

گفت‌وگو با رئیس کمیسیون مشترک مجمع تشخیص مصلحت نظام هدف از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام چیست؟

وقتی صحبت از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام می‌شود، برای بسیاری روشن نیست که دقیقاً چه اتفاقی قرار است با این ابلاغیه بیفتد؟ این سیاست‌ها چه تأثیر ملموسی در فضای اداری کشور می‌گذارند و چه نهادهایی مسئول اجرای آن‌ها هستند؟ به بهانه‌ی ابلاغ سیاست‌های کلی جمعیت، به سراغ آقای علی احمدی، رئیس کمیسیون مشترک مجمع تشخیص مصلحت نظام رفتیم و از جایگاه قانونی سیاست‌های کلی نظام و ضمانت‌های اجرایی شدن این سیاست‌ها پرسیدیم. آقای احمدی هم در ضمن صحبت‌هایش درباره‌ی روند شکل‌گیری و الزامات تحقق سیاست‌های جمعیت، از ابلاغ آیین‌نامه‌ی جدید مجمع برای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام با همکاری مشترک مجمع و شورای نگهبان و با هدف تطبیق تمامی مصوبات مجلس با این سیاست‌ها خبر داد.

🌟 هدف از ابلاغ سیاست‌های کلی از سوی رهبر معظم انقلاب به رؤسای قوا و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام چیست و قرار است این سیاست‌ها چه مرحله‌ی را طی کنند و چه گردش کاری داشته باشند؟

قبل از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، یک خلأی در نظام حکومت‌داری جمهوری اسلامی ایران وجود داشت و آن نبود همین چهارچوب‌ها و سیاست‌های کلی نظام با توجه به نقش ولی فقیه برای هدایت و اداره‌ی جامعه بود. این موضوع در بازنگری قانون اساسی مطرح و در بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی قرار گرفت. در این بند ذکر شده است که «تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» از وظایف و اختیارات رهبری است. این بند، یک فرعی است از اصل ۵۷ قانون اساسی که در آن ذکر شده است «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه‌ی مقننه، قوه‌ی مجریه و قوه‌ی قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه‌ی امر و امامت امت بر طبق اصول آینده‌ی این قانون اعمال می‌گردند.» یعنی قوای سه‌گانه‌ی ما تحت ولایت امامت امر قرار دارند. در اصل ۲ قانون اساسی درباره‌ی استمرار این امامت آمده است: «جمهوری اسلامی نظامی است بر پایه‌ی ایمان به امامت و رهبری مستمر و نقش اساسی آن در تداوم انقلاب اسلام» که این رهبری مستمر در چهارچوب ولایت فقیه تحقق پیدا می‌کند. بنابراین یکی از الزامات ولایت مطلقه و ولایت امر در جامعه‌ی ما، جاری و ساری شدن تدابیر ولی فقیه و سیاست‌های او در جامعه است.



نکته‌ی دومی که وجود دارد این است که قانون‌گذاری



صوت تنظیم سیاست‌های کلی نظام، مهم‌ترین وظیفه

رهبری

در جامعه دو بُعد دارد. بُعد شکلی و بُعد ماهوی. ماهیت قوانین را سیاست‌گذار تعیین می‌کند و شکل قوانین و نحوه اجرای قانون را قانون‌گذار و حقوقدان معین می‌کند. بنابراین لازم است سیاست‌های کلی، ماهیت و جهت‌گیری قوانین و نیازهایی که برای هدایت جامعه وجود دارد را رهبری نظام معین کند. از این منظر سیاست‌های کلی ابلاغ‌شده، جهت‌گیری‌ها و ماهیت قوانین و سند بالادستی قوانین است.

✨ با این توضیح وظیفه‌ی کاربری اصلی سند سیاست‌های جمعیت به قوه‌ی مقننه محدود می‌شود و قوای مجریه و قضائیه باید منتظر

قوانین مصوب و تأییدشده‌ی مجلس شورای اسلامی باشند. آیا می‌توان گفت مخاطب اصلی این سیاست‌ها قوه‌ی مقننه است؟

انحصاراً نه؛ به نظر من با طراحی سازوکار جدید سیاست‌گذاری، مجمع تشخیص مصلحت نظام در مقام مشورت و در جایگاه حقوقی خودش قرار گرفت. آن چیزی که در مجلس مطرح می‌شود یا طرح‌های قانونی است که نمایندگان پیشنهاد می‌کنند و یا لوایح قانونی دولت یا قوه‌ی قضائیه است که از سوی دولت به مجلس فرستاده می‌شود. بنابراین مخاطب سیاست‌های کلی فقط مجلس نیست. قوه‌ی مجریه می‌تواند و باید متناسب با سیاست‌های کلی لوایح قانونی را در اختیار مجلس قرار بدهد. از سوی دیگر بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. همچنین هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد.» این آیین‌نامه‌ها و مصوبات گاهی برای اجرای قوانین است و گاهی برای برطرف کردن خلأهای قانونی. بنابراین در بسیاری از مصوبات دولت که ضرورتاً در چهارچوب قانون‌گذاری نیست، سیاست‌های کلی می‌تواند جاری و ساری باشد.

” بر اساس آیین‌نامه‌ی جدید، مجمع، نقش نظارتی خودش برای تطبیق عدم مغایرت قوانین تصویب‌شده با سیاست‌های کلی را با هماهنگی شورای نگهبان در یک فرایندی انجام می‌دهد. بنابراین از این مقطع به بعد ما شاهد خواهیم بود که شورای نگهبان علاوه بر موازین شرع و قانون اساسی، یک معیار دیگری هم برای انطباق قوانین

همین وضعیت در قوه‌ی قضائیه هم وجود دارد. بخشی از امور در قوه‌ی قضائیه بر اساس تدابیر رئیس قوه انجام می‌گیرد. در این بخش‌ها سیاست‌های کلی می‌تواند در چهارچوب تدابیر یا ضوابطی که رئیس قوه‌ی قضائیه ابلاغ می‌کند نقش‌آفرین باشد.

در اختیار دارد و آن هم سیاست‌های کلی نظام است.

مهم‌تر از این موارد این است که سیاست‌های کلی وظیفه‌ی هماهنگ‌سازی بین فرایندهای اجرا، نظارت و قانون‌گذاری در جامعه‌ی ما را بر عهده دارد. بنابراین سیاست‌های کلی، حرکت بخش‌های مختلف نظام را هم‌جهت و هم‌سو می‌کند تا ما از یک مجموعه‌ی منسجم و یکپارچه برخوردار باشیم.

نقش شورای نگهبان در این فرایند چیست؟ آیا این ابلاغیه‌ها که قرار است سند بالادستی نظام باشند، به‌عنوان یک منبع جهت‌تطبیق قوانین مصوب مجلس مورد استفاده قرار می‌گیرند؟

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مطابق بند دوم اصل ۱۱۰ قانون اساسی بر عهده‌ی خود رهبری است. رهبر معظم انقلاب این حق را به مجمع تشخیص مصلحت نظام داده‌اند و مجمع هم برای این امر یک آیین‌نامه‌ای را نوشت که آخرین اصلاحیه‌ی این آیین‌نامه در اوایل امسال از سوی رهبر انقلاب مورد تأیید قرار گرفت و ابلاغ شد. بر اساس آیین‌نامه‌ی جدید، مجمع، نقش نظارتی خودش برای تطبیق عدم مغایرت قوانین تصویب‌شده با سیاست‌های کلی را با هماهنگی شورای نگهبان در یک فرایندی انجام می‌دهد. بنابراین از این مقطع به بعد ما شاهد خواهیم بود که شورای نگهبان علاوه بر موازین شرع و قانون اساسی، یک معیار دیگری هم برای انطباق قوانین در اختیار دارد و آن هم سیاست‌های کلی نظام است. شورای نگهبان وظیفه دارد کلیه‌ی مصوبات مجلس را با سیاست‌های کلی نظام تطبیق بدهد.



متن: نامه رئیس دفتر مقام معظم رهبری به رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام

بنابراین این‌گونه نخواهد بود که بندهای سیاست‌های کلی تبدیل به یک برنامه‌ی اقدام شوند و مورد مطالبه‌گری واقع شوند؟

در مقدمه‌ی ابلاغیه‌ی سند جمعیت به دو نکته‌ی مهم اشاره شده است. دو نکته‌ای که در سیاست‌های کلی قبلی وجود نداشت. مطالبه‌ی اول رهبر انقلاب «هماهنگی و تقسیم کار بین ارکان نظام و دستگاه‌های ذیربط در این زمینه» و انجام «اقدامات لازم با دقت، سرعت و قوت» است. نکته‌ی بعدی هم گزارش شدن «نتایج رصد مستمر اجرای سیاست‌ها» به ایشان است.

بنابراین ما شاهد سه مرحله در اجرای سیاست‌های کلی نظام هستیم. مرحله‌ی اول، تدوین

سیاست‌های کلی و ابلاغ آن‌ها است. مرحله‌ی دوم، مطالبه‌ی رهبر انقلاب از قوای سه‌گانه برای ارائه‌ی برنامه‌های اجرایی در مورد افزایش جمعیت است. و مرحله‌ی سوم هم این است که اجرای سیاست‌های کلی مربوط به جمعیت مورد رصد مستمر قرار گرفته و از سوی نهادها به رهبری گزارش شود.

اما به نظر من مهم‌ترین اتفاق، اراده‌ای است که باید در قوای سه‌گانه‌ی ما به‌وجود بیاید که این سیاست‌های کلی تبدیل به قانون بشود. اراده‌ی بزرگی باید در دولت به‌وجود بیاید تا لایحه‌ی مربوط به افزایش باروری تهیه و تقدیم مجلس شود. از آن‌جایی که معمولاً طرح‌هایی که مجلس تهیه می‌کند، باید بار مالی آن‌ها محاسبه شده باشد، بنابراین بهتر این است که ابتدا دولت برای این لایحه اقدام بکند.

ما شاهد سه مرحله در اجرای سیاست‌های کلی نظام هستیم. مرحله‌ی اول، تدوین سیاست‌های کلی و ابلاغ آن‌ها است. مرحله‌ی دوم، مطالبه‌ی رهبر انقلاب از قوای سه‌گانه برای ارائه‌ی برنامه‌های اجرایی است. مرحله‌ی سوم هم این است که اجرای سیاست‌های کلی مربوط به جمعیت مورد رصد مستمر قرار گرفته و از سوی نهادها به رهبری گزارش شود.

به نظر می‌رسد مواردی هم درباره‌ی بحث جمعیت وجود دارد که در میان این ۱۴ بند دیده نمی‌شود.

اصولاً سیاست‌های کلی به سبب ماهیت کلی بودنش از سه ویژگی برخوردارند: «کلی بودن»، «جامعیت» و «اختصار». این سیاست‌ها دربرگیرنده‌ی هدف‌گذاری‌های عمده و جهت‌گیری‌ها و رویکردها است. بنابراین مباحث مربوط به برنامه‌ریزی، نظارت،

اجرا و سایر زمینه‌ها باید در جای خودش لحاظ شود. سیاست‌ها دارای یک ماهیت پویایی هستند که این ماهیت پویا اجازه نمی‌دهد راهکارهای یکسانی برای شرایط مختلف داده شود. بنابراین لازم است که وقتی این سیاست‌ها در عرصه‌ی عمل با یک‌سری واقعیت‌های اجتماعی برخورد می‌کنند و احیاناً با موانعی روبرو می‌شوند، بازخوردگیری شده و پس از رصد این بازخوردها راهکارهای جدید ارائه شود.

حال اگر این سیاست‌ها به هر دلیلی اجرایی نشوند، چه اتفاقی می‌افتد؟

چرا اجرا نشود؟ یک‌وقت است که سندی در درون خودش تعارض دارد یا این‌که بندهای آن ناظر به واقعیت‌های جامعه تنظیم نشده است، آن وقت می‌شود پیش‌بینی اجرایی نشدن آن را کرد. اما سند سیاست‌های کلی جمعیت، یک سند منسجم و فاقد تعارض است. به نظر بنده اشکالی در درون سند برای عدم اجرای سیاست‌های آن نیست.



اما موضوع دیگر، بحث پذیرش این سیاست‌ها در جامعه است. این که جامعه‌ی ما چگونه پذیرای این سیاست‌ها برای افزایش نرخ باروری و تشکیل و تحکیم و پایداری خانواده خواهد بود؟ این‌ها نکته‌های مهمی است. به عبارت دیگر نقطه‌ی آسیب‌پذیر در اجرای این سیاست‌های کلی، در درون سند نیست، بلکه در بیرون از سند و در بحث پذیرش موضوع در جامعه است.

ما اگر به فرایند کنترل رشد جمعیت در برنامه‌ی اول توسعه‌ی پنج‌ساله نگاه کنیم می‌بینیم که در آن برهه نرخ باروری در جامعه ۶/۴ است. یعنی هر زن می‌تواند ۶/۴ فرزند به دنیا بیاورد. در آن‌جا پیش‌بینی شد که در سال ۱۳۹۰ این نرخ به عدد ۴ برسد. در حالی که در فضای جامعه این نرخ به‌طور ناگهانی تبدیل شد به ۱/۳ و در برخی جاها به ۱/۸ رسید. البته در برخی مناطق نرخ باروری به ۲/۱ که سطح جانشینی است هم رسید. چه چیزی سبب این موضوع شد؟ اولین عامل «برنامه‌های دولت» بود. دولت در برنامه‌های پنج‌ساله‌ی توسعه‌ی اول و دوم و سوم، بحث محدود کردن موالید را تحت برنامه‌های مشخصی برنامه‌ریزی کرد و مثلاً مصوب شد که کسانی که سه فرزند داشته باشند، فرزند سومشان از نظر بیمه در محدودیت قرار بگیرد. حتی با وجود تأکیدات چند سال اخیر رهبری، همچنان برخی از این محدودیت‌ها برداشته نشده است.

” دو مؤلفه برای تحقق سیاست‌ها وجود دارد. یکی «اجرای برنامه‌ها در قالب زمان‌بندی مشخص» است. اما آیا همه‌ی مشکلات با این زمان‌بندی‌ها حل می‌شود؟ نه، مؤلفه‌ی دومی لازم است که آن «فرهنگ‌سازی» است. همچنان‌که ما برای کنترل رشد جمعیت متوسل به فرهنگ‌سازی شدیم، برای افزایش رشد جمعیت هم به فرهنگ‌سازی نیاز داریم. لازم است تا علمای دینی، صداوسیما و رسانه‌ها به این موضوع ورود کنند.

برنامه‌ریزی دولت‌ها برای کنترل رشد جمعیت یک‌سری الزاماتی داشت. از جمله این‌که برخی از کارکردهای خانواده محول شد به برخی نهادهای رفاهی بیرون از خانواده. کارکردهایی مثل پرورش فرزند و نگهداری از سالمند که این‌ها در سبک زندگی ایرانی مربوط به خانواده می‌شد، محول شد به نهادهایی بیرون از خانواده.

نکته‌ی دیگر این بود که به سبب علل اجتماعی مانند تمایل و علاقه‌ی بانوان به تحصیلات تکمیلی و برخی مسائل دیگر، سن ازدواج افزایش پیدا کرد. در کنار افزایش سن ازدواج، به‌جای این‌که کانون محوری برنامه‌ها در کشور «خانواده» قرار بگیرد، «فردمحوری» در برنامه‌ها لحاظ شد. این فردمحوری هم الزاماتی برای خودش به وجود آورد و سبک زندگی را در محیط جامعه‌ی ایرانی متفاوت نمود. بنابراین این برنامه‌ریزی‌ها به همراه برخی الزامات که در عرصه‌ی جهانی وجود داشت، سبک زندگی ما را تغییر داد.

در شرایط کنونی هم راهکار ما برای افزایش جمعیت، تحقق معکوس دو اتفاقی است که افتاده بود. یعنی باید برنامه‌ها و سیاست‌ها «افزایش جمعیت» را هدف‌گیری کنند و «خانواده» در کانون برنامه‌ریزی‌ها قرار بگیرد. دوم این‌که باید تلاش کنیم تا به سبک زندگی ایرانی برگردیم. تلاش برای این‌که همچنان سالمندان در محیط خانواده مورد تکریم قرار بگیرند. وجود سالمندان در خانواده و احترام آن‌ها یک‌سری آموزه‌هایی را به نسل جدید ما منتقل می‌کند که این آموزه‌ها در بیرون از محیط خانواده ممکن است اصلاً وجود نداشته باشند.



گزارش تصویری: گفت‌وگو با آقای علی احمدی

❖ مسئولیت انجام زمان‌بندی و حل موانع برای اجرای این سیاست‌ها بر عهده‌ی چه کسی است؟

باید دقت کنیم که دو مؤلفه برای تحقق سیاست‌ها وجود دارد. یکی «اجرای برنامه‌ها در قالب زمان‌بندی مشخص» است. در این مورد اگرچه سیاست‌های کلی ناظر به ۱۰ سال تدوین شده‌اند، اما لازم است تا این سیاست‌ها خود را در برنامه‌های پنج‌ساله‌ی توسعه‌ی کشور نشان بدهد و حتی در لوایح بودجه‌ی سالیانه مد نظر قرار بگیرد. بنابراین این سیاست‌ها باید در قالب برنامه‌های سالانه برنامه‌ریزی شود. با این رویکرد، مسئولیت اصلی بر دوش دولت است تا این سیاست‌های کلی را در چهارچوب برنامه‌های پنج‌ساله‌ی توسعه و برنامه‌های سالانه و یا حتی

برخی رویه‌ها محقق کند.

اما آیا همه‌ی مشکلات با همین زمان‌بندی‌ها و برنامه‌ریزی‌ها حل می‌شود؟ نه، مؤلفه‌ی دومی لازم است که آن هم «فرهنگ‌سازی» است. باید این موضوع در جامعه مورد پذیرش قرار بگیرد. همچنان‌که ما برای کنترل رشد جمعیت متوسل به فرهنگ‌سازی شدیم، برای افزایش رشد جمعیت هم به فرهنگ‌سازی نیاز داریم. در این زمینه لازم است تا مراجع و علمای دینی، صداوسیما و رسانه‌ها به این موضوع ورود کنند.

” در برنامه‌ی اول توسعه‌ی پنج‌ساله پیش‌بینی شد که در سال ۱۳۹۰ نرخ باروری به عدد ۴ برسد. در حالی که در فضای جامعه این نرخ به‌طور ناگهانی تبدیل شد به ۱/۳. چه چیزی سبب این موضوع شد؟ اولین عامل «برنامه‌های دولت» بود. برنامه‌ریزی دولت‌ها برای کنترل رشد جمعیت یک‌سری الزاماتی داشت. از جمله این‌که برخی از کارکردهای خانواده محول شد به برخی نهادهای رفاهی بیرون از خانواده.

🌟 به نظر شما روح حاکم بر سیاست‌های کلی جمعیت چیست؟ این سیاست‌ها کدام هدف واحد را مدنظر دارند؟

من فکر می‌کنم شاه‌بیتی که در سیاست‌های کلی جمعیت وجود دارد، «پایداری جمعیت ایرانی» است. یعنی جمعیت ایرانی در نقاط مختلف کشور به‌طور مستمر با نرخ‌ی بالاتر از سطح جانشینی باشد. این پایداری جمعیت در کجا آسیب می‌بیند؟ در جایی که این نسل به‌تدریج کاهش پیدا می‌کند تا به نقطه‌ی انقراض برسد. وقوع حوادث ناگهانی، بروز مؤلفه‌های انسانی، برخی از واقعیات و مسائل اجتماعی، سوانح طبیعی و عواملی نظیر این‌ها ممکن است جمعیت را در مناطقی به انقراض بکشاند. این پایداری جمعیت، تنها با رشد جمعیت و با یک نگاه فراجغرافیایی و حتی فرامرزی محقق می‌شود. به عبارت دیگر حتی مهاجرت ایرانی‌ها به خارج از کشور نباید نگران‌کننده باشد. فرد مهاجر باید احساس ایرانی بودن بکند، به ایرانی بودن خود افتخار کند و با هویت ایرانی در هر کجای دنیا بتواند نقش‌آفرین باشد. پایداری جمعیت یعنی این‌که جمعیت ایرانی به‌عنوان یک جمعیت با کیفیت در جامعه‌ی جهانی مطرح باشد.

” شاه‌بیتی که در سیاست‌های کلی جمعیت وجود دارد، «پایداری جمعیت ایرانی» است. یعنی جمعیت ایرانی در نقاط مختلف کشور به‌طور مستمر با نرخ‌ی بالاتر از سطح جانشینی باشد. این پایداری جمعیت، تنها با رشد جمعیت و با یک نگاه فراجغرافیایی و حتی فرامرزی محقق می‌شود. حتی مهاجرت ایرانی‌ها به خارج نباید نگران‌کننده باشد. پایداری جمعیت یعنی جمعیت ایرانی به‌عنوان یک جمعیت با کیفیت در جامعه‌ی جهانی مطرح باشد.

🌟 تنظیم و تدوین سیاست‌های جمعیت در مجمع چه مدت زمان برد؟

تدوین سند در دو مرحله‌ی شکل‌گیری ایده‌ی اولیه و نگارش آن صورت گرفت. در بحث ایده‌ی اولیه که از همان سال‌های دهه‌ی ۷۰ که بحث کنترل موالید مطرح شد، نقدهایی از سوی صاحب‌نظران و نخبگان و پیشنهادهایی برای تجدیدنظر در این سیاست‌ها داده شد.

اما مرحله‌ی اقدام برای سیاست‌گذاری و نگارش سند از ۱۳۹۱/۱/۱۷ یعنی زمانی که مقام معظم رهبری اولویت‌های ده‌گانه‌ای را برای سیاست‌گذاری معین فرمودند و این اولویت‌های ده‌گانه را در پیوست حکم انتصاب اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ کردند شروع شد. یکی از این اولویت‌های ده‌گانه، مسأله‌ی جمعیت بود. بنابراین سیاست‌های کلان جمعیت حدود دو سال در کمیسیون‌های «زیربنایی و تولیدی»، «سیاسی، دفاعی و امنیتی»، «علمی، فرهنگی و اجتماعی» و همین‌طور کمیته‌ی «بانوان و جوانان» مورد بررسی قرار گرفت و در نهایت در کمیسیون مشترک «دفتر مقام معظم رهبری و دبیرخانه‌ی مجمع» جمع‌بندی نهایی صورت گرفت و نظر مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام برای رهبری ارسال شد و ایشان هم سند را ابلاغ کردند.