

ارزیابی تطبیقی سیاست‌های افزایش رشد جمعیت در ایران و تجربه جهانی



♦ دکتر فریده شمس قهفرخی

دکتری جمعیت‌شناسی

دارد. آنچه مسلم است این است که اگرچه نقش سیاست‌ها و دولت‌ها در حوزه‌ی فرزندآوری بسیار مهم و تأثیرگذار است، اما در بیشتر جوامع، سهم بزرگی از فعالیت‌های افراد جامعه در ارتباط با باروری، مرگ‌ومیر و مهاجرت خارج از حوزه کنترل دولت‌ها اتفاق می‌افتد. در واقع می‌توان این‌طور گفت که این افراد و خانواده‌ها هستند که پیامدهای جمعیتی آینده را می‌سازند. تصمیم افراد در مورد فرزندآوری تحت تأثیر عوامل فردی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی مختلفی اتفاق می‌افتد. این تصمیم می‌تواند تحت تأثیر نگرش‌های جنسیتی، ارزش‌های اخلاقی و یا مذهبی، مسائل و شرایط اقتصادی و تغییرات اجتماعی اتفاق بیفتد.

انگیزه‌ی فرزندآوری به‌طور ذاتی در بشر وجود دارد و نرخ پایین باروری نتیجه موانع انتخاب خصوصی از جمله: دسترسی دیرنگام

در سال‌های اخیر بسیاری از دولت‌ها به این نتیجه رسیده‌اند که نرخ پایین باروری در کشورهایشان چالش‌های دشواری را برای سیستم‌های اقتصادی و اجتماعی آن‌ها ایجاد خواهد کرد. این نگرانی‌ها بویژه در مورد سیستم‌های حمایت اجتماعی، سیستم‌های بازنشستگی، نیروی کار، آموزش و مراقبت‌های بهداشتی برجسته می‌شود.

به لحاظ روش‌شناختی، بسیار سخت می‌توان بیان کرد که سیاست‌های جمعیتی به‌صورت انفرادی چقدر بر سطوح باروری تأثیر می‌گذارند و این تأثیر تا چه اندازه طول می‌کشد، با این وجود یک سیستم تنظیم جمعیت پایدار می‌تواند سطوح باروری در جوامع معاصر را تعدیل کند و ثابت نگه

به شغل، بی‌ثباتی شغلی، مسکن گران و فقدان مشوق‌ها (مزایای خانواده، مرخصی والدین، مراقبت از کودک و حقوق برابر) است.





مشوق‌هایی از این دست می‌تواند تأثیر مثبتی بر نرخ زادوولد داشته باشد، اشتغال، بویژه اشتغال زنان و حمایت از اشتغال پاره‌وقت می‌تواند با ایجاد امنیت اقتصادی برای افراد منجر به افزایش فرزندآوری شود، همان‌طور که شواهدی از برخی کشورها اثربخشی این دست سیاست‌ها را نشان داده است.

در دهه‌های اخیر، کشورهای متعدد با باروری پایین، اقدامات سیاستی مستقیم یا غیرمستقیم، صریح یا ضمنی را برای افزایش باروری اتخاذ کرده‌اند. تئوری‌های مختلف در مورد دلایل باروری پایین، بینش‌هایی را در مورد امکان‌سنجی مداخلات سیاسی برای افزایش نرخ باروری پایین ارائه می‌دهد. براساس نظریه اقتصاد خرد، خانواده، افراد و زوج‌ها به‌طور منطقی هزینه‌های یک فرزند اضافی را در مقابل مزایای آن قرار می‌دهند، نتیجه آن این است که کاهش هزینه‌های کودکان به همراه افزایش درآمد اثرات افزایش‌دهنده کمیت را به دنبال خواهد داشت. از این رو، انتظار می‌رود که هم هزینه‌های عمومی مستقیم، مانند یارانه دادن به هزینه‌های خصوصی تربیت کودک (مهدکودک، مراقبت از کودکان، دسترسی ترجیحی به مسکن یارانه‌ای و مراقبت‌های بهداشتی کودک) و هم پرداخت‌های انتقالی که درآمد آن‌ها را افزایش می‌دهد (کمک‌هزینه کودک و پاداش تولد)، افزایش تقاضای والدین بالقوه برای فرزندان را به دنبال داشته باشد. از آنجایی که همواره تعارضی بین استخدام والدین دارای فرزند بویژه در بخش خصوصی وجود داشته و دارد، اهرم‌های سیاستی می‌توانند اقداماتی را برای به حداقل رساندن این تعارض‌ها به کار بندند؛ اما کماکان کسانی که به تفسیر گذار دوم جمعیتی پایبند هستند، در مورد اینکه آیا سیاست‌های دولتی مانند یارانه‌ها یا پرداخت‌های انتقالی مربوط به فرزندآوری و فرزندپروری می‌تواند تأثیر زیادی بر افزایش نرخ‌های پایین باروری داشته باشد، تردیدهای بسیاری دارند. آن‌ها میزان باروری پایین را نتیجه تغییرات اساسی در ارزش‌ها می‌دانند که ناشی از

روندهای اجتماعی و اقتصادی پست‌مدرن است. این نیروها آن‌قدر قدرتمند هستند که از اقدامات متقابل مبتنی بر یارانه‌های دولتی و پرداخت‌های انتقالی سرپیچی کنند. طرفداران این تفکر، مهاجرت را سیاست مفیدتری برای سیاست‌گذاران جهت افزایش میزان باروری کل می‌دانند آن‌ها استدلال می‌کنند که دولت نمی‌تواند در مورد میزان باروری بومی‌ها کار زیادی انجام دهد و برای جبران نیاز است که مهاجران بیشتری در کشورهايشان پذیرش شوند. از سیاست‌های مخالف افزایش باروری مورد حمایت دولت در دهه‌های ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵ و پس از آن در نیمه دوم دهه ۱۳۶۰ تا سیاست‌های حامی افزایش فرزندآوری در سال‌های اخیر و کنترل جمعیت برای سال‌های طولانی، بخشی از چشم‌انداز سیاسی در ایران بوده است.

در دهه‌های اخیر تغییرات عمده‌ای در رفتار باروری در ایران اتفاق افتاد و متعاقب آن میزان باروری کل کاهش یافت، این امر بحث‌های فراوانی را در مورد ضرورت تغییر سیاست‌های جمعیتی و اعمال سیاست‌های جدید برای مقابله با کاهش باروری در کشور به وجود آورد. در همین راستا در سال ۱۳۹۳، سیاست‌های جدید جمعیتی از سوی رهبری ابلاغ شد؛ بنابراین، رفع موانع ازدواج، تسهیل

در بیشتر جوامع، سهم بزرگی از فعالیت‌های افراد جامعه در ارتباط با باروری، مرگ‌ومیر و مهاجرت خارج از حوزه کنترل دولت‌ها اتفاق می‌افتد. در واقع می‌توان این‌طور گفت که این افراد و خانواده‌ها هستند که پیامدهای جمعیتی آینده را می‌سازند. تصمیم افراد در مورد فرزندآوری تحت تأثیر عوامل فردی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی مختلفی اتفاق می‌افتد. این تصمیم می‌تواند تحت تأثیر نگرش‌های جنسیتی، ارزش‌های اخلاقی و یا مذهبی، مسائل و شرایط اقتصادی و تغییرات اجتماعی اتفاق بیفتد.

و ترویج تشکیل خانواده و افزایش فرزند، کاهش سن ازدواج و حمایت از زوج‌های جوان و توانمندسازی آنان در تأمین هزینه‌های زندگی و تربیت نسل صالح و کارآمد در دستور کار حکمرانان قرار گرفت.

تلاش نهادهای قانون‌گذار برای تدوین سیاست‌های جدید، شامل دو بخش بود: سیاست‌های سلبی به‌منظور حذف برنامه‌های کنترل جمعیت و سیاست‌های ایجابی-تشویقی به‌منظور تسهیل ازدواج و ترغیب فرزندآوری (غمامی و عزیززی، ۱۳۹۳). پس از چرخش در سیاست‌های کلی جمعیت کشور، از سیاست‌های مخالف رشد جمعیت به سمت سیاست‌های تشویقی فرزندآوری، مجلس شورای اسلامی در آبان ماه ۱۴۰۰، قانون «حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» را به تصویب رسانید که در چارچوب آن مواد قانونی و اجرایی برای حمایت از رشد جمعیت و افزایش سطح زادوولد تعیین گردید. اینکه این سیاست‌ها و قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت چقدر می‌تواند موفق عمل کند و منجر به افزایش میزان باروری شود، با توجه به اینکه از اجرایی شدن آن مدت‌زمان کوتاهی می‌گذرد و به مدت هفت سال به‌صورت آزمایشی اجرا خواهد شد، هنوز مشخص نیست؛ اما با استفاده از تجربه سایر کشورهای که با چالش کاهش باروری روبرو بوده‌اند و سیاست‌های حامی فرزندآوری را در کشورهای خود به‌کار برده‌اند می‌توان جهت بهبود و اثربخشی این سیاست‌ها اقداماتی را انجام داد. در زمینه فرزندآوری به دلیل تأثیرات نوگرایی و تغییرات رفتاری بویژه در جوامع غربی، کاهش جمعیت به یک پدیده مشهود تبدیل شده است. این نوآوری‌ها در سبک زندگی به‌صورت ژرف و پیوسته جا گرفته است و باعث شده که مردم به کنترل باروری و داشتن خانواده‌های کوچک عادت کنند. این عادت، به‌خوبی با محیط جدید زندگی‌شان هماهنگ شده است.

بنابراین در کشورهایی که شاهد رشد منفی جمعیت هستند، تبلیغات و تشویق به فرزندآوری نتوانسته است اثر مطلوبی داشته

هنجارها و ارزش‌های اجتماعی موجود را نیز برهم می‌زند و پیامدهای بالقوه عمده‌ای بر روابط اقتصادی بویژه شرایط و هزینه‌های اشتغال خواهند داشت. این‌ها موانعی هستند که باعث می‌شوند دولت‌ها در عمل گنبد پیش بروند. نکته‌ای که در راستای کارآمدی این سیاست‌ها می‌تواند مؤثر باشد ایجاد اعتماد نسبت به دولت در افراد جامعه است؛ زیرا اعتماد جزء لاینفک عملکرد هر جامعه‌ای است. اعتماد مردم به دولت و دولت به مردم باعث پیشرفت اجتماعی و اقتصادی و منجر به همبستگی بیشتر در هر کشوری می‌شود. دولت نیز به اعتماد مردم نیاز دارد تا بتواند برنامه‌ها و سیاست‌های خود را به نحو مطلوبی به اجرا دریاورد. یکی از عوامل مهم در ایجاد اعتماد نسبت به دولت در بحث سیاست‌های حامی افزایش جمعیت، شفافیت و شفاف‌سازی عملکرد دولت است. وقوع فساد و نقص‌ها در اجرای سیاست‌ها می‌تواند اعتماد مردم را به دولت از بین ببرد؛ بنابراین، اهتمام به حاکمیت خوب و تعامل باز، بین دولت و مردم امری ضروری است. علاوه بر این، در اجرای سیاست‌های حامی افزایش جمعیت، توجه به جوانان و ایجاد فرصت‌های اشتغال برای آن‌ها نیز اهمیت دارد. ایجاد شغل‌های پایدار و بهبود شرایط زندگی جوانان می‌تواند از نظر اقتصادی و اجتماعی مؤثر باشد و اعتماد آن‌ها به دولت را تقویت کند.

توجه به این نکته ضروری است که طراحی و اجرای سیاست‌های تشویقی فرزندآوری باید به‌طور دقیق و با توجه به شرایط اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی هر جامعه انجام شود تا بتواند اثربخشی مطلوبی داشته باشد و افراد را به سمت منافع مشترک اجتماعی سوق دهد. سیاست‌ها و مشوق‌ها بخصوص در زمینه سیاست‌های حامی افزایش فرزندآوری در صورتی که جنبه اجباری و یا کنترلی داشته باشند می‌توانند تأثیر معکوس داشته باشند. همچنین برخی مشوق‌ها می‌توانند میزان باروری را در کوتاه‌مدت افزایش دهند، اما انگیزه درونی فرزندآوری را در بلندمدت تضعیف می‌کنند. ♦♦

نزدیک می‌شوند، از بازار مسکن خارج شده‌اند و توانایی دسترسی به مسکن را در واقعیت ندارند. این مسئله در ایران که ناامنی اقتصادی و تورم دغدغه عمده اقشار کشور است، تشویق به فرزندآوری با سیاست‌هایی که عمدتاً اقتصادی است و منابع مالی آن به‌وضوح مشخص نیست، می‌تواند باروری را به‌صورت مقطعی و تنها در یک قشر خاص از جامعه افزایش دهد. توجه به این نکته بسیار حائز اهمیت است که توجه صرف به کمیت فرزند و نه کیفیت، جامعه را با چالش‌های اجتماعی در آینده نزدیک روبه‌رو خواهد کرد. از آنجایی که براساس فرهنگ ایرانی اسلامی زوجین عمدتاً تمایل به داشتن فرزند دارند و بویژه که دو فرزند براساس پژوهش‌های انجام شده الگوی غالب ترجیحات فرزندآوری در کشور است، شواهد پیمایش‌های مختلف در جهان و ایران حاکی از این است که جوانان تحت تأثیر ناامنی‌های اقتصادی و اجتماعی، کمتر از تعداد فرزندی که می‌خواهند بچه می‌آورند، بنابراین سیاست‌ها باید شکاف بین تعداد مطلوب و تعداد محقق شده فرزند را برطرف کنند.

درمجموع سیاست‌های حامی افزایش جمعیت، برای دولت بسیار هزینه‌بر هستند و بسته به زمینه، چنین سیاست‌هایی احتمالاً

در بسیاری از مباحث مرتبط با مداخلات دولتی به‌منظور افزایش نرخ باروری، دو عنصر اساسی از تجربیات اقتصادی و جمعیتی اخیر توجه کافی به خود جلب نکرده‌اند، این دو عنصر به‌طور دقیق اشاره به گروه‌هایی از جامعه می‌کنند که به‌طور گسترده وظیفه‌ی زاد و ولد را به عهده‌دارند؛ یعنی جوانان، اولین عنصر مسئله اشتغال، بیکاری و مشاغل موقتی است. عنصر دوم، هزینه واقعی مسکن است که معمولاً برای ایجاد یک خانواده هسته‌ای جدید موردنیاز است. طی چند دهه گذشته در اکثر کشورهای صنعتی و کشورهای درحال توسعه، در حال افزایش بوده است. در دوره‌های افزایش سریع قیمت مسکن، گروه‌های مسن‌تر که مالک یا مستأجر قانونی مسکن هستند، نسبتاً از عواقب گرانی مسکن محافظت شده‌اند، درحالی‌که بسیاری از گروه‌های جوان‌تر که به سنین استقلال

باشد. علت این امر آن است که تشویق به ازدواج و تولید نسل با توجه به محدودیت‌ها و ساختارهایی که به کاهش جمعیت تشویق می‌کنند، چالش‌برانگیز است و آسان نیست. ارزیابی دقیق طیف وسیعی از سیاست‌هایی که اخیراً توسط دولت‌ها برای افزایش باروری اتخاذ شده است، نتایج ثابتی به همراه نداشته است. اخیراً محققان در دو گروه تحقیقاتی برجسته اروپایی چنین نتیجه‌گیری کردند که: (۱) مواردی وجود دارد که به نظر می‌رسد سیاست‌ها به‌طور قابل قبولی با افزایش باروری مرتبط باشد؛ مانند کشور استونی در سال ۲۰۰۴ و روسیه در سال ۲۰۰۷؛

(۲) مواردی وجود دارد که افزایش باروری در غیاب هرگونه تغییر عمده سیاستی ظاهر شده است و مانند اسپانیا قبل از ۲۰۰۷ و روسیه ۲۰۰۰-۲۰۰۴، یا جایی که سیاست‌ها پس از شروع افزایش باروری وضع شده‌اند و بنابراین نقش آشکاری در تسهیل آن نداشته‌اند؛ مانند کشور جمهوری چک و سیاست‌هایی وجود داشت که به نظر نمی‌رسد تأثیر قابل توجهی بر باروری داشته باشد؛ مانند سنگاپور و تا همین اواخر ژاپن.

در بسیاری از مباحث مرتبط با مداخلات دولتی به‌منظور افزایش نرخ باروری، دو عنصر اساسی از تجربیات اقتصادی و جمعیتی اخیر توجه کافی به خود جلب نکرده‌اند، این دو عنصر به‌طور دقیق اشاره به گروه‌هایی از جامعه می‌کنند که به‌طور گسترده وظیفه‌ی زاد و ولد را به عهده‌دارند؛ یعنی جوانان، اولین عنصر مسئله اشتغال، بیکاری و مشاغل موقتی است.

عنصر دوم، هزینه واقعی مسکن است که معمولاً برای ایجاد یک خانواده هسته‌ای جدید موردنیاز است. طی چند دهه گذشته در اکثر کشورهای صنعتی و کشورهای درحال توسعه، در حال افزایش بوده است. در دوره‌های افزایش سریع قیمت مسکن، گروه‌های مسن‌تر که مالک یا مستأجر قانونی مسکن هستند، نسبتاً از عواقب گرانی مسکن محافظت شده‌اند، درحالی‌که بسیاری از گروه‌های جوان‌تر که به سنین استقلال