



شناسایی و رصد شاخص‌های سیاست‌های کلی جمعیت از نگاه آمار

شهلا کاظمی پور

محمد شیری

مرضیه دیندار رستمی

زهرا رضائی قهرودی

علیرضا زاهدیان

الهام فتحی



پژوهشکده‌ی آمار

گروه پژوهشی آمارهای اقتصادی

بهار ۱۳۹۵

پیش‌گفتار

کشور ایران در طی چند دهه‌ی اخیر تحولات جمعیتی بی‌سابقه‌ای را تجربه نموده است. اگرچه تغییرات کاهشی سطح مرگ و میر به خصوص مرگ و میر نوزادان و به تبع آن افزایش سطح امید زندگی در کشور به همراه تحولات مهاجرت بین‌المللی در کشور از اهمیت بالایی برخوردار است، اما می‌توان گفت که تحولات باروری یکی از مهم‌ترین مشخصه تغییرات جمعیتی کشور به حساب می‌آید. افزایش سطح باروری پس از انقلاب اسلامی ساختار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور را ملزم نمود تا سیاست‌های جمعیتی را در کنترل مولید و باروری اعمال نماید. ماحصل اعمال سیاست‌های تحدید مولید، کاهش قابل توجه باروری بوده است. این کاهش باروری تداوم داشته و منجر به بروز باروری زیر حد جانشینی شد. پدیده‌ای که سیاست‌گذاران و اندیشمندان جمعیت را بر آن داشت تا مطالعات بیشتری را با هدف شناخت روندهای آتی باروری، در کانون توجه خود قرار دهند. چرا که کاهش باروری به سطح زیر جانشینی منجر به کاهش رشد جمعیت کشور و بروز پیامدهای اقتصادی، اجتماعی می‌گردد. مجموعه‌ی تغییرات جمعیتی مذکور و در نظر گرفتن پیامدهای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی این تغییرات، سبب شد تا سیاست‌های کلی جمعیت توسط مقام معظم رهبری در تاریخ ۳۰ اردیبهشت ماه سال ۱۳۹۳ به دولت ابلاغ گردد. آنچه که سیاست‌های ابلاغی مذکور را در کانون توجه محققان، اندیشمندان، سیاست‌گذاران و متولیان انجام اقدامات مداخله‌ای برای تحقق این سیاست‌ها، قرار داده است چگونگی شناسایی ابعاد مفهومی و عملیاتی سیاست‌های مذکور به منظور رصد دقیق و موشکافانه‌ی میزان تحقق سیاست‌های مذکور است. از این‌رو، شناسایی متغیرها و شاخص‌هایی که به صورت منسجم و چند وجهی، منعکس‌کننده‌ی تحقق سیاست‌های کلی جمعیت باشد، یکی از مهم‌ترین اهداف انجام این طرح پژوهشی است. اولین گزارش رصد سیاست‌های کلی جمعیت از نگاه آمار در سال ۱۳۹۳ توسط مرکز آمار ایران منتشر شد. این طرح با هدف بررسی دقیق‌تر این شاخص‌ها و پوشش بیشتر شاخص‌ها و تعیین شناسنامه شاخص‌ها در دستور کار پژوهشکده‌ی آمار قرار گرفت که علاوه بر تعیین شاخص‌ها، روند آن شاخص‌ها نیز احصا شود. این پژوهش در گروه پژوهشی آمارهای اقتصادی پژوهشکده‌ی آمار با همکاری خانم دکتر شهلا کاظمی پور، به عنوان مجری طرح و آقایان دکتر محمد شیری و علیرضا زاهدیان و خانم‌ها مرضیه دیندار رستمی، زهرا رضائی قهرودی و الهام فتحی به عنوان همکار اصلی طرح پژوهشی به انجام رسیده است که بدین وسیله از ایشان صمیمانه تشکر و قدردانی می‌شود.

گروه پژوهشی آمارهای اقتصادی

پژوهشکده‌ی آمار

فهرست مطالب

فصل ۱: کلیات

- ۱
- ۱-۱- مقدمه و طرح موضوع ۱
- ۲-۱- اهمیت موضوع پژوهش و ضرورت اجرای آن ۲
- ۳-۱- اهداف پژوهش ۲
- ۴-۱- روش‌شناسی پژوهش ۳

فصل ۲: سیاست‌های ابلاغی و معرفی شاخص‌ها

- ۷
- ۱-۲- سیاست ابلاغی اول: ارتقاء پویایی، بالندگی و جوانی جمعیت با افزایش نرخ باروری به بیش از سطح جانشینی ۷
- ۲-۲- سیاست ابلاغی دوم: رفع موانع ازدواج، تسهیل 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 ۹
- ۳-۲- سیاست ابلاغی سوم: اختصاص تسهیلات مناسب برای مادران بویژه در دوره بارداری و شیردهی و پوشش بیمه‌ای هزینه‌های زایمان و درمان ناباروری مردان و زنان و تقویت نهادها و موسسات حمایتی ۱۱
- ۴-۲- سیاست ابلاغی چهارم: تحکیم بنیان و پایداری خانواده با اصلاح و تکمیل آموزش‌های عمومی درباره اصالت کانون خانواده و فرزند پروری و با تأکید بر آموزش مهارت‌های زندگی و ارتباطی و ارائه خدمات مشاوره‌ای بر مبنای فرهنگ و ارزش‌های اسلامی- ایرانی و توسعه و تقویت نظام تأمین اجتماعی، خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی در جهت سلامت باروری و فرزندآوری ۱۴
- ۵-۲- سیاست ابلاغی پنجم: ترویج و نهادینه‌سازی سبک زندگی اسلامی- ایرانی و مقابله با ابعاد نامطلوب سبک زندگی غربی ۱۶
- ۶-۲- سیاست ابلاغی ششم: ارتقاء امید زندگی توأم با سلامت، تأمین سلامت و تغذیه سالم جمعیت و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی به ویژه اعتیاد، سوانح، آلودگی‌های زیست محیطی و بیماری‌ها ۱۷
- ۷-۲- سیاست ابلاغی هفتم: فرهنگ‌سازی برای احترام و تکریم سالمندان و ایجاد شرایط لازم برای تأمین سلامت و نگهداری آنان در خانواده و پیش‌بینی ساز و کار لازم برای بهره‌مندی از تجارب و توانمندی‌های سالمندان در عرصه‌های مناسب ۱۹
- ۸-۲- سیاست ابلاغی هشتم: توانمندسازی جمعیت در سن کار با فرهنگ سازی و اصلاح/ تقویت و سازگار کردن نظامات تربیتی و آموزش‌های عمومی کارآفرینی فنی و حرفه‌ای و تخصصی با نیازهای جامعه و استعدادها و علایق آنان در جهت اشتغال مولد و مؤثر ۲۲
- ۹-۲- سیاست ابلاغی نهم: باز توزیع فضایی و جغرافیایی جمعیت، متناسب با ظرفیت زیستی، با تأکید بر تامین آب با هدف توزیع متعادل و کاهش فشار جمعیتی ۲۴
- ۱۰-۲- سیاست ابلاغی دهم: حفظ و جذب جمعیت در روستاها و مناطق مرزی و کم تراکم و ایجاد مراکز جدید جمعیتی به ویژه در جزایر و سواحل خلیج فارس و دریای عمان از طریق توسعه شبکه‌های زیر بنایی، حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری و ایجاد فضای کسب و کار با درآمد کافی ۲۵
- ۱۱-۲- سیاست ابلاغی یازدهم: مدیریت مهاجرت به داخل و خارج، هماهنگ با سیاست‌های کلی جمعیت با تدوین و اجرای ساز و کارهای مناسب ۲۷

- ۱۲-۲- سیاست ابلاغی دوازدهم: تشویق ایرانیان خارج از کشور برای حضور و سرمایه‌گذاری و بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و توانایی‌های آنان ۲۸
- ۱۳-۲- سیاست ابلاغی سیزدهم: تقویت مؤلفه‌های هویت بخش ملی (ایرانی، اسلامی، انقلابی) و ارتقاء وفاق و همگرایی اجتماعی در پهنه سرزمینی به ویژه در میان مرزنشینان؛ و ایرانیان خارج از کشور ۲۹

فصل ۳: روند تغییرات شاخص‌های ارزیابی سیاست‌ها ۳۳

- ۱-۳- روند تغییرات شاخص‌های سیاست ابلاغی اول ۳۳
- ۲-۳- روند تغییرات شاخص‌های سیاست ابلاغی دوم ۳۵
- ۳-۳- روند تغییرات شاخص‌های سیاست ابلاغی سوم ۳۴
- ۴-۳- روند تغییرات شاخص‌های سیاست ابلاغی چهارم ۳۷
- ۵-۳- روند تغییرات شاخص‌های سیاست ابلاغی پنجم ۳۵
- ۶-۳- روند تغییرات شاخص‌های سیاست ابلاغی ششم ۳۹
- ۷-۳- روند تغییرات شاخص‌های سیاست ابلاغی هفتم ۴۰
- ۸-۳- روند تغییرات شاخص‌های سیاست ابلاغی هشتم ۴۰
- ۹-۳- روند تغییرات شاخص‌های سیاست ابلاغی نهم ۴۴
- ۱۰-۳- روند تغییرات شاخص‌های سیاست ابلاغی دهم ۵۰
- ۱۱-۳- روند تغییرات شاخص‌های سیاست ابلاغی یازدهم ۶۵

فصل ۴: جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ۶۹

- ۱-۴- جمع‌بندی ۶۹
- ۲-۴- نتیجه‌گیری ۶۸

فصل ۵: شناسنامه شاخص‌های سیاست‌های ابلاغی ۷۳

- ۱-۵- شناسنامه شاخص‌های سیاست ابلاغی اول ۷۴
- ۲-۵- شناسنامه شاخص‌های سیاست ابلاغی دوم ۹۱
- ۳-۵- شناسنامه شاخص‌های سیاست ابلاغی سوم ۱۱۱
- ۴-۵- شناسنامه شاخص‌های سیاست ابلاغی چهارم ۱۴۱
- ۵-۵- شناسنامه شاخص‌های سیاست ابلاغی پنجم ۱۶۹
- ۶-۵- شناسنامه شاخص‌های سیاست ابلاغی ششم ۱۹۰
- ۷-۵- شناسنامه شاخص‌های سیاست ابلاغی هفتم ۱۹۰
- ۸-۵- شناسنامه شاخص‌های سیاست ابلاغی هشتم ۲۵۶
- ۹-۵- شناسنامه شاخص‌های سیاست ابلاغی نهم ۲۵۶
- ۱۰-۵- شناسنامه شاخص‌های سیاست ابلاغی دهم ۲۶۶
- ۱۱-۵- شناسنامه شاخص‌های سیاست ابلاغی یازدهم ۲۹۸
- ۱۲-۵- شناسنامه شاخص‌های سیاست ابلاغی دوازدهم ۳۰۳
- ۱۳-۵- شناسنامه شاخص‌های سیاست ابلاغی سیزدهم ۲۹۶

فهرست جدول‌ها

- جدول ۱-۲-۱- معرفی شاخص‌های ارزیابی تحقق بند اول سیاست کلی جمعیتی ۹
- جدول ۲-۲-۲- معرفی شاخص‌های ارزیابی تحقق بند دوم سیاست کلی جمعیتی ۱۱
- جدول ۳-۲-۳- معرفی شاخص‌های ارزیابی تحقق بند سوم سیاست کلی جمعیتی ۱۳
- جدول ۴-۲-۴- معرفی شاخص‌های ارزیابی تحقق بند چهارم سیاست کلی جمعیتی ۱۵
- جدول ۵-۲-۵- معرفی شاخص‌های ارزیابی تحقق بند پنجم سیاست کلی جمعیتی ۱۶
- جدول ۶-۲-۶- معرفی شاخص‌های ارزیابی تحقق بند ششم سیاست کلی جمعیتی ۱۸
- جدول ۷-۲-۷- معرفی شاخص‌های ارزیابی تحقق بند هفتم سیاست کلی جمعیتی ۲۱
- جدول ۸-۲-۸- معرفی شاخص‌های ارزیابی تحقق بند هشتم سیاست کلی جمعیتی ۲۴
- جدول ۹-۲-۹- معرفی شاخص‌های ارزیابی تحقق بند نهم سیاست کلی جمعیتی ۲۵
- جدول ۱۰-۲-۱۰- معرفی شاخص‌های ارزیابی تحقق بند دهم سیاست کلی جمعیتی ۲۶
- جدول ۱۱-۲-۱۱- معرفی شاخص‌های ارزیابی تحقق بند یازدهم سیاست کلی جمعیتی ۲۸
- جدول ۱۲-۲-۱۲- معرفی شاخص‌های ارزیابی تحقق بند دوازدهم سیاست کلی جمعیتی ۲۹
- جدول ۱۳-۲-۱۳- معرفی شاخص‌های ارزیابی تحقق بند سیزدهم سیاست کلی جمعیتی ۳۱
- جدول ۱-۱-۳- شاخص‌های رصد و ارزیابی بند اول سیاست کلی جمعیت (سرشماری نفوس و مسکن) ۳۴
- جدول ۲-۱-۳- شاخص‌های رصد و ارزیابی بند اول سیاست کلی جمعیت (اطلاعات ثبتی و طرح‌های آماری) ۳۴
- جدول ۱-۲-۳- شاخص‌های رصد و ارزیابی بند دوم سیاست کلی جمعیت (سرشماری نفوس و مسکن) ۳۵
- جدول ۲-۲-۳- روند تغییرات شاخص‌های رصد و ارزیابی بند دوم سیاست کلی جمعیت (اطلاعات ثبتی و طرح‌های آماری) ۳۵
- جدول ۱-۳-۳- شاخص‌های رصد و ارزیابی بند سوم سیاست کلی جمعیت (سرشماری نفوس و مسکن) ۳۶
- جدول ۲-۳-۳- شاخص‌های رصد و ارزیابی بند سوم سیاست کلی جمعیت (اطلاعات ثبتی و طرح‌های آماری) ۳۶
- جدول ۱-۴-۳- شاخص‌های رصد و ارزیابی بند چهارم سیاست کلی جمعیت (اطلاعات ثبتی و طرح‌های آماری) ۳۷
- جدول ۱-۵-۳- شاخص‌های رصد و ارزیابی بند پنجم سیاست کلی جمعیت ۳۸
- جدول ۱-۶-۳- شاخص‌های رصد و ارزیابی بند ششم سیاست کلی جمعیت (سرشماری نفوس و مسکن) ۳۹
- جدول ۲-۶-۳- شاخص‌های رصد و ارزیابی بند ششم سیاست کلی جمعیت (اطلاعات ثبتی و طرح‌های آماری) ۴۰
- جدول ۱-۷-۳- شاخص‌های رصد و ارزیابی بند هفتم سیاست کلی جمعیت (سرشماری نفوس و مسکن) ۴۲
- جدول ۲-۷-۳- شاخص‌های رصد و ارزیابی بند هفتم سیاست کلی جمعیت (اطلاعات ثبتی و طرح‌های آماری) ۴۲

- جدول ۳-۸-۱- شاخص‌های رصد و ارزیابی بند هشتم سیاست کلی جمعیت (اطلاعات ثبتي و طرح‌های آماری) ۴۳
- جدول ۳-۹-۱- تعداد و سهم جمعیت کلان‌شهرهای کشور ۴۴
- جدول ۳-۹-۲- نسبت جمعیت هراستان به منابع آبی آن استان (مقیاس: نفر در یک میلیون متر مکعب در سال) ۴۵
- جدول ۳-۹-۳- سرانه آب شرب مصرفی در نقاط شهری و روستایی هر استان (مقیاس: یک میلیون متر مکعب در سال) ۴۶
- جدول ۳-۹-۴- تراکم نسبی جمعیت هر استان (مقیاس: نفر در کیلومتر مربع) ۴۷
- جدول ۳-۹-۵- تراکم زیستی جمعیت هر استان (مقیاس: نفر در کیلومتر مربع) ۴۸
- جدول ۳-۹-۶- میزان مهاجر فرستی جمعیت هر استان (مقیاس: هزار نفر) ۴۹
- جدول ۳-۹-۷- میزان مهاجرپذیری جمعیت هر استان (مقیاس: هزار نفر) ۵۰
- جدول ۳-۹-۸- میزان خالص مهاجرت هر استان (مقیاس: هزار نفر) ۵۱
- جدول ۳-۹-۹- نسبت مهاجرین خارج شده به وارد شده در استان‌های با تراکم زیستی بیش از میانگین کل کشور ۵۲
- جدول ۳-۹-۱۰- نسبت مهاجرین وارد شده به خارج شده در استان‌های با تراکم زیستی کمتر از میانگین کل کشور ۵۲
- جدول ۳-۱۰-۱- توزیع نسبی مهاجران داخلی کشور به تفکیک الگوی مهاجرت ۵۳
- جدول ۳-۱۰-۲- سهم استان‌ها از تولید ناخالص داخلی نسبت به سال پایه ۱۳۹۰ ۵۴
- جدول ۳-۱۰-۳- تعداد و سهم آبادی‌های دارای سکنه (۵ خانوار به بالا) به تفکیک استان ۵۵
- جدول ۳-۱۰-۴- درآمد سرانه استان‌ها (مقیاس: هزار ریال) ۵۶
- جدول ۳-۱۰-۵- درصد روستانشینی استان‌ها ۵۷
- جدول ۳-۱۰-۶- نسبت روستاهای دارای آب لوله‌کشی به کل روستاهای دارای سکنه استان ۵۸
- جدول ۳-۱۰-۷- نسبت روستاهای دارای برق به کل روستاهای دارای سکنه استان ۵۹
- جدول ۳-۱۰-۸- نسبت روستاهای دارای مرکز تلفن به کل روستاهای دارای سکنه استان ۶۰
- جدول ۳-۱۰-۹- نسبت روستاهای دارای راه‌های آسفالت به کل روستاهای دارای سکنه استان ۶۱
- جدول ۳-۱۰-۱۰- نسبت روستاهای دارای مدرسه مقطع دبستان به کل روستاهای دارای سکنه استان ۶۲
- جدول ۳-۱۱-۱- نسبت روستاهای دارای مدرسه راهنمایی پسرانه به کل روستاهای دارای سکنه استان ۶۳
- جدول ۳-۱۱-۲- نسبت روستاهای دارای مدرسه راهنمایی دخترانه به کل روستاهای دارای سکنه استان ۶۴
- جدول ۳-۱۱-۳- نسبت روستاهای دارای مدرسه راهنمایی مختلط به کل روستاهای دارای سکنه استان ۶۵
- جدول ۳-۱۰-۱۲- نسبت روستاهای دارای مرکز بهداشتی به کل روستاهای دارای سکنه استان ۶۶
- جدول ۳-۱۰-۱۳- تعداد شهرهای بیش از ۵۰ هزار در استان‌های نوار ساحلی خلیج فارس و دریای عمان ۶۷
- جدول ۳-۱۰-۱۴- درصد جمعیت شهرهای بیش از ۵۰ هزار نفر نسبت به کل جمعیت در استان‌های نوار ساحلی خلیج فارس و دریای عمان ۶۷
- جدول ۳-۱۰-۱۵- سهم جمعیت استان‌های مرزی از کل جمعیت کشور ۶۷
- جدول ۳-۱۰-۱۶- سهم جمعیت استان‌های حاشیه خلیج فارس و دریای عمان از کل جمعیت کشور ۶۸
- جدول ۳-۱۱-۱- روند تغییرات شاخص‌های رصد و ارزیابی بند یازدهم سیاست کلی جمعیت (سرشماری نفوس و مسکن) ۶۸
- جدول ۴-۱- تعداد شاخص‌های سیاست‌های ابلاغی رهبری به تفکیک اولویت ۷۱

کلیات

۱-۱- مقدمه و طرح موضوع

کشور ایران طی چند دهه اخیر تحولات جمعیتی بی‌سابقه‌ای را تجربه نموده است. اگرچه تغییرات کاهشی سطح مرگ و میر به خصوص مرگ و میر نوزادان و به تبع آن افزایش سطح امید زندگی در کشور به همراه تحولات مهاجرت بین‌المللی در کشور از اهمیت بالایی برخوردار است، اما می‌توان گفت که تحولات باروری یکی از مهم‌ترین مشخصه تغییرات جمعیتی کشور به حساب می‌آید. افزایش سطح باروری پس از انقلاب اسلامی ساختار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور را ملزم نمود تا سیاست‌های جمعیتی را در کنترل مولید و باروری اعمال نماید. ماحصل اعمال سیاست‌های تحدید مولید کاهش قابل توجه باروری بوده است. این کاهش باروری تداوم داشته و منجر به بروز باروری زیر حد جانشینی در کشور گردیده است. پدیده‌ای که سیاست‌گذاران و اندیشمندان جمعیت را بر آن داشت تا مطالعات بیشتری را با هدف شناخت روندهای آتی باروری، در کانون توجه خود قرار دهند. چراکه کاهش باروری به سطح زیر جانشینی منجر به کاهش رشد جمعیت کشور و بروز پیامدهای اقتصادی، اجتماعی می‌گردد. مجموعه تغییرات جمعیتی مذکور و در نظر گرفتن پیامدهای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی این تغییرات، سبب شد تا سیاست‌های کلی جمعیت توسط مقام معظم رهبری در تاریخ ۳۰ اردیبهشت ماه ۱۳۹۳ به دولت ابلاغ گردد. بدون شک، این سیاست‌ها ماحصل مطالعات جمعیتی بی‌شماری است که با در نظر گرفتن ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی، گام‌های اساسی را در راستای بهبود کمی و کیفی جمعیت کشور ارائه می‌نماید. اما آنچه که سیاست‌های ابلاغی مذکور را در کانون توجه محققان، اندیشمندان، سیاست‌گذاران و متولیان انجام اقدامات مداخله‌ای برای تحقق این سیاست‌ها، قرار داده است، چگونگی شناسایی ابعاد مفهومی و عملیاتی سیاست‌های مذکور به منظور رصد دقیق و موشکافانه میزان تحقق این سیاست‌ها است. به عبارت بهتر، پس از اعمال اقدامات مداخله‌ای و بکارگیری سیاست‌های کوچک مقیاس و تحقق آنها، شناسایی متغیرها و شاخص‌هایی که بتواند به صورت منسجم و چند وجهی، منعکس‌کننده

تحقق سیاست‌های کلی جمعیت باشد، گام اساسی در رصد سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری، به عنوان یکی از اهداف این سیاست‌های به شمار می‌آید. از این رو، هدف اصلی این پژوهش شناسایی شاخص‌هایی است که در سطح کلان، به صورت منسجم و با رویکردی همه‌جانبه بتواند میزان موفقیت و تحقق سیاست‌های مذکور را مورد مطالعه قرار دهد.

۱-۲- اهمیت موضوع پژوهش و ضرورت اجرای آن

رصد و ارزیابی میزان تحقق سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی به همان اندازه تدوین سیاست‌ها از اهمیت بالایی برخوردار است. چرا که پیگیری مستمر تحقق سیاست‌های تنظیم شده، می‌تواند زمینه را برای شناسایی خلاءها و چالش‌های اعمال سیاست‌ها، فراهم ساخته و بر بازبینی برنامه‌های عملیاتی در تحقق سیاست‌ها کمک شایان توجهی را داشته باشد. «سیاست‌های کلی جمعیت» یکی از مهم‌ترین بسته‌های سیاستی است که به صورت همه جانبه، تعالی ابعاد جمعیتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی جمعیت کشور را مد نظر قرار داده است. بدون شک یکی از مهم‌ترین و ضروری‌ترین مباحثی که در تحقق سیاست‌های مذکور قابل طرح است، رصد مستمر تحقق سیاست‌ها با تکیه بر شاخص‌های منسجم، قابل اندازه‌گیری، معتبر و کارا است. به عبارتی، شاخص‌هایی که بتواند به صورت معتبر و منسجم، میزان پیشرفت و تحقق اهداف سیاست‌های ابلاغی جمعیت را در همه ابعاد مفهومی و عملیاتی مورد سنجش قرار دهد. افزون بر این‌که این شاخص‌ها، اعتبار مطالعات ارزشیابی^۱ را در ارزیابی سیاست‌ها به ارمغان می‌آورد، میزان کارایی و موفقیت اقدامات سیاستی و برنامه‌ای با برد متوسط و کوچک را که برای تحقق سیاست‌های کلی جمعیت، که توسط سازمان‌های متولی اجرا می‌شود را نیز مد نظر قرار می‌دهد. از این رو، پژوهش حاضر با در نظر داشتن مجموع مسائل مذکور، به دنبال ارائه مجموعه‌ای از شاخص‌هایی است که بتواند با رویکرد چند بعدی، «سیاست‌های کلی جمعیت» را مورد ارزیابی قرار دهد. در ضمن به منظور محاسبه دقیق شاخص‌های مذکور، در این مطالعه، روش‌های سنجش و اندازه‌گیری شاخص‌ها در قالب «شناسنامه شاخص‌ها» ارائه شده است.

۱-۳- اهداف پژوهش

اهدافی که این پژوهش به دنبال دستیابی بدان‌ها است عبارتند از:

- طرح مسائل اجتماعی- جمعیتی و اقتصادی مرتبط با بندهای سیاست‌های کلی جمعیت.
- معرفی شاخص‌های چند وجهی در ارزیابی و رصد میزان تحقق «سیاست‌های کلی جمعیت».
- شناخت منابع و سازمان‌های متولی تولید اطلاعات و وضعیت تولید اطلاعات موجود در کشور و محاسبه هر یک از شاخص‌ها
- ارائه پیشنهادات برای شناسایی و تولید برخی از شاخص‌ها که در حال حاضر موجود نبوده و نیازمند اجرای طرح آمارگیری هستند.
- ارائه تعاریف عملیاتی و شناسنامه شاخص‌های ارزیابی و رصد تحقق «سیاست‌های کلی جمعیت».

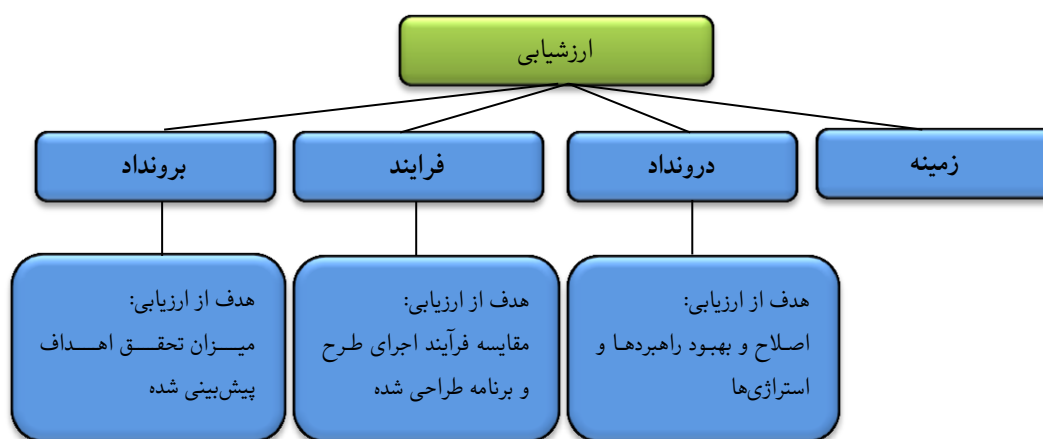
¹ Evaluation Research

- مطالعه روند تحولات شاخص‌های رصد و ارزیابی «سیاست‌های کلی جمعیت» با تکیه بر منابع موجود.

۱-۴- روش‌شناسی پژوهش

ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌ها عموماً در یک چارچوب علمی و با تکیه بر رویکرد نظری و عملی منطقی و نظام‌مند شکل می‌گیرد. بنابراین، برای ارزیابی سیاست‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی بایستی بر رویکردهای علمی تکیه کرد. اگرچه هدف اصلی این پژوهش، شناسایی شاخص‌هایی است که بتواند میزان تحقق سیاست‌های کلی جمعیت را رصد نماید، لیکن ارائه چارچوبی علمی به منظور تعیین جایگاه این پژوهش و اهداف آن در فرآیند تحقیق ارزشیابی، از اهمیت بالایی برخوردار است. چراکه این امر می‌تواند در جهت دهی و تنظیم شاخص‌هایی که بتواند به طور مستقیم هدف مدنظر را در کانون توجه خود قرار دهد، کمک نماید. در تحقیق ارزشیابی، رویکردهای نظری متفاوتی وجود دارد که هر یک با تکیه بر الگوی عملی به تبیین شیوه‌های ارزیابی پرداخته‌اند. شاید بتوان گفت که الگوی سیپ^۲ یکی از مهم‌ترین الگوهای نظری است که ارزیابی را در قالب یک فرآیند در نظر گرفته و در هر مرحله شیوه‌های ارزیابی با تکیه بر روش‌ها و رویکردهای درست و دقیق ارائه شده است. در این پژوهش این رویکرد به منظور تعیین جایگاه شاخص‌های رصد سیاست‌های کلی جمعیت در فرآیند ارزیابی مورد استفاده قرار گرفته است.

الگوی ارزشیابی سیپ چهار دسته از ارزشیابی را ارائه می‌کند: ارزیابی موقعیت یا زمینه^۳، ارزیابی درونداد^۴، ارزیابی فرآیند^۵ و ارزیابی برونداد^۶. شکل ۱ نمای شماتیک مراحل و اهداف ارزیابی متناظر با هر مرحله را نشان می‌دهد.



شکل ۱: الگوی ارزشیابی Cipp

^۲ Cipp

^۳ context

^۴ input

^۵ process

^۶ product

الف: ارزشیابی از زمینه:

از نظر استافل بیم و همکارانش (۱۳۷۱)، هدف این ارزشیابی فراهم آوردن یک زمینه منطقی برای تعیین هدف‌های آموزشی است. این مرحله از ارزشیابی همچنین شامل کوشش‌هایی تحلیل‌گرایانه برای تعیین عناصر مربوط در محیط‌های آموزشی و نیز کوشش در جهت شناسایی مشکلات، نیازها، و فرصت‌های موجود در این بافت یا موقعیت آموزشی است. به طور خلاصه، این مرحله از ارزشیابی به تصمیم‌گیری در زمینه طراحی کمک می‌کند (سیف، ۱۳۸۴: ۷۵). به عبارت دیگر این نوع ارزشیابی شامل تعیین مسائل و نیازهایی است که در یک موقعیت آموزشی ویژه رخ می‌دهد. «تشخیص مسائلی که یک مبنای اساسی برای تدوین اهدافی به دست می‌دهد که تحقق آنها موجب بهبود برنامه می‌شود» (گال، ۱۳۸۳: ۱۲۲۸).

ب: ارزشیابی درون‌داد:

ارزشیابی درون‌داد در ارتباط با قضاوت منابع و راهبردهای مورد نیاز برای تحقق اهداف کلی و جزئی است. اطلاعات گردآوری شده در خلال این مرحله از ارزشیابی باید به تصمیم‌گیرندگان کمک کند تا بهترین راهبردها و منابع ممکن را با وجود محدودیت‌های خاص انتخاب کنند. ارزشیابی درون‌داد مستلزم این است که ارزشیابی، دانش وسیعی درباره راهبردها و منابع ممکن، همچنین پژوهش در مورد اثر بخشی آنها در محقق ساختن بروندهای مختلف برنامه داشته باشد (گال، ۱۳۸۳: ۱۲۲۹). در حقیقت ارزشیابی درون‌داد در جستجوی راه‌ها و روش‌هایی جهت اصلاح و بهبود راهبردها و استراتژی‌ها است، و نیز در جستجوی ارزشیابی و سنجش هزینه‌ها و نقاط ضعف و قوت‌های آن استراتژی‌ها و طرح‌ها است، و هدف آن اطمینان یافتن از اصلاح و بهبود مؤثر آن دسته از فعالیت‌هایی است که از طریق هزینه اثربخش و طرح‌ها و برنامه‌های بودجه‌بندی شده هدایت می‌شود.

ج: ارزشیابی فرآیند:

ارزشیابی فرآیند شامل جمع‌آوری آن دسته از داده‌های ارزشیابی است که هنگامی که برنامه مورد نظر طراحی و به اجرا گذاشته شده است، به دست می‌آید. ممکن است از ارزشیاب خواسته شود که یک سیستم جمع‌آوری داده‌ها برای نظارت بر اجرای روز به روز برنامه طراحی کند. یکی از کارکردهای ارزشیابی فرآیند این است که در طول یک دوره زمانی، گزارش‌هایی در مورد وقایع مربوط به برنامه ثبت می‌شود (گال، ۱۳۸۳: ۱۲۲۹).

روش اجرای ارزشیابی فرآیند شامل نظارت بر اجرای فعالیت‌ها و گردآوری داده‌های مربوط به تصمیم‌گیری‌های ضمن اجرای این فعالیت‌هاست. حاصل ارزشیابی فرآیند برای تعدیل برنامه‌های مورد اجرا و فراهم آوردن مبنایی جهت تفسیر نتایجی که در آینده به دست خواهد آمد، به کار می‌رود (بازرگان، ۱۳۸۳: ۱۰۶). در اصل، ارزشیابی فرآیند، بررسی اجرای یک برنامه است و هدف از انجام آن آشکارسازی و یا پیش‌بینی نقایص و معایب برنامه در هنگام اجرا و فراهم ساختن بازخورد برای مدیران و کارکنان ستادی در رابطه با چگونگی همخوانی پیشرفت کار با برنامه تنظیمی است. ارزشیابی فرآیند باید گزارش جامعی از نحوه پیشرفت و اجرای برنامه و مطابقت آن با برنامه در اختیار قرار دهد. در مورد ارتباط ارزشیابی فرآیند با سایر انواع ارزشیابی‌ها دو نکته با ارزش باید مورد توجه قرار گیرد:

- ۱- عملکرد ارزشیابی فرآیند ارتباط بسیار نزدیکی با نحوه اجرای ارزشیابی زمینه و درون‌داد دارد، یعنی هر چه ارزشیابی زمینه و درون‌داد بهتر صورت گرفته باشد، مدیر پروژه اطمینان بیشتری در اجرای بهتر طرح داشته و انتقاد کمتری نیز بر ارزشیابی فرآیند وارد خواهد شد.

۲- در مراحل اولیه پدید آوردن برنامه مورد نظر، ارزشیابی فرآیند مهمتر از ارزشیابی برونداد (محصول) است، اما این نقش به تدریج برعکس خواهد شد. میان ارزشیابی فرآیند و ارزشیابی برونداد (محصول) وابستگی و ارتباط درونی موجود است. ارزشیابی فرآیند در تفسیر برونداها نقشی مهم برعهده دارد. از طرف دیگر برای قضاوت در مورد کارکرد فرآیند باید، اطلاعاتی دقیق تر از برونداد (محصول) در اختیار باشد. بنابراین، تصمیمات مربوط به دوباره سازی طرح‌ها و شیوه‌های مربوط به فرآیند که مبتنی بر ارزشیابی فرآیند هستند، باید به وسیله اطلاعات به دست آمده از ارزشیابی برونداد مورد حمایت قرار گیرد (مهجور، ۱۳۷۶: ۱۸۵).

د: ارزشیابی برونداد (محصول):

ارزشیابی محصول، این است که تعیین کند به چه میزان اهداف برنامه، تحقق یافته است. در این نوع ارزشیابی، ابزارهای اندازه‌گیری تحقق اهداف، تدوین و اجرا می‌شوند، داده‌های به دست آمده می‌تواند در تصمیمات مدیران مبنی بر ادامه یا اصلاح برنامه مورد استفاده قرار گیرد. هدف از ارزشیابی برونداد، اندازه‌گیری، تفسیر و قضاوت در مورد نتایج حاصل از برنامه است. اندازه‌گیری و ارزشیابی برون داده‌های برنامه، معمولاً در سه مرحله زمانی متفاوت انجام می‌گیرد: الف) در جریان اجرای برنامه و همچنین پایان هر یک از مراحل برنامه به منظور پی بردن به چگونگی اجرای برنامه و موفقیت آن در نیل به هدف‌های پیش‌بینی شده برای آن مراحل، ب) در پایان اجرای کامل برنامه، به منظور پی بردن به میزان موفقیت کلی برنامه در رسیدن به هدف‌های تعیین شده یعنی هدف‌هایی که در مرحله ارزشیابی زمینه، تهیه و تدوین شده‌اند و ج) مدت زمانی پس از اجرای کامل برنامه، به منظور پی بردن به میزان پایداری و اثربخشی نتایج حاصل از برنامه.

استافل بیم معتقد است هدف ارزشیابی برونداد، اندازه‌گیری و قضاوت در نیل به هدف‌های مشخص شده در ارزشیابی زمینه است. این اندازه‌گیری و تفسیر نه تنها در انتهای برنامه، بلکه در حین اجرای برنامه و تکمیل هر فعالیت صورت می‌گیرد. این عمل به خاطر ویژگی چرخه‌ای بودن فرآیند ارزشیابی است، یعنی ارزشیابی، فرآیندی است که باید به صورت مداوم صورت گیرد و نتایج هر مرحله در بهبود مرحله قبلی و برنامه‌ریزی مرحله بعدی بکار گرفته شود. در برخی موارد، ارزشیابی برونداد تا حدی که بتواند اثرات طولانی مدت برنامه را نیز در برگیرد گسترش می‌یابد.

شاید بتوان گفت که ارزشیابی برونداد مهم‌ترین زمینه ارزشیابی است که با اهداف این پژوهش قرابت دارد. به عبارت بهتر، در این مرحله از ارزشیابی که به ارزیابی میزان تحقق سیاست‌ها و برنامه‌ها اختصاص دارد، شناسایی شاخص‌ها یا ابزارهایی که بتواند به طور مستقیم و کامل، تحقق سیاست یا برنامه را مورد ارزیابی قرار دهد بسیار مهم و کلیدی است. بنابراین، هدف از انجام این تحقیق ارائه شاخص‌هایی است که بتواند ارزیابی کامل و چند بعدی از برونداد اجرای سیاست‌های کلی جمعیت که در سال‌های آتی به اجرا در خواهد آمد، داشته باشد. شاید بتوان گفت که ارزیابی تحقق سیاست‌های سازمان‌های متولی در عملیاتی ساختن و تحقق اهداف سیاست‌های کلی جمعیت در حوزه ارزیابی فرآیند قرار می‌گیرد. چراکه هر کدام از سیاست‌ها و برنامه‌های عملیاتی به عنوان فرآیندی است که منجر به حصول نتیجه در سیاست‌های جمعیتی می‌گردد.

در این مطالعه برای شناسایی و انتخاب مهم‌ترین شاخص‌های ارزیابی تحقق سیاست‌های کلی جمعیت اقدامات زیر در فازهای مختلف انجام شده است:

- در فاز یک سیاست‌های کلی جمعیت مورد تحلیل قرار گرفته است. به عبارت دیگر، کلیه بندهای سیاست‌های ابلاغی به منظور تعیین متغیرهای موجود در هر بند توسط تیم تحقیقاتی استخراج شده است.
- در فاز دوم، شاخص‌های مورد نظر در بررسی متغیرهای هر بند، با تکیه بر ادبیات نظری و تجربی استخراج گردید.
- در فاز سوم، نظرات محققان، اساتید و صاحب‌نظران حوزه‌های مختلف جمعیتی، اقتصادی و اجتماعی در رابطه با پیش‌نویس شاخص‌های ارزیابی تحقق سیاست‌های جمعیتی متناسب با هر بند گردآوری و شاخص‌های شناسایی شده اصلاح و مورد بازبینی قرار گرفتند. این مرحله از کار در قالب سه جلسه مهم و تخصصی انجام شده است. با توجه به این‌که هر کدام از سیاست‌های جمعیتی از ابعاد کیفی و کمی برخوردار هستند و رصد برخی از شاخص‌های کیفی نیازمند انجام طرح‌های آماری است، شاخص‌های نهایی استخراج شده با تکیه بر اهمیت، وضعیت سنجش، در دسترس بودن اطلاعات و ... اولویت‌بندی شده است. به عبارت دیگر، شاخص‌ها در سه گروه الویت بندی شده‌اند که اولویت اول به شاخص‌هایی اختصاص دارد که از اهمیت بالایی برخوردارند و در عین حال اطلاعات رسمی در رابطه با این شاخص‌ها تولید می‌گردد. شاخص‌های اولویت دوم به شاخص‌هایی اختصاص دارد که از اهمیت بالایی برخوردارند ولی اطلاعات این شاخص‌ها به صورت رسمی تولید نمی‌شود و نیاز به اجرای طرح آمارگیری و یا استخراج از منابع ثبتی سازمان‌های مختلف دارد. شاخص‌های اولویت سوم، شاخص‌هایی هستند که به عنوان شاخص‌های مکمل در رصد و ارزیابی میزان تحقق سیاست‌های جمعیتی مورد استفاده قرار گرفته است.

با تکیه بر فازهای مطالعاتی در این پژوهش، این گزارش مشتمل بر پنج فصل است. فصل اول به کلیات پژوهش اختصاص دارد، که در قالب طرح موضوع، اهمیت و ضرورت پژوهش، اهداف و روش‌شناسی پژوهش مطرح شده است. فصل دوم به معرفی سیاست‌های کلی جمعیت و تبیین مسائل جمعیتی، اقتصادی و اجتماعی مرتبط، به تفکیک هر کدام از بندهای سیاست‌های جمعیتی و همچنین معرفی شاخص‌های استخراج شده در ارزیابی تحقق هر کدام از سیاست‌های جمعیتی پرداخته است. فصل سوم به روند تغییرات شاخص‌های ارزیابی سیاست‌های کلی جمعیت با تکیه بر اطلاعات موجود اختصاص دارد. در فصل چهارم جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ارائه می‌گردد. در فصل پنجم برای کلیه شاخص‌های معرفی شده در فصل دوم، شناسنامه شاخص ارائه شده است.