

عنوان نشست: تحولات، سیاست‌ها و برنامه‌های جمعیتی ایران

واحد برگزار کننده نشست:	دانشکده علوم اجتماعی
مسئول نشست:	دکتر محمود مشفق (عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
تاریخ برگزاری نشست:	۱۴۰۱/۰۲/۲۶
اعضای هیأت علمی:	دکتر عبدالله معتمدی (رئیس سابق و عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)، دکتر اردشیر انتظاری و دکتر احمد دراهکی (اعضای هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی) و دکتر شهلا کاظمی‌پور (عضو هیأت علمی سابق دانشگاه تهران)
نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مرتبط:	دکتر محمدجواد محمودی (رئیس کمیته مطالعات جمعیت سازمان ثبت احوال کشور)، دکتر امیرحسین بانکی‌پور (نماینده مجلس و رئیس کمیسیون مشترک طرح جوانی جمعیت و حمایت از خانواده)، دکتر محمد اسحاقی (معاونت آموزشی و پژوهشی مؤسسه انقلاب اسلامی (دفتر حفظ و نشر آثار مقام معظم رهبری))
مسأله محوری نشست:	تحولات رشد جمعیت ایران: گذشته، حال و آینده وضعیت شاخص‌های باروری و فرزندآوری، وضعیت شاخص‌های سالمندی جمعیت در کشور تبیین و تحلیل سیاست‌های ابلاغی جمعیت تبیین و تحلیل قانونی جوانی جمعیت و تعالی خانواده مجلس بررسی موانع و چالش‌های اجرایی شدن سیاست‌های جمعیتی در کشور
سازمان‌های هدف توصیه سیاستی:	مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

چکیده مباحث طرح‌شده (مقدمه، چالش‌ها و مشکلات پیش رو):

در مقوله‌ی مسائل اجتماعی و غیره مسئله‌ی فرزندآوری و مسئله‌ی نسل بسیار مهم است؛ این موضوعی است که بنده بارها (۳) در این چند سال اخیر تکیه کرده‌ام و تأکید کرده‌ام، [ولی] متأسفانه حالا که انسان نتایج را نگاه می‌کند، معلوم می‌شود که خیلی این تأکیدها تأثیر زیادی

نداشته. این‌ها احتیاج دارد به قانون، احتیاج دارد به دنبال‌گیری جدی دستگاه‌های اجرائی و بایستی به جد مسئله‌ی فرزندآوری را مهم دانست و از پیری جمعیت ترسید. حالا خارجی‌ها را کار نداریم؛ دشمن، دشمن است؛ اما بعضی کج‌سلیقگی‌ها را متأسفانه آدم در داخل مشاهده می‌کند - یک جایی خواندم - که می‌گویند «آقا! پیری جمعیت اشکالی ندارد!»! چطور اشکالی ندارد؟ یکی از پرفایده‌ترین ثروت‌های یک کشور، جمعیت جوان در یک کشور است که ما بحمدالله از اوایل انقلاب تا امروز برخوردار بوده‌ایم و اگر بنا باشد بعداً برخوردار نباشیم، یقیناً عقب خواهیم ماند.

بیانات مقام معظم رهبری در ارتباط تصویری با نمایندگان یازدهمین دوره مجلس شورای اسلامی ۱۳۹۹/۰۴/۲۲]

جمعیت یکی از مهم‌ترین ارکان پیشرفت اقتصادی و امنیتی در هر کشور محسوب می‌شود. جمعیت ایران در حال حاضر حدود ۸۴,۵ میلیون نفر است و طی نیم قرن اخیر تحولاتی اساسی در تمامی ابعاد به‌ویژه توزیع، ساختار و روند را تجربه نموده است. به موازات این تحولات واکنش‌های حاکمیت نسبت به تدوین و اجرای سیاست‌های جمعیتی در کشور نیز دستخوش تغییراتی بوده است. بیش از یک دهه است که میزان باروری کل در کشور به زیر سطح جانشینی (۲,۱ بچه زنده برای هر زن) کاهش یافته است.

تداوم باروری زیر سطح جانشینی موجب شد که جهت‌گیری‌های سیاست‌های جمعیتی کشور طی دهه اخیر تغییرات اساسی و مهمی بنماید. بعد یک حدود یک دهه مباحثات و چالش‌های دانشگاهی و سیاستی، مقام معظم رهبری در اردیبهشت سال ۱۳۹۳ با توجه به اهمیت مقوله جمعیت در توان و اقتدار ملی و با توجه به جوانی جمعیت کنونی، سیاست‌های کلی جمعیت را ابلاغ فرمودند.

این سیاست‌ها بر اساس بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی و پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین شده‌اند. ایشان با در نظر داشتن نقش مهم و انکارناپذیر جمعیت در پیشرفت کشور، تأکید فرمودند که لازم است برنامه‌ریزی‌های جامع برای رشد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور متناسب با سیاست‌های جمعیتی انجام گیرد.

فصل دوم: توصیه‌های سیاستی نشست‌ها به تفکیک ... ۲۱۲

در ادامه تغییر جهت سیاست‌های جمعیتی در کشور در جهت حفظ ساختار سنی جمعیت به شکلی متعادل و موزون قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت که در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۰۷/۲۴ کمیسیون مشترک طرح جوانی جمعیت و حمایت از خانواده مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و طی نامه شماره ۹۳۹۸۲ مورخ ۱۴۰۰/۰۸/۲۴ توسط رئیس‌جمهور ابلاغ شد.

این قانون را بعد از سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص جمعیت کشور، مهم‌ترین سند قانون‌گذاری کشور در رویکرد جدید به سیاست‌های جمعیتی است. طبیعتاً اجرای هر قانونی از جمله قانون جوانی جمعیت در مسیر اجزائی شدن با موانع و چالش‌هایی ممکن است روبرو شود. در راستای بررسی موانع و چالش‌های پیش روی قانون جدید جمعیتی کشور؛ هدف این نشست بررسی تحولات اخیر و چشم‌انداز تحولات جمعیتی از سو و از سوی دیگر تبیین و تحلیل سیاست‌های جمعیتی و قانون جوانی جمعیتی و تعالی خانواده مجلس بود. سایر اهداف دیگر در برگزاری این نشست علمی عبارت‌اند از:

- ۱- تبیین تحولات و چشم‌انداز جمعیتی در ایران،
- ۲- تبیین سیاست‌های جمعیتی در ایران،
- ۳- ارزیابی قانونی جوانی جمعیت و تعالی خانواده مجلس،
- ۴- موانع و چالش‌های اجرای سیاست‌های جمعیتی در ایران.

توضیح دقیق اهداف نشست همراه با ذکر چالش‌ها و مشکلات پیش رو و خلاصه دیدگاه‌های مطرح شده در این نشست:

- ۱- سه چالش عمده جمعیتی کشور عبارت‌اند از کاهش میزان باروری به کمتر از سطح جایگزینی، کاهش نرخ رشد جمعیت و افزایش حجم و نسبت سالمندان. جمعیت ایران بر اساس چهار سناریو تا سال ۱۴۳۰ به ترتیب به ۹۷، ۹۹، ۱۰۹ و ۱۱۷ میلیون نفر خواهد رسید. البته سناریو سوم و چهارم زمانی محقق خواهد شد که سیاست‌های تشویق ازدواج و باروری به‌خوبی اجرا شوند. در هر چهار سناریو تعداد جمعیت سالمند کشور در سال ۱۴۳۰ یکسان خواهد بود، لذا می‌بایست برای پاسخگویی به نیازهای سالمندان و محقق

شدن هدف سالمندی سالم، از همین حالا اقدامات لازم به عمل آید. نکته آخر اینکه نسبت ورودی‌ها به بازار کار (جمعیت ۲۴-۱۵ ساله) به خروجی‌ها از بازار کار (۶۴-۵۵ ساله) از ۱۶۱ درصد در سال ۱۴۰۰ به حدود ۸۹ درصد در سال ۱۴۳۰ خواهد رسید؛ که در این صورت بار صندوق‌های بازنشستگی افزایش خواهد یافت. این مورد نیز مستلزم اتخاذ برنامه‌های راهبری لازم از هم اکنون می‌باشد.

۲- جمعیت‌های انسانی همواره پویا و در حال تغییر و تحول هستند. از این رو می‌بایست متناسب با تغییرات و آینده‌نگری، به اتخاذها و برنامه‌های مطلوب در راستای بهره‌برداری از فرصت‌ها و مقابله با چالش‌ها پرداخت.

۳- در جامعه امروز ایران فرزندآوری پائین و سالمندی جمعیت از مهم‌ترین مسائل جمعیتی کشور هستند. توجه به تأمین نیازهای سالمندان و نیز اهمیت دادن به سلامت روانی و اجتماعی سالمندان بایستی مورد توجه دستگاه‌های دولتی در کشور قرار گیرد. رشد بالایی جمعیت سالمند در کشور تغییرات ساختار و بافت جمعیتی را به دنبال دارد و عوارض و پیامدهای مختلفی را به دنبال دارد. پدیده‌های جمعیتی از جمله پدیده سالمندی چند ساحتی هستند و از ابعاد گوناگون بایستی مورد توجه قرار گیرند. عدم توجه به بعد روان‌شناختی پدیده سالمندی باعث بروز مشکلات اجتماعی، اقتصادی خواهد شد.

۴- نشانه‌های گذار دوم جمعیت ابتدا در کشورهای اروپای غربی در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ به بعد بروز نمود و در واکنش به این تغییرات سیاست‌های جمعیتی کشورها نیز جهت‌گیری متفاوتی به خود گرفته است. نتایج مطالعات در خصوص اثر سیاست‌های خانواده و جمعیت بر باروری زیر سطح جانشینی متفاوت و گاه متناقض بوده است. برخی مطالعات نشان داده‌اند که اساساً مشوق‌های اقتصادی در تغییر باروری کل بی‌اثر است، اما برخی مطالعات نشان داده‌اند که اگر چه اثر مشوق‌ها مثبت بوده است اما این اثرات موقتی و صرفاً در زمانی بندی تولدها تأثیرگذار بوده است. لذا با توجه به تجربیات

فصل دوم: توصیه‌های سیاستی نشست‌ها به تفکیک ... ۲۱۴

بین‌المللی و داخلی می‌بایست سیاست‌های جمعیتی کشور از نظر ضریب تأثیرگذاری پایش و رصد شود.

۵- گذار جمعیتی در کشور برای همه مناطق یکسان و یکنواخت نبوده است. لذا توجه به تفاوت‌های منطقه‌ای، قومی و محلی امری ضروری در اجرای سیاست‌های جمعیتی در کشور است.

۶- نرخ رشد جمعیت کشور تا سال ۱۴۳۰ در خوش‌بینانه‌ترین حالت به صفر نزدیک می‌شود سپس منفی می‌شود. همچنین جمعیت ۶۰ ساله و بالاتر کشور به ۳۲ درصد و جمعیت ۶۵ ساله و بالاتر به ۲۳ درصد خواهد رسید. لذا برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی برای مدیریت انبوه جمعیت سالمند در آینده‌ای نزدیک امری حیاتی و ضروری است.

۷- یکی از موارد اختلاف رویکردهای رایج در خصوص سیاست‌های جمعیتی، مناقشه در خصوص تعریف سیاست‌های جمعیتی است. طرفداران افزایش مولید سیاست جمعیتی در معنای محدود یعنی اتخاذ تدابیری برای تأثیری گذاری بر حجم، رشد و ترکیب جمعیت در نظر می‌گیرند و در حالی که حامیان مدیریت پنجره فرصت جمعیتی سیاست جمعیتی را در معنای وسیع یعنی مشتمل بر اقدامات قانونی به منظور تأثیرگذاری بر ویژگی‌های کمی و کیفی جمعیتی می‌دانند. این دو قرائت مختلف از سیاست‌های جمعیتی سبب شده است که توافق در آرمان‌ها که شرط لازم برای سیاست‌گذاری است به سختی صورت گیرد. ایجاد هماهنگی بین فعالین عرصه سیاست‌های جمعیتی جهت تحقق اهداف سیاست‌های جمعیتی امری ضروری و مهم است.

۸- ادامه روند کاهش باروری و کاهش ورودی‌های جمعیتی به بازار کار از یک سو و افزایش خروجی از بازار کار موجب کاهش مزایای بازنشستگی عمومی خواهد شد. تجربه کشورهای گروه ۷ نشان می‌دهد که افزایش حدود ۰,۳ تولد به ازاء هر زن و نیز افزایش ۱,۸ میزان مهاجرت خالص به ازاء هر هزار نفر جمعیت نیز افزایش ۱,۶ سال در سن بازنشستگی تا سال ۲۰۵۰ موجب کاهش ۱۰ درصد مخارج صندوق‌های بازنشستگی می‌شود. نیز به طور متوسط افزایش یک سال به سن بازنشستگی نسبت بازنشستگان به

افراد در سن کار را تا سال ۲۰۵۰، ۶ درصد کاهش می‌دهد. نیز به دلیل کاهش افراد در سن کار پرداختی آن‌ها (حق بیمه پرداختی) به صندوق‌های بازنشستگی کاهش، مصارف صندوق‌های بازنشستگی افزایش و به تبع آن توان اقتصادی آن‌ها کاهش خواهد یافت.

۹- مسئله محوری در نگارش قانون جوانی جمعیت و تعالی خانواده، کاهش موانع فرزندآوری و رشد جمعیت بوده است. این قانون در سه بخش گروه مخاطبان، جهت‌گیری‌های اساسی و وظایف دستگاه‌ها تدوین شده است. در این قانون با استفاده از نظرات پزشکان متخصص، متخصصان آمار و جمعیت‌شناسان به‌عنوان مشاوران کمیسیون و تشکیل کمیته‌های متعدد کارشناسی دسته‌بندی و جمع‌بندی نظرات کارشناسان و اسناد پشتیبان موانع مهم فرزندآوری و رشد جمعیت در ۲۱ دسته طبقه‌بندی شده است و برای رفع هر یک از این موانع چندین ماده قانونی در نظر گرفته شده است. مثلاً برای رفع مشکل تأخیر و صعوبت ازدواج جوانان ۱۸ ماده قانونی در نظر گرفته شده است و یا برای قبح‌زدائی و شیوع انواع سقط جنین ۲۰ ماده قانونی در نظر گرفته شده است، جهت مقابله با نهادینه شدن فرهنگ فرزند کمتر زندگی بهتر ۱۹ ماده قانونی به تصویب رسیده است. در متن قانون به طور شفاف وظایف دستگاه‌های شامل قوای سه گانه، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، کلیه دستگاه‌های اجرایی، نهادهای مذهبی و انقلابی مشخص شده است.

۱۰- بررسی اجرای سیاست‌های جمعیتی در کشور نشان می‌دهد که تاکنون فقط یک بند از سیاست‌های کلی جمعیت یعنی افزایش باروری به بالاتر از سطح جانشینی مورد توجه دستگاه قانون‌گذاری و نهادهای اجرایی قرار گرفته است. در صورتی که همه بندهای سیاست ابلاغی جمعیت از اهمیت اساسی برخوردار هستند و مستلزم آن است که در مورد آن‌ها دولت وارد عمل شود.

۱۱- تجرد، ناباروری، سقط جنین و بی‌فرزندگی به‌عنوان چهار مسئله اصلی جمعیتی در ایران است. مسائل جمعیتی کشور عمدتاً ناشی از سوء مدیریت و قوانین ناکارآمد است و با

توجه به ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های کشور به تغییر شیوه‌های مدیریت و اصلاح قوانین مقررات این مشکلات قابل حل هستند.

۱۲- تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد که ارائه خدمات عمومی مراقبت از کودک، به طور مداوم و پیوسته تأثیرات مثبتی بر باروری تکمیل شده یا نسلی زنان دارد و تأثیرات آن برای زنان شاغل و دارای تحصیلات دانشگاهی بیشتر است. خدمات مراقبت از کودک در صورتی می‌تواند تأثیر مثبتی بر باروری داشته باشد که از کیفیت بالایی برخوردار باشند، به طوری که والدین اطمینان داشته باشند که برای فرزندان‌شان مفید و سودمند است. همچنین برای همه کودکان در هر سنی مخصوصاً کودکان خردسال زیر ۳ سال در دسترس باشند. همچنین برای کودکانی که در سن مدرسه هستند که بعد از اتمام کلاس‌های منظم نیاز دارند تا مراقبت شوند. همچنین ساعات کاری آن‌ها با ساعات کاری والدین مطابقت داشته باشد.

۱۳- تأثیر برنامه‌های مرخصی والدین بر باروری نسبتاً متناقض هستند که این امر ممکن است به دلیل تنوع بسیار زیاد در مورد امتیازات مرخصی والدینی که از جمله طول مدت مرخصی، انعطاف‌پذیری آن و نحوه تقسیم آن بین والدین، سطح و فراگیری کمک هزینه / حقوق دوران مرخصی و شرایط و معیارهای تعلق امتیازات مرخصی والدینی باشند.

۱۴- در رابطه با مشوق‌های مالی تجربه بین‌المللی بیانگر آن است که مشوق‌های مالی غالباً تأثیرات مثبت اما اندکی بر باروری دوره‌ای دارند، هر چند تأثیر بلندمدت آن‌ها بر باروری تکمیل شده یا نسلی چندان آشکار نیست و حتی هنگامی که وجود این تأثیرات نیز به اثبات برسد بسیار ناچیز است و بیشتر بر باروری گروه‌های کم‌درآمد و با تحصیلات پایین تأثیر افزایشی داشته باشند.

۱۵- مشوق‌های پولی سخاوتمندانه ممکن است نتایج بیشتری به همراه داشته باشند اما آن‌ها هزینه بسیار بالایی نیز برای دولت‌ها دارند؛ بنابراین به‌ویژه در زمان‌های ریاضت اقتصادی غالباً لغو می‌شوند و مورد تجدید نظر قرار می‌گیرند. چنین اقداماتی احتمالاً باعث تغییر

در زمان‌بندی موالید می‌شوند، زیرا زنان و زوجین تلاش می‌کنند از مشوق‌های مالی استفاده کنند قبل از آنکه متوقف و لغو شوند.

۱۶- در رابطه با سیاست‌های کمک باروری نیز شواهد بین‌المللی نشان‌دهنده آن است که تخصیص یارانه و ارائه خدمات کمک باروری تأثیر مثبت بر باروری دارند و با توجه به کشور و جامعه مورد مطالعه متفاوت است. همچنین پذیرش گسترده اجتماعی و فرهنگی خدمات کمک باروری با استفاده بیشتر از آن‌ها در بین زوجین نابارور مرتبط است.

۱۷- با توجه به اینکه خانواده ایرانی هنوز یک نهاد خانواده اصیل و ریشه‌دار است و نتایج تحقیقات مختلف جمعیتی نشان‌دهنده آن است که تمایل به تشکیل خانواده و فرزندآوری در بخش زیادی از جوانان و خانواده‌های ایرانی وجود دارد سیاست‌گذاران باید فرصت را مغتنم بشمارند و از فرصت سوزی و حرکت دادن خواسته یا ناخواسته جوانان به سمت شواهد‌گذار دوم مانند مجرد قطعی، روابط خارج از حوزه ازدواج مانند هم‌خانگی‌ها و ... پرهیز کنند.

۱۸- در کنار سیاست‌گذاری برای حمایت‌های رسمی در حوزه خانواده توجه به حفظ و گسترش حمایت‌های غیر رسمی در رابطه با سیاست‌های باروری بسیار با اهمیت است. یکی از این جنبه‌های حمایت‌های غیر رسمی، حفظ پیوندها اجتماعی مستحکم بین اعضای شبکه‌های اجتماعی واقعی است. کشور ایران دارای ساختار ارزشی و همچنین پیوندهای خانوادگی مستحکم است. بخش بسیار مهمی از حمایت‌هایی که در زمینه فرزندآوری در ایران انجام می‌شود توسط همین اعضای شبکه انجام می‌شود، چیزی که در فرهنگ‌ها یا جوامع مورد مطالعه در زمینه سیاست‌های باروری در بالا بسیار کم‌رنگ‌تر است؛ بنابراین سیاست‌های اجتماعی باید زمینه حفظ و تقویت آن را فراهم کند.

۱۹- در مجموع می‌توان گفت برنامه‌ها و اقدامات سیاستی منفرد و مجرا بعید است که بتوانند باروری را افزایش دهند. در مقابل یک بسته سیاستی جامع منسجم و سازگار از سیاست‌های خانواده، بازار کار و بهداشت مورد نیاز است. همچنین این سیاست‌ها باید

فصل دوم : توصیه‌های سیاستی نشست‌ها به تفکیک ... ۲۱۸

منطبق با تغییرات جامعه جدید مانند تأخیر در ازدواج، تأخیر در والدین شدن، گسترش آموزش عالی و آمال و آرزوهای جدید شغلی و ... باشند. سیاست‌های جدید همچنین باید به بلاتکلیفی‌ها و عدم قطعیت‌های جدید اقتصادی و بازار کار، هزینه‌های تصاعدی مسکن پاسخ دهند. به طور خلاصه سیاست‌های باروری باید پاسخگوی نیازهای مردم باشند. این سیاست‌ها همچنین باید با گذشت زمان نسبتاً ثابت و پایدار باقی بمانند.