

مدیریت و سیاست‌گذاری فرصت طلایی پنجره جمعیتی در ایران

رسول صادقی؛ استادیار جمعیت‌شناسی دانشگاه تهران

۷ بهمن ۱۳۹۳

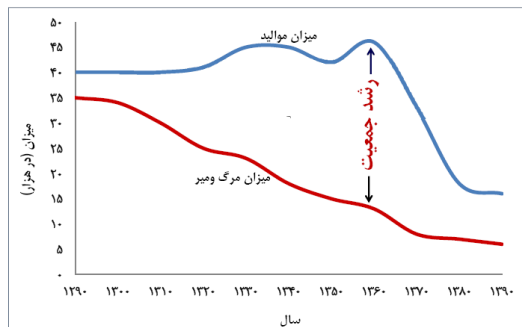
شماره: ۷۷۰۰۵۰

فرایند گذار جمعیتی، گذارهای ساختار سنی (ASTs) اکنون مهم‌ترین مسئله جمعیت و توسعه کشور محسوب می‌شوند. بر این اساس، مقاله پیش رو با استفاده از داده‌های ثبتی و سرشماری و همچنین برآوردهای جمعیتی به واکاوی گذار ساختار سنی جمعیت در کشور و همچنین طرح مباحث‌سیاستی پیرامون نحوه مدیریت و مهندسی اقتصادی-اجتماعی «فرصت طلایی پنجره جمعیتی» می‌پردازد.

۲. تحولات ساختار سنی در بستر گذار جمعیتی

تحولات جمعیتی را می‌توان در چارچوب مدل گذار جمعیتی^۲ (DTM) و فازهای مختلف آن تبیین کرد. در بستر گذار جمعیتی دو فاز کلی از هم متمایز می‌شود؛ فاز اول، گذار مرگ‌ومیر^۳ و فاز دوم، گذار باروری^۴ است. در ایران، همان‌طور که شکل ۱ نشان می‌دهد آغاز گذار مرگ‌ومیر به اوایل قرن ۱۴ هجری برمی‌گردد. میزان مرگ‌ومیر در آن زمان حدود ۳۵ در هزار برآورده شده‌است. این میزان در طی قرن حاضر ۱۳۹۰ رسیده‌است. فاز دوم گذار جمعیتی با گذار باروری همراه است. باروری در ایران تا اواسط دهه ۱۳۶۰ در سطح بالا و تقریباً ثابت بوده‌است. از این زمان به بعد است که میزان مولید کاهش یافته و از ۴۶ در هزار سال ۱۳۶۰ به ۱۸ در هزار در سال ۱۳۹۰ رسیده‌است.

شکل ۱- فرایند گذار جمعیتی ایران، ۱۳۹۰-۱۳۶۰



گذار سنی شامل چهار مرحله متمایز است که با افزایش چشمگیر جمعیت در یکی از گروه‌های سنی همراه است؛ ابتدا،

۱. طرح مسئله

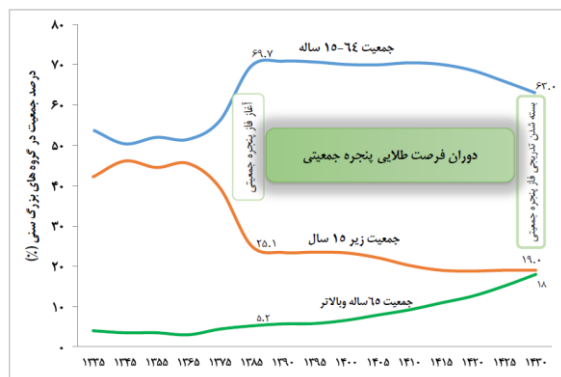
رویکردها و مدل‌های نظری جمعیت و توسعه بیشتر بر رشد جمعیت به‌عنوان شاخص پویایی جمعیت تأکید داشته و از تأثیرات ساختار سنی جمعیت و تغییرات آن بر رشد و توسعه اقتصادی غفلت کرده‌اند (صادقی، ۱۳۹۱). ساختار سنی جمعیت، با توجه به رفتار اقتصادی متفاوت افراد در مسیر و مراحل مختلف زندگی، می‌تواند اثرات قابل توجهی در عملکرد اقتصادی داشته باشد. تمرکز جمعیتی در هر کدام از گروه‌های سنی طبیعتاً نیازها، پیامدها و بالطبع برنامه ریزیهای خاص خود را دارد که سیاست‌گذاران باید بدان توجه داشته باشند.

در بستر گذارهای ساختار سنی، فازی از تحولات جمعیتی در ایران آغاز شده است که به «پنجره جمعیتی» مرسوم است. پنجره جمعیتی یک وضعیت موقتی در ساختار جمعیتی ایران است که در سال ۱۳۸۵ باز شده و چیزی حدود چهار دهه طول می‌کشد. در این دوران نسبت جمعیت در سنین فعالیت به حداکثر خود می‌رسد و نسبت‌های وابستگی سنی کاهش می‌یابد و در نتیجه فرصت طلایی و منحصر به فردی فراروی توسعه اقتصادی فراهم می‌شود. البته این وضعیت به‌طور اتوماتیک و خودکار عمل نمی‌کند و بهره‌برداری از آن نیازمند بسترهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و نهادی مناسب است. باین‌وجود، در ایران سیاست‌ها و برنامه‌های جمعیتی بیشتر بر پویایی رشد و تعداد جمعیت متمرکز بوده و هست و کمتر به ساختارهای سنی جمعیت، تغییرات و پیامدهای آن توجه شده است. این در حالی است که با توجه به کامل شدن

1. Age structural transitions
2. Demographic transition model
3. Mortality transition
4. Fertility transition

۳۰-۱۴۲۵ به بعد با افزایش جمعیت سالمند به تدریج بسته خواهد شد. در سال ۱۴۳۰ نسبت جمعیت ۶۵ ساله و بالاتر به حدود ۱۸ درصد می‌رسد و در نتیجه نسبت وابستگی سنی مجدداً شروع به افزایش می‌کند.

شکل ۳- پنجره جمعیتی، زمان‌بندی و طول مدت آن در ایران



منبع: صادقی، ۱۳۹۱.

۴. پنجره جمعیتی، موتور رشد و توسعه اقتصادی

پنجره جمعیتی و اثرات ترکیبی و رفتاری آن منجر به رشد و توسعه اقتصادی می‌شود (بلوم و همکاران، ۲۰۰۳). مکانیزم این اثرگذاری‌ها از طریق کانال‌های مختلف صورت می‌گیرد که در زیر بدان‌ها پرداخته می‌شود:

۴.۱. افزایش عرضه نیروی کار

پنجره جمعیتی از طریق دو مکانیزم یعنی اثر مکانیکی افزایش بی‌سابقه نسبت جمعیت در سنین فعالیت و همچنین فراهم کردن زمینه‌های حضور و مشارکت زنان در نیروی کار موجب افزایش عرضه نیروی کار می‌شود.

۴.۲. کاهش نسبت‌های وابستگی سنی (بار تکفل)

در طول دوره زمانی بین کاهش در نسبت وابستگی خردسالان و افزایش در نسبت وابستگی سالمندان، پنجره جمعیتی فرصت باز شده و با افزایش در نسبت جمعیت سنین فعالیت به جمعیت وابسته، شرایط مناسبی برای رشد سریع اقتصادی فراهم می‌شود؛ زیرا موجب بار جمعیتی کمتر بر دوش خانواده‌ها و نظام اجتماعی-رفاهی کشور و همچنین رشد اقتصادی سریع‌تر می‌شود.

فاز کودکی^۱، سپس فاز جوانی^۲، بعد از آن فاز بلوغ جمعیت^۳ یا میان‌سالی و در نهایت فاز سالمندی^۴ است (مالبرگ و سومستاد، ۲۰۰۰: ۳). به بیان دیگر، گذار ساختار سنی شامل چهار فاز کودکی (زیر ۱۵ سال)، جوانی (۱۵-۲۹)، میان‌سالی (۳۰-۶۴) و سالمندی (۶۵ ساله و بالاتر) است.

در هر یک از مراحل گذار ساختار سنی، با توجه به اینکه کدام‌یک از گروه‌های سنی غلبه داشته باشند، نوع و کم و کیف نیازهای اجتماعی و جمعیتی تغییر می‌کند. در ساختار سنی جوان نیازها و هزینه‌های بهداشتی و آموزشی اهمیت ویژه‌ای در برنامه‌ریزی‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی پیدا می‌کنند. این در حالی است که در ساختارهای سنی در حال انتقال مسائل مرتبط با اشتغال، ازدواج و تشکیل خانواده، مسکن و به‌طور کلی نیازهای مرتبط با دوره‌های جوانی و میان‌سالی اهمیت ویژه می‌یابند و بالاخره در ساختار سنی سالخورده نیازهایی از قبیل تأمین اجتماعی، مسائل بهداشتی و معلولیت‌ها، مسائل رفاهی و روانی اجتماعی و به‌طور کلی مسائل مرتبط با بازنشستگان و سالمندان اولویت پیدا می‌کنند.

۳. فاز پنجره جمعیتی، زمان‌بندی و طول مدت آن

پنجره جمعیتی^۵ (DW)، دوره‌ای است که در آن کمتر از یک سوم جمعیت، خارج از سنین فعالیت (زیر ۱۵ سال و ۶۵ سال و بالاتر) و بیشتر از دو سوم جمعیت، در سنین فعالیت (۱۵-۶۴ ساله) باشند (سرای، ۱۳۹۰: ۱۲۸) و نوعی ساختار جمعیتی مطلوب برای شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی فراهم می‌شود. با توجه به افزایش نسبت جمعیت سنین فعالیت و کاهش نسبت‌های وابستگی سنی، ایران در سال ۱۳۸۵ وارد فاز پنجره جمعیتی شده است. همان‌طور که در شکل ۳ مشخص است فاز پنجره جمعیتی یک وضعیت موقتی در ساختار جمعیتی کشور است. اندازه و زمان‌بندی پنجره جمعیتی بیشتر به روندهای گذشته مرگ‌ومیر و به‌ویژه باروری وابسته است. علاوه بر این‌ها نباید نقش مهاجرت را در این زمینه فراموش کرد. بر این اساس، فاز پنجره جمعیتی ایران در سال ۱۳۸۵ باز شده و برای چهار دهه بازمی‌ماند و از سال

1. Child phase
2. Young adult phase
3. Phase of population maturity
4. Old age phase
5. Demographic Window

در پاسخ می‌توان گفت که این وضعیت به‌طور اتوماتیک عمل نمی‌کند و بهره‌برداری از آن نیازمند بسترهای مناسب اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و نهادی است. دو بستر مهم برای بهره‌برداری از فرصت طلایی جمعیت برای توسعه؛ یکی، گسترش فرصت‌های شغلی و وضعیت اشتغال مساعد و دیگری، سرمایه‌گذاری مطلوب است.

در حال حاضر، استان‌ها، شهرهای بزرگ و کوچک و مناطق روستایی ایران همگی ساختار سنی جمعیتی مطلوبی برای رشد و توسعه اقتصادی دارند، با این حال آن‌ها با فقدان یا کمبود فرصت‌های شغلی و سرمایه‌گذاری کافی مواجه هستند. در این شرایط که بخش قابل‌توجهی از نیروی کار نمی‌توانند اشتغال داشته باشند، سود بالقوه جمعیتی به‌آسانی تبدیل به «بار جمعیتی» می‌شود. از این رو، بیکاری و فقدان فرصت‌های شغلی و سرمایه‌گذاری کافی مهم‌ترین چالش جمعیتی در دوران پنجره جمعیتی است.

۵. پنجره جمعیتی: فرصت یا تهدید؟ الزامات

سیاستی

تجربه کشورهای دیگر، درس‌هایی زیادی را برای کشور ما که به‌تازگی وارد فاز پنجره جمعیتی شده است به همراه دارد. از جمله این تجارب این است که «فاز پنجره جمعیتی یک فرصت و پتانسیل بالقوه است و بالفعل شدن آن نیازمند محیط و بستر اجتماعی، اقتصادی، نهادی و سیاسی مناسب می‌باشد». برای مثال بلوم و همکاران (۲۰۰۳) بیان کرده‌اند که امریکای لاتین نمونه بارزی از سود اقتصادی درون کرده^۲ می‌باشد، زیرا علی‌رغم تشابه جمعیت‌شناسی امریکای لاتین با آسیای شرقی، رشد اقتصادی آن به خاطر داشتن دولت‌های ضعیف و جهت‌گیری اقتصادی درونی، شباهت زیادی با آفریقای جنوب صحرا دارد. بلوم و کانینگ (۲۰۰۴) تقابل اقتصادی این دو منطقه را در قالب سه عامل تبیین کرده‌اند؛ اول، تفاوت در میزان و ماهیت ادغام با اقتصاد جهانی؛ بدین معنی که دولت‌های آسیای شرقی سیاست‌های منسجمی در ارتباط با اقتصاد آزاد دارند، حال آنکه سیاست‌های اقتصادی امریکای لاتین ناهماهنگ و ناپایدار می‌باشد. عامل دوم، مربوط به تفاوت در قوانین کار و انعطاف‌پذیری بازار کار

۴.۳. افزایش تولید و درآمد در مقایسه با مصرف (چرخه زندگی اقتصادی)

بر اساس رویکرد چرخه زندگی اقتصادی، الگوهای تولید و مصرف برحسب سن در نوسان است و تولید و درآمد در سنین فعالیت به اوج خود می‌رسد. از این رو، با توجه به الگوی چرخه زندگی اقتصادی، تغییرات ساختار سنی یک کشور ممکن است شرایط اقتصادی متفاوتی را ایجاد کند، بسته به اینکه کدام گروه بزرگ سنی - کودکان، بزرگسالان یا سالمندان سهم و رشد غالب جمعیتی را دارا باشند.

۴.۴. افزایش قدرت پس‌اندازها و سرمایه‌گذاری در جامعه

در طول دوران پنجره جمعیتی امکان پس‌اندازهای شخصی و سرمایه‌گذاری‌های ملی افزایش می‌یابد. در واقع، پس‌اندازهای شخصی که در این دوران افزایش محسوس پیدا می‌کنند، منبعی برای سرمایه‌گذاری‌های تولیدی و صنعتی محسوب می‌شوند که می‌تواند به‌عنوان سوخت رشد اقتصادی استفاده شود. به بیان دیگر، پنجره جمعیتی در تعامل با چرخه زندگی اقتصادی، رشد پس‌اندازها و توانایی کشور را برای سرمایه‌گذاری افزایش می‌دهد.

بهبود و توسعه سرمایه انسانی و کیفیت زندگی؛ نسبت‌های وابستگی در حال کاهش و سرمایه‌گذاری قوی در سرمایه انسانی باهم مرتبط هستند؛ نسبت‌های وابستگی کاهش یافته بهبود سرمایه انسانی را تشدید می‌کند (جونز، ۲۰۰۵: ۴۲). پنجره جمعیتی اثرات مثبتی را در سرمایه انسانی به‌جای می‌گذارد؛ نسل انفجار موالید، باروری پایین‌تر و در نتیجه خانوارهای کوچک‌تری را دارند و این اجازه می‌دهد تا خانوارها مشتاقانه برای هر بچه سرمایه‌گذاری کنند. این بازتاب حرکت از تقاضا برای کمیّت فرزندان به سمت کیفیت فرزندان است. از این رو، دوران پنجره جمعیتی یک فرصت منحصر به فرد را برای افزایش سرمایه‌گذاری‌ها در بهداشت، آموزش، بهره‌وری سرمایه انسانی، فعالیت‌های زیربنایی و توسعه پایدار فراهم می‌کند.

در اینجا این پرسش مطرح می‌شود که آیا پنجره جمعیتی (DW) به پنجره فرصت اقتصادی^۱ (EW) تبدیل خواهد شد؟

2. Unreaped Economic Dividend

1. Window of economic opportunity

بدین ترتیب، چالش‌های جمعیتی حال حاضر و آینده ایران، بستگی زیادی به نحوه بهره‌برداری از فرصت پنجره جمعیتی دارد. بهره‌برداری از فرصت پنجره جمعیتی و تبدیل آن به فرصت اقتصادی و اجتماعی مستلزم توانمندی و مقتدرسازی جوانان برای توسعه اقتصادی، گسترش فرصت‌های شغلی، سرمایه‌گذاری مطلوب، بهبود کیفیت سرمایه انسانی و فراهم کردن فرصت‌هایی برای حضور زنان در بازار کار است. در این میان، مهم‌ترین بستر تبدیل پنجره جمعیتی به توسعه گسترش فرصت‌های شغلی به‌ویژه برای جوانان تحصیل کرده در کشور است.

استفاده از مطالب با ذکر منبع آزاد است.

متون سیاستی منتشرشده در شمس، بیانگر دیدگاه نویسندگان بوده و لزوماً نظر این شبکه نیست.

منابع

صادقی، رسول (۱۳۸۸)؛ جمعیت و توسعه در ایران: ابعاد و چالش‌ها، تهران: انتشارات مرکز مطالعات و پژوهش‌های جمعیتی آسیا و اقیانوسیه.

صادقی، رسول (۱۳۹۱)؛ تغییرات ساختار سنی و ظهور پدیده پنجره جمعیتی در ایران: پیامدهای اقتصادی و الزامات سیاستی، فصلنامه مطالعات راهبردی زنان، شماره ۵۵ (زمستان)، صص ۱۵۰-۹۵.

Bloom, D. E., and J. G. Williamson (1998), Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia, World Bank Economic Review 12 (3): 419-455.

Bloom, D. E., D. Canning, and J. Sevilla (2003), The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change, Population Matters Monograph MR-1274, RAND, Santa Monica.

Malmberg, B., and L. Sommestad (2000), Four Phases in the Demographic Transition: Implications for Economic and Social Development in Sweden, 1820-2000, Paper to be presented at the SSHA meeting, Pittsburgh, October 2000.

است؛ نظام‌های کار در آسیای شرقی نسبت به امریکای لاتین کمتر دست‌وپا گیر و محدودکننده هستند و جذب نیروی کار را تسهیل می‌کنند. عامل سوم، به تفاوت در عملکرد بازارهای مالی در نقل و انتقال و واسطه‌گری پس‌اندازها برای سرمایه‌گذاری‌های تولیدی مربوط می‌شود، در این زمینه نهادهای اقتصادی آسیای شرقی عملکرد به‌مراتب بهتری داشته‌اند. تفاوت کشورها از معجزه اقتصادی گرفته تا فاجعه اقتصادی بیانگر این واقعیت است که صرف گشوده شدن پنجره جمعیتی نمی‌تواند موجب رشد و توسعه اقتصادی گردد، بلکه بستر نهادی و سیاسی مناسب، اتخاذ و اجرای یک‌سری سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌ها پیش شرط و ضرورتی اجتناب‌ناپذیر در تحقق آن می‌باشد.

ایران کنونی در یک فرصت زمانی طلایی و استثنایی برای رشد و توسعه اقتصادی به سر می‌برد. این وضعیت به‌طور اتوماتیک عمل نمی‌کند و بهره‌برداری از آن نیازمند بسترهای مناسب اقتصادی، اجتماعی، سیاستی و نهادی است. سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در هیچ دوره‌ای به اندازه دوره‌ای که پنجره جمعیتی باز است حساس، لازم و در صورت موفقیت مؤثر نمی‌باشد. به عبارت دیگر، سیاست‌ها و برنامه‌های دولت نقش مهمی در مدیریت و مهندسی اقتصادی و اجتماعی پنجره جمعیتی ایفاء می‌کند.

در حال حاضر توجه و نگرانی اصلی مدیران و سیاست‌گذاران کشور بیشتر به رشد جمعیت و فاز سالخوردگی جمعیت است. این موضوع موجب شده است تا منافع و فرصت‌های طلایی فاز پنجره جمعیتی نادیده گرفته شود، در حالی که کشور در وضعیت پنجره جمعیتی است و باید به فکر استفاده هرچه بیشتر از این فرصت طلایی بود. سرمایه‌گذاری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها برای اشتغال جوانان و بهره‌برداری از فاز پنجره جمعیتی است که حتی سالمندی سالم، فعال و موفقیت‌آمیز را تضمین خواهد کرد. اگر سیاست‌های مناسب و مؤثر اتخاذ نشود، نه تنها فرصت طلایی پنجره جمعیتی از دست می‌رود، بلکه آن منجر به تهدید و چالش‌های خواهد شد و سود بالقوه جمعیتی به‌آسانی به بار جمعیتی تبدیل شده و حتی دوره سالخوردگی جمعیت مسئله‌داری را نیز در پیش خواهیم داشت.