

Politica demografică și dezvoltarea social-economică

Andrei Stănoiu

Universitatea București

Nu încapă nici o îndoială că preocuparea pentru influențarea fenomenelor de populație a existat, într-un fel sau altul, încă din cele mai vechi timpuri. Istoria îndelungată și zbu-ciumată a teoriilor despre populație, încercările, uneori disperate, de a frina un anume curs de evoluție demografică sau de a stimula un altul constituie o dovadă grăitoare în acest sens. Până la începutul secolului al XX-lea a existat însă o ruptură cvasitotală între teoriile despre populație și acțiunea în domeniul populației. Pe de o parte, cunoașterea în domeniul populației n-a depășit, în cele mai multe cazuri, stadiul unei simple speculații, al formulării unor ipo-teze și afirmații fără un solid fundament teoretic și faptic. Asemenea teorii nu se puteau con-stitui într-un instrument teoretic eficient de acțiune practică. Pe de altă parte, acțiunile cu finalitate explicit demografică, puține la număr, purtindu-se exclusiv asupra consecințelor unui curs demografic, ignorându-se cauzele, determinarea obiectivă multiplă a acestuia, au fost și ele sortite de la bun început eșecului.

Se impune de asemenea observația că necesitatea unor acțiuni ferme, deliberate în dome-niul populației, apare în mod pregnant atunci când un anume curs demografic este în măsură să afecteze, într-un sens sau altul, numărul dorit al populației, structura biologică sau naturală a acesteia, echilibrul demoeconomic. Cu alte cuvinte, natura acțiunilor în domeniul populației direcția acestora, au condiționări sau determinări concret-istorice.

Fie că este recunoscut explicit sau nu, de regulă natura și direcțiile acțiunilor în domeniul populației sînt funcție de raportul stabilit între populația *reală* de moment și tendințele sale de evoluție, pe de o parte, și populația considerată *optimă* ca număr și structură (îndeosebi pe vîrste) atît de moment, cit și de perspectivă, pe de altă parte.

Ansamblul acțiunilor vizînd influențarea, într-un fel sau altul, a cursului de evoluție demografică a unei țări poartă numele generic de *politică demografică* sau *politică de populație*.

I. Politica demografică : conținut, obiective, determinări

Considerînd, în general, politica drept un set de obiective însoțite de măsuri și mijloace de atingere, realizare a lor, să vedem în ce ar consta politica demografică. Opiniile asupra acesteia sînt variate, fiind, în bună măsură, funcție de modul cum diverși autori înțeleg demo-grafia ca știință, domeniul său de preocupări.

Conform punctelor de vedere trecute în revistă într-o lucrare de sinteză elaborată de ONU, cu participarea unui larg cerc de specialiști¹, se pot desprinde două modalități mari de înțelegere a politicii demografice: **a** ea este înțeleasă, într-un sens mai restrîns, ca acțiune deliberat pozitivă a unui guvern luată în mod expres pentru a facilita atingerea scopurilor propuse referitoare la dimensiunea, creșterea și compoziția populației în interesul bunăstării naționale; **b** într-un sens mai larg, politica demografică ar include, alături de obiectivele strict

¹ *The Determinants and Consequences of Population Trends*, United Nations, 1974, p. 632 și urm.

demografice, și măsuri de reglementare a condițiilor sociale și economice care este probabil să aibă consecințe demografice.

Dintre punctele de vedere vizînd înțelegerea politicii demografice într-un sens mai larg putem cita, ca exemplu, două.

După demograful Acsădi, (R.P.U.), politica demografică include nu numai influențarea directă și conștientă a proceselor de populație, ci și toate măsurile economice și sociale care exercită influență, chiar indirectă, asupra caracteristicilor și proceselor populației. După opinia lui, o politică demografică nu poate fi ruptă de o politică economică și socială, ea trebuind să ia în considerație atît factorii care afectează schimbările populației, cît și consecințele ce rezultă din schimbările populației. Mergînd pe aceeași linie de argumentație, demograful sovietic Boiarski afirmă că politica demografică consistă într-un sistem de măsuri afectînd procesele demografice, dar ea nu trebuie separată de politica generală social-economică, întrucît ea constituie un aspect al acestei politici generale.

Puncte de vedere apropiate s-au formulat și în literatura românească de specialitate.

Conform definiției adoptate în 1971 de Comisia demografică O.N.U., politica demografică include nu numai obiective și măsuri referitoare la reglarea fertilității și inițierea programelor de *planning familial*, ci și obiective și măsuri destinate să extindă longevitatea, să reducă ratele înalte ale mortalității și morbidității în general, ale mortalității infantile în special.

În ceea ce ne privește, considerăm că politica demografică reprezintă *ansamblul măsurilor vizînd expres influențarea numărului, structurii pe vîrste și distribuției teritoriale a populației prin controlul nivelelor componentelor schimbării populației (natalitate, mortalitate și migrație)*. Pentru a fi realistă și eficientă, ea trebuie să ia în considerație ansamblul factorilor socio-economiци care determină sau condiționează fenomenele de populație, precum și consecințele socio-economice probabile ale unor măsuri cu caracter demografic. O politică demografică poate avea sens numai dacă abordează populația în perspectiva condițiilor concret-istorice în care aceasta trăiește și a schimbărilor, mai apropiate sau mai îndepărtate, întrevăzute ale acestora. Ca atare, o politică demografică nu se poate constitui într-un scop în sine, ci doar într-un mijloc de realizare a unei dezvoltări social-economice generale a întregii societăți, a progresului social pe multiple planuri.

În acest sens, tovarășul Nicolae Ceaușescu arăta că „politica demografică și, în general, problemele dezvoltării populației trebuie analizate în raport de condițiile istorice, naționale economico-sociale din fiecare țară”².

Obiectivul fundamental al oricărei politici demografice pare a fi „controlul” dimensiunii (numărului) populației. Teoretic, acest număr poate fi influențat prin acțiunea deliberată asupra oricăreia din componentele schimbării populației: natalitatea, mortalitatea și migrația. Întrucît însă, după opinia imensei majorități a autorilor, în ce privește mortalitatea, singura politică socialmente acceptabilă este aceea de permanentă diminuare a ei (în acest sens, unii autori consideră că măsurile vizînd reducerea mortalității nici n-ar trebui considerate ca făcînd parte din politica demografică a unei țări, ci mai degrabă din politica medico-sanitară), iar migrația internațională (singura care poate influența semnificativ numărul populației naționale) nu are decît în puține cazuri o asemenea amploare (și este puțin probabil să aibă și în viitorul previzibil) încît să influențeze decisiv numărul populației dintr-o țară sau alta (și cu atît mai puțin asupra celui al populației mondiale), se impune concluzia că obiectivul propus al politicii demografice se poate realiza, în principal, prin măsuri vizînd influențarea nivelului natalității.

Politica demografică vizează deci, cu precădere, modificarea în sensul dorit a comportamentului demografic al populației.

1. Cînd putem vorbi de existența unei politici demografice

Nu există în literatura de specialitate și în practica internațională un acord deplin asupra condițiilor pe care trebuie să le îndeplinească măsurile, acțiunile de influențare a fenomenelor demografice pentru a se putea aprecia dacă ele formează sau nu o politică demografică.

În legătură cu aceasta, în lucrarea O.N.U. citată anterior, se înserează o serie de întrebări ce s-ar putea pune pentru a identifica existența sau nonexistența unei politici demografice într-o țară sau alta³:

a. Trebuie să existe o afirmație autorizată a unei oficialități guvernamentale responsabile sau a unui corp legislativ că a fost adoptată o politică de populație?

² Nicolae Ceaușescu, *Cuvîntare la Conferința Mondială a Populației, 19 august 1974*, în vol. *România pe drumul construirii societății socialiste multilateral dezvoltate*, vol. 10, București, Edit. politică, 1974, p. 576—577.

³ *The Determinants ...*, p. 634.

b. Obiectivele politicii demografice pot fi afirmate doar în sens larg sau trebuie să fie precis elaborate?

c. Este suficientă doar o afirmație guvernamentală sau trebuie să existe evidența că au fost adoptate măsuri legislative și că mecanismul de implementare a politicii afirmate a fost pus în mișcare?

d. În absența unor măsuri guvernamentale, constituie politică de populație suportul acordat de guvern (sau noninferența cu eforturile unor organizații private de a influența tendințele populației)?

e. Dacă scopul afirmat al stabilirii unui program guvernamental de planificare a familiei este de a reduce incidența avorturilor ilegale sau de a da posibilitatea familiilor să aibă numărul de copii pe care-l doresc, mai degrabă decît de a reduce fertilitatea sau rata creșterii populației, poate fi acesta definit ca o politică de populație?

f. Constituie politică de populație măsurile indirecte de influențare a tendințelor creșterii populației (de exemplu, creșterea gradului de școlarizare, ridicarea statutului femeii, promovarea generală a dezvoltării economice și sociale etc.)?

g. În prezența unor măsuri tinzînd să aibă efecte opuse asupra tendințelor populației, cum pot fi distinse măsurile politice — dacă există — de măsurile adoptate pentru scopuri de sănătate, sociale sau umanitare?

Răspunsul la întrebări de acest tip este, fără îndoială, dificil de dat, întrucît putem întîlni politici demografice pe care le-am putea numi implicite și politici demografice explicite.

După părerea noastră, putem vorbi de o politică demografică în sensul strict al cuvîntului doar în cazul unei politici demografice explicite. În toate celelalte cazuri, putem vorbi doar de măsuri, acțiuni cu caracter demografic. De asemenea, nu credem că atitudinea de expectativă față de evoluția demografică poate fi considerată politică demografică.

Considerăm că pentru a putea vorbi de existența unei politici demografice propriu-zise sînt necesare: a. formularea clară a unor principii de politică demografică; b. stabilirea expresă a obiectivelor fundamentale urmărite de respectiva politică demografică; c. adoptarea unui ansamblu coerent de măsuri de influențare, directă și indirectă, a fenomenelor demografice și asigurarea mijloacelor necesare pentru traducerea în fapt a acestor măsuri; d. urmărirea permanentă a eficacității măsurilor adoptate și reevaluarea periodică atît a obiectivelor, cît și a măsurilor stabilite.

2. Posibilități și limite ale politicii demografice

Pornindu-se de la ideea că elementul central al politicii de populație îl constituie influențarea natalității, posibilitatea promovării unei politici demografice derivă din considerarea unor serii multiple de factori obiectivi și subiectivi ce afectează nivelele fertilității; cunoscînd acești factori și acționînd asupra lor, vom putea influența fertilitatea în sensul dorit.

S-au făcut mai multe studii pentru depistarea acestor factori și a modalităților de acțiune a lor fără a se ajunge la rezultate foarte certe. Este însă destul de larg acceptată opinia lui Ronald Freedman după care „Nivelele de fertilitate sînt parte a unui sistem complex de interacțiuni sociale, biologice și de mediu, după cum acest fenomen este dependent, de asemenea, de astfel de preocupări centrale și universale umane, cum ar fi sexul, căsătoria și rudenia. Din acest motiv, este necesar ca cercetările restrinse privind fertilitatea să fie integrate într-o perspectivă mai largă, luînd în considerare, pe cît posibil, cît mai multe variabile”⁴.

Este de reținut, de asemenea, și contribuția în acest domeniu adusă de Kingsley Davis și Judith Blake care, pornind de la ideea că factorii sociali și normele sociale nu acționează direct asupra fertilității, ci prin mijlocirea a ceea ce ei numesc *variabile intermediare*, elaborează o schemă clasificatorie a acestor variabile⁵, pe baza căreia R. Freedman propune un model pentru analiza sociologică a nivelelor fertilității⁶.

Dacă această cunoaștere a factorilor cu o pondere mai mare sau mai mică în determinarea fertilității este necesară, ea nu e suficientă. Mai trebuie cunoscut mecanismul prin care factorii cu potențială influență în determinarea fertilității se traduc într-un comportament demografic specific populației. Pentru că nu trebuie uitat că dacă fertilitatea ca fenomen demografic are un caracter *social, general*, comportamentul demografic este esențialmente *individual*, chiar dacă e determinat social.

⁴ Ronald Freedman, *Sociology of Human Fertility*, New York, 1975.

⁵ K. Davis, J. Blake, *Social Structure and Fertility*, New York, 1956.

⁶ Ronald Freedman, *op. cit.*

S-ar putea stabili existența a trei faze în determinarea adoptării sau schimbării unui comportament demografic: a. existența unor factori socioeconomiici sau culturali care acționează asupra indivizilor (asupra partenerilor cuplului familial sau asupra cuplului ca atare) în direcția inducerii unui anume comportament demografic (îndeosebi a numărului dezirabil de copii și a modului de „spațiere a nașterilor”); b. formarea unei motivații subiective, conștientizate sau nu, pentru adoptarea unui comportament demografic; c. transformarea acestei motivații în comportament demografic efectiv.

Cheia succesului unei politici demografice constă în găsirea factorilor capabili să inducă o motivație suficient de puternică a unui comportament demografic dorit și a mijloacelor necesare traducerii motivației în comportament efectiv.

S-a discutat mult și se discută încă raportul între interesul individual și cel general, între libertatea individuală și necesitatea socială în adoptarea măsurilor de politică demografică. S-a pedalat mult în literatura americană îndeosebi, pe necesitatea respectării necondiționate a libertății familiilor de a avea numărul de copii dorit. Privită doar din acest punct de vedere, problema pare a fi fals pusă, scoțind individul sau cuplul familial din contextul lor firesc: ansamblul social în care este integrat, a cărei parte componentă este. O serie de autori au sesizat aceasta, afirmând că libertatea familiilor de a avea numărul de copii pe care-l doresc nu duce automat la nivele ale fertilității sau ale ratelor de creștere considerate deziderabile la scară națională. K. Davis este și mai explicit cînd afirmă: „Accentuînd dreptul părinților de a avea numărul de copii pe care-l vor planifica familia eludează problema de bază a politicii demografice care este cum să dăm societăților numărul de copii de care *acestea au nevoie* (subl. aut.). Oferind doar cuplurilor mijloace de a controla fertilitatea, neglijează mijloacele prin care societatea să facă același lucru”⁷.

Desigur că în realizarea unei politici demografice este necesar să se asigure, pe cît posibil, o imbinare armonioasă între interesul personal și cel social, între dorințele individuale și nevoile sociale generale. Ignorarea dorințelor individuale este la fel de dăunătoare ca și exacerbarea acestora, cultivarea unui individualism și egoism extrem. Și în acest caz este valabilă afirmația lui Engels despre libertatea înțeleasă ca necesitate cunoscută și capacitate de a acționa în cunoștință de cauză.

Am ajuns astfel la problema: cum, prin ce mijloace poate fi implementată o politică demografică. De aici derivă și limitele în cadrul cărora se poate aplica o politică demografică. Desigur că mijloacele utilizate sînt funcție de natura politicii demografice practicate. Aceasta pentru că, după cum este firesc, scopuri diferite pot fi atinse prin mijloace diferite sau prin utilizarea în modalități și cu finalități diferite a unor mijloace similare.

Indiferent de natura acestei politici însă, putem distinge următoarele categorii de mijloace preconizate sau utilizate: a. propagandă și educație pro- sau antinatalistă; b. mijloace de ordin economic-financiar; c. mijloace medico-sanitare; d. mijloace juridico-administrative vizînd în special avortul ca metodă contraceptivă și căsătoria (respectiv, divorțul).

Este de notat că nici unul din aceste mijloace, el singur, nu este suficient pentru a asigura realizarea deplină a unor obiective de politică demografică. În plus, ansamblul de mijloace utilizate, pentru a avea eficiența scontată, trebuie să țină cont de condițiile concret-istorice ale evoluției unei populații, să fie adecvat acestor condiții.

Și ar mai putea fi adăugat faptul că obiectivul final al politicii demografice trebuie să fie bunăstarea omului. „Considerăm—spunea tovarășul Nicolae Ceaușescu—că în abordarea problemei populației este necesar să se pornească de la faptul că omul constituie factorul determinant al progresului economico-social. De aceea, întreaga organizare a societății, politica generală a statelor trebuie să aibă drept țel suprem bunăstarea și fericirea oamenilor, garantarea libertății și demnității omului, dezvoltarea personalității sale, participarea maselor la făurirea istoriei”⁸.

Din cele arătate mai înainte se poate conchide că în adoptarea și implementarea unei politici demografice există limite de o dublă natură: a. condițiile concret-istorice care exercită o acțiune limitativă în ce privește stabilirea atît a obiectivelor imediate și de perspectivă, cît și în selectarea setului de mijloace utilizate pentru atingerea obiectivelor propuse; b. considerentele de ordin etic care acționează ca factor limitativ în alegerea mijloacelor utilizate în politica demografică.

Condiția de bază a acceptabilității unor mijloace de implementare a unei politici demografice este aceea de a nu atenta cu nimic la demnitatea umană, de a nu afecta cu nimic dezvoltarea liberă a personalității umane. Există un larg acord între specialiștii în politica demo-

⁷ Kingsley Davis, *Population policy: will current programs succeed?* citat după *The Determinants and consequence of Population Trends*, United Nations, 1974, p. 636.

⁸ Nicolae Ceaușescu, *Cuvîntare la Conferința Mondială a Populației*, în vol. cit., p. 577.

grafică asupra inacceptabilității, din punct de vedere moral, a unor mijloace brutale de control al nașterilor, cum ar fi sterilizarea forțată prin mijloace chirurgicale, introducerea de substanțe sterilizante în alimente și în apa potabilă, utilizarea pe scară largă a avortului etc. Sint larg respinse, în acest context, teoria și practica eugeniei, cu exacerbarile de tristă amintire cunoscute de istorie.

Nu se poate uita nici un moment că subiect al politicii demografice nu este o masă oarecare de entități abstracte, ci un ansamblu viu de ființe umane cu personalitatea lor, cu preocupările și interesele lor.

O politică demografică trebuie, ca atare, să fie umanistă, să încerce prin toate mijloacele realizarea plenară a unei îmbinări cât mai armonioase între garantarea libertății și demnității omului, dezvoltarea personalității sale și satisfacerea cerințelor de ordin demografic ale societății la un moment dat.

II. Politica demografică promovată în țara noastră: determinarea sa obiectivă și caracterul ei științific și umanist

Este bine cunoscută afirmația lui Engels că revoluția socialistă înseamnă saltul din „imperiul necesității” în „imperiul libertății”. Apare acum, pentru prima dată, posibilitatea cunoașterii și stăpînirii legilor obiective ale dezvoltării sociale, posibilitatea construirii conștienței a societății, a dezvoltării planificate a acesteia. Acest lucru este valabil și în ce privește evoluția populației.

Pornindu-se de la concepția marxistă despre populație ca principală forță productivă a societății, despre rolul acesteia în dezvoltarea socială, în progresul societății, partidul și statul nostru au avut permanent în vedere, în mod implicit sau explicit, problemele populației.

Trebuie spus însă că, într-o anumită perioadă, din păcate, n-a fost sesizată la timp apariția unor tendințe nefavorabile în creșterea populației din țara noastră, tendințe ce au condus la o deteriorare lentă, dar sigură, a situației demografice. Este vorba, în principal, de diminuarea accentuată a ratelor natalității care, deși însoțită de o puternică reducere a ratelor de mortalitate, a condus la o diminuare a ritmului anual de creștere a populației. Numai în deceniul 1956—1966, natalitatea a scăzut de la 24,2‰ la 14,3‰, iar sporul natural al populației de la 14,3‰ la numai 6,1‰. Un curs demografic deci care amenința să genereze consecințe greu de estimat în ce privește viitorul poporului nostru, atât în ce privește numărul și structura pe vîrste a populației, cât și în ce privește realizarea optimă a obiectivelor dezvoltării economico-sociale.

Nu ne propunem o analiză amănunțită a cauzelor ce au determinat o asemenea evoluție demografică. Vom spune doar că această evoluție își poate găsi explicația în : a. o serie întreagă de procese și fenomene sociale obiective — procesul de industrializare socialistă și atragerea accentuată a femeilor în activități extrafamiliale productive (indicele de activitate al populației feminine a crescut în perioada 1956—1966 de la 44,7 % la 47,9 %); procesul de urbanizare (indicele de urbanizare a crescut de la 31,4 % în 1956 la 38,4 % în 1966); migrația internă accentuată (în deceniul amintit, aproape 3 milioane de persoane și-au schimbat localitatea de domiciliu); creșterea nivelului general de școlarizare etc. (sînt procese și fenomene considerate, de regulă, a fi însoțite de o reducere a natalității); b. diminuarea responsabilității față de familie (concretizată în rate înalte ale divorțabilității, îndeosebi în mediul urban) și față de creșterea demografică; c. facilitarea tendinței de scădere demografică de către Decretul din 1957 privind liberalizarea avortului la cerere, ca și de către legislația privind divorțul.

Anul 1966 a constituit un an de cotitură în atitudinea față de problema populației. Manifestînd responsabilitate comunistă față de viitorul patriei și poporului nostru, conducerea de partid și de stat a adoptat un vast program de acțiune pentru curmarea hotărîtă a acestui curs demografic, pentru redresarea evoluției demografice din țara noastră. Este vorba de un ansamblu de măsuri de ordin legislativ, economic, medico-sanitar și educativ avînd ca obiectiv fundamental asigurarea unui spor demografic normal, în măsură să satisfacă cerințele dezvoltării economico-sociale a țării noastre.

La Conferința Națională a Partidului Comunist Român din 1972, tovarășul Nicolae Ceaușescu spunea : „O problemă esențială este asigurarea unei creșteri mai susținute a populației — factor esențial al dinamismului și forței productive a societății. Avem în vedere adoptarea în continuare a unui complex de măsuri de ordin economic-social și sanitar care să contribuie

la întărirea familiei, la stimularea natalității, reducerea mortalității și creșterea duratei vieții oamenilor”⁹.

Este evidentă aici viziunea largă asupra a ceea ce înseamnă politică demografică, obiectivele acesteia și gama variată de mijloace utilizate.

Pentru realizarea politicii demografice adoptate, s-au luat o serie de măsuri speciale, pe fondul general al măsurilor de dezvoltare economico-socială rapidă și armonioasă a țării și de continuă ridicare a nivelului de trai material și spiritual al întregului popor, de substanțială îmbunătățire a calității vieții. Am cita, printre altele, măsuri ca : sporirea continuă a alocațiilor de stat pentru copii, sprijinul crescut acordat familiilor cu mulți copii și, îndeosebi, mamelor cu mai mulți copii (sprijin moral și material); creșterea accentuată a fondului locativ atât în mediul rural, cât și, mai ales, în mediul urban; diversificarea gamei de servicii oferite populației vizind cu precădere ușurarea muncii femeilor-mame; creșterea continuă a numărului de locuri în creșe, cămine și grădinițe; îmbunătățirea sistemului de asistență medico-sanitară, și multe alte asemenea măsuri.

S-a desfășurat și se desfășoară, prin mijloace variate, o vastă muncă de educare a populației, în special a tineretului, în vederea formării unei atitudini responsabile față de familie și față de copii. S-au încurajat, de asemenea, cercetările demografice, eforturile pentru cunoașterea determinărilor și consecințelor fenomenelor de populație.

Rezultatele acestei politici demografice confirmă justetea ei, caracterul său științific. După o creștere spectaculoasă, natalitatea scade ușor, ajungând să se stabilizeze în jurul valorii de 18—19‰, sporul natural în jurul lui 9‰, iar ritmul anual de creștere în jurul lui 0,9—1‰. Sint valori superioare celor înregistrate în 1966 și, mai ales, celor ce s-ar fi înregistrat în cazul neadoptării măsurilor amintite. Sint valori în măsură să asigure realizarea obiectivelor de perspectivă ale politicii demografice din țara noastră.

Asemenea obiective de politică demografică sint, în concepția partidului nostru, strins legate de obiectivul socioeconomic de trecere a țării noastre din stadiul de țară în curs de dezvoltare în acela de țară cu nivel mediu de dezvoltare economică. În acest context, politica demografică se constituie ca parte componentă, cu un rol bine stabilit, al politicii generale de făurire a societății socialiste multilateral dezvoltate în țara noastră și de înaintare a României spre comunism.

⁹ Nicolae Ceaușescu, *Raportul cu privire la dezvoltarea economico-socială a României în următorii ani și în perspectivă, la perfecționarea conducerii planificate a societății și dezvoltarea democrației socialiste, la creșterea rolului conducător al partidului în edificarea socialismului și comunismului, la activitatea internațională a partidului și statului*, în vol. *Conferința Națională a P.C.R., 19—21 iulie 1972*, București, Edit. politică, 1972, p. 38.