



## الزامات فرایندی ناظر بر تصویب طرح جمعیت و تعالی خانواده در مجلس یازدهم

### مقدمه

علی‌رغم ابلاغ سیاست‌های کلی جمعیت در اردیبهشت سال ۱۳۹۳ ازسوی مقام معظم رهبری و همچنین الزام برنامه ششم توسعه به برنامه‌ریزی در راستای افزایش نرخ باروری کل به بیش از دوونیم فرزند<sup>۱</sup>، همچنان در سطوح قانونگذاری و اجرایی کشور فقدان برنامه‌ریزی عملیاتی و نظام‌مند جهت حل این مسئله مهم و استراتژیک مشهود است. این در حالی است که نگاهی به داده‌های سازمان ثبت احوال کشور در سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد در این سال، یک میلیون و ۱۹۶ هزار و ۱۳۵ مورد تولد در کشور به‌وقوع پیوسته که در مقایسه با سال گذشته ۱۲ درصد کاهش (۱۷۰ هزار مورد کمتر) و در مقایسه با سال ۱۳۹۳، ۲۲ درصد کاهش<sup>۲</sup> را نشان می‌دهد که کمترین میزان ولادت طی ۱۰ سال اخیر است.

توجه به این نکته ضروری است که در حال حاضر اگرچه در سطح تحلیل مسئله کاهش جمعیت و پیامدهای آن تا حدودی اجماع نخبگانی محقق شده است<sup>۳</sup> باین‌حال در حوزه ارائه راه‌حل‌ها و اجرای اقدام‌های مؤثر در این زمینه، کاستی‌های متعددی به چشم می‌خورد و معدود اقدام‌های صورت گرفته نیز تناسبی با شدت مسئله کاهش جمعیت و نرخ باروری کل در ایران ندارد. تنها اقدام قابل توجه طی این مدت تصویب قانون «اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده» در سال ۱۳۹۲ توسط مجلس شورای اسلامی بوده که براساس آن همه محدودیت‌های وضع شده در قانون تنظیم خانواده و جمعیت سال ۱۳۷۲ به‌ویژه محدودیت‌های موضوع فرزندان چهارم به بعد لغو شده است. افزایش مرخصی زایمان مادران شاغل به ۹ ماه و همچنین اعطای دو هفته مرخصی تشویقی به همسران آنها البته «به‌عنوان یک امر اختیاری توسط دولت» نیز ذیل همین قانون محقق شده است.<sup>۴</sup>

نکته قابل تأمل آنکه مهم‌ترین اقدام حمایتی در زمینه ارتقای نرخ باروری کل یعنی تدوین «طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده» در مجلس شورای اسلامی همچنان بی‌سرانجام مانده است. توضیح آنکه مجلس شورای اسلامی از سال ۱۳۹۲ تلاش کرده با پیگیری «طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده» در مسیر ارتقای نرخ باروری کل گام بردارد باین‌حال، طرح مزبور پس از گذشت هشت سال (دو دوره اخیر مجلس به بررسی این طرح گذشته) همچنان به نتیجه نرسیده است.

حال باید به این موضوع پرداخت که چرا به‌رغم ابلاغ سیاست‌های کلی جمعیت ازسوی مقام معظم رهبری و اختصاص دو دوره مجلس به این طرح و همچنین نگران‌کننده‌تر شدن آمارهای فرزندآوری و مولید در کشور، که

معاونت پژوهش‌های  
اجتماعی - فرهنگی  
دفتر: مطالعات  
آموزش و فرهنگ

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۷۰۱۷۱۰۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۴/۸

۱. ماده (۱۰۲) برنامه ششم توسعه: ت- زمینه‌سازی جهت افزایش نرخ باروری (TFR) به حداقل ۲/۵ فرزند به ازای هر زن در سن باروری در طول اجرای قانون برنامه.

۲. با یک میلیون و ۵۲۴ هزار تولد.

۳. هرچند همچنان کفایت‌کننده نبوده و نیازمند فعالیت پژوهشی و رسانه‌ای بیشتر است.

۴. دولت طی تصویب‌نامه به شماره ۹۱/۹۲۰/ت/۴۶۵۲۷-هـ اقدام به افزایش مدت زمان مرخصی زایمان زنان شاغل نموده است با این حال بسیاری از دستگاه‌ها از اجرای این قانون به علت عدم تأمین بارمالي سرباز می‌زنند.

این طرح به تصویب نرسیده است؟ شاید در یک نگاه کلی بتوان چالش‌های عدم تصویب طرح را به دو بخش محتوایی و فنی - فرایندی تقسیم کرد. چالش‌های محتوایی ناظر به متن طرح و پیشنهادهای مطرح در آن است. چالش‌های فنی نیز ناظر بر فرایند تدوین و تصویب طرح است و اینکه تا چه حد دقت نظری و تکنیکی کافی برای پیشبرد مؤثرتر و سریع‌تر آن در مجلس صورت گرفته است. بررسی چالش‌های محتوایی طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده در گزارش مستقلی از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس تحت عنوان «اظهارنظر کارشناسی درباره طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده» به شماره مسلسل ۱۶۷۵۳ مورخ ۱۳۹۸/۹/۲۰ به چاپ رسیده است. در گزارش مذکور تلاش شده تک‌تک مواد از حیث محتوایی مورد ارزیابی قرار گرفته و جهت اصلاح آن پیشنهادهای کاربردی و مؤثرتری به صورت موردی ذکر شود.

با این حال توجه به این نکته ضروری است که به‌رغم چالش‌های محتوایی پیش‌روی مواد و جزئیات آن، به لحاظ تکنیکی و فرایندی نیز فرایند اعلام وصول و بررسی طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده در کمیسیون‌های تخصصی دارای چالش‌هایی بوده که مانع از تصویب آن در زمان مقرر شده است.

نظر به آغاز فعالیت مجلس یازدهم و با توجه به ضرورت تصویب مشوق‌ها و حمایت‌های لازم از سوی مجلس شورای اسلامی، این گزارش به بررسی و ارزیابی موانع فرایندی پیش روی عدم تصویب «طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده» خواهد پرداخت. ارزیابی مزبور در آستانه فعالیت مجلس یازدهم این امکان را فراهم خواهد کرد تا با تصحیح رویه‌های قبلی میزان کارآمدی و اثرگذاری مجلس در مسئله افزایش جمعیت ارتقا یابد.

## چالش‌های فنی و فرایندی ناظر به عدم تصویب طرح در مجلس شورای اسلامی

### ۱. تعدد و عدم اولویت‌بندی مواد طرح

طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده در زمان ارجاع به مجلس نهم دارای ۵۰ ماده و در مجلس دهم دارای ۴۴ ماده پیشنهادی بوده است. حجم بالای مواد و پرداختن به ابعاد مختلف آن، از تلاش برای کاهش ازدواج گرفته تا کاهش طلاق، منجر شد کمیسیون فرهنگی، زمان طولانی - تقریباً دو سال در مجلس دهم - را صرف بررسی ابعاد طرح و پیشنهادهای آن کند.

تعدد و عدم اولویت‌بندی مواد در کنار عدم توجه به سطح اثربخشی هر یک در حل مسئله، علاوه بر طولانی کردن روند بررسی طرح در کمیسیون به افزایش بار مالی طرح در شرایطی منجر شده بود که محلی نیز برای تأمین اعتبارات مورد نیاز مدنظر قرار نگرفته بود. این مسئله در کنار تعدد طرح‌های مطرح در کمیسیون تخصصی که برخی از آنها نیز از حجم قابل توجهی برخوردار بودند - مانند طرح اداره و نظارت بر سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران - در نهایت به طولانی‌تر شدن روند بررسی طرح در کمیسیون‌ها به‌ویژه کمیسیون تخصصی منجر شد. درحقیقت طرح زمانی در کمیسیون فرهنگی به تصویب رسید - پنج ماه قبل از برگزاری انتخابات مجلس یازدهم - که دیگر امکان بررسی آن در صحن مجلس شورای اسلامی وجود نداشت.

### ۲. عادی بودن روند بررسی طرح در کمیسیون و صحن مجلس

به‌رغم نگران‌کننده بودن آمارهای مرتبط با فرزندآوری و مولید در کشور و همچنین ابلاغ سیاست‌های کلی جمعیت از سوی مقام معظم رهبری که بر فوریت ورود همه دستگاه‌ها و نهادها بر این مسئله تأکید داشت، طرح جامع جمعیت تعالی خانواده در زمان اعلام وصول در مجلس دهم به‌صورت عادی در دستور کار مجلس قرار گرفت. این بدین معناست که طرح براساس تاریخ اعلام وصول و پس از موعد نوبت آن در دستور بررسی کمیسیون قرار می‌گرفت. تجربه بررسی طرح‌هایی که به‌صورت «عادی» اعلام وصول می‌شوند نشان از طولانی شدن روند بررسی آنها در کمیسیون و همچنین صحن مجلس دارد. این در حالی است که طرح‌های فوریتی براساس

ماده (۱۵۹) آیین‌نامه داخلی مجلس پس از تصویب فوریت بدون نوبت در دستور بررسی و تصویب کمیسیون قرار می‌گیرند. بر این اساس عادی بودن روند بررسی طرح در کمیسیون را نیز باید از جمله عوامل مؤثر در طولانی‌تر شدن روند بررسی آن در کمیسیون و نیز عدم قرار گرفتن به‌موقع آن در دستور کار صحن دانست. اگرچه این امکان وجود داشت که مطابق ماده (۱۰۰) یا ماده (۱۵۵) و ماده (۱۵۶) و (۱۵۸) آیین‌نامه داخلی مجلس، این موضوع در دستور تقاضای فوریت بررسی در صحن قرار گیرد به‌نحوی که حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان تقاضای فوریت این طرح را مطرح کنند باین‌حال به دلایلی که در ادامه ذکر خواهد شد هیچگاه چنین اتفاقی نیافتاد.

### ۳. عدم اهتمام اکثریت نمایندگان به ضرورت طرح و همچنین جزئیات آن

شاید بتوان یکی از مهم‌ترین عوامل مؤثر در به ثمر نرسیدن طرح در مجلس دهم را در فقدان اهتمام اکثریت نمایندگان به ضرورت این طرح و پیگیری آن مرتبط دانست. از زمان اعلام وصول طرح در تاریخ ۱۳۹۶/۹/۱۲ تا زمان تصویب آن در کمیسیون بیش از دو سال طول کشیده است. نکته قابل تأمل آنکه طی فرایند بررسی طرح در کمیسیون فرهنگی تنها تعداد معدودی از نمایندگان مشارکت فعالانه داشتند. علاوه بر این بخش عمده‌ای از مواد «طرح جمعیت و تعالی خانواده» از سوی کمیسیون به‌صورت استمزاجی به رأی گذاشته شد<sup>۱</sup> که نشان از عدم اهتمام جدی همه نمایندگان کمیسیون فرهنگی به این مسئله مهم داشت.

علاوه بر این همان‌طور که در گزارش یک شوری کمیسیون فرهنگی مورخ ۱۳۹۸/۷/۲۹ نیز ذکر شده: «گزارش کمیسیون‌های فرعی آموزش، تحقیقات و فناوری، اجتماعی، اقتصادی، امنیت ملی و سیاست خارجی برنامه بودجه و محاسبات، عمران و قضایی و حقوقی تا تاریخ ۱۳۹۸/۷/۲۹ به این کمیسیون ارسال نشده بود» که نشان از کم‌توجهی سایر نمایندگان و همچنین دیگر کمیسیون‌ها به این موضوع دارد. عدم نظارت نمایندگان بر نحوه هزینه‌کرد اعتبارات «کمک به اجرای سیاست‌های جمعیتی در کشور» که هر ساله در قانون بودجه ذیل اعتبارات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی دیده شده و همچنین بی‌توجهی به کاهش حجم اعتبار این موضوع طی سال‌های اخیر گواه دیگری بر این ادعاست.

### ۴. عدم پیش‌بینی منابع مالی مورد نیاز برای اجرای طرح

یکی دیگر از چالش‌های فنی و تکنیکی پیش روی طرح، بار مالی مواد آن و عدم پیش‌بینی منابع اعتباری کافی برای تأمین منابع مورد نیاز است.<sup>۲</sup> این در حالی است که تجربه عدم اجرای قانون تسهیل ازدواج جوانان نشان می‌دهد که عدم تأمین بار مالی طرح منجر به طفره رفتن دولت‌ها از اجرای مواد آن به‌صورت کامل می‌شود.

علاوه بر این اگرچه در بودجه سنواری ذیل ردیف (۱۲۹۴۵۹) و به‌منظور «کمک به اجرای سیاست‌های جمعیتی کشور»، اعتباراتی اختصاص یافته اما این اعتبار از یک‌سو پاسخگوی این حجم از مواد و بار مالی آنها نیست و از سوی دیگر این بودجه در اختیار وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی است و به همه نهادها اختصاص داده نمی‌شود. نگاهی به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و اعتبار موضوع «کمک به اجرای سیاست‌های جمعیتی کشور» نشان می‌دهد، بودجه پیشنهادی برای این موضوع ۲۱۸ میلیارد تومان بوده که در مقایسه با سال ۱۳۹۳<sup>۳</sup> کاهش ۶۳ درصدی داشته است.

اگرچه در متن نهایی طرح جمعیت که از سوی کمیسیون فرهنگی منتشر شده، تلاش شده برای تأمین بار مالی آن پیشنهادهایی ارائه شود اما نگاهی به موارد مطرح شده چون پیشنهاد «تعدیل یارانه‌ها به میزان ۱۰ درصد» یا «ارسال پیامک ۱۰ درصد» نشان از عدم کفایت و همچنین ابهام آنها دارد.

۱. برای اطلاع بیشتر ر.ک.:

<https://www.isna.ir/news/98011907001/>

<https://www.icana.ir/Fa/News/420553/>

۲. امری که از آن با عنوان مغایرت با اصل هفتادوپنج قانون اساسی یاد می‌شود.  
۳. اعتبار این موضوع در قانون بودجه سال ۱۳۹۲، ۶۰۰ میلیارد تومان بوده است.

## الزامات فرایندی ورود مجلس یازدهم به موضوع جمعیت و فرزندآوری

با توجه به مطالب فوق به نظر می‌رسد بخشی از ناکامی نهاد قانونگذار برای واکنش مؤثر به مسئله جمعیت در ایران، فرایندها و رویه‌های فنی در این حوزه متناسب با اهمیت و ضرورت آن است. نظر به مطالب مذکور انتظار می‌رود مجلس یازدهم ضمن اهتمام در پیگیری مسئله جمعیت و فرزندآوری، به لحاظ فنی و فرایندی این مسیر را در پیش گیرد:

- **تلاش در راستای محدود کردن مواد طرح و ممانعت از تنظیم طرحی گسترده با مواد متعدد:** همان‌گونه که اشاره شد برخی از مواد طرح به لحاظ شاخص اثرگذاری، اثری ناچیز و بسیار غیرمستقیم بر این مسئله دارند. پیشنهاد می‌شود نمایندگان مجلس یازدهم با پیگیری مواد کمتر اما اثربخش بر مسئله فرزندآوری در تسریع فرایند بررسی و تصویب طرح در این مجلس نقش‌آفرینی کنند. کاهش حجم مواد از یک‌سو منجر به کاهش زمان بررسی در کمیسیون و همچنین کاهش نگرانی از چگونگی تأمین اعتبارات مورد نیاز برای طرح خواهد شد.

- **تلاش بر تصویب طرح به صورت فوریتی:** تجربه طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده نشان داد که قرار گرفتن طرح به صورت عادی در روند بررسی در مجلس منجر به طولانی شدن روند بررسی آن می‌شود. بدین ترتیب تلاش برای اعلام وصول طرح به صورت فوریتی به استناد کاهش میزان موالیید و نرخ رشد جمعیت در سال‌های اخیر به تسریع روند بررسی آن در مجلس کمک خواهد کرد. نکته قابل توجه آنکه اگرچه طرح جمعیت و تعالی خانواده جزء اولین طرح‌هایی است که در مجلس یازدهم اعلام وصول شد (و این مسئله را باید نکته مثبتی قلمداد کرد) باین حال شیوه اعلام وصول طرح در این دوره نیز به صورت عادی بوده و این مسئله می‌تواند به طولانی شدن روند بررسی در کمیسیون و صحن منجر شود.

- **ارائه راهکارهایی برای تأمین منابع مالی مورد نیاز طرح:** نظر به اینکه تاکنون دولت در حوزه حمایت و ارتقای فرزندآوری در کشور اقدام به تهیه و تصویب لایحه‌ای نکرده است و ورود مجلس شورای اسلامی به این موضوع ضروری است باین‌حال در نظر نگرفتن منابع مالی مورد نیاز طرح می‌تواند به عدم عملیاتی شدن آن حتی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی و ابلاغ آن شود. نگاهی به تجربه ناموفق اجرای قانون تسهیل ازدواج جوانان، افزایش مرخصی بانوان شاغل به ۹ ماه و ... مؤید این مسئله است. ارائه پیشنهاد خاص در این راستا از سوی مجلس یازدهم به‌عنوان مثال استفاده از ظرفیت مالیات بر ارزش افزوده ضروری است.

- **لزوم پیگیری اصلاح قانون تسهیل ازدواج جوانان در کنار پیگیری طرح یاد شده:** بررسی داده‌های سازمان ثبت احوال نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۷، تعداد ازدواج‌های کشور، با کاهش ۹/۵ درصدی به ۵۵۰ هزار مورد ازدواج رسیده است. کاهش تعداد ازدواج‌ها در کشور و افزایش میانگین سن ازدواج به معنای کاهش فرزندآوری در کشور است. باین‌حال با توجه به ماهیت متفاوت مشوق‌های مرتبط با حوزه ازدواج و فرزندآوری و به‌منظور گسترده نشدن حجم مواد طرح، پیشنهاد می‌شود موضوع بازنگری قانون تسهیل ازدواج جوانان در کنار تدوین طرح راستای افزایش فرزندآوری و به‌صورت هم‌زمان در قالب دو طرح مجزا دنبال شود.

- **افزایش تعامل مجلس با دستگاه‌های اجرایی و قوه مجریه در فرایند تصویب طرح:** همان‌طور که ذکر شد به‌رغم منطقی بودن ارائه لایحه در این راستا از سوی دولت - به‌دلیل توان کارشناسی بیشتر و اهتمام به اجرای آن پس از تصویب - تاکنون چنین اقدامی صورت نگرفته است. بدین ترتیب انتظار تهیه لایحه از سوی دولت علاوه بر اتلاف زمان ممکن است مانع از به سرانجام رسیدن قوانین مشوق فرزندآوری در این دوره نیز شود. بر این اساس همچنان پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی تصویب طرح یاد شده را در دستور کار اولویت خود قرار دهد. باین‌حال تجربه نشان داده است که مشارکت دولت در فرایند تصویب طرح به پیگیری مناسب‌تر آن پس از تصویب را می‌طلبد. به همین دلیل افزایش تعامل نمایندگان و تلاش در حضور مؤثر کارشناسان دستگاه‌های اجرایی به‌ویژه کارشناسان سازمان برنامه و بودجه در فرایند تصویب طرح در کمیسیون ضروری به‌نظر می‌رسد.