

■ مبانی یک قانون مطلوب آماری

مرکز آمار ایران

پیش نوشتار

مراجعه مجدد به قانون سال ۱۳۵۲ مرکز آمار ایران این احساس را به وجود آورد که می توان با آن به نحو احسن کار کرد. بنابراین، قانون پیشنهادی، در حالی که در مراحل اولیه بررسی در کمیسیون تخصصی مجلس قرار داشت، از مجلس پس گرفته شد.

در این نوشتار سعی شده است تا اصول لازم در یک نظام آماری به صورت جداگانه مطرح بررسی و تحلیل شود.

۱- اصل تمرکز علمی و عدم تمرکز در اجرا

برای آن که آمارهای تهیه شده در زمینه های مختلف مقایسه شدنی و جمع پذیر باشد، تمرکز علمی شرط اصلی است. منظور از تمرکز علمی جمع شدن شرایط زیر است:

۱- تعاریف عناصر جامعه ها و صفات آنها با

در فاصله سال های ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۱، بررسی های فردی و گروهی به منظور پایه ریزی مجدد نظامی آماری برای کشور صورت گرفت. در شرایط نا آرام و شتاب زده سال های اول انقلاب اسلامی، از به هم پیوستن گزیده هایی از گزارش های این بررسی ها، یک نظام آماری پیشنهادی به وجود آمد که شورای عالی آمار که زمان لازم و امکان تعمق و بحث در مواد آن را نداشت در پایان سال ۱۳۶۱ آن را تصویب کرد. این نظام پیشنهادی که علی رغم برخورداری از نقاط ضعف بزرگ و متعدد و معایب اساسی، منطبق با نیاز آماری کشور تشخیص داده شده بود، پس از انجام اصلاحات حقوقی و انشایی، در سال ۱۳۶۳ به صورت قانون پیشنهادی مرکز آمار ایران تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. از طرفی



فرهنگ، بازرگانی و غیره، هر یک وزارتخانه‌ای خاص، متخصص و مسئول سیاستگذاری دارد و همچنان که عموم سازمان‌های دولتی در قلمرو مسائل معین تابع قوانین وزارتخانه‌ای خاص هستند، بنابراین لازم است تمام وزارتخانه‌ها و مؤسسات، در زمینه آمار نیز تابع قانون آمار کشور و سازمان مسئول آن باشند. از طرفی تمرکز علمی و فنی در آمار، پایه‌ای برای عدم تمرکز در اجراست. منظور از عدم تمرکز در اجرا جمع شدن شرایط زیر است:

- ۱- انتخاب موضوع برای بررسی آماری در هر دستگاه، بر پایه رهنمود کلی شورای عالی آمار صورت گیرد.
- ۲- دستگاه‌های برنامه‌ریزی و اجرایی هنگام تهیه طرح‌های سرشماری، با تدوین و اعلام نیازهای آماری خود - که از طریق سرشماری دست‌یافتنی است - به سازمان مسئول سرشماری، در کار مشارکت کنند.
- ۳- آمارهای ثبتی و به ویژه آمارهای تخصصی پس از تقسیم‌بندی موضوعی شورای عالی آمار، به دست خود آنها تهیه شود.
- ۴- امور تدارک وسایل، آموزش، آمارگیری، استخراج و انتشار نتایج در انجام سرشماری‌ها، در سازمان مسئول سرشماری انباشته نشود؛ زیرا تراکم شدن این امور در سازمان مسئول سرشماری، این سازمان را از انجام وظایف ستادی باز می‌دارد.

مفهوم، حدود و مشخصات یکسان و استاندارد تعریف شود و برای همه لازم‌الاجرا گردد.

۲- در کلیه آمارگیری‌های نمونه‌ای که هر کدام تغییرات یک یا چند صفت از یک جامعه را مطالعه می‌کند، چارچوبی واحد به کار رود.

۳- سرشماری‌ها، آمارگیری‌های عمومی، تهیه چارچوب‌های آماری و آمارهای کلیدی را فقط یک سازمان آماری انجام دهد.

۴- طرح‌های فنی مربوط به آمارگیری‌های نمونه‌ای خاص دستگاه‌های مختلف را مرجع واحد آمارشناسی تهیه یا تأیید کند.

۵- در تهیه طرح‌های موضوعی آمارگیری دستگاه‌های مختلف، از راهنمایی‌های علمی و فنی یک مرجع استفاده شود و کفایت و درستی جنبه‌های فنی طرح‌ها را آن مرجع تأیید کند.

۶- امکان کنترل و نظارت فنی بر تولید آمارهای ثبتی در دستگاه‌ها و اجرای آمارگیری‌های نمونه‌ای، برای مرجع مسئول به صورت تصادفی وجود داشته باشد.

اکنون این سوال مطرح می‌شود که چه دستگاهی باید مرجع باشد و وظایف فوق را عهده‌دار گردد. پاسخ این است که دستگاهی می‌تواند وظایف فوق را برعهده گیرد که مأموریت و فعالیت اصلی آن و تخصص و حرفه کارکنان‌اش آمار باشد؛ زیرا همچنان که امور کشاورزی، صنعت، آموزش و

گزارش

بر اساس تعداد واحدهای آماری (واحد مسکونی، خانوار، کارگاه، بهره‌برداری کشاورزی و...) که مستلزم در اختیار داشتن تعداد این واحدها در هر آبادی یا بلوک شهری از سرشماری‌های گذشته است.

۳- برآورد نیروی انسانی لازم: تعیین نفر روز لازم و آمارگیر و آمارگر و مسئولان رده‌های بالاتر با استفاده کامل از تجربه سرشماری‌ها و آمارگیری‌های گذشته است.

۴- برآورد هزینه کلی و انواع وسایل و لوازم کار از اتومبیل تا قلم و کاغذ: امری جدی که اهمیت ندادن به آن، علاوه بر سایر مسائل، لطمه جدی به کیفیت سرشماری نفوس گذشته وارد می‌کند.

۵- متوازن کردن حجم کار، نیروی انسانی، اعتبار مالی موجود و مدت اجرا: بعد از پیش‌بینی این عوامل که ممکن است هر یک بر اساس حداقل یا حداکثر امکانات صورت گیرد، متوازن و متعادل کردن آنها به نحوی که به کیفیت کار لطمه نزند، لازم است.

۶- آموزش: آموزش دستورالعمل‌های فنی و اجرایی (اداری و مالی) به مأموران آمارگیر و آمارگر و کارکنان اداری در سراسر کشور که تعداد آنها ممکن است در یک سرشماری به چند ده هزار نفر برسد.

۷- مدیریت اجرا: اعزام گروه‌ها به محل

۲- داشتن برنامه بلندمدت، اولویت و تقسیم کار در تهیه آمارها

برای آن‌که نظام برنامه‌ریزی و نظام اجرایی کشور بتواند آمارهای مورد نیاز را در زمان لازم به دست آورد، لازم است نظام آماری با آن هماهنگ باشد. تهیه آمارهای مورد نیاز برای برنامه‌ریزی‌های توسعه، اولین و مهمترین وظیفه این نظام است که از اولویت بالایی نیز برخوردار است.

۳- تهیه آمارهای عمومی و پایه‌ای، چارچوب‌های آماری و آمارهای کلیدی
۱-۳- سرشماری‌ها

سرشماری‌ها را می‌توان جزء اصلی برنامه‌های بلندمدت آماری و منشأ اطلاعات عمومی و پایه‌ای به‌شمار آورد. برای روشن شدن چگونگی انجام سرشماری، مراحل و شرایط طراحی و اجرای یک سرشماری را (صرف نظر از موضوع آن) به طور خلاصه مورد اشاره قرار می‌دهیم:

۱- تهیه طرح سرشماری: انتخاب اقسام آماری، واژه‌ها و عبارات مناسب برای هر پرسش و تهیه پرسشنامه و دستورالعمل با استفاده از تجربه‌های سرشماری‌های گذشته، که امری فنی و مستلزم برخورداری از تجربه است.

۲- تهیه نقشه و حوزه‌بندی: تهیه، تکمیل و حوزه‌بندی نقشه‌های آماری شهری و روستایی کل کشور برای تقسیم کار



آمارشناسان کارآزموده در طرح‌های مختلف آماری می‌توانند آن را به درستی حل کنند.

۳- در آمارگیری‌های مختلف، به تعداد کافی از کارشناسان و آمارگیران آموزش دیده و ورزیده نیاز است.

برای تأمین شرایط فوق می‌توان مطمئن بود که کارشناسان و آمارشناسان با تجربه برای طراحی و اجرای نمونه‌گیری‌های عمومی در زمینه‌های متعدد، در جایی جز یک سازمان آماری جمع نمی‌شوند.

۳-۳- چارچوب‌های آماری

برای آمارگیری نمونه‌ای از هر جامعه، باید فهرستی از کلیه اعضای آن جامعه (مانند فهرست واحدهای مسکونی، خانوارها، کارگاه‌ها، بهره‌بردارهای کشاورزی، خانوارهای بهره‌بردار و غیره) وجود داشته باشد.

هر گاه فهرست یا چارچوب‌های مورد نیاز آمارگیری‌های مختلف از طریق فهرست‌برداری کامل مکان‌ها در یک سرشماری عمومی به طرز موردی از طریق سرشماری‌های جداگانه یا فهرست‌برداری سازمان‌های مختلف تهیه شود، نه تنها هیچ تضمینی برای درستی چارچوب‌ها وجود ندارد، بلکه می‌توان مطمئن بود که از اعتبار چارچوب‌ها نیز کاسته خواهد شد.

تهیه مجموعه کاملی از چارچوب‌های مورد نیاز آمارگیری‌های نمونه‌ای، جز از طریق یک سرشماری عمومی عملی نیست و این کار تنها از عهده یک سازمان آماری

مأموریت، حل و فصل مسائل کوچک و بزرگ با اتکا به اطلاعات و سوابق و تجربیات دست اندرکاران سرشماری، که، ویژگی اجرای طرح‌های آمارگیری بزرگ است.

۸- ویرایش اطلاعات و وارد کردن داده‌ها به کامپیوتر: ویرایش اطلاعات پرسشنامه‌های تکمیل شده، کدگذاری و وارد کردن صدها میلیون داده به کامپیوتر توسط اپراتورهای ورزیده و سریع در مدت زمانی محدود.

ملاحظه می‌شود که سرشماری اصولاً کاری خاص و صرف‌نظر از موضوع آن، دارای فرایندهای ویژه خود است که تخصص‌های اجرای این فرایندها نمی‌تواند به صورت فرعی بر فعالیت‌ها و وظایف دستگاه‌ها به وجود آید، بلکه هر یک با سرمایه‌گذاری مادی و انسانی و کار و تجربه در خلال سال‌های طولانی در سازمانی که فعالیت اصلی آن تهیه آمار است شکل گرفته و به انباشت تجربه در آن منجر شده است.

۳-۲- آمارگیری‌های عمومی

آمارگیری‌های عمومی را، که در سطح کل کشور به صورت نمونه‌گیری انجام می‌شود، با توجه به شرایط زیر، تنها یک سازمان آماری می‌تواند اجرا دهد.

۱- تهیه طرح موضوعی آمارگیری در هر زمینه، نیازمند برخورداری از تجربه در تهیه طرح در سایر زمینه‌هاست.

۲- در هر آمارگیری، برآورد تعداد نمونه لازم مسئله‌ای آمارشناسی است که تنها

گزارش ویژه

صورتی می‌تواند خاصیت خود را حفظ کند که از دخالت و دست‌کاری در امان باشد. نقش آگاهی‌دهنده، راهنما و بالاخره داوری بیطرفانه، لزوم استقلال آمار را خاطر نشان می‌کند. استقلال آمار و آزادی جریان اطلاعات باید از محکم‌ترین قوانین کشور باشد. از طرفی شرط اساسی برای بالا بردن دقت آمارها، ایمنی اطلاعات فردی است. فرد یا مؤسسه مورد پرسش، هر گاه مطمئن نباشد که اظهار حقیقت به زیان او نیست، معمولاً آن را پنهان می‌کند و از اظهار آن خودداری می‌نماید.

شد اطلاع رسانی

نظام آماری باید آمارهای تهیه شده را بدون استفاده نگذارد و آنها را بلافاصله منتشر کند و تا دورترین نقاط کشور ارسال نماید. هر استفاده‌کننده باید بتواند با صرف کم‌ترین وقت، کم‌ترین تلاش و بدون تشریفات، آمار موردنظر خود را به دست آورد. حالت ایده‌آل آن است که، او بتواند همزمان با تولید آمار، در محل کار خود و بدون خارج شدن به آمار دست یابد. تکنولوژی ارتسباطات مدرن، پست الکترونیک (سیستمی پیشرفته‌تر از تلکس و فاکس) این امکان را با ایجاد شبکه‌های محلی و گسترده کامپیوتری فراهم کرده است.

با این توضیحات، اگر نظام آماری یک شبکه گسترده ملی تشکیل دهد و آن را به

مسئول که دارای تخصص و امکانات لازم باشد ساخته است.

۳-۴- آمارهای کلیدی

حساب‌های ملی و شاخص‌های قیمت را می‌توان آمارهای کلیدی دانست. برای تهیه حساب‌های ملی باید مجموعه کاملی از آمارهای اقتصادی (شامل آمارهای ثبتی و نتایج آمارگیری‌های نمونه‌ای) به کار گرفته شود و شرایط زیر بر این مجموعه حاکم باشد:

۱- ضمن برخورداری از تمرکز علمی و استفاده از چارچوب واحد، در همه آمارگیری‌ها طرح‌های فنی را مرجع مسئول آمار تأیید کند.

۲- آمارهای استفاده شده مجموعه‌ای کلی در سطح ملی به وجود آورند، به طوری که ضمن عدم تکرار و نداشتن خلأ اطلاعاتی عموم بخش‌ها و فعالیت‌ها را پوشانند.

۳- آمارها همزمان باشد و به دوره یا مقطع زمانی واحدی مربوط شوند.

برای احراز شرایط بالا، تمرکز آمارها، بررسی و هماهنگ کردن آنها و سرانجام ترکیب آنها در قالب حساب‌های ملی لازم است. این کار را باید سازمان آماری مسئولی که به وجود و کیفیت آمارهای تهیه شده در کشور اشراف کامل دارد، انجام دهد.

۴- استقلال آمار، ایمنی اطلاعات

فردی و آزادی جریان اطلاعات
آمار بیان عددی واقعیت‌هاست و در



مرجع شورای عالی آمار است. معمولاً در رأس بخش‌ها و سازمان‌های مربوط به آنها، شوراهایی (مانند شورای عالی فرهنگ و آموزش عالی، شورای عالی شهرسازی و معماری، شورای عالی قضایی، شورای اقتصاد، شورای پول و اعتبار، شورای آرد و نان و ...) وجود دارد که سیاست‌های کلی و خط‌مشی‌های عمومی در فعالیت‌های مربوط را معین می‌کند. بدیهی است باید در هر مورد، اعضای شورا بیش و تجربه کافی و تسلط و اشراف نسبت به مسائلی که در برابر آنهاست داشته باشند. به ویژه در بسیاری زمینه‌ها داشتن دانش و تحصیلات مربوط نیز شرط اصلی است و بدون آن، بیش کافی حاصل نمی‌شود. یکی از این زمینه‌ها آمار است و به نظر می‌رسد که اعضای شورای عالی آمار باید دو شرط توأم داشته باشند: اولاً سابقه فعالیت و نیز مسئولیت در سطح مدیریت دستگاهی دولتی به عنوان نماینده یک بخش اقتصادی، فرهنگی یا اجتماعی داشته باشند و ثانیاً تحصیلات یا تخصص‌هایی در رشته آمار یا رشته‌هایی نظیر انفورماتیک، کامپیوتر، ریاضی و مشابه آن داشته باشند. تعیین نوع و حدود تحصیلات و میزان تخصص یا آشنایی لازم در مسائل آمار و کاربردهای آن برای اعضا شورا، مسأله‌ای است که می‌تواند پس از انجام مطالعات کافی در آپسین‌نامه‌ای تدوین شود.

□ □ □

خدمت انتشار و مبادله آمار درآورد، بیسرنامه‌ریزان و محققان و مجلس شورای اسلامی و سازمان‌های دولتی و مؤسسات خصوصی و افراد هر یک می‌توانند با کامپیوتر خود در آن وارد شوند و یک گروه شبکه شناخته شوند، اما برای ورود به این سیستم آمادگی‌های اولیه‌ای مانند: تولید و گردآوری، تمرکز، ترکیب و اجرای فرایندهای لازم بر روی داده برای استفاده‌های هرچه متنوع‌تر و وسیع‌تر لازم است که یکی از اهداف نظام آماری در طی سال‌های گذشته بوده است.

ع وجود مرجع سیاستگذاری

نیازهای آماری نظام‌های برنامه‌ریزی و اجرایی و تحقیقات، اهمیت و فوریت یکسانی ندارند. از طرف دیگر، در منابع انسانی و مالی و زمان مورد استفاده برای تولید و تهیه آمار و اطلاعات نیز محدودیت وجود دارد. این محدودیت‌ها ایجاب می‌کند که برنامه‌ریزی‌های تهیه و تولید آمار با تشخیص و اعمال اولویت‌هایی صورت گیرد. به علاوه، مسائل کلی دیگری مانند تنظیم روابط درونی نظام آماری و روابط فنی آماری بین سازمان‌های مربوط مطرح است. برای رسیدگی به این مجموعه مسائل و اتخاذ مواضع لازم در نظام، یک مرجع سیاستگذاری لازم است که طبعاً باید از نمایندگان دستگاه‌های دولتی که خود نماینده بخش‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی کشورند، به ویژه آنها که در تهیه آمارها مشارکت دارند، تشکیل شود. این