

به نام خداوند جان و خرد

سیاست‌های کلی جمعیت در ایران؛ چالش‌ها و راهکارها

محمدجلال عباسی شوازی، استاد جمعیت‌شناسی دانشگاه تهران و رئیس انجمن جمعیت‌شناسی ایران

۲۷ اردیبهشت ۱۳۹۹

جمعیت، تحولات و پیامدهای آن موضوعی استراتژیک و نیازمند سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت و درازمدت است. با توجه به روند کاهشی رشد جمعیت و پیامدهای آن از جمله کاهش جمعیت نیروی کار (سنین ۱۵ تا ۶۴ سال) و سالخوردگی جمعیت دردهه‌های آینده، سیاست‌های کلی جمعیت در ۳۰ اردیبهشت سال ۱۳۹۳ توسط رهبر معظم انقلاب ابلاغ شد. این سیاست‌ها به ضرورت افزایش جمعیت و ابعاد مختلف جمعیت از جمله فرزندآوری، تسهیل ازدواج و تحکیم خانواده، بهداشت باروری، ترویج سبک زندگی ایرانی-اسلامی، توانمندسازی جوانان، تکریم سالمندان، تقویت مولفه‌های هویت بخش ملی، محیط زیست، آمایش سرزمین و رصد تحولات جمعیتی توجه نموده است، که اجرای بهنگام و مستمر آنها می‌تواند به افزایش کمی و کیفی جمعیت منجر شود. اکنون در آستانه روز ملی جمعیت، سوال این است که روند اجرائی شدن سیاست‌های کلی جمعیت در سالهای اخیر چگونه بوده است؟ تحقق اهداف سیاست‌های جمعیتی که همان افزایش رشد جمعیت با در نظر داشت ابعاد کیفی چگونه امکان‌پذیر است؟ و در نهایت، چه راهکارهایی برای نهادینه شدن سیاست‌ها و برنامه‌های جمعیتی در کشور وجود دارد؟ در این مقاله به اختصار به سوالات فوق پرداخته می‌شود.

۱. در سال‌های اخیر، پس از ابلاغ سیاست‌های کلی جمعیت، نهادها و سازمانهای سیاست‌گذاری، اجرایی و مراکز علمی گامهایی در جهت تبیین، برنامه‌ریزی و اجرای این سیاست‌ها برداشته‌اند. مراکز و مراجع رسمی آمار، تغییرات جمعیتی را برای شناخت درست پویایی جمعیت رصد کرده‌اند، و مراکز پژوهشی مطالعات و گزارشهایی در مورد وضعیت جمعیت و ابعاد آن تدوین کرده، و انجمن جمعیت‌شناسی ایران نیز با همکاری سایر مراکز علمی و اجرایی نشست‌های تخصصی در راستای شناخت عمیق‌تر تحولات جمعیتی و یافتن راهکارهای علمی و عملی برای تحقق اهداف سیاست‌های کلی جمعیت برگزار کرده‌اند. بررسی ادبیات عمومی، رسانه‌ای و ملی بیانگر این است که گفتمان "کنترل جمعیت" به "افزایش جمعیت و فرزندآوری" در سطح خرد و کلان تبدیل شده و موضوع "جرائی" به "چگونگی اجرا شدن" سیاست‌های جدید جمعیتی تغییر یافته است. علیرغم این تغییر گفتمان، به دلیل عدم مدیریت هماهنگ و همچنین کافی نبودن بسترهای اقتصادی، اجتماعی و مدیریتی لازم، اجرای سیاست‌های جمعیتی به کندی صورت گرفته و فرایند دستیابی به اهداف سیاست‌های جمعیتی به کندی پیش رفته است. از اینرو، آسیب‌شناسی این کندی روند، برای تدوین برنامه‌های جمعیتی ضروری است.

۲. افزایش فرزندآوری یکی از مولفه‌های اصلی سیاست‌های کلی جمعیت است. عوامل مختلفی در تغییر رفتار باروری زوجین موثرند که با سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی می‌توانند هدف افزایش باروری در سیاست‌های جمعیتی را امکان‌پذیر کنند. در ادامه به چند عامل مهم که به افزایش باروری کمک می‌کنند، به اختصار پرداخته می‌شود.

ترویج و تسهیل ازدواج جوانان: تجربه کشورهایی که باروری زیر سطح جانشینی را تجربه می‌کنند نشان داده است که تأخیر ازدواج به دو صورت افزایش سن ازدواج و افزایش میزان مجرد در سنین مختلف در پائین بودن سطح باروری آنها نقش مهمی داشته است. به عنوان مثال، حدود ۷۰ درصد از پایین بودن سطح باروری در کشورهای آسیای جنوب شرقی از جمله ژاپن، کره جنوبی، سنگاپور و هنگ کنگ ناشی از افزایش سن ازدواج و بالا بودن درصد افراد ازدواج نکرده به ویژه در سنین زیر ۳۰ سال است. اهمیت و تاثیر ازدواج بر باروری در کشورهای اسلامی که فرزندآوری در کانون ازدواج شکل می‌گیرد، به مراتب می‌تواند بیشتر باشد، و در صورت تاخیر و افزایش بیشتر سن ازدواج، باروری ممکن است به سطح پایین‌تر از حد فعلی سوق پیدا کند. از اینرو، حمایت‌های جامع و مستمر برای

تسهیل «ازدواج بهنگام»، تشکیل و تحکیم خانواده را برای دست یافتن به باروری خواسته افراد تضمین می‌کند. همین جا لازم است تاکید شود که ازدواج های زودرس و پایین تر از سن عقلی، بر خلاف تصور عامه، به افزایش میزان باروری نمی انجامد بلکه به خاطر ناپایداری، غالباً به آسیب های اجتماعی منجر می شوند.

نیاز به حمایت در شرایط شوک های اقتصادی: معمولاً زمانی که جامعه با شوک های اقتصادی و بحران های روحی- روانی همانند دوران فعلی همه گیری کرونا روبروست، رفتارهای جمعیتی افراد و خانواده ها در زمینه ازدواج و فرزندآوری تحت تاثیر قرار می گیرد، و هراس از آینده مبهم ممکن است باعث احتیاط یا تاخیر در تصمیم گیری برای تشکیل خانواده و یا فرزندآوری شود. تاثیر این شوک های اقتصادی حتی در کشورهایی که از سیستم رفاهی جامع و کارآمد برخوردارند نیز قابل توجه است.

با عنایت به شرایط اقتصادی کشور، ارائه حمایت های مادی و معنوی که به نحوی در ذهن و رفتار جوانان احساس امنیت اقتصادی و اجتماعی ایجاد کند بسیار مثمرتر خواهد بود. بدیهی است «اشتغال پایدار» بهترین گزینه تضمینی و چتر اقتصادی برای خانواده ها است و گسترش کمی و کیفی بیمه ها و نظام تامین اجتماعی را محقق می نماید که بزرگترین کمک مالی به خانواده ها در التهابات و شوک های اقتصادی است. به عبارتی، اشتغال پایدار مقدم بر ازدواج و مقدمه فرزندآوری است. نظریات جمعیت شناسی حاصل از مطالعات تجربی استدلال می کنند که فشارهای اقتصادی و یا اجتماعی بر خانواده ها می توانند موجب کاهش همزمان میزان باروری در همه گروه های سنی شود، در حالی که کاهش یا افزایش باروری در سنین خاص از تأخیر باروری و یا جبران باروری تأخیری تأثیر می پذیرد. مولید ثبوتی و نتایج سرشماری ۱۳۹۵ حاکی از افزایش اندک باروری در برخی از گروه های سنی و باروری کل در نیمه اول دهه ۱۳۹۰ بود، که بخشی از آن جبران باروری تأخیری در دهه قبل، و بخشی نیز حاصل گفتان سازی در راستای سیاست های افزایش باروری بوده است. با این حال، مقایسه میزان های باروری در سال های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸ نشان می دهد که باروری در همه گروه های سنی روند کاهشی داشته، که این نیز مؤید تاثیر شرایط مقطعی از جمله شرایط اقتصادی بر باروری است. پیام اصلی تغییرات مقطعی باروری این است که سیاست های حمایتی اشتغال و ازدواج بایستی نهادینه شوند تا رفتار باروری زوجین با بهره مندی از این حمایتها، کمتر تحت تاثیر شرایط مقطعی قرار گیرد.

با توجه به افزایش زنان تحصیل کرده دانشگاهی و تغییراتی که در نگرش خانواده ها نسبت به اشتغال زنان ایجاد شده، انتظار می رود تقاضا برای اشتغال زنان در کشور بیشتر شود و ضرورت دارد قوانین کسب و کار به نحوی تنظیم شود تا امکان ترکیب شغل و فرزندآوری و امور خانه برای زنان فراهم شود. شواهد نشان می دهد آن دسته از کشورهای اروپائی از باروری بالاتری برخوردارند که توانسته اند ضمن فراهم آوردن اشتغال برای زنان در قالب "سیاست های دوستدار خانواده"، امتیازاتی نظیر افزایش مرخصی زایمان، امنیت شغلی پس از بازگشت به محل کار، انعطاف پذیری ساعات کار، و تسهیلاتی برای امکان ترکیب شغل و امور خانواده برای زنان شاغل فراهم نمایند.

تبلیغ و ترویج فرزندآوری با حفظ و تقویت الگوی ایرانی-اسلامی: یکی از ویژگی های جامعه ایرانی-اسلامی، توجه و تاکید بر ازدواج، تشکیل خانواده و فرزندآوری است، و خوشبختانه تعلقات و تعهدات ملی، مذهبی و فرهنگی مردم پشتوانه محکمی در به ثمر نشستن سیاست های جمعیتی در ایران است. زمانی که خانواده ها و زوجین احساس کنند که دولت و نظام برای ازدواج و تحکیم خانواده آنان هزینه می کند، با احساس امنیت بیشتری ازدواج و فرزندآوری را تحقق می بخشند. علاوه بر آن، تقویت و استفاده بهینه از حمایت غیررسمی که در فرهنگ و ارزش های سنتی خانواده ها نهفته است می تواند در ارائه خدمات حمایتی برای زوجین جوان که در زمان تحصیل و اشتغال قصد فرزندآوری دارند موثر باشد. در مجموع، موفقیت سیاست های کلی جمعیت و افزایش باروری در کشور مستلزم برنامه ریزی جامع همراه با تلاش پیگیر و مستمر است، و در هر شرایطی ارائه برنامه های حمایتی برای افزایش

فرزندآوری در آینده ضروری است. حتی اگر تاثیر سیاستها بر افزایش باروری ناچیز باشد، باید در نظر داشت که ارائه حمایت‌های رسمی و غیررسمی حداقل از کاهش بیشتر باروری و رشد کاهنده جمعیت در آینده پیشگیری می‌کند.

توجه همزمان به موهبت پنجره جمعیتی و موضوع سالخوردگی جمعیت: ایران در حال حاضر در دوران پنجره جمعیتی قرار دارد، یعنی دو سوم جمعیت در سنین فعالیت (۶۴-۱۵ سال) هستند و پتانسیل اشتغال، تولید، ذخیره و سرمایه گذاری را دارند. علاوه بر آن، سرمایه گذاری در حوزه‌های آموزش و بهداشت در دوران بعد از انقلاب اسلامی باعث افزایش تحصیلات و بالارفتن طول عمر در کشور شده، و به سرمایه انسانی عظیمی منجر شده است که در طول تاریخ تحولات جمعیتی ایران بی نظیر است. توجه و بهره‌گیری از ظرفیت‌های این نیروی انسانی از طریق افزایش اشتغال، بهره‌وری و ایجاد فضای کسب و کار، ضمن رونق تولید و بهبود وضعیت اقتصادی کشور که در بیانیه گام دوم انقلاب نیز به طور خاص بر آن تاکید شده است، می‌تواند به تحقق سایر اهداف زندگی جوانان از جمله تشکیل خانواده و فرزندآوری نیز کمک کند، و به تبع آن دوران سالمندی سالم‌تری را تجربه کنند. به بیان دیگر، برنامه‌ریزی و توجه همزمان به پنجره جمعیتی و آمادگی برای سالخوردگی جمعیت در آینده لازم و ملزوم همدیگرند. بهره‌مندی از فرصتهایی که در دوران طلایی جمعیت بدست آمده است می‌تواند به افزایش سود و سرمایه جمعیتی منجر شود، و در دوران سالمندی نیز سود دوم جمعیتی حاصل گردد. در غیر این صورت با توجه به کمبود نیروی کار در دوران سالخوردگی همراه با شرایط ویژه سالمندان و هزینه‌هایی که برای مراقبت از آنان مورد نیاز است، کشور در دهه‌های آینده با چالش‌های اساسی روبرو خواهد بود.

۳. با توجه به موارد فوق، سوال این است که چه راهکارهایی برای نهادینه شدن سیاستها و برنامه‌های جمعیتی در کشور وجود دارد؟ پاسخ این پرسش تشکیل **کمیته ملی راهبردی جمعیت** است. با توجه به پیچیدگی و چند بعدی بودن موضوع جمعیت، موفقیت و پایدار بودن برنامه‌های جمعیتی مستلزم نگاه سیستمی، تعیین اهداف کوتاه مدت و بلند مدت، همکاری و هماهنگی بین‌بخشی، و ارزیابی و ارزشیابی مستمر برنامه‌هاست. در سالهای اخیر جلساتی برای یافتن راهکارهایی در جهت عملی شدن سیاستهای کلی جمعیت در سطوح مختلف تشکیل شده است، ولی چون این جلسات و تلاشها عمدتاً فاقد دید راهبردی و تخصصی، و هماهنگی بین بخشی بوده، فعالیتهای جزیره‌ای در سازمانهای مختلف را به دنبال داشته و استمرار آنها نمی‌تواند ضمانتی برای تحقق اهداف سیاستهای جمعیتی باشند. بنابراین، ایجاد یک کمیته راهبردی زیر نظر رئیس‌جمهور متشکل از نمایندگان قوای مقننه و قضائیه و نمایندگانی از کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرتبط با مسائل و برنامه‌های جمعیتی، و چند نفر متخصص در حوزه‌های علوم دینی، سلامت، جمعیت و اقتصاد تشکیل شود تا با ارائه خط مشی کلی اجرای سیاست‌های کلی جمعیت را تضمین نمایند. به منظور نهادینه شدن برنامه‌های جمعیتی شاید احیاء دفتر جمعیت در سازمان برنامه و بودجه بعنوان دبیر این کمیته بتواند ضمن تامین بودجه مورد نیاز، هماهنگی‌های بین بخشی را برای برنامه‌های جمعیتی تسهیل سازد.

حمایت از پژوهش: شرایط دوران کرونا ثابت کرد که مدیریت سلامت جمعیت از طریق تخصص و شواهد علمی امکان پذیر است. بنابر این، علاوه بر اقدامات اجرایی، ایجاد شناخت و آگاهی نسبت به وضعیت جمعیت، آینده پژوهی روند جمعیت، و نیازها و سیاست‌های مرتبط با آن می‌تواند در تدوین برنامه‌های کارشناسی شده در زمینه جمعیت موثر واقع شود. حمایت از مراکز تحقیقاتی و پژوهشی در حوزه جمعیت به منظور رصد تحولات جمعیتی و ارائه تحلیلهای کارشناسی برای شناخت عمیقتر این تحولات بسیار راهگشا خواهد بود. نقش جمعیت‌شناسان و متخصصین رشته‌های مرتبط با موضوع جمعیت را نباید نادیده گرفت. کلام آخر اینکه، با توجه به اینکه سیاستها و برنامه‌های جمعیتی در کوتاه مدت به هدف نمی‌رسند، انعطاف‌پذیری، بازنگری و تداوم اجرای برنامه‌ها در موفقیت آنها موثر خواهد بود و تنها با همکاری بین بخشی، تعهد حرفه‌ای و وفاق ملی توأم با شناخت تحولات جمعیتی و ارائه برنامه‌های حمایتی پایدار می‌توان به اهداف سیاستهای کلی جمعیت در کشور دست یافت.