена като брой жители на квадратен километър средно за държавите-членки на ЕС-27 е 116.92, а за България е 65,7%.

**Към 31.12.2012 г. в градовете живеят 5 306 233, или 72.9%, а в селата - 1 975 808, или 27.1% от населението на страната. За първи път в демографската история на страната населението на селата пада под 2 милиона души.**

**Протичащото в момента териториално преразпределение на населението в България е индикатор за задълбочаващите се различия между условията на работа и живот в градовете и селата. При липса на активна инвестиционна политика в селата тези различия все повече ще се задълбочават.** Негативните последици от урбанизацията са многостранни и се проявяват в няколко направления - демографски, икономически, социални и тяхното пренебрегване е един от факторите и причините за острата демографска криза в страната.

**Сериозен проблем за икономическото развитие на страната ще създава процесът на обезлюдяване на селата, който протича най-силно в пограничните райони (северозападна и югоизточна граница).** Запазва се обезлюдеността на някои полупланински и планински райони, развила се през втората половина на XX век, която също така създава значителна диспропорция в териториалното разпределение на населението. През последните 15 години, вследствие на влошените социално-икономически условия, общият брой на населението в тези райони намалява.

Възрастовата структура в пограничните райони е силно деформирана и не може да осигури както възпроизводството на населението, така и възпроизводството на трудовия потенциал. В зависимост от политиката, която ще провежда държавата по отношение на тези райони, е възможно да възникнат в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план сериозни проблеми от различен характер за страната.

**От гледна точка на концепцията за устойчиво развитие и растеж, социално-демографските процеси в българските села се характеризират с множество проблеми. Налице е ясна тенденция на застаряване на населението в българските села.** През 2010 г. всеки четвърти селски жител е над 65-годишен. Средната възраст на живеещите в селата е с 6 г. по-висока от тази на градските жители – 44,6 г. срещу 38,6 г. за градското население.

**Образователното ниво на населението в селата е много по-ниско от това на населението в градовете.** По данни от преброяването от 2011 г. 40,1% от населението в селата е с високо образование (средно и висше), докато в градовете този процент е 71.6%. Неблагоприятната тенденция на ранно отпадане от училище на значителен брой деца в селата се засилва от по-лошото качество и неблагоприятната инфраструктура на образованието в селските училища. Жилищната среда и инфраструктурата в селските региони са с лоши показатели. Едва 2,1% от селските жители са включени към канализация, спрямо 70,2% в градовете. Достъпът до качествени медицински услуги в селата е затруднен, както поради причини от инфраструктурен характер, така и поради по-високите нива на бедност сред селското население.

В българските села е концентрирана по-голяма част от по-малките етнически групи. През 2011 г. 44.6 % от ромите и 62.3 % от турците живеят в селата.

**При запазване на сегашните тенденции на изменение на населението в селата, водещи до свиване на техния демографски и икономически потенциал, приносът на селските райони в бъдещото развитие на страната ще става все по-малък.**

**Протичащите в страната процеси на вътрешна миграция в настоящия период имат преди всичко негативни последици - концентриране на населението в малък брой населени места (център) и обезлюдяване на множество селища (периферия).** В резултат на тази тенденция се осъществява неравномерно демографско и икономическо развитие на страната, което в недалечно бъдеще ще създаде сериозни затруднения пред държавното и регионално управление.

## **1.9. Забавяне на икономическия растеж, натиск върху публичните финанси и риск за устойчивостта на социалните системи. Икономически и фискални измерения на демографските предизвикателства и промени**

### **Отражение на застаряването на населението върху финансовата стабилност и икономическия растеж**

**Бързото намаляване и застаряването на населението в България, задълбочаването на тежките демографски дисбаланси и възпроизвеждането на социални неравенства между големи социални групи в последните десетилетия, неминуемо водят до задържане и спад в икономическото развитие на страната в дългосрочен план.**

**Европейската комисия** отчита, че застаряването на населението се превръща във все по-значим проблем на програмирането и финансирането в социалната област. Очаква се публичните разходи, свързани със застаряването на населението, да се увеличат средно с около 4,75 процентни пункта в Европейския съюз до 2060 г. и с повече от 5 процентни пункта в Евророната - по-специално чрез разходи за пенсии, здравеопазване и дългосрочни грижи.<sup>16</sup> **Очакванията за увеличаване на публичните разходи към 2060 г. в България, поради застаряването на населението, е с около 4 процентни пункта от националния брутен вътрешен продукт.**

**Симулации на експерти на Световната Банка**<sup>17</sup> показват, че дори и при по-оптимистични предположения, демографската трансформация на България ще оказва трайно натиск върху бюджета и ще възпрепятства икономическия растеж. Със свиването на работната сила с близо 40% до 2050 г., реалният ръст на БВП се очаква да се забави до 0.7% на година до края на прогнозния период съгласно основния сценарий. Публичните разходи като дял от БВП се очаква да нараснат в дългосрочен план в резултат на разходите за обществено здравеопазване, дългосрочни грижи и държавни трансфери към пенсионната система, в резултат на което съотношението дълг към БВП на България се очаква да нарасне от 18 на 51% до края на прогнозния период. Продължителните първични дефицити ще са най-важната движеща сила на натрупването на държавен дълг в рамките на прогнозния период, добавяйки около 0.9 процентни пункта годишно към коефициента дълг/БВП.

**Анализите на различните сценарии на експертите на Световната Банка показват, че правителството може да играе значителна роля за смекчаване на тези ефекти.**

**Промените във възрастовата структура оказват влияние върху икономическите резултати и икономическия растеж, и по друга причина - икономическото поведение на хората се променя в зависимост от тяхната възраст. Жизненият цикъл може да бъде разделен на три етапа: период до трудова дейност, трудова дейност и период след трудова дейност. През първия и последния от етапите хората потребяват повече, отколкото произвеждат, а на втория етап те произвеждат повече, отколкото потребяват. Продължителността на тези етапи за всеки човек са различни и зависят от множество фактори, нямащи отношение към биологията: икономическата структура на обществото, условията на живот, държавни програми в интерес на децата и възрастните хора;**

<sup>16</sup> Съобщение на Европейската комисия до Европейския Парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Справяне с последиците от застаряването на населението в ЕС, април 2009 г.,

<sup>17</sup> Доклад на Световната Банка „Смекчаване на икономическото въздействие на застаряването на населението: възможни варианти за България”, 2013 г.



възможности за получаване на образование, различия в равнищата на раждаемост между неимущи и имущи слоеве от населението; потребности и надежди на семейството; здравето и други фактори. На първия и последния етап от своя жизнен цикъл хората преживяват „дефицит на жизнения цикъл”, тъй като тяхното потребление е по-високо, отколкото техните доходи. Потреблението през тези два етапа се характеризира главно от междупоколенчески частни трансфери или държавни изплащания, които играят важна роля в преразпределението на ресурсите от хората в трудоспособна възраст към децата и възрастните хора. Съвкупният дефицит зависи от броя на лицата във всеки етап. Във връзка със застаряването на населението се предполага, че на третия етап хората са повече, което и довежда до по-високо равнище на дефицита.<sup>18</sup>

**Демографските дисбаланси се превръщат в проблем на макро-фискалната стабилност и устойчивостта на всички социални системи – пазар на труда, пенсионна система, здравна система, системата за социално подпомагане и дългосрочни грижи, образователната система и др. В този смисъл демографските дисбаланси поставят на изпитание и внасят нови аспекти в цялостната система за национална сигурност на страната.**

## **2. ОСОБЕНОСТИ НА БЪЛГАРСКАТА ДЕМОГРАФСКА ПОЛИТИКА В ОТГОВОР НА ДЕМОГРАФСКИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА**

### **2.1. Демографска политика**

В годините на преход към пазарна икономика, за необходимост от провеждане на системна демографска политика по-активно започва да се мисли и да се говори едва през 2005-2006 г.

Демографската политика най-често се определя 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.

Традиционно българската демографска политика е насърчителна, има пронаталистичен характер и е насочена към насърчаване на раждаемостта, намаляване на смъртността, а при определени обстоятелства и необходимост – насърчаване на заселванията.

Българската демографска политика е открита и публична, за разлика от нейния скрит характер в други държави.

**Демографската политика е основана на научни постижения в областта на социологията, демографията, статистиката, философията, психологията, социалната психология, урбанистиката, икономиката и др., но тя не е наука.**

**Демографската политика е управленски и административен подход, средство за идентифициране и изпълнение на комплексни управленски мерки за по-балансирано демографско развитие на населението и за дългосрочно адаптиране на всички секторни политики към демографските промени и предизвикателства с цел запазване на устойчив икономически растеж на страната.**

---

<sup>18</sup> Международно бюро по труда, МОТ, Заетост и социална защита в новия демографски контекст – Доклад на Комитета по Заетост и Социална защита в Новия Демографски Контекст - Employment and social protection in the new demographic context (general discussion) - Report of the Committee on Employment and Social Protection in the New Demographic Context;

България е първата държава-членка на Европейския съюз, която има разработени и приети от Министерския съвет дългосрочни, комплексни стратегически документи в отговор на демографските предизвикателства, а именно - **две издания на Национална стратегия за демографско развитие на населението**: първото издание **Национална стратегия за демографско развитие на Република България (2006-2020 г.)** и второто издание (след преброяването на населението през 2011 г.) **Актуализирана Национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България” (2012-2030 г.)** През 2012 г., когато се провежда Европейската година за активния живот на възрастните хора и солидарността между поколенията, в МТСП е разработен и приет от МС **трети базов уникален документ**, определящ насоките за развитие на демографската политика – **Национална концепция за насърчаване на активния живот на възрастните хора (2012-2030 г.)**. Трите документа са достъпни на интернет страницата на Министерството на труда и социалната политика:

<http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/demography/demograph.htm>,

[http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/DEMOGRAPHIC%20STRATEGY\\_Update.pdf](http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/DEMOGRAPHIC%20STRATEGY_Update.pdf),

[http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/ACTIVE%20AGEING%20CONCEPT\\_2012-2030.doc](http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/ACTIVE%20AGEING%20CONCEPT_2012-2030.doc).

## **2.2.Актуализирана Национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България” (2012-2030 г.)**

Стратегията за демографско развитие е националният отговор на демографската промяна, пред която е изправена Европа, изразяваща се във все по-ниски нива на раждаемост, остаряване на населението и интензивни миграционни процеси. Основните елементи на Националната стратегия за демографско развитие са формулирани в съответствие с разбиранията за демографска политика на ниво Европейски съюз, изразени в Зелената книга на Европейската комисия “Посрещане на демографската промяна: нова солидарност между поколенията” и Съобщенията в тази област - “Към Европа за всички възрасти” 1999г., “Демографското бъдеще на Европа – от предизвикателство към възможност” от 2006г., “Укрепване на връзките между поколенията” от 2007г., “Посрещане на социалните нужди в застаряващото общество” от 2009г., Заклученията на Съвета от 7 юни 2010г. „Активен живот на възрастните хора“ (Испанско председателство), Заклучения на Съвета от 6-7 декември 2011г. относно въздействието, което застаряването на работната сила и на населението оказва върху политиките за заетост (Белгийско председателство), Заклучения на Съвета от 17 юни 2011г. относно Съвместяване на професионалния и семейния живот в условията на демографските промени (Унгарско председателство), Заклучения на Съвета от 3 октомври 2011г. относно Овладеяване на демографските предизвикателства: Сътрудничество между институциите на държавите-членки по демографските въпроси и съвместяването на професионалния и семейния живот - за постигане на съвместимост между кариера и семейство (Полско председателство). Отделено е внимание върху необходимостта от отчитане на демографските промени при изпълнение на заложените цели в Европейската стратегия „Европа 2020”. Отчетени са и насоките за работа в областта на демографското развитие на населението в Програмата за действие, приета от Международната конференция за населението и развитието, проведена в Кайро от 5 до 13 септември 1994г., както и в **Международния план на ООН за действие по застаряването от Мадрид 2002г. и в Регионалната стратегия за Европа към него**. Чрез изпълнението на заложените стратегически цели за демографското развитие на населението в България до 2030г. могат да бъдат реализирани **Целите на хилядолетието, определени в Декларацията на ООН за хилядолетието**, приета от държавни и правителствени ръководители на 189 държави-членки на Организацията на обединените нации на 8 септември 2000г. в Ню Йорк.

**България подкрепя петте политически цели, определени през октомври 2006 г. в Съобщението на Европейската комисия относно демографското бъдеще на Европа, вкл.:**

**1. Насърчаване на демографското обновяване в Европа чрез създаване на по-добри условия за семействата,** вкл.: по-добро съчетаване на семеен с професионален живот, финансови стимули в подкрепа на семействата с деца или със зависими членове, подобряване и разнообразяване на услугите за отглеждане на деца или зависими членове на семействата и др.

**2. Насърчаване на заетостта в Европа, като се осигуряват повече работни места и по-дълъг трудов стаж с по-добро качество,** вкл. предприемане на специални мерки за подобряване на мобилността и участието на пазара на труда на младите, жените и възрастните; удължаване на трудовия живот в добро здраве; учене през целия живот; развиване на системи за гъвкавост и сигурност на работните места; разкриване на нови «зелени» и «бели» работни места и др.

**3. По-продуктивна и по-динамична Европа,** вкл.: развиване на т.нар. «сребърна икономика», социално предприемачество и др.; повишаване на производителността и конкурентноспособността в условията на все по-застаряващо население; инвестиции в образованието и научноизследователската дейност и др.

**4. Приемане и интеграция на мигранти в Европа,** вкл. толериране единствено на легалните форми на миграции.

**5. Осигуряване на устойчиви публични финанси в Европа, като по този начин се гарантира адекватна социална сигурност и равнопоставеност на поколенията,** вкл. предприемане на реформи в пенсионните системи; увеличаване на ефикасността на системите за здравеопазване и на системите за дългосрочни грижи.

Непротиворечивото съчетаване на европейския подход с българските национални специфики и задачи за адекватно посрещане на демографските предизвикателства, предизвиква интерес от страна на европейските институции. По време на провеждането на Втория Европейски демографски форум България е поканена да представи стратегията като добра практика.

**Стратегията за демографско развитие е най-комплексният, най-дългосрочен и широко консенсусен стратегически документ в България.** Освен експертите от Министерството на труда и социалната политика, принос са нейното разработване имат: Фонда за население към ООН, експерти от закрития и трансформиран Институт по социология при БАН, експерти от Виенския демографски институт, експерти от Националния статистически институт.

Стратегията е разработена на основата на комплексен анализ на ключови параметри на демографската обстановка в страната и на факторите, от които тези параметри зависят в началото на XXI век. Заложени са налични прогнози за демографското развитие до 2030 г. Стратегията е съобразена с Конституцията на Република България, основни нормативни актове и научни изследвания, съотнесими с демографското развитие на населението.

**Стратегията обхваща периода 2012–2030 г., в рамките на който могат да се отграничат два основни под-периода. Първият под-период е до 2015 г.** като действията и приоритетите ще бъдат насочени към доизграждане на основните елементи на активната демографска политика: промяна и доразвитие на нормативната база, създаване на нови, укрепване и координиране на съществуващи управленски структури и изграждане на Национален институционален механизъм за действие, осигуряване на финансиране и реформиране на социалните системи в съответствие с демографските промени и тенденции, вкл.: образователна система, здравеопазване, системата за социална подкрепа на семействата, децата и хората в риск, системата на пазара на труда, пенсионната система и др.

**В оставащия период от 15 години до 2030г.** следва да бъдат въведени всички компоненти на активната демографска политика, заложи в настоящата стратегия.

### **Особеност на демографската стратегия**

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.**

### **Основна стратегическа цел, приоритети и направления**

Основната стратегическа цел през периода 2012-2030 г. е 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, образование, квалификация, способности и умения. Насоките за бъдещата работа са разписани в 5 стратегически приоритета, 12 оперативни направления и 87 мерки и задачи.

### **Административна отговорност за координация, мониторинг и отчитане на изпълнението на стратегията за демографско развитие и на демографската политика**

Министърът на труда и социалната политика ръководи, контролира и координира дейността по анализиране, оценяване и прогнозиране на демографските процеси, осъществява мониторинг и контрол, и отчита пред Министерския съвет изпълнението на демографската политика.

### **Национален институционален механизъм за реализация на демографската стратегия**

Стратегията за демографско развитие осигурява визията за бъдещите изменения в нормативната уредба и в практиката на държавните органи и другите организации. **Тя е основният документ, който консолидира различните намерения и действия в секторните политики и допринася за тяхната еднопосочност и синергизъм за балансирано демографско развитие на населението.**

Успехът на Националната стратегия за демографско развитие на населението е гарантиран при прилагане на строг, последователен, интегриран междуинституционален и междусекторен подход; при едновременно изпълнение на заложените в стратегията цел, приоритети, направления и задачи; при поддържане и развиване на устойчив административен капацитет за изпълнение на демографската политика на национално и на регионално ниво; при оптимизиране на използването на националните ресурси – природни, материални, икономически, финансови, човешки.

### **Отговорни институции**

Постигането на целите на Националната стратегия за демографско развитие на населението ще изисква значителни финансови, институционални и човешки ресурси, активни действия от страна на правителството и партньорство между различните държавни институции, местните органи на властта, организациите на работодателите, синдикатите, структурите на гражданското общество.

Едно от най-важните условия за успешно изпълнение на целите на Стратегията е наличието на развит капацитет на всички отговорни институции и партньори на национално, регионално и местно равнище. Ето защо, следва да се предприемат определени действия за подпомагане повишаването на капацитета и подобряване на координацията между отговорните институции и партньорите.

**За изпълнението на Националната стратегия за демографско развитие на населението са ангажирани и включени 14 министерства, Националната здравно-осигурителна каса, Националният статистически институт, Националният осигурителен институт, Националното сдружение на общините в Р България, държавни агенции, Български червен кръст, неправителствени организации, научни институти и др.**

Към министъра на труда и социалната политика вече осма година функционира **Междуетатствена работна група по демографските въпроси**, която включва над 80 експерти от всички участващи в реализирането на демографската политика институции, структури и организации.

Разработена е и действа **Система от показатели и индикатори за мониторинг на изпълнението на демографската стратегия, базирана на три нива – национална статистика, административна статистика и представителни социологически или интердисциплинарни проучвания.**

Ежегодните **Мониторингови доклади** за изпълнението на **ежегодните Оперативни планове** предлагат изчерпателен анализ на въздействието на демографските процеси върху населението и предоставят информация за предприеманите мерки от институциите по изпълнение на Стратегията, както и съдържат анализ и отправят препоръки за последващи действия по отделните направления на Стратегията. Те са и основа за осъществяването на ангажиментите на Република България към Европейската комисия, ООН, Съвета на Европа.

**Принос за изпълнение на целта, приоритетите, направленията и задачите на Националната стратегия за демографско развитие на населението могат да имат всички заинтересовани и действащи в съответствие с нейната философия страни.**

### **Финансиране**

Осъществяването на заложените в Стратегията цели изисква значителни финансови ресурси. Отделните министерства, агенции и ведомства при ежегодното определяне на политиката си и планиране на собствения си бюджет следва да предвиждат необходимите средства и за изпълнение на целта, приоритетите, направленията и задачите на Националната стратегия за демографско развитие на населението. По този начин средствата от държавния бюджет ще бъдат максимално ефективно използвани за постигане на целите на Стратегията и при реализиране на **свързани политики**.

Освен средства от държавния бюджет за изпълнение на Стратегията могат да бъдат акумулирани средства от: общинските бюджети и извънбюджетни фондове на общините; средства от европейските структурни фондове; финансови ресурси на неправителствени организации; други международни (външни) източници.

### **Информационно осигуряване, мониторинг и отчитане на изпълнението на демографската стратегия**

Ключов фактор за осъществяване на стратегията е наличието на навременна, пълна и надеждна информация за демографското състояние на населението и тенденциите в неговото

развитие, за последствията от негативните демографски процеси и за причините, които ги пораждаат. Единствено наличието на подходящо информационно осигуряване прави възможно концентрирането на общественото внимание върху проблемите на демографското развитие, предизвикването и поддържането на обществена дискусия и постигането на консенсус за политиките, които са необходими за постигане на качествен обрат в демографското развитие.

### **3. РЕАЛИСТИЧНИ ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ДЕМОГРАФСКИЯ НАТИСК ОТ СВИВАНЕТО И ЗАСТАРЯВАНЕТО НА НАСЕЛЕНИЕТО ВЪРХУ ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ И СОЦИАЛНИТЕ СИСТЕМИ**

Решаването на демографските проблеми в дългосрочен план изискват 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 и описани в Отчета за 2012 г. за изпълнение на демографската стратегия от експертите на МТСП възможности на т.нар. „демографски времеви прозорци”, в рамките на които предприемането на едновременно прилагани и свързани мерки може да доведе до реални резултати и подобрения, до компенсиране на демографските дисбаланси и застаряването на населението, до намаляване на демографския натиск върху публичните финанси, стабилността на социалните системи и икономическия растеж.

#### **3.1. Мерки с компенсиращ характер по отношение на Раждаемостта**

Очакванията за раждаемостта в следващите десетилетия са тя да продължава да намалява, основно (за ок. 60% от случаите) поради намаляване и свиване на родилните контингенти.

Реалистичните възможности на държавата са свързани с предприемане на мерки за поддържане в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план на коефициент на плодовитост около 1.5.

Факторите, които оказват въздействие върху взимането на решение за раждане и отглеждане на дете са комплексни и се отнасят до създаване на по-спокойна, предвидима и сигурна семейна и обществена среда.

Трайната нагласа на младите хора за възпроизвеждане на двудетен семеен модел разкрива известни резерви за повишаване на раждаемостта. В краткосрочен план те се състоят в създаване на условия за намаляване на броя на отложените раждания, а в средносрочен и дългосрочен план - в реализиране в по-висока степен на предпочитания модел на българското семейство - семейство с две деца, чрез създаването на подходяща социално-икономическа среда за тяхното отглеждане и възпитание.

Ето защо усилията на държавата следва да бъдат насочени към създаване на подходящи условия за раждане, отглеждане, възпитание, материална обезпеченост и социална реализация на толкова деца, колкото родителската двойка би искала да има.

**Освен максимално обхватните и дългосрочни мерки в подкрепа на раждаемостта, семействата и децата, заложи в Актуализираната Национална стратегия за демографско развитие на населението в Р България (2012-2020 г.), следва да се предприемат или да се поддържат вече предприети краткосрочни мерки, както за създаване на условия за раждането на второто дете в семейството, така и за реализиране на желания от младите хора двудетен семеен модел посредством:**

**1. Финансова подкрепа за семействата с деца** чрез увеличаване на средствата за социално подпомагане при раждане и отглеждане на дете и (в по-далечна перспектива и при наличие на финансови възможности) премахване на доходната граница за получаването на детски добавки, т.е. универсализиране на Закона за семейните помощи за деца (ЗСПД) и превръщането му от Закон за социално подпомагане на нискодоходните групи от населението в Закон за насърчаване на отговорното родителство за всички социални групи, но при намаляване в общия случай, на възрастовата граница за инвестиране в развитието на децата (напр. до 16 годишна възраст).

**2. Поддържане и разширяване на обхвата на мерките, свързани с гъвкаво съчетаване на семеен с професионален живот** чрез гарантиране на по-добър достъп на децата до детски ясли, детски градини и предучилищни форми на обучение; подобряване на възможностите за трудова реализация на родителите с деца, осигуряване на възможност за работа при гъвкаво работно време и работа от вкъщи на родителите; развиване на подходяща инфраструктура и подобряване на качеството, и разнообразяване на услугите за отглеждане на децата.

**3. Въвеждане в средния курс на образователната система на обученията за повишаване на информираността на младите хора, консултиране по сексуално-репродуктивно здраве и отговорно родителство и използване на резервите за намаляване на абортите по желание, а с това и ограничаване, и намаляване на рисковете за тяхното репродуктивно здраве.**

**4. Организиране на добра здравна грижа за бременните жени, особено в първите месеци на бременността и използване на резервите за повишаване на раждаемостта чрез намаляване на броя на абортите по медицински причини и на спонтанните аборти. Редуциране на патологиите по време на бременността, превенция на зачеването и раждането на деца с генетични увреждания, превенция на раждането на недоносени деца и др.**

**5. Развитие и инвестиране в асистирана репродукция за двойки с репродуктивни проблеми, но и по-широко популяризиране, и облекчаване на процедурите за осиновявания сред двойките с репродуктивни проблеми.**

**6. Създаване на среда и условия за подходяща организация на свободното време на младите хора и семействата с деца - занимания със спорт, култура, доброволчество, учене през целия живот, обучения, повишаване на знанията и квалификацията и др.**

**7. Подобряване на качеството на здравните услуги и на достъпа до тях за децата и техните родители.**

**8. Обсъждане на възможности за използване в бъдеще на различни финансови и данъчни механизми в подкрепа на семействата, особено на тези с малки деца.**

## 3.2. Мерки с компенсиращ характер на Пазара на труда

### Възможни подходи и мерки за посрещане на демографските предизвикателства, свързани със застаряване и намаляване на работната сила<sup>19</sup>

Икономическите последици от застаряването на населението върху пазара на труда и неговото функциониране са многопосочни: очаква се да намалява количеството и качеството на труда; неблагоприятно ще бъде отражението и върху неговата цена, а оттам и върху конкурентоспособността на бизнеса и икономиката, качеството и производителността на труда; очакват се неблагоприятни промени в образователното равнище на работната сила, професионалните компетенции и адаптивност към промените и др.

**Демографските промени, застаряването и неравномерното териториално разпределение на населението изискват реструктуриране на икономиката и промяна в политиките за заетост и управление на човешките ресурси.**

Едно от най-големите предизвикателства в следващите десетилетия ще бъде осигуряване на възможност за приемане и посрещане на последствията от застаряване на работната сила и насърчаване на заетостта на възрастните хора.

Ако относително по-многочислената работна сила на по-висока възраст би имала **продуктивни работни места**, то това ще доведе до жизнен цикъл с положително салдо (намаляване на броя на зависимите). Такава ситуация благоприятства развитието, т.к. се разширяват възможностите за съхраняване и мултиплициране на инвестициите, и в същото време би могло, да се осигурява намаляване на някои разходи за образование. Намаляването на броя на зависимите ще позволи да се намали или освободи финансов ресурс за оптимизиране както на личните, така и на държавните инвестиции за подобряване на качеството на човешките ресурси.

**Осигуряването на продуктивни работни места**, особено за работната сила в по-високите възрастови групи (т.к. тя ще бъде по-многочислената в следващите десетилетия) може да се определи като „демографски прозорец“ или демографски дивидент. Подобен демографски дивидент могат да имат мерки за активизиране и включване на пазара на труда на големи социални групи, които са изпаднали в състояние на икономическа зависимост, поради безработица, ниско образование и квалификация, различна степен на увреждане, полагане на труд за гледането на други зависими членове в семейството и др.

**Използването на възможностите, които този „демографски „прозорец“ или демографски дивидент предоставя за икономически растеж и финансово стабилизиране на социалните системи, са свързани с:**

- **Предприемане на мерки в подкрепа на икономика, която създава производителни работни места за все по-застаряващото население в активна трудоспособна възраст;**
- **Осигуряване на пълна и производителна заетост за потенциалната работна сила.**

---

<sup>19</sup> В страни с устойчиво високо равнище на безработица, поради финансовата и икономическа криза, опасенията за недостатък/недостиг/свиване на размера на работната сила, могат да се възприемат като парадоксални. Въпросът за дефицита на работна сила в условията на намаляващо и застаряващо население е дългосрочен структурен проблем, но се оказва че той е често пренебрегван и изключван от политическия дневен ред. Недостиг на квалифицирана работна сила и в момента се наблюдава в такива държави като: Германия, Швеция, Чехия, Литва, Латвия, Полша, Румъния, САЩ, Китай и др. В страни с ниски равнища на доходи, недостигът на медицински специалисти, специалисти по дългосрочни грижи, инженерни кадри и др., и в момента е изключително висок (MOT).



**Проблем за използването този демографски дивидент се състои в дефицит на възможности за продуктивна заетост, вкл.: висока безработица; ниско равнище на квалификация на работната сила; висока заетост с нископроизводителен или непроизводителен труд; висок дял на неформалната заетост; ниски работни заплати, съобразно реалните потребности за нормално възпроизводство на работната сила.**

**Промененият и променящият се профил на работната сила на пазара на труда в резултат на демографските дисбаланси и застаряването на населението изисква спешен и неотложен преглед, и когато се налага - промяна и адаптиране на всички мерки и програми към новата ситуация, вкл.:**

**1. Използване на резерви за стабилизиране на пазара на труда и на работната сила чрез включване на невключени социални групи – младежи; възрастни в добро здраве; жени в определени възрастови групи; хора с увреждания, позволяващи полагане в определена степен на определен вид труд; роми; обезкуражени и др.**

**2. Повишаване на производителността на труда.<sup>20</sup> Такава мярка е в пряка зависимост от състоянието на икономиката и бизнеса; броя и качествата (образование, квалификация, умения, здравословно състояние и др.) на активното население в трудоспособна възраст; степента на равномерно териториално разпределение на населението и равномерно икономическо развитие на отделните региони на страната; наличие на психологически, икономически и финансови условия за повсеместно развитие на предприемачеството и иновациите; обща икономическа и фискална стабилност и др.**

**3. Повишаване на ролята, значението и относителния дял на доходите от труд в структурата на общите доходи.**

**4. Драстично ограничаване на дела на неформалната заетост за всички социални групи на пазара на труда, както и относителния дял на неформалната икономика в живота на страната.**

**5. Инвестиране и привличане на чуждестранни инвестиции във високо доходни и иновативни високо технологични бизнеси и сектори на икономиката с висока възвращаемост на инвестициите. Развитие на нови, перспективни бизнес направления и икономически сектори, допринасящи за екологичното равновесие и развитие на технологиите, развитие на т.нар. „сребърна икономика”, поощряване на разкриването на „бели” и „зелени работни места” и др.**

**6. Разширяване на дела на учещите през целия живот и превръщането на ученето през целия живот в елемент на националната народопсихология и култура.**

**7. Адаптиране на учебните програми във всички степени на образователната система към изискванията на добрата бизнес-практика и постигането на конкретни практически социални, икономически и финансови ползи и резултати.**

**8. Разработване на дългосрочна политика за намаляване на младежката емиграция и за разумно привличане на имигранти.**

**9. Недопускане на дискриминация на работното място.**

---

<sup>20</sup> Повишаването на производителността на труда не е лека задача. Например при Япония, която е една от най-развитите икономики и същевременно най-бързо стареещата страна в света, според разчети на ООН, при всички други равни условия, Япония трябва да осигури повишаване на производителността на труда с 2.6% на година, за да съхрани ежегоден ръст на доходите на човек от населението с 2% в течение на следващите 50 години и да компенсира негативните последици от намаляването на трудоспособното население. Т.е. за преодоляване на засилващите се последици от застаряването на населението при Япония ще се наложи обезпечаване на увеличаване на темповете на ръст на производителността на труда с повече от 80%. Трябва да се отчита и това, че застаряването на населението не се отразява пряко върху производителността. Тя е висока или ниска в зависимост от степента на повишаване на знанията, иновациите, въвеждането на иновативни методи за работа и нови технологии. Въпреки, че иновациите и творческия подход се считат за характеристика повече на младите хора, те напълно могат да бъдат съотносими и към по-възрастните.

**10. Поддържане на джендър баланс по отношение на заетостта и заплащането,** равно заплащане за равен труд, равни възможности за кариерно развитие и израстване в професията и на работното място, равно третиране на жените и мъжете на пазара на труда.

**11. По-активно въвеждане на гъвкави форми на труд, заетост и заплащане на труда за всички възрастови групи, но при пълна заетост<sup>21</sup>.**

**12. Създаване на обществена чувствителност и умения за управление на възрастта на работната сила, както в държавната администрация, така и в частния сектор.** Насърчаване на въвеждането в предприятията на стратегии за управление на възрастта, които ще засилят тяхната конкурентноспособност, като използват опита и конкретните качества на възрастните работници.

**13. Предприемане на дейности за приспособяване на работната среда към потребностите на по-възрастните работници.** Повишаване на нивата на заетост на възрастните работници чрез подобряване на условията на труд, приспособяване на работните места, инвестиране в ученето през целия живот и премахване на пречките пред заетостта, включително тези, които са свързани с дискриминация, въвеждане на устойчиви мерки и програми за поддържане на активен живот на възрастните хора на пазара на труда и др.

**14. Подобряване на здравната профилактика и на достъпа до здравни услуги по месторабота и местоживеене.**

**15. Усъвършенстване на трудовото законодателство и на нормативната база за гарантиране на активен живот на възрастните хора на пазара на труда в контекста на Европейската година на активния живот на възрастните хора и солидарността между поколенията – 2012.**

**16. Развиване на механизма „Корпоративна социална отговорност“.**

### **3.3. Мерки с компенсиращ характер в Пенсионно-осигурителната система**

Демографските тенденции, свързани със застаряването на населението водят до **значително увеличение на публичните разходи за пенсии**. Реформите в пенсионната система обаче, могат да доведат до положителни резултати по отношение на устойчивостта на публичните финанси – чрез въвеждане на по-строги изисквания за получаване на пенсия от държавното обществено осигуряване, чрез разумно повишаване на пенсионната възраст и/или стажа, чрез ограничаване на достъпа до схеми за ранно пенсиониране и др.

Планирани в рамките на дълъг период, тези реформи се очаква да доведат до по-голямо участие на трудовия пазар на по-възрастните работници, като това може да бъде и в резултат на по-стабилната връзка между пенсиите и вноските за пенсии, което представлява допълнителен стимул за по-дълго оставане на пазара на труда.

Реформите водят и до **все по-малък дял на пенсиите от държавното обществено осигуряване като част от общите пенсии**. Това е възможно да бъде осъществено чрез много механизми, включително промени в индексацията на пенсиите, които в някои държави водят до по-бавно нарастване на пенсии от заплати.

Успоредно с реформите на публичните пенсионни системи, са необходими мерки за подобряване на функционирането или усъвършенстване на **допълнителните пенсионни схеми**.

---

<sup>21</sup> Гъвкавата система на заплащане на труда изисква включване в структурата на работната заплата на повече променливи компоненти, например – премиални и др. Препоръчва се съотношението между максимална и минимална работна заплата да продължава да намалява и да е по-ниско от 1.5., на първо място за работни места, ценността на които нараства за сметка на повишаване на производителността и квалификацията на работниците (МОТ).

**Поради трайната тенденция на застаряване на населението, неминуемо е в бъдеще да се очаква значително увеличение на разходите за пенсии. Следва да се има предвид, че предприеманите реформи и мерки за финансово стабилизиране на пенсионната система са важни за подобряване на стандарта и на качеството на живота не само за настоящите, но и за бъдещите пенсионери.**

Поради трайната тенденция на спад в раждаемостта; тенденцията на нарастване на очакваната продължителност на живота при раждане; тенденцията на нарастване на продължителността на живота след навършване на 65 годишна възраст на населението; тенденцията на запазване на по-бързия темп на нарастване на населението във високите възрастови групи в сравнение с населението в младежките възрастови групи, т.е дори само по обективни демографски причини, се очаква в дългосрочен план дефицитът в Пенсионната система да продължава да се възпроизвежда и в следващите години.

Увеличаването на очакваната продължителност на живота при раждане, както и увеличаването на продължителността на активния трудов живот и трудова заетост в добро здраве, създават „демографски прозорец” или демографски дивидент, свързан с подобряване на възможностите за нарастване на държавни и частни спестявания и натрупване на капитал за „старини”.

Пречки пред използването на този „демографски прозорец” са: намаляване на общата численост на работната сила; ниски заплати; ниски осигурителни ставки; висок относителен дял на неформалната заетост и на неформалната икономика; деформирано разпределение и преразпределение на публичните и частните финанси чрез системата на социалните плащания и др.

Управлението на дефицита в Пенсионната система, поради намаляването и застаряването на населението, е възможно да бъде постигано чрез широк обществен консенсус относно приемането на дългосрочни и устойчиви мерки, които да гарантират справедливост за всички социални групи и солидарност между поколенията.

В резултат на множество разработки, анализи, прогнози и обсъждания, са идентифицирани следните възможности за използване на т.нар. „демографски прозорци” или демографски дивиденти в Пенсионната система:

- 1. Въвеждане на оценка на въздействието на състоянието, мерките и програмите на Пазара на труда върху Пенсионната система в дългосрочен план.**
- 2. Въвеждане на оценка на въздействието на политиката по доходите върху Пенсионната система и идентифициране на възможности за ограничаване на риска за изпадане в бедност на възрастните хора в дългосрочен план.**
- 3. Въвеждане на оценка на въздействието на мерките и програмите в системата на Здравеопазването върху Пенсионната система.**
- 4. Строго обвързване на всички видове разходи на Пенсионната система с осигурителния принос на осигуряваните въз основа на обстоятелствен анализ и широк обществен консенсус.**
- 5. Оптимизиране на приходите в Пенсионната система чрез преглед и анализ на всички действащи механизми за това. Ограничаване на нерегламентирания трудов пазар и нерегламентираната трудова заетост, с оглед защита правата на заетите и осигуряване на по-високи приходи за пенсионната система.**
- 6. Постепенно и планово освобождаване на Пенсионната система от неспецифични разходи, съобразно осигурителния принос на осигуряваните и при широк обществен консенсус.**

7. Въвеждане на нови форми за покриване на осигурителни рискове при постигане на широк обществен консенсус.
8. Укрепване на Втори и Трети допълнителен пенсионен стълб. Прилагане на строг финансов контрол върху спестяванията на хората за „старини“.
9. Укрепване на Фонд „Сребърен“ за стабилизиране на Пенсионната система и за посрещане на демографските предизвикателства в дългосрочен план.
10. Постигане на приемлив и устойчив баланс между продължителността на трудовия живот и времето, прекарано в пенсия чрез мотивиране на имащите право на пенсия да продължат активния си трудов живот, ако работоспособността и здравословното им състояние позволяват това, като специално внимание се отдели на хората, които са се пенсионирали по-рано.
11. Създаване на предпоставки за мобилност между пенсионните системи на страните членки на Европейския съюз.
12. Подобряване информираността на гражданите за характеристиките и значението на пенсионната система с цел повишаване на доверието на всички групи от населението към пенсионната система.
13. Осигуряване на гъвкавост при пенсиониране в съчетание с легална трудова заетост.
14. Увеличаване на поощренията за заетост за възрастните хора.

### **3.4. Мерки с компенсирателен характер в системата на Дългосрочните грижи**

За все по-застаряващото население ще бъдат необходими и все по-високи публични разходи за **дългосрочни грижи**, тъй като възрастните и най-възрастните ще съставляват най-бързо растящата социална група в обществото в бъдеще.

Понастоящем грижите за възрастни хора с нарушено и тежко здравословно състояние се предоставят в много голяма степен неофициално от роднини, което се отразява на качеството на заетостта. Промените в структурите на семействата, все по-активното участие на жените на пазара на труда и все по-голямата географска мобилност, следва да доведат до намаляване на неофициалните грижи и до тяхната професионализация. За държавите, в които официалните системи за полагане на грижи са по-слабо развити, очакваното увеличение на публичните разходи за дългосрочни грижи може да подцени бъдещия натиск върху публичните финанси, в резултат на вероятната потребност от повече официално предоставяне на грижи.

Поради трайните негативни демографски тенденции: спад в раждаемостта; нарастване на очакваната продължителност на живота при раждане; нарастване на продължителността на живота след навършване на 65 годишна възраст на населението; запазване на по-бързия темп на нарастване на населението във високите възрастови групи в сравнение с населението в младежките възрастови групи и др. **очакванията са по-бързо нарастване на потребностите от дългосрочни грижи от възможностите на публичните финанси да ги покрива и да ги финансира.** Поради свиването и намаляването на работната сила в следващите десетилетия, се очаква да нараства търсенето на дългосрочни грижи извън семейните, роднинските и неформалните структури и трансфери. Това означава дългосрочните грижи да „излязат“ от неформалната сфера на социалните и семейни отношения за взаимопомощ и грижа и да се професионализират с всички последствия, произтичащи от това, както за потребителите на тези услуги, така и за предоставящите ги.

**Очакванията са цените на дългосрочните грижи и услуги за възрастни хора рязко да нарастват, което може да се окаже непосилно за много потенциални бенефициенти и семейства, да ги ограничи в достъпа им до услуги или да ги обрече на риск от дълготрайно обедняване.**

Необходимо е да бъдат предприемани иновативни подходи и да бъдат взимани иновативни управленски решения за намаляване на натиска на нарастващите потребности от дългосрочни грижи върху публичните финанси, например чрез:

1. Създаване на подходяща рамка и условия за мобилизиране на потенциала на възрастните хора.
2. Осигуряване на подходящо обучение за персонала за полагане на грижи.
3. Децентрализиране и диверсифициране на полагането на дългосрочни грижи.
4. Развитие на т.нар. „сребърна икономика“.
5. Разработване и усъвършенстване на стандарти за полагане на дългосрочни грижи.
6. Обсъждане и приемане на най-добър модел за финансиране на дългосрочните грижи, вкл. чрез постепенно въвеждане на доброволно и задължително застраховане за риска „достойни старини“.
7. Развитие на социалните услуги и на дългосрочните грижи в семейна или в среда близка до семейната.
8. Развитие на публично-частното партньорство при предоставяне на социални услуги за възрастни хора.
9. Развитие на доброволчеството при предоставяне на услуги за възрастни хора.
10. Използване на потенциала на българските читалища за повишаване на информираността и за улесняване на достъпа на възрастните хора до институциите и до обществените услуги.
11. Насърчаване на инициативи за укрепване на солидарността между поколенията като един от основните фактори за засилване на социалното сближаване и развитието на култура на участието, в която се включват жени и мъже от всички възрасти;
12. Инвестиране в развитието на подходяща инфраструктура за предоставяне на услуги за възрастни, вкл. на т.нар. „отворени комплексни центрове за възрастни хора“, прилагане на клъстерен подход и др.

### **3.5. Мерки с компенсирателен характер в системата на Образованието**

По отношение на разходите, свързани с **публичното образование**, въпреки очаквания все по-малък брой на деца през следващите десетилетия, за постигането на целите на Националната концепция за насърчаване на активния живот на възрастните хора (2012-2030г.), както и за постигането на съществено подобрене на качеството на образованието за всички възрасти, **в бъдеще се очаква да бъдат необходими повече разходи за образование.**

**Инвестициите в човешкия капитал и в работната сила, съставена от младежи и възрастни, ще бъдат жизненоважни за бъдещия растеж на производителността при намаляващо и застаряващо население и намаляваща работна сила.**

**От гледна точка на демографските предизвикателства и на смекчаване на икономическите и фискални последици от застаряването на населението, ключови ще бъдат:**

1. Разработване и реализиране на цялостна концепция, стратегия и на оперативни планове за учене през целия живот за всички възрасти.
2. Разработване и прилагане на строги механизми за ограничаване на отпадането на децата от всички степени на образователната система.
3. Оптимизиране на учебните програми и на учебния материал с оглед на намаляване на времето на пребиваване в образователната система на децата и младежите, без това да се отразява на техните знания и подготовка.

#### **4. Разработване на учебни програми за придобиване и усвояване на нови знания и умения на поколенията на възраст 50+ години, съобразени с потребностите на бизнеса и на пазара на труда.**

### **3.6. Мерки с компенсиращ характер в системата на Здравеопазването**

Застаряването на населението оказва много сериозни обществени и икономически последици върху здравната система. По-високите разходи са предизвикани не от самото застаряване на населението, а от нездравословното остаряване. За да се намали негативното влияние на стареенето на населението върху здравната система, възрастните хора трябва да останат по-дълго време здрави и пълноценни за техните семейства и общности.<sup>22</sup>

Все повече на преден план се поставя потенциалът на възрастните хора и се подчертават възможностите, които предлага едно застаряващо общество и по точно едно здравословно застаряващо общество. На застаряването на населението не се гледа само като обременяване на обществото като цяло, а и на социалните и здравните системи в частност. Този негативен поглед започва постепенно да се променя. Здравословното остаряване на възрастните хора е основна предпоставка, за да се видят положителните аспекти, които носи демографската промяна, както за възрастните хора, така и за цялото общество. От значение е и пълноценното използване на опита на възрастните хора.

През ноември 2011 г. Европейската комисия прие **Третата многогодишна програма Health for Growth (2014-2020 г.)**, която има за цел да отговори на икономическите и демографските предизвикателства на здравните системи в отделните страни и да създаде условия за продължителна активност в добро здраве на гражданите. Освен това, през 2011 г. бе стартиран пилотен проект **European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing**. Неговата главна цел е до 2020 г. средната продължителност на живота в добро здраве в ЕС да се удължи с две години.

Европейската комисия работи също така активно, за развитието и прилагането на други политики и мерки, насочени към достойно остаряване в добро здраве и подпомага страните - членки при подобряване на ефективността на техните здравни системи.

Основополагащият документ Стратегия Европа 2020 насърчава по-дълг активен и достоен независим живот в добро здраве с цел допринасяне за по-висока обществена производителност на труда и по-голяма икономическа конкурентоспособност. Това следва да бъде постигнато с иновативни подходи и мерки в секторите на здравните и социалните услуги, както и постигането на условия за безопасност и работа, които да са съобразени с възможностите на възрастните хора.

**Бързото нарастване на възрастното население поставя поредица от въпроси, свързани с необходимостта на нарастване на публичните разходи за здравеопазване, поради очакванията за по-интензивно и по-продължително използване на медицинските услуги.**

Демографското развитие изисква системата на здравеопазването, здравните и другите съпътстващи услуги да бъдат така развити, че тяхната организация и капацитет да съответстват на нуждите на възрастните хора. Всички нуждаещи се от грижи лица трябва да получат услуги, необходими за запазване на тяхното здраве, самостоятелност и достойнство.

---

<sup>22</sup> Сборник „Иновативни подходи за насърчаване на здравословен, активен и достоен живот на възрастните хора, издание на МТСП, София, 2013 г. (стр.103-110).

Всички групи от населението, независимо от възраст, пол, финансов статус и местоживеене следва да имат равен достъп до висококачествени здравни услуги (включително, превенция, лечение, рехабилитация и палиативни грижи).

За да се намали негативното влияние на демографските промени върху здравната система и да се усети положителното им влияние върху други сфери, като икономическата и социокултурната сфера, е необходимо да се инвестира в качествени здравни услуги и здравни технологии за ранна диагностика и лечение на заболяванията, както и в превенцията, възпитаване на здравословен начин на живот и профилактика на болестите сред населението. Воденето на здравословен начин на живот и ранната диагностика на заболяванията позволява на хората да останат в добро здраве и да бъдат продуктивни за по-дълго време. Обновяването на технологиите и въвеждането на новоразработени и по-ефикасни методи за ранна диагностика и лечение, в краткосрочен план са основен фактор за нарастването на разходите в системата на здравеопазването, но в дългосрочен план използваният целесъобразно технически и технологичен ресурс може да доведе до икономии на разходи.

### **3.7. Мерки с компенсирателен характер по отношение на неравномерното териториално разпределение на населението**

**Ограничаването на диспропорциите в териториалното разпределение на населението и обезлюдяването в някои региони и селата** изисква мобилизиране на сериозни институционални и организационни ресурси, насочени към оптимизирането на жилищната политика, градоустройствените планове, инфраструктурата и др. Осъществяването на този приоритет е неразривно свързано със засилването на ролята на регионалната политика и обвързване на плановете за регионално развитие с нормализирането на вътрешно миграционните процеси. Конкретните мерки в това отношение включват:

1. Намалване на регионалните диспропорции чрез децентрализация и създаване на регионален капацитет за динамично икономическо развитие.
2. Възраждане на селските райони - **състоянието на българското село изисква създаването на алтернативна заетост на основата на природните ресурси, туризма, местните услуги. Решенията трябва да се търсят и в подобряване на достъпа за работа в близките градове, което да задържи населението в селските райони и да ги превърне в привлекателно място за работа и живот.**
3. Мобилизиране на регионалните и местни институционални възможности и ресурси в изпълнение на политиката за регионално развитие.
4. Рационално разпределение на местни (локални) инфраструктури и услуги за осигуряване на балансиран растеж на регионите, въвеждане на клъстерен подход за развитие на икономиката и бизнес средата.
5. Провеждане на диференцирана регионална политика в изостаналите райони.
6. Разработване на цялостна програма за икономическо и социално развитие на пограничните и полупланинските райони, в която водещо място да заемат привличането на инвестиции и развитието на трансгранично сътрудничество между населените места от двете страни на границите.
7. Развитие на устойчиви, динамични и сплотени градски центрове, свързани помежду си и допринасящи за благосъстоянието на заобикалящите ги по-слабо урбанизирани територии.
8. Оптимизиране на концентрацията на населението в големите градове и столицата.
9. Разработване на програма за решаване на проблема с “гетоизацията” чрез създаване на градоустройствени планове в кварталите с концентрация на бедност, рехабилитация на тези квартали, осигуряване на техническа инфраструктура и др.

10. Устойчиво подобряване на жилищните условия за ромите чрез гарантиране на изпълнението на планове за действие и програми за подобряване на жилищните условия на ромите.

11. Насърчаване на заетостта и инвестициите в селските райони с цел задържане на младите хора и преодоляване на тенденцията на застаряване на населението в тях.

12. Подобряване на транспортната, търговската, социалната и други обслужващи инфраструктури на селските и пограничните райони за задържане на населението в тях.

13. Обвързване на концесионирането с устойчив принос за развитието на територията, инфраструктурата и населението.

14. Опазване и поддържане на екологична и ергономична среда за живот.

15. Разработване на областни и/или общински демографски стратегии, съобразно спецификите на демографското развитие на населението.

16. Разработване на дългосрочен план за реновиране и използване на сградния фонд в региони и райони със значително намаляване на броя на населението и с тенденции към обезлюдяване; разработване на пилотни проекти за изграждане на териториални комплекси за възрастни хора.

## **4. ПРЕПОРЪКИ ЗА ПОДОБРЕНИЯ НА ДЪРЖАВНАТА ДЕМОГРАФСКА ПОЛИТИКА**

### **4.1. Идентифициране на силните страни**

**Платформата за осъществяване на демографската политика в България** в стратегически и оперативен аспект е поставена на системна, широка междусекторна основа и се основава на принципите за хоризонтално въздействие и прилагане на интегриран подход. Сред силните страни е наличие на капацитет на Министерството на труда и социалната политика за формиране и координиране на демографската политика, поради следните обстоятелства:

- Наличие на широко консенсусен стратегически документ, изпълняван чрез оперативни годишни планове и отчети с аналитичен характер, приемани от Министерския съвет.
- Разработена оперативна матрица за планиране и отчитане на демографската политика.
- Използване на подход, който е реалистичен, единствено възможен за постигане на реални резултати и е съобразен с европейските насоки и националните специфики в областта на демографското развитие на населението.
- Разписани функции на отговорните ведомства и институции.
- Разписани възможности и съществуващи „демографски прозорци“ с мерки за смекчаване на натиска от застаряването на населението върху публичните финанси и социалните системи.
- Разписани насоки за адаптиране на секторните политики към демографските предизвикателства и застаряването на населението с хоризонт до 2030 г.
- Разработена и поддържана Система от комплексни показатели и над 500 прости индикатори за мониторинг и отчитане на изпълнението на демографската политика, съчетаваща данни от национална статистика, административна статистика и социологически и интердисциплинарни проучвания.
- Действаща Междуведомствена работна група по демографските въпроси към министъра на труда и социалната политика, чийто състав ежегодно се актуализира.
- Изградено устойчиво взаимодействие и координация с държавни институции, социални партньори, неправителствени организации, БАН, БЧК, общини и др.



- Съхранено и добре функциониращо административно звено и административен капацитет в МТСП за ефективна междуведомствена координация на демографската политика.
- Изграден авторитет на МТСП в областта на демографската политика с устойчиви контакти и отношения с Европейската комисия, Фонда за население към ООН, Икономическата комисия за Европа към ООН и др.
- Постигнати подобрения на някои от ключовите демографски показатели за периода 2006-2010 г. и др.

## 4.2. Идентифициране на слабите страни

### **Допуснати отстъпления от последователно провеждане на демографска политика и изпълнение на демографската стратегия**

**След промените през 1989 г., за провеждането на системна демографска политика започва да се мисли едва през 2005/2006 г., т.е. близо 16 години, балансираното демографско развитие на населението е било управленски negliжирано.**

**В годините на прехода са закрити и са реструктурирани, по неотговарящ на обществените потребности начин, институтите по демография и по социология към БАН (демографията механично е обединена с психологията, а не със социологията, така че обединяването на възможностите на инструментариума на двете науки да доведе до по-надежден научен продукт и ползи за обществото от гледна точка на неговото по-балансирано демографско развитие).**

**Демографската политика не е била сред приоритетите през последните четири години.** През месец май 2011 г. в Министерството на труда и социалната политика са закрити две ключови за стратегическото демографско развитие на България специализирани дирекции: дирекция „Демографско развитие, етнически въпроси и равни възможности” и дирекция „Миграция и интеграция”. Едновременно с това, съществуващият към Министерския съвет Национален съвет по етническите и демографските въпроси е реструктуриран и от неговите функции са извадени демографските въпроси. Negliжирането на демографската политика е съпроводено и с negliжиране на политиката за децата и семействата.

Все още **официална статистика за семействата** се продуцира от НСИ през период от 10 години – т.е. по време на официалните преброявания на населението, което е недостатъчно за целите на провеждане на обоснована текуща политика за децата и семействата. Проблеми съществуват и с продуцирането на единна статистическа информация за миграциите, по което в момента се работи в НСИ.

Предвид на **чести промени в административните структури на отговорните институции**, има текучество сред членовете на Междуведомствената работна група по демографските въпроси към министъра на труда и социалната политика. Ежегодно, след актуализиране на състава и членовете на тази група, възниква необходимост от провеждане на ново обучение на нови експерти за изграждане на административен капацитет за работа по изпълнение на хоризонталната и междусекторна демографска политика.

Подготовката на досегашните 7 годишни междусекторни оперативни планове и на 6-те годишни междусекторни оперативни отчета с аналитичен характер, среща допълнителни трудности, свързани с **непълна административна статистика** на отговорните ведомства; **проблеми с идентифицирането на бюджета на всяка мярка на годишна база**, а това поражда проблеми и затруднения в оценката на ефективността на мярката и на

съотношението **разходи-ползи**, както и за идентифициране на годишните бюджетни и извънбюджетни разходи за изпълнение на демографската стратегия и политика.

### **4.3. Конкретни предложения за подобрения**

От гледна точка на рационалното посрещане на негативните, дългосрочни и тежки демографски трансформации, от ключов характер ще бъде бързината и умението на България да приложи интегриран подход и да мобилизира своите икономически, човешки, административни и финансови ресурси за предприемане на свързани мерки за забавяне на негативните демографски тенденции и за по-балансирано демографско развитие на населението.

Констатираните и системно описани демографски проблеми и предизвикателства изискват спешно и неотложно прилагане и развиване на държавната демографска политика, насочена към смекчаване на деструктивните социални, икономически и фискални въздействия на застаряването и намаляването на населението, във всички сектори и политики.

Спешно и неотложно е предприемането на мерки за адаптиране на социалните системи и на икономиката на страната към демографските предизвикателства.

#### **УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ, УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,**

В управленската практика са известни няколко основни подхода за разрешаване на социални проблеми: финансов, икономически, административен.

**Предложенията в настоящия доклад са базирани главно върху административния подход като най-икономичен в условия на строга фискална дисциплина и разумно разходване на наличния финансов ресурс на държавата.**

**С цел реабилитиране на административния статут на демографската политика и за реализиране на мерки и подходи, заложи в действащите стратегически демографски документи, но все още останали неадресирани по подходящ административен начин, внасям за обсъждане от Министерския съвет следните конкретни предложения:**

1. Да бъде възложено на министъра на труда и социалната политика да **подготви проект на ПМС за създаването на Национален съвет по демографска политика към Министерския съвет** на ниво заместник-министри, чиято работа да се администрира от Министерството на труда и социалната политика. Създаването на такъв Съвет ще доведе до подобряване на практическата координация между министерствата и синхронизиране на усилията за изпълнение на демографската политика.

2. Да бъде възложено на министъра на труда и социалната политика да **организира разработването на Методика за въвеждане на оценка на въздействието върху демографското развитие на населението на всички нормативни актове, приемани от Министерския съвет** (оценка на въздействието най-общо върху раждаемостта, смъртността, механичното движение и териториалното разпределение на населението, качеството на развитие на човешките ресурси, вкл. здравен статус, образование, заетост, жилищни условия, доходи, достъп до социални услуги, равни възможности и др.). Методиката ще предложи и механизъм за извършването на подобна оценка.

3. Да бъде възложено на министъра на труда и социалната политика да **организира работата по актуализиране на Системата от показатели и индикатори за мониторинг на изпълнението на демографската стратегия** и оперативните планове във връзка с

въвеждани в Европейския съюз нови показатели, индикатори и измерители (например Индекс за активния живот на възрастните хора и др.). Това ще ограничи хипотетичната възможност за допускане на подвеждащи измервания на демографските процеси, които биха могли да доведат и до предприемане на неподходящи политики.

4. **Да бъде доразвит Националният механизъм за реализиране на демографската политика чрез създаване на фокусни точки в централната и в областните администрации** - с промяна в длъжностни характеристики на конкретни експерти и включването им като постоянни членове в действащата Междуведомствена работна група по демографските въпроси към министъра на труда и социалната политика. По този начин ще бъде осигурен синхрон в работата на централната и на областните администрации по изпълнение на демографската стратегия.

5. **Да бъде възложено на министъра на труда и социалната политика да осигури необходимия административен ресурс в Министерството на труда и социалната политика** за изпълнение на дейностите по администриране на Националния съвет по демографската политика към Министерския съвет, координирането на Междуведомствената работна група по демографските въпроси, поддържането на База данни чрез Системата от индикатори и показатели за изпълнение на демографската стратегия, осъществяване на текущ мониторинг и подготовка на демографски отчети, становища и доклади за нуждите на Министерския съвет.

6. **Да бъдат използвани в максимална степен възможностите на Европейските инвестиционни и структурни фондове за изпълнение на мерките от демографската стратегия и за кръстосано финансиране на междусекторни национални програми за демографско развитие на населението**, като например: Национална програма за насърчаване на активен живот на възрастните хора, Национална програма за интегриране на роми или други рискови групи и др.

В заключение бих искал да подчертая, че в демографски план намаляването и застаряването на населението се очертава като дълготраен и необратим социален процес за България, затова и отговорът на това предизвикателство следва да се насочи не просто към механична промяна на основни демографски показатели, а към прилагане на мейнстриймнинг подход и развитие на интегрирана политика, насочена към мобилизиране и пълноценно използване на възможностите на наличните човешки ресурси, и целенасочено инвестиране в повишаване на качеството на човешкия капитал.

Балансираното демографско развитие на населението в страната ни е национален и социален приоритет от огромно значение, изискващ максимална концентрация на усилията и провеждане на активна, целенасочена и последователна правителствена политика, както и обединение и координиране на действията на органите на властта, институциите и структурите на гражданското общество на централно, регионално и местно ниво.

Обществото следва да бъде подготвено да приеме намаляването и застаряването на населението като неизбежна даденост през следващите десетилетия, в които институциите ще трябва да концентрират усилията си и да се изправят достойно пред целия набор от промени, които съпътстват този процес.

В духа на съвременните европейски тенденции и разбиране, институциите в България следва да възприемат позитивен подход към това явление и по този начин да намират не само най-верният път към справяне с възникващите проблеми, но и да превръщат предизвикателствата в нови възможности за общественото развитие.