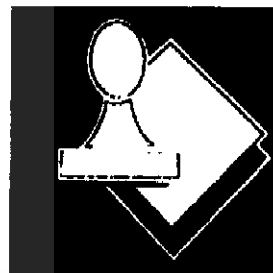




نظام آماری در ایران؛ سرانجام چاره‌ای باید



گزارش ویژه

- کارنامه ۸۰ سال آمار در ایران
- تولیدگران آمار کدامند؟
- ناسازگارهای درونی نظام آماری کشور
- انتظارات از یک نظام آماری مطلوب
- پیش‌نیازهای آماری برای حساب‌های ملی
- چالش‌های دیروز و امروز از نگاه مرکز آمار
- مبانی یک قانون مطلوب آماری
- پیش‌نویس برای یک قانون مطلوب آماری
- نتیجه پیش‌نویس آماری در عرصه تضارب افکار

مداخل

آمار در ذات خود، محصول نهایی نیست، بلکه واسطه‌ای است در راه شناخت مسائل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و از این رو باید به طریقی عرضه شود که بتوان به سهولت آن راه کار گرفت. این امر، تنها زمانی امکانپذیر است که نظام آماری از توانایی کافی در عرضه آمار مطلوب و به هنگام برخوردار باشد و ضمن آگاهی از نیازهای مصرف‌کنندگان، خودنیز ساختاری مطلوب و به هنگام داشته باشد.

توسعه آمار و بالارفتن قابلیت اطمینان داده‌های آماری در هر کشور تا حد زیادی از نظام آماری موجود در آن کشور و میزان کارایی آن تبعیت می‌کند. در واقع، این نظام آماری است که آمار و اطلاعات لازم را در دسترس برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران و پژوهش‌گران قرار می‌دهد و بدین طریق با فراهم آوردن موجبات شناخت مسائل و مباحث زیربنای هرگونه تحقیق به تخصیص بهینه منابع کمک می‌کند و توسعه اقتصادی را سرعت می‌بخشد.

در حال حاضر یکی از مهمترین مشکلات مسئولان کشور برای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، کمبود آمار و ارقام گویا و قابل اعتماد است. این معضل، از دیرباز و از شروع برنامه‌ریزی در ایران به عنوان یک عامل بازدارنده وجود داشته است و اکنون با گذشت حدود هشت دهه، هنوز از آن به عنوان یکی از مهم‌ترین مشکلات برنامه‌ریزی در کشور یاد می‌شود. یکی از دلایل کمبود در این زمینه، ساختار نارسای نظام آماری کشور است که موجب شده تا کمتر آمار و ارقام دقیق‌تری طرف و به هنگام در اختیار برنامه‌ریزان و محققین قرار گیرد و آمار و ارقام موجود در کشور نیز به هیچ وجه تکافی نیاز مسئولان و برنامه‌ریزان را نکند.

مرکز پژوهش‌ها از دو سال گذشته گروه ویژه‌ای را برای مطالعه چالش‌های نظام آماری کشور مأمور کرد. بخش‌هایی از دستاوردهای این گروه در گزارش ویژه این شماره از نظراتان می‌گذارد. این گروه نهایتاً یک پیش‌نویس برای قانون آمار ایران تهیه کرد که در بیان دانشگاه‌ها و دستگاه‌های اجرایی به نظر خواهی گذاشته شد. پیش‌نویس مذکور در پی چندین نشست کارشناسی تکمیل شد که در این شماره از نظر گرامی‌تان می‌گذرد.

امید است گزارش حاضر که احتمالاً نخستین مواجهه کارشناسی جامع با موانع نظام آماری کشور است مورد بهره‌برداری خوانندگان گرامی قرار گیرد.



مروری بر پیشینه قانونی نظام آماری کشور

■ کارنامه ۸۰ سال آمار در ایران

دفتر بررسی‌های اقتصادی

● پیش‌نویس

در گزارش حاضر، ضمن مروری بر مفاهیم کلی، پیشینه نظام آماری کشور از جنبه‌های قانونی و ضوابط اجرایی، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته و در ادامه، نظام کنونی از این جنبه‌ها مورد ارزیابی واقع شده است. در این مطالعه ناکارایی‌های امروزی نظام آماری که، ریشه در فراز و نشیب‌های گذشته آن دارد به شکل همه جانبه‌ای نشان داده شده است.

اطلاعات برای تصمیم‌گیری به کار می‌رود. برای جمع‌آوری داده‌ها، راه‌های گوناگون علمی وجود دارد که، هر یک در رابطه با نوع مسئله مورد نظر انتخاب می‌شوند. از جمله این راه‌ها می‌توان از مشاهده، آزمایش، تهیه پرسش‌نامه و مصاحبه یاد کرد که می‌توان آنها را تحت عنوان کلی آمارگیری (نمونه‌ای و تمام شماری) طبقه‌بندی کرد.

روش دیگر جمع‌آوری و تهیه آمار که روزبه‌روز اهمیت بیشتری می‌یابد، استفاده از گزارش‌ها و مدارک مستند ارگان‌های گوناگون کشوری یا فرم‌هایی است که، این ارگان‌ها ضمن اجرای فعالیت‌های جاری خود، اقدام به تکمیل آنها می‌نمایند. این گونه آمارها، تحت عنوان «آمارهای ثبتی یا دفتری» طبقه‌بندی می‌شوند. آمارهای

● بررسی‌های کلی

۱- تعریف آمار

منظور از آمار در این گزارش، مجموعه عملیاتی شامل برنامه‌ریزی، جمع‌آوری، استخراج، تجزیه و تحلیل، بایگانی و انتشار اطلاعات عددی است که، همراه با سایر

گزارش ویژه

ادارات، مؤسسات و به طور کلی واحدهایی است که در کشور به برنامه ریزی، جمع آوری، استخراج، انتشار، تجزیه و تحلیل و آموزش عملی آمار اشتغال دارند. معمولاً دونوع نظام آماری در دنیا وجود دارد:

۱-۲- نظام آماری متمرکز: نظام متمرکز به معنی تمرکز کلیه فعالیت های آماری در زمینه های مختلف اقتصادی و اجتماعی در سازمانی واحد است که رئیس این سازمان اغلب به عنوان آمارشناس دولت انجام وظیفه می کند. در چنین نظامی هیچ یک از سازمان های دولتی در جمع آوری و انتشار آمار دخالت ندارند.

۲-۲- نظام آماری غیرمتمرکز: نظام غیرمتمرکز به معنی آن است که فعالیت های آماری بسته به طبیعت خود توسط سازمان های مختلف دولتی انجام می گیرد و هر سازمان مسئولیت کامل جمع آوری و انتشار ارقام مربوط به فعالیت های خود را برعهده دارد. در این نظام، عموماً دفتر خاصی مسئولیت هماهنگی، کنترل بودجه و نظارت بر فعالیت های آماری دستگاه های مختلف را عهده دار است.

نظام متمرکز و غیرمتمرکز آماری به صورت مطلق در کمتر کشوری ممکن است وجود داشته باشد. بنابراین، وقتی بحث از تمرکز یا عدم تمرکز نظام آماری به میان می آید، همیشه درجه و حدود تمرکز با توجه به شرایط اقتصادی، اجتماعی و

ثبتي، عموماً محصول فرعی فعالیت های اصلی دستگاه های دولتی اعم از اقتصادی و غیر اقتصادی هستند. به عبارت دیگر، مأموریت اصلی دستگاه های عرضه کننده این آمارها تولید آمار نیست، بلکه این دستگاهها در اجرای وظایف اصلی خود و به ضرورت ثبت و نگهداری هرواقعه - باهدف حفظ حقوق افراد، جامعه و دولت - ارقام را ثبت می کنند. به عنوان نمونه، وظیفه گمرک نظارت بر ورود و خروج کالا و اخذ حقوق و عوارض گمرکی است، اما این سازمان در اجرای وظیفه خود و به منظور حفظ حقوق دولت و جامعه، موظف به ثبت و نگهداری مشخصات کالاهای وارداتی و صادراتی است. حاصل کار آن که، از طبقه بندی و استخراج ارقام و مشخصات کالاهای ثبت شده، آمار واردات و صادرات (آمار بازرگانی خارجی) کشور به دست می آید. در همین چارچوب، به عنوان مثال، وظیفه اصلی سازمان ثبت احوال کشور، ثبت وقایع چهارگانه (تولد، ازدواج، طلاق و فوت) است. با وجود این، ممکن است سازمان ثبت احوال برای به دست آوردن آمار جمعیت کشور مورد مراجعه قرار بگیرد. با چنین درکی از آمار و شیوه جمع آوری آن، اکنون می توان نظام آماری را تعریف کرد.

۲- تعریف نظام آماری

نظام آماری، متشکل از مجموعه سازمانها،



- سرانجام آن‌که، در نظام آماری متمرکز می‌توان با تشخیص آسان‌تر حق تقدم‌ها و اولویت‌ها در جمع‌آوری آمار، از جمع‌آوری اطلاعات زائد و بی‌مصرف جلوگیری نمود و هزینه‌ها را کاهش داد.

ب - حفظ بی‌طرفی و حرمت آمار: یکی از مشکلات و مسائل عمده در نظام غیرمتمرکز آن است که، آمار تحت الشعاع فعالیت‌های اصلی سازمان قرار گرفته و به صورت وسیله‌ای در خدمت مدیران و گردانندگان سازمان جهت استفاده‌های غیرعلمی و موجه جلوه دادن فعالیت‌های اصلی درمی‌آید. در این صورت، حرمت آمار و تولیدکننده آن کاهش می‌یابد و با از بین رفتن جوانب علمی این فعالیت، اعتماد افراد نسبت به آمار و داده‌های آماری سلب می‌شود.

ج - سهولت استفاده از تعاریف، مفاهیم، طبقه‌بندی‌ها و معیارهای یکتا: از اصول اساسی تهیه آمار، رعایت تعاریف، مفاهیم، طبقه‌بندی‌ها و معیارهای یکتا و علمی است. بدون رعایت این موازین، قابلیت مقایسه ارقام و تداوم داده‌ها از بین می‌رود و استفاده‌کنندگان از آمار دچار سردرگمی می‌شوند. در نظام آماری متمرکز، رعایت این اصل با سهولت بیشتری امکان‌پذیر است، ولی در نظام غیرمتمرکز تحقق این معنی، با مشکلات زیادی مواجه خواهد بود.

د- سهولت دسترسی به کلیه اطلاعات آماری: نظام متمرکز می‌تواند از سرگردانی افراد در اخذ اطلاعات آماری جلوگیری کند زیرا

فرهنگی، وسعت جغرافیایی و حجم جمعیت کشور مورد نظر است. باید توجه داشت که منظور از تمرکز، تمرکز موضوعی است و تمرکز مکانی و جغرافیایی مورد نظر نیست.

برای هر یک از دو نظام متمرکز و غیرمتمرکز، مزایا و معایب بسیاری را می‌توان برشمرد. در این گزارش فقط به ذکر مزایای مهم هر نظام بسنده می‌شود؛ زیرا در واقع مزایای هر نظام را می‌توان به منزله معایب نظام دیگر تلقی کرد.

۲-۲-۱- مزایای نظام آماری متمرکز

الف - استفاده از اصل «صرفه‌جویی در مقیاس»: تمرکز فعالیت‌های آماری در یک سازمان، موجب می‌شود که میزان هزینه‌ها کاهش یافته و از نیروی انسانی موجود در زمینه آمار استفاده بیشتری به عمل آید، زیرا:

- اغلب کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران با کمبود شدید کارشناسان آماری مواجهند.

- تربیت آمارشناس مستلزم صرف هزینه زیاد و زمان طولانی است، به ویژه آن‌که به تجربه دیده شده شدت تغییر شغل در مورد دست‌اندرکاران در فعالیت‌های آماری به مراتب بیش از سایر فعالیت‌هاست و کارشناسان آماری بعد از چند سال فعالیت در این زمینه، شغل خود را ترک می‌کنند.

- در این نظام مراجعه به مردم و واحدهای آماری برای جمع‌آوری اطلاعات به حداقل می‌رسد و از دوباره کاری و جمع‌آوری آمار برای یک موضوع توسط چند سازمان جلوگیری می‌شود.

گزارش ویژه

ب - تربیت آمارشناسان و کارشناسان آمارهای موضوعی: در نظام غیرمتمرکز، چون اطلاعات و آمارهای موضوعی در سازمان‌های ذی‌ربط جمع‌آوری می‌شود، آمارشناسان آمار موضوعی فرصت بیشتری دارند تا به فراگیری رموز آن دسته از آمارهای تخصصی که خودشان تولید می‌کنند بپردازند. این نکته حائز اهمیت است که در نظام غیرمتمرکز، آمارشناس با کاربرد آمارهای تولیدی خود کاملاً آشنا می‌شود، در حالی که، در نظام متمرکز چنین امکانی به ندرت پیش می‌آید.

ج - انعطاف پذیری بیشتر دستگاه‌ها در تولید آمار: در نظام غیرمتمرکز، به دلیل همجواری تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان آمارها و وابستگی آنها به یکدیگر، انعطاف دستگاه آماری در تهیه آمار و ارقام جدید، در مقایسه با نظام متمرکز به مراتب بیشتر است. در نظام متمرکز، قانع کردن سازمان آماری به جمع‌آوری ارقام جدید و تغییر روش‌های جمع‌آوری - که، غالباً با دگرگونی تعاریف، مفاهیم و طبقه‌بندی‌ها همراه می‌باشد - به مراتب دشوارتر است.

۳- استفاده کنندگان از آمار
به طور کلی، استفاده کنندگان از آمار، رجحانی نسبت به نحوه تولید آمارها ندارند. از دید آنها آمارهای ثبتی و آمارهای ناشی از آمارگیری هر دو می‌توانند به یک اندازه مفید باشند، زیرا آنچه برای

این نظام موجب می‌شود که استفاده کنندگان از آمار (دانشگاه‌ها، مؤسسات تحقیقاتی، دستگاه‌های برنامه‌ریزی، دستگاه‌های اجرایی و محافل بین‌المللی) فقط بایک دستگاه آماري سروکار داشته باشند.

هـ - ره‌ایت اصسل رازداری: رازداری و محرمانه تلقی کردن پاسخ‌هایی که واحدهای آماري (افراد، خانوارها و واحدهای تولیدی) به پرسش‌نامه‌های آماري می‌دهند، در بیشتر کشورها اجباري است و این موضوع موجب جلب اطمینان بیشتر پاسخگویان به دستگاه آماري و در نهایت، افزایش دقت و قابلیت اعتماد داده‌های آماري می‌شود. تمرکز فعالیت‌های آماري در یک دستگاه بی‌طرف، می‌تواند با جلب اعتماد پاسخگویان، به آنها اطمینان دهد که ارقام مستکی به اطلاعات ارائه شده توسط پاسخگویان در مراجع قضایی و مالی استفاده نخواهد شد.

۲-۲-۲- مزایای نظام آماري غیرمتمرکز
الف - ارتباط مستقیم بین تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان آمار: در نظام غیرمتمرکز، بین تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان آمار ارتباط مستقیمی برقرار خواهد بود. بدین معنی که، چون در این نظام تولید آمار در نزدیکی مصرف‌کنندگان صورت می‌گیرد، دستگاه آماري بهتر می‌تواند از خواست‌ها و نیازهای آنان آگاه باشد و با توجه به این آگاهی اطلاعات لازم را جمع‌آوری کرده و انتشار دهد.



استفاده کنندگان اهمیت دارد، وجود قابلیت اعتماد و سهولت کاربرد آمار برای هدف مورد بررسی است و منشا تولید آمار در هیچ یک از این دو مشخصه اثری ندارد. به این ترتیب، نمی توان طبقه بندی خاصی از آمار را در ارتباط با مصرف کنندگان آن معرفی نمود و فرض کرد که دسته ای از داده های آماری یک گروه، و دسته ای دیگر از داده های آماری گروه دیگر مورد استفاده قرار می گیرد.

شاید بتوان گفت که برای هر آمار، به تعداد نهادها، کشورها و حتی افراد، احتمال استفاده وجود دارد. تنها استثنای موجود در این زمینه در آمارهای ثبتی است که تا حدود زیادی می تواند مبین فعالیت و کارایی سازمان ذی ربط باشد و در مدیریت و اداره آن سازمان، بیش از سایر داده های آماری کاربرد داشته باشد. به عنوان مثال، آمارشناسنامه های صادره در سازمان ثبت احوال رami توان معیاری جهت تعیین تعداد کارمندان آن اداره تلقی کرد، یا افزایش تولید گندم در واحد سطح در اثر معرفی بذر جدید توسط یک مؤسسه تهیه و اصلاح بذر، به عنوان معیاری جهت سنجش نافعیت تحقیقات مؤسسه مزبور بر روی بذر گندم قابل بررسی است.

با توجه به مطالب فوق، استفاده کنندگان از آمار به طور کلی در پنج گروه عمده طبقه بندی می شوند. ضابطه این طبقه بندی نیز در ارتباط با انتظار آنها از آمار و نوع تحقیق و مطالعه معمول در میان هر گروه است و نباید گمان برد که آمار مورد استفاده

یک گروه برای گروه دیگر کاربرد ندارد. با این حال، در مورد هر گروه به اقتضای رابطه آن گروه با آمار و نوع استفاده ای که معمول می دارد، اشاره مختصری به نوع آمارهای مورد علاقه گروه مزبور (ثبتی و آمارگیری) می شود.

۱-۳- دولت: مهمترین مصرف کننده آمار، نهاد دولت به معنی اعم آن است. دولت به شدت به هر دو نوع این آمار ثبتی و آمار ناشی از آمارگیری نیاز دارد. آمارهای نوع اول اغلب برای اعمال مدیریت بردستگاه های مجری سیاست ها کاربرد دارد، در حالی که، آمارهای نوع دوم جهت تنظیم سیاست ها و خط مشی های کلی جامعه و برنامه ریزی در سطح کلان به کار می رود.

۲-۳- جامعه مردم: حاکمین اصلی هر جامعه، مردم آن جامعه اند. آمار ابزاری است که به کمک آن مردم قادر خواهند بود هم فعالیت ها و برنامه های دولت را ارزیابی کنند، و هم آن را به عنوان معیاری در انتخاب مدیران جامعه به کار برند. بیشتر آمارهای مورد نیاز جامعه مردم، منشا آمارگیری دارد. به عنوان مثال آمارهای مربوط به قیمت، اشتغال، توزیع درآمد، بهداشت و درمان، آموزش، افزایش تولید و... همه مورد استفاده عامه مردم قرار می گیرد.

۳-۳- بخش های خصوصی و تعاونی: بخش های خصوصی و تعاونی، معمولاً برای تصمیم گیری در مورد نوع، محل، میزان سرمایه گذاری، سنجش بازار و پیش بینی آینده، به آمارهای موضعی و منطقه ای احتیاج دارند. این آمارها را می توان هم به طریق ثبتی

سازمان‌ها عموماً نتایج حاصل از آمارگیری‌ها بوده‌است.

دولت‌های خارجی نیز، معمولاً مجموعه‌ای از آمارهای استاندارد شده را لازم دارند که، بیشتر از راه آمارگیری به دست می‌آید. اغلب این آمارها، از نوع آمارهای در سطح کلان و کلی‌اند و قدرت مالی و مصرفی و ویژگی‌های بازار کشورها را نشان می‌دهد.

۲- ویژگی‌های آمار مطلوب و چگونگی دستیابی به آنها

نظام آماري باید بتواند ارقام و اطلاعاتی را تولید کند که از نظر استفاده‌کنندگان آن ارقام و اطلاعات، روش رسیدن به خواست‌های آنها را بهینه سازد. آماري که نتواند به این بهینه‌سازی برسد، نمی‌تواند مطلوب باشد.

با این اوصاف، نخستین پرسشی که مطرح می‌شود این است که، چه ویژگی‌هایی باید در آمار وجود داشته باشد تا ماهیت مطلوبی به آمار ببخشد و مصرف‌کننده خود را از طریق بهترین راه به هدف برساند. در حالت کلی، برخورداری از ویژگی‌های زیر می‌تواند در مطلوب‌سازی آمار تأثیر بسزایی داشته باشد:

۱-۴- گویایی و فراگیرندگی: آمار باید چنان تدوین شود که، روی موضوع خود پوشش جامع داشته باشد و گویایی وضع متغیری باشد که از آن آمار گرفته می‌شود. به

و هم به طریق آمارگیری تأمین کرد. از آنجا که، در کشورهای نظیر ایران محدوده عمل کارگاه‌های تولیدی به ندرت از مناطق جغرافیایی خاص تجاوز می‌کند و تأمین این‌گونه آمارها نیز به طریق آمارگیری پرهزینه است، در بیشتر موارد آمارهای ثبتی برای رفع نیازهای این بخش به کار می‌رود.

۳-۴- دانشگاه‌ها و مراکز علمی و تحقیقاتی: دانشگاه‌ها و مراکز علمی و تحقیقاتی در ارتباط با آمار نقش ویژه‌ای دارند: یعنی، بدان‌که آنها یکی از مصرف‌کنندگان عمده انواع آماراند (ثبتی و آمارگیری)، به جهت مساهمت تحقیقاتی خود اغلب به آمارهای مستمر و مرتبط توجه دارند و از این دیدگاه، شیوه تولید آمار- به شرط آن‌که تعاریف و طبقه‌بندی‌های علمی در آن به کار رفته باشد- برای آنها مهم نیست. در ضمن، دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی، خود تولیدکننده شیوه‌های علمی نمونه‌گیری و فرمول‌های محاسباتی آماري هستند و از این دیدگاه به نتایج ناشی از آمارگیری‌ها توجه خاص دارند.

۳-۵- سازمان‌های بین‌المللی و دولت‌های خارجی: سازمان‌های بین‌المللی عموماً به منظور انجام مطالعات تطبیقی یا سنجش توانایی‌های دولت‌ها در پرداخت هزینه‌های این‌گونه سازمان‌ها، خواستار انواع آمارهای استاندارد شده‌اند. تجربه نشان داده است که، تا به حال آمارهای موردنیاز این



مورد مجموعه زمانی تطابق داده شده باشد. موضوع تداوم در مورد مجموعه‌های زمانی امری انکارناپذیر است، زیرا بدون وجود مجموعه زمانی تغییرات قابل سنجش نیست.

۴-۴- شفافیت: آمار و اطلاعات باید بسیار روشن و بدون پوشیدگی‌های فنی خاص گروه بسیار متخصص تدوین شده باشد. ارقام نباید در هر مورد تعریف شود و محتوای اطلاعاتی آمار به وضوح مشخص باشد. اگر تعاریف روشن و مشخص نباشد و شفافیت لازم را نداشته باشد، بدون تردید آمار تدوین شده در مواردی به کارگرفته می‌شود که، جایگاه واقعی کاربرد آن اطلاعات نیست.

۴-۵- ارائه شدن به عموم: ممنوعیت توزیع آمار یکی از مواردی است که، در همه حال از مطلوبیت کاربرد آن می‌کاهد. باید آمار به گونه‌ای به عموم عرضه شود که هر کس که بخواهد، بتواند با شرایط مساوی به اطلاعات آن دسترسی داشته باشد و ممنوعیت توزیع و انتشار آمار بدون مجوز قانونی قابل قبول نیست.

۴-۶- پایین نگاه داشتن هزینه تدوین آمار: اگر هزینه گردآوری اطلاعات بسیار گزاف باشد، توزیع ارزان آن ناممکن می‌شود. در هر صورت آمار و اطلاعات باید با چنان هزینه‌ای به دست آید که سود حاصل از بهبود کیفی آن به هزینه‌ای که صرف بهبود اطلاعات می‌شود، بیارزد.

۴-۷- سهولت کاربرد آمار و اطلاعات: شکلی که آمار و اطلاعات بدان صورت

عنوان مثال، اگر آماری بیان‌کننده وضع اشتغال باشد باید وضعیت اشتغال را در تمام گروه‌های سنی و در کلیه حرفه‌ها نشان دهد. اگر آمار اشتغال فقط برای گروه سنی ۳۵ تا ۶۰ ساله باشد، گویایی و فراگیرندگی آمار گردآوری شده بسیار محدود خواهد بود.

۴-۲- پهن‌گام بودن: آمار و اطلاعات نمی‌تواند آن قدر دیر به دست مصرف‌کننده برسد که کاربرد خود را برای سیاستگذاری از دست بدهد. به عنوان مثال، اگر در سال ۱۳۷۴ یکی از مسئولان بخواهد با در دست داشتن آمار سال‌های پیش از سال ۱۳۷۲ درباره کسری بودجه یاروند تورم سیاستگذاری نماید، بدون تردید تصمیم‌هایی که اتخاذ می‌کنند درست و خارج از روال بهینه سازی خواهد بود.

۴-۳- برخورداری از تداوم یا تطابق در طول زمان: به طور کلی آمارها و اطلاعات را می‌توان به صورت مقطعی یا به شکل مجموعه‌های زمانی تدوین کرد. آمار و اطلاعات مقطعی در ظاهر در طول زمان تداوم ندارند، ولی اگر یک بار و برای همیشه تهیه شده باشند، دامنه کاربرد آنها بسیار محدود است، زیرا هیچ معیاری برای مقایسه این آمار با وضعیت عام موضوع آمار وجود ندارد. به عنوان مثال، اگر برای شناخت بیکاری در تمام طول یک دهه، فقط یک نمونه‌گیری از بخشی از جمعیت صورت گرفته باشد، حاصل نمونه‌گیری آماری هر چه باشد کاربرد آن بسیار محدودتر از حالتی است که، چند نمونه‌گیری انجام شده باشد؛ یا آن که، نمونه‌گیری انجام یافته با چند

گزارش ویژه

درحالت دیگر، آمار مهاجرت باید علت‌های اصلی مهاجرت را توضیح بدهد؛ زیرا کافی نیست که برنامه‌ریز بدانند چند نفر از کشور مهاجرت کرده‌اند. باید روشن باشد که دلیل مهاجرت این گروه چه بوده است و چه ویژگی‌هایی داشته‌اند.

۴-۹- برخورداری از قابلیت مقایسه با جهان: آمار و اطلاعات باید به ترتیبی تدوین شود که، درچارچوب‌های مشابه بتوان عملکرد اقتصاد ملی را با جهان ارزیابی کرد. به عنوان مثال، میزان زاد و ولد درکشوره خودی خود یک اهمیت دارد و درمقایسه با جهان اهمیت دیگری می‌یابد. اگر میزان زاد و ولد کمتر از حد متوسط جهان در باشد، چشم‌اندازکشوره مراتب باحالتی که میزان زاد و ولد بالاتر از حد متوسط جهان است تفاوت خواهد داشت. به این ترتیب، لازم است تعاریف به‌کارگرفته شده از همسانی ویژه‌ای با جهان برخوردار شده باشد تا آمارهای ملی را بتوان با آمارهای بین‌المللی مقایسه کرد.

۴-۱۰- رعایت استقلال ویی طرفی: حفظ آمار از دستکاری یا وسیله شدن برای توجیه غیرواقعی پدیده‌های جامعه ایجاب می‌نماید که نظام آماری کشور در موضع عدل قرارگرفته دارای استقلال ویی طرفی در بیان واقعیت‌های جامعه باشد. نقش قضایی آمار، جدا بودن آن را از سیاست‌ها و اغراض لازم می‌داند تا آمار بی‌طرف و مستقل بماند و این ازجمله ویژگی‌های مهم آمار است.

ارائه می‌شود از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. نمی‌توان اطلاعات را به ترتیبی ارائه نمود که مصرف‌کننده با دشواری به محتوای مورد نیازش دست یابد و از صحت محاسباتی که برای رسیدن به اطلاعات مورد نظرش انجام می‌دهد، یقین نداشته باشد. سهولت کاربرد از ویژگی‌هایی است که، درنهایت برمطلوبیت آمار و اطلاعات می‌افزاید.

۴-۸- ارائه تفصیل لازم: آمار و اطلاعات باید به بهترین شکل تفصیلی ارائه شود. گستردگی موضوعی و جغرافیایی آمار باید درحدی باشد که نیازهای مصرف‌کنندگان را به طورعام برآورده سازد. درعین حال این امکان باید وجود داشته باشد که مصرف‌کنندگان خاص نیز بتوانند تفصیل مورد نیازشان را به دست آورند یا زمینه‌ای برای یافتن آمار و اطلاعات با تفصیل مورد نظرشان دراختیار داشته باشند. نکته دیگری که باید به آن توجه شود این است که آمار باید اطلاعات جنبی ویژه آمارهای خاص را نیز بیان کنند. به عنوان مثال، وقتی نقدینگی با تعاریف استاندارد، روندی به نسبت ثابت را می‌پیماید درحالی که، ابزارهای غیرمعارف پولی به جای نقدینگی عمل می‌کنند، مجموعه کارآمد آماری باید بتواند حضور ابزارهای جدید را به گونه‌ای نشان دهد. نمایش حضور ابزارها، هر قدر هم که، به صورت ضمنی باشد، می‌تواند تفصیل مطلوبی به آماربدهد.



۴-۱۱- رعایت اصل جمع‌پذیری: آمارهای متنوع اقتصادی و اجتماعی باید قابلیت تلفیق و جمع‌پذیری داشته و مکمل یکدیگر باشند و در مجموع تصویر کامل و بدون گسیختگی از ساخت جامعه به دست دهند که لازمه این امر، رعایت تعاریف، مفاهیم و طبقه‌بندی یکسان در تهیه آمار است.

باشناخت ویژگی‌ها، پرسشی که مطرح می‌شود این است که، چگونه می‌توان رسیدن به هدف‌های بالا را تسهیل نمود. در زیر، مهمترین موضوعاتی که باید از طرف آمارسازان رعایت شود ذکر شده است.

- رعایت استانداردها: تولیدکنندگان آمار باید استانداردها را بشناسند و به آن عمل کنند.

- رازداری: آمارگیران و کلیه دست‌اندرکاران آماری باید تضمین قانونی بدهند که، هویت اشخاصی که مورد آمارگیری قرار می‌گیرند برای هیچ منظوری افشا نشود. اگر این رازداری همراه با ضمانت قانونی برای آن وجود نداشته باشد دقت آمار به شدت کاهش می‌یابد.

- کارایی در زمان‌بندی تدوین آمار: تناوب زمانی آمارها باید به گونه‌ای باشد که اطلاعات با دقت مورد نظر به دست متقاضیان برسد. برخی از آمارها به صورت فصلی مورد نیازند، برخی ماهانه و گروهی نیز سالانه یا چندسال یکبار.

- شناخت زمان کسب آمار: زمان ثبت اطلاعات آماری در بالا بردن دقت آمار تأثیر فراوان دارد. به عنوان مثال، در مورد آمار تولید گندم باید دید که در کدام مرحله از

شروع کاشت تا برداشت و عرضه گندم به خریدار می‌توان روند تولید را ثبت کرد تا مقادیر خارج شده از مسیر تولید به حداقل رسیده باشد.

- انعطاف‌پذیری در تعدیل و فراگیرسازی پوشش تعدیل‌ها: اطلاعات آماری باید هر چند وقت یکبار بازمینی شود. آمارها باید چنان گردآوری شده باشند که این بازمینی‌ها را ممکن سازند. بازمینی‌ها باید به مجموعه‌های گردآوری شده در گذشته نیز تعمیم یابند تا مصرف‌کنندگان بتوانند کل مجموعه آماری را به کار بگیرند.

- تفکیک وظایف آمارگیری و رسانیدن اطلاعات به متقاضیان:

مجموعه‌های تدوین‌کننده آمار و اطلاعات باید به ترتیبی عمل کنند که در جریان کار وظیفه گردآوری اطلاعات در هر زیرمجموعه مشخص باشد و هیچ مجموعه‌ای نتواند سایرین را عامل دیررسانی آمار و اطلاعات به حساب آورد.

- مشخص کردن ماهیت و نوع آمارهایی که باید تدوین شود: مجموعه آمارسازی کشور باید بدانند در هر لحظه از زمان چه آمارهایی را به چه ترتیبی باید تدوین نماید. اگر ماهیت آمارها مشخص نباشد و برنامه تدوین آمارها تصادفی باشد، بدون تردید مصرف‌کننده احتمالی آنها نمی‌تواند به طرز مطلوبی از وجود آن اطلاعات بهره‌مند گردد.

- مشخص کردن حد تمرکز در نظام آماری کشور: قانون آمار کشور باید به دقت

گزارش

تحقیق باید برای شناسایی بودجه تحقیقاتی، تمهیداتی اندیشیده شود تا بر اساس آن کلیه طرح‌های تحقیقاتی به نوعی ثبت و گزارش شود. اگر رویه‌ای قانونی وجود نداشته باشد، طرح‌ها همیشه به صورت قراردادهای بین دو طرف باقی می‌ماند و اطلاعات مربوط به آن در شبکه اطلاعاتی کشور ثبت نخواهد شد. موارد مشابه فراوانی وجود دارد که وجود قوانین مسئولانه می‌تواند در بهینه‌سازی، تهیه و کاربرد آمارها تأثیر بسزای داشته باشد و از تهیه آمارهای تکراری و بی‌مورد بکاهد.

به این ترتیب، دیده می‌شود که ویژگی‌هایی باید در هر دو طرف عرضه و تقاضای آمارها وجود داشته باشد تا آن که مجموعه آماری کشور، ترکیبی بهینه بسازد. بسیاری از این ویژگی‌ها باید در چارچوب قانون آماری کشور مشخص شود تا زمینه کافی برای بهینه‌سازی کاربرد آمار فراهم گردد.

۵- ساخت نظام آماری ایران

در هر کشور، نظام آماری باید آن چنان کارآمد باشد که بتواند نیازهای پنج گروه اصلی مصرف‌کنندگان آمار را مرتفع نماید و در ضمن ویژگی‌هایی که بر شمرده شد در آن ملحوظ شده باشد. با اینکه جمع‌آوری آمار در ایران سابقه‌ای طولانی دارد و مجموعه‌هایی از آمارهای خصوصی و غیره را می‌توان در نوشته‌های تاریخ اقتصادی

حد تمرکز را مشخص کند. روشن شدن وظایف سازمان‌ها در شبکه آماری و اطلاع‌رسانی سبب کاهش هزینه و افزایش کارایی آمارها می‌گردد.

- زمان بندی برای ارائه هر نوع آمار: مجموعه آماری باید به وضوح روشن کند که هر نوع آمار با چه تأخیر زمانی انتشار می‌یابد. این کار سبب می‌شود که مصرف‌کنندگان احتمالی آمارها افق روشنی از امکانات آماری خود را در اختیار داشته باشند و زمان تصمیم‌گیری‌هایشان را با در نظر گرفتن این افق، بهینه نمایند.

- وجود صراحت کلام در قانون‌ها و دستورالعمل‌های کاری بخش آماری و اطلاعاتی: برای کارآمد کردن کاربرد آمارها لازم است کلیه قوانین و دستورالعمل‌ها با صراحت کامل نوشته شود و در همه حال مراجع تفسیر یا تغییر آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها روشن و مشخص باشد. این مراجع باید قدرت قانونی داشته باشند تا بین مجریان و مستقاضیان در بخش آمار به قضاوت بپردازند و دستورالعمل‌های کارآمدتر را صادر نمایند.

- وجود تضمین‌های قانونی برای پیشبرد کارهای مربوط به اطلاع‌رسانی، تدوین آمار و توزیع اطلاعات: در صورتی که، تضمین کافی وجود داشته باشد شدت گریز از شبکه آماری بسیار محدود می‌شود و کار مسئولان گردآوری آمار و اطلاعات بسیار آسان می‌شود. به عنوان مثال در بخش



از غریبه و بومی، از مرد و زن، صغیر و کبیر، خواه طفل شیرخواره گهواره باشد و یا آن که، پیر مرد صدساله، خواه غنی باشد و صاحب ملک و علاقه و زارع و کاسب و خوش نشین و عجب‌له و بسیگانه و صحیح الاعضا و شل و لنگ و یک چشم، زن باشد یا مرد، زن بی شوهر یا اطفال بی پدر و مادر، رعیت قدیم یا جدیدی که از جای دیگر آمده باشد، هرکسی بهر صنف و صفت که باشد، مشخص نمایند و تا ممکن است بر وجه تحقیق والا از روی تخمین سن و سال آنها را بنویسند و از این حکم احدی مستثنی نیست الخ

در شـهـریور ۱۲۹۵ و در کسایینه و ثوق الدوله تصویب نامه‌ای مشتمل بر ۴۱ ماده برای ثبت احوال به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، لیکن تا آذر ۱۲۹۷ این تصویب نامه اجرا نمی‌شود.

از آذر ۱۲۹۷ ثبت احوال در تهران در وزارت داخله (وزارت کشور) تأسیس می‌گردد. بـسـنـد ۳۸ تصویب نامه مذکور صراحت دارد به اینکه سجل احوال (ثبت احوال) فعلاً در تهران تأسیس می‌شود تا بعدها به تدریج در سایر نقاط کشور توسعه پیدا کند. در عین حال چون موضوع آمار روزبه روز اهمیت پیدا می‌کرد و فواید و مزایای آن بر مسئولان امر به اثبات می‌رسید. در سال ۱۳۰۳ شمسی مصوبه‌ای که تا حدودی وظایف اداره مسئول آمار را تعیین می‌کرد به تصویب هیئت وزیران رسید که متن آن به شرح زیر است:

ردیابی کرد. بحث حاضر درباره نظام آماری از دید تشکیلاتی و قانونی به مفهوم نوین مطلب اشاره می‌کند و به آمارگیری‌هایی که بر مبنای علاقه مندی‌های خاص تدوین شده است، اشاره‌ای نمی‌کند. در این گزارش، نظام آماری ایران در انطباق با آنچه گفته شد، در چهار دوره مشخص بررسی شود:

۱- قوانین و مقررات آمار در ایران قبل از سال ۱۳۳۴؛

۲- قانون و مقررات آمار از سال ۱۳۳۴ تا سال ۱۳۴۴؛

۳- قوانین و مقررات آمار از سال ۱۳۴۴ تا سال ۱۳۵۳؛

۴- قوانین و مقررات آمار از سال ۱۳۵۳ تاکنون.

● قوانین و مقررات آمار در ایران قبل از سال ۱۳۳۴

توجه به آمارگیری و جمع‌آوری اطلاعات آماری برای استفاده در تحلیل اوضاع اقتصادی و اجتماعی بر پایه قوانین و مقررات و ضوابط علمی رایج در کشورهای غربی در ایران سابقه چندان طولانی ندارد.

بررسی اسناد و مدارک نشان می‌دهد که در دوره قاجار، میرزا حسن خان سپهسالار دستورالعمل نسبتاً جامعی برای تهیه آمار همگانی و سرشماری کلیه منابع مالی کشور به مأموران دولت صادر می‌کند که طرز احصای خسانواده‌ها و نفوس قراء و شهرستان‌ها به طور مشروح در مقدمه این دستورالعمل چنین آمده است:

«هرکسی در قریه‌ای که ساکن است اعم

گزارش ویژه

۷- تهیه صورت کلیه اوزان و مقیاس‌هایی که در نقاط مختلفه مملکت متداول است تا زمانی که وحدت اوزان و مقیاس‌ها مقرر و جاری نشده است.

۸- جمع‌آوری اطلاعات راجع به منابع ثروتی و کیفیات جغرافیایی و زراعتی و صنعتی و نرخ و مقدار تولید و میزان مصرف ارزاق در هر یک از ولایات.

۹- تعیین وضع مالی عمومی هریک از ولایات.

۱۰- احصائیه احشام و اغنام و دراب و شکار صید ماهی و طیور.

۱۱- احصائیه میزان اجاره مستغلات و مزد روزانه کارگران.

۱۲- احصائیه طرق و شوارع و وسایط نقلیه و کرایه حمل و نقل.

۱۳- احصائیه کل واردات و صادرات بلاد و صادرات و واردات کل مملکت.

۱۴- احصائیه نرخ مسکوکات و مبادلات تجاری.

۱۵- جمع‌آوری اطلاعات مربوط به امور صحتی و معاونت عمومی و مخترعات آن در هر یک از ولایات و تعیین امراض محلی.

۱۶- تعیین عده مؤسسات خیریه در هر یک از ولایات.

۱۷- تعیین عده محبوسین در مدت سال با ذکر جرایم آنها.

۱۸- جمع‌آوری اطلاعات راجع به کیفیت ساختمان بلاد و ترتیب صحتی و عده

۱- مصوبه سال ۱۳۰۳ هیئت وزیران وزارت جلیله داخله:

نظر به این‌که، امر احصائیه از امور مملکتی است و تأسیس آن متضمن فواید عمده در رشته‌های مختلفه اطلاعات است، رئیس‌الوزرا به پیشنهاد وزارت داخله و تصویب هیئت وزراء مواد ذیل را مقرر می‌دارد:

ماده اول- اطلاعات راجعه به احصائیه کل مملکت در وزارت داخله جمع‌آوری و مرکزیت داده می‌شود.

ماده دوم- اصول مسائل مربوط به احصائیه به شرح زیر است:

۱- تعیین عده نفوس مملکت با ملاحظاتی راجعه به تقسیمات طبقاتی و آداب مخصوصه اهالی و عده خانواده‌ها.

۲- تعیین عده نفوس هریک از ایالات با معلوم داشتن مختصات زندگی و عادات و اخلاق و اوضاع اقتصادی آنها.

۳- تعیین عده مولدات و متوفیات و ازدواج و طلاق با علل کثرت و قسوع یا نقصان هریک از آنها.

۴- تعیین زبان و مذهب و ملیت ساکنین نقاط مختلفه مملکت.

۵- تعیین عده ساکنین و عجزه و ایتم و اطفال بی‌صاحب.

۶- تعیین عده کسانی که در ظرف سال به مملکت وارد و ساکن می‌شوند و همچنین تعیین عده مهاجرین به خارجه با ذکر علت آن.



امروزه به صورت مدون تدوین نمی‌شود. به عنوان مثال در بیان وضعیت جمعیت، آداب تشکیل خانوار در سرشماری‌ها مدنظر قرار نمی‌گیرد. در حالی که، در این قانون خواسته شده است که ویژگی اخیر مدنظر باشد. با در نظر گرفتن زمان تدوین قانون، اضرار نیست اگر گفته شود که این قانون از بسیاری جهات نسبت به اوضاع زمانی خود پیشگام بوده است.

در هنگام تصویب مصوبه فوق به دلیل ناآشنایی مردم با آمار و جمع‌آوری اطلاعات و کمبود نیروی انسانی، شرایط چندانی مقتضی برای جمع‌آوری اطلاعات آماری نبود و مسئله گردآوری اطلاعات آماری تا سال ۱۳۱۴ مسکوت ماند. در این سال نظامنامه شورای عالی آمار تنظیم شد. براساس ماده اول این نظامنامه، نمایندگان کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات مستقل دولتی به موجب حکم وزارت کشور به عضویت شورای عالی آمار منصوب می‌شوند و به جمع‌آوری اطلاعات آماری مبادرت می‌ورزند و به تدریج اطلاعات لازم را تحصیل کرده و از تمام مبادی و منابع کشور کتاب جامعی با نقشه‌ها و آمارهای مصور تهیه نمودند که، متأسفانه از نظر پاره‌ای مقتضیات وقت، کتاب مزبور تا دهه ۱۳۵۰ به طبع نرسید.

در خلال این احوال اولیای وقت به منظور تربیت عده‌ای آمارگیر و آشنایی آنها به روش‌های جدید آمارگیری و سایر کارهای فنی ضروری دیدند که آموزشگاهی به نام «آموزشگاه اختصاصی وزارت کشور»

ابنیه عمومی و خصوصی.

۱۹- ثبت وقایع مهمه مملکتی و حوادث فوق‌العاده ارضی و سماوی.

۲۰- احصایه انتخابات.

ماده سوم- عموم وزارتخانه‌ها مکلف هستند موافق دستوری که وزارت داخله تهیه می‌کند در قسمت‌های مربوطه به خود اطلاعات لازم را مرتباً و کاملاً به وزارت داخله بفرستند.

ماده چهارم- محض تسهیل انجام مدلول ماده سوم یک هیئت شوردهائی مرکب از نمایندگان وزارتخانه‌ها تشکیل می‌شود که، مرکز آن وزارت داخله خواهد بود و ترتیب جلسات و جریان کار آن هیئت را وزارتخانه مزبور تعیین می‌کند.

ماده پنجم- وزارت داخله نظامنامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری را که برای اجرای این مواد باشد تهیه می‌کند.

ماده ششم- مواد فوق از اول فروردین ۱۳۰۴ به موقع اجرا گذاشته می‌شود.

مقررات مواد ششگانه در جلسه ۳۰ دی‌ماه ۱۳۰۳ تصویب شد.

این تصویب نامه اگرچه هیچ یک از نیازهای مصرفی را به طور مشخص تضمین نمی‌کند، در جانب تامین سلامت عرضه آمار به سه موضوع مشخص کردن درجه تمرکز (ماده ۱)، مشخص کردن ماهیت آمارهایی که باید تهیه شود (ماده ۲) و تفکیک وظایف مسئولان (ماده‌های ۳، ۴ و ۵) به دقت می‌پردازد.

جالب توجه است که برخی از آمارهایی که براساس این مصوبه باید تهیه می‌شد،

دبیرستان‌ها و دانشکده‌ها و کارکنان بنگاه‌ها و هر فرد دیگری که برای انجام خدمت سرشماری برگزیده می‌شوند مکلف هستند دستورهای که، به آنها داده می‌شود از روی صحت اجرا نمایند.

تبصره ۱- کسانی که، مأمور انجام خدمت سرشماری می‌شوند دارای علامت مشخصه خواهند بود.

تبصره ۲- وظیفه سرشماری اتباع دولت شاهنشاهی مقیم خارجه را مأمورین وزارت امور خارجه مطابق آیین‌نامه مخصوص انجام خواهند داد.

ماده چهارم- ساکنین کشور مکلفند پاسخ پرسش‌ها و اطلاعات سرشماری را که مأمورین درخواست می‌نمایند مطابق واقع اظهار دارند. علاوه بر مسئولیت افراد رئیس خانوار یا بزرگتر خانه و مدیر هر بنگاه از قبیل مهمانخانه‌ها و بیمارستان‌ها و نظایر آن مکلفند عده‌ای را که شب در آن مسکن هستند مطابق واقع اظهار دارند.

ماده پنجم- متخلفین از مقررات مواد دوم و سوم و چهارم این قانون و آیین‌نامه‌های مربوط به امر سرشماری اعم از عمال سرشماری و افراد کشور طبق موادی که به تصویب کمیسیون‌های کشور و دادگستری خواهد رسید تعقیب و مجازات می‌شوند.

ماده ششم- وزارت کشور مجاز است برای

در اداره کل آمار ثبت و احوال تأسیس نمایند. قانون ثبت احوال نیز به وسعتی که مورد نظر قانونگذار بود به موقع اجرا در نیامد و تنها ثبت وقایع چهارگانه که یکی از وظایف ملحوظ در قانون بود به وسیله اداره کل آمار و ثبت احوال تا حدی انجام پذیرفت لیکن، به منظور تعیین تعداد واقعی جمعیت کشور قانون سرشماری در هفت ماده و دو تبصره تنظیم و در دهم خردادماه ۱۳۱۸ به شرح آتی از تصویب مجلس شورای ملی گذشت:

۲- قانون سرشماری مصوب دهم خرداد سال ۱۳۱۸

ماده اول- سرشماری نفوس کشور در هر موقع برحسب پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت وزیران به موجب فرمان همایونی انجام می‌گیرد.

ماده دوم- روز اجرای سرشماری تعطیل همگانی خواهد بود. به استثنای کسانی که مأمور سرشماری می‌شوند، بقیه مردم باید روز مزبور برای انجام مقررات سرشماری در مسکن خود بمانند، مگر در موارد ضروری که به موجب آیین‌نامه تعیین خواهد شد.

ماده سوم- وزارت کشور به وسیله اداره کل آمار و ثبت احوال طبق آیین‌نامه‌های مربوطه در اجرای امر سرشماری اقدام می‌نماید و کارمندان کشوری و مأمورین شهرداری و کدخدایان و آموزگاران و دبیران و دانش‌پاران و دانش‌آموزان

ماده ۱- کمیسیون عالی سرشماری تهران از اشخاص مندرج در زیر تشکیل می‌شود:
الف - رئیس اداره کل آمار و ثبت احوال؛

ب - رئیس اداره کل بهداشتی؛

ج - شهرداری تهران؛

د - فرمانده پادگان مرکز؛

ه - مدیرکل وزارت فرهنگ؛

و - رئیس اداره سرکلانتری؛

ز - دادستان بدایت؛

ح - مدیرکل سرشماری؛

ط - رئیس کل بازرسی آمار و ثبت احوال.

تبصره ۱- کمیسیون با شرکت پنج کارمند

رسمیت دارد و کلیه تصمیمات به

اکثریت آرا عده حاضر قاطع خواهد

بود.

تبصره ۲- محل تشکیل کمیسیون در

اداره مرکزی کل آمار و ثبت احوال

خواهد بود و موقع حضور کارمندان

را وزیر کشور معین می‌نماید.

ماده ۲- مهمترین وظایف کمیسیون

منصوص سرشماری از قرار زیر است:

الف - بررسی در دستور سرشماری

تهران و حومه که از طرف اداره کل

آمار و ثبت احوال تهیه می‌شود.

ب - رسیدگی و بررسی بخش‌ها و

قسمت‌های مختلف حوزه

سرشماری که از طرف اداره کل آمار

و ثبت احوال تعیین می‌شود.

ج - نظارت در تعیین رؤسای بخش و

رؤسای قسمت و بازرسان و

سرشماران.

و ضعیف مقررات و تصویب برگ‌ها و نظامات و بررسی فنی در امر سرشماری و آمارشورای دائمی تشکیل دهد و برای ترتیب سازمان و وظایف شورای نامبرده و تمرکز اطلاعات مربوط به رشته‌های مختلف آمار و اجرای سرشماری آیین‌نامه‌های لازم را تنظیم و پس از تصویب هیئت وزیران به موقع اجرا گذارد.

ماده هفتم- ماده ۱۳ قانون ثبت احوال مصوب ۱۳۰۷ ملغی است.

برای تسهیل در اجرای قانون فوق سه

مصوبه به شرح زیر به تصویب رسید:

۱- مصوبه کمیسیون سرشماری تهران

و حومه مورخ ۱۹ آبان ماه ۱۳۱۸؛

۲- آیین‌نامه سرشماری مصوب سوم

دی ماه ۱۳۱۸؛

۳- کیفر مستخلفین از قنوانین و

آیین‌نامه‌های سرشماری مصوب

۲۳ بهمن ماه ۱۳۱۸.

۳- کمیسیون سرشماری تهران و حومه

مصوب ۱۹ آبان ماه ۱۳۱۸

برای اجرای فرمان همایونی راجع به

سرشماری تهران و حومه نظر به کثرت و

اهمیت نفوس موجود داخل حدود تهران و

سکنه حومه مجاور و از لحاظ اینکه کلیه

افراد حوزه سرشماری شوند برحسب ماده

شش آیین‌نامه سرشماری کمیسیون

منصوصی تحت نظر وزیر کشور تشکیل و

با اتخاذ تدابیر لازم ناظر حسن جریان امر

خواهد بود.

گزارش ویژه

برای آزمایش سرشماری کنند تا پس از مشاهده طرزعمل و اشکالاتی که ممکن بود پیش آید از روی بصیرت و آگاهی اقدام به سرشماری سایر نقاط کشور بشود؛ پس از بررسی و مطالعه شهر کاشان و حومه آن برای سرشماری انتخاب شد و مقارن تصویب قانون سرشماری وسایل سرشماری فراهم گردید و دراول تیرماه ۱۳۱۸ از شهر مذکور سرشماری به عمل آمد و سپس بااستفاده از تجارب به دست آمده و رفع نقایص، دستورالعمل‌های مربوط پس از تهیه مقدمات لازم در دهم اسفندماه همان سال (۱۳۱۸) از شهر تهران و از پنجم مهرماه تا ۱۶ اسفندماه سال ۱۳۱۹ از شهرهای تبریز، مشهد، اردبیل، اصفهان، همدان، شیراز، کرمانشاه، کرمان، یزد، بندرپهلوی و رشت و از ۲۸ تیرماه سال ۱۳۲۰ تا سوم شهریور سال مذکور از شهرهای اردستان، دماوند، قزوین، قم، گلپایگان، قوچان، فیروزکوه، نائین، ساوه، الیگودرز، بجنورد، محلات، زنجان، رفسنجان، سمنان، خوانسار، فریدن، زرندهکرمان، دامغان، اراک، گنبدکاووس و شاهرود به تدریج و به ترتیبی که ذکرگردید سرشماری به عمل آمد و در انجام آن جمعاً حدود ۲۰,۰۰۰ نفر از کارمندان ادارات مختلف دولتی شرکت داشتند. با آن که درنظر بود که سرشماری مذکور در کلیه شهرهای کشور به موقع اجرا درآید ولی متأسفانه واقعه سوم شهریور ۱۳۲۰ انجام

د - تهیه وسایل تبلیغ در فواید امر سرشماری که، اهالی امور مربوط به سرشماری را اهمیت مخصوصی داده و با علاقه و صمیمیت استقبال نمایند.

ه - نظارت در اجرای امر سرشماری و تعلیمات فنی آن که، از طرف اداره کل آمار و ثبت احوال به کارمندان دولتی و اشخاص دیگر داده می‌شود.

و - بررسی در اطراف گزارش رؤسای بخش و بازرسان و اتخاذ تصمیم درباره آنها.

ماده ۳- قبل از صدور امر به تنظیم کتابچه پیش‌بینی سرشماری کمیسیون سرشماری باید به وسیله بازرسان مخصوص اطمینان حاصل نماید که مراسم نامگذاری کوچه‌ها و شماره‌گذاری کلیه اماکن طبق قواعد فنی به عمل آمده است.

ماده ۴- کلیه طرح‌های مربوط به سرشماری توسط اداره کل آمار و ثبت احوال تهیه و تقدیم کمیسیون می‌شود تا پس از بررسی و تصویب به موقع اجرا گذاشته شود.

در اجرای قانون مذکور و آیین‌نامه‌های مربوطه (که ما برای اجتناب از اطاله کلام از ذکر آن خودداری نمودیم) برای اولین بار براساس نظر شورای آمار مقرر شد که قبل از سرشماری عمومی، یکی از نقاط کشور را



شرایط سیاسی و کمبود اعتبارات، امر سرشماری تا سال ۱۳۳۵ به تعویق افتاد.

در فاصله سال‌های قبل از سال ۱۳۳۴ آمارهای نسبتاً زیادی تولید شد و ادارات آمار در پاره‌ای از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به وجود آمد که از جمله مهمترین آنها اداره آمار بانک ملی بود که تهیه و انتشار آمار خرده‌فروشی و عمده‌فروشی را از سال ۱۳۱۵ به طور ماهانه تهیه و منتشر می‌کرد. همچنین پارهای از آمارهای پولی و بانکی نیز توسط بانک ملی تهیه شد و انتشار می‌یافت. دستورالعمل آمارهایی که برای نخستین بار انتشار می‌یافت یا در طول زمان اصلاح می‌شد، در نشریه اقتصادی بانک ملی و حداکثر تا زمان انتشار نخستین برگه آمار جدید باید انتشار داده می‌شد.

دفتر احصای وزارت امور اقتصاد از سال ۱۳۱۴، اداره آمار و نشریات وزارت بهداری از سال ۱۳۲۱، اداره بودجه و آمار شهرداری کل کشور از سال ۱۳۲۶ و اداره آمار وزارت معارف حتی قبل از سال ۱۳۰۷ هر یک در زمینه فعالیت‌های خود آمارهایی را تهیه و منتشر می‌کردند.

از دیدگاه نظام آماری می‌توان گفت: قانونگذار نوعی نظام ارشادی و نیمه متمرکز را برای ایران پذیرفته بود و جزئیات امور مربوط به مراحل تهیه تا انتشار آمار در قانون آمار و سرشماری سال ۱۳۰۷ و آیین‌نامه شورای عالی آمار مصوب سال ۱۳۲۰ پیش‌بینی شده بود. برای هماهنگی در تولید آمار و جلوگیری از دوباره‌کاری حضور اعضای شورای عالی آمار (ماده ۱)، ریاست

این کار مهم را متوقف و تعطیل نمود.

اجرای سرشماری دست کم به لحاظ هشجاری نسبت به کارایی در ارائه بهنگام آمار، و تلاش در راه شفافیت اطلاعات جالب توجه بوده است. در سرشماری، نیازهای متقاضیان آماری در نظر گرفته شده بود و با عنایت به این نیازها نمونه‌گیری مقدماتی برای اصلاح معایب سرشماری اصلی انجام شده بود.

از گام‌های دیگری که برای توسعه و پیشرفت امر آمار برداشته شد، تدوین آیین‌نامه شورای عالی آمار و سرشماری بود که به استناد ماده شش قانون سرشماری در جلسه مورخ ۲۲ اردیبهشت ۱۳۲۰ هیئت وزیران به تصویب رسید.

آیین‌نامه مذکور در سال ۱۳۲۰ به تصویب هیئت وزیران رسید، لیکن شورای عالی آمار به علت وجود موانعی تا دی ماه سال ۱۳۲۵ تشکیل نگردید. در تاریخ مذکور اعضای شورا بر اساس آیین‌نامه دعوت شدند، که با تشکیل شورا نظرات سودمندی در مورد ترسیم و تکمیل نقشه جامع کشور به مقیاس یک ده‌هزارم (۱:۱۰۰۰۰) و جمع‌آوری اطلاعات آمار از منابع مختلف و تنظیم برگه هویت و انجام سرشماری عمومی و طبع سالنامه کل کشور داده شد.

در سال ۱۳۲۸ اعتبار سرشماری عمومی ضمن قانون بودجه سال مذکور به تصویب مجلس شورای ملی رسید و برای جمع‌آوری آمار و تهیه و ترسیم نقشه کشور اعتبار کافی در لایحه برنامه هفت‌ساله سازمان برنامه تصویب شد، لیکن به دلیل

آمار و تهیه و ترسیم نقشه کشور اعتبار کافی در لایحه برنامه هفت ساله سازمان برنامه تصویب شد. لیکن به دلایل ناامنی و شرایط خاص اجتماعی انجام سرشماری جمعیت تا پایان ۱۳۳۵ صورت نگرفت.

نظر به احتیاج کشور به آمار قابل اعتماد در رشته‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی و تحولاتی که در سطح جهانی در زمینه برنامه‌ریزی رخ داده بود، در اسفندماه ۱۳۳۱ موافقتنامه‌ای میان وزارت کشور، سازمان برنامه و اصل چهار به امضا رسید که به موجب آن صندوق مشترک همکاری آمار تشکیل شد. در پی تأسیس صندوق، قانون آمار و سرشماری در فروردین ماه ۱۳۳۲ تقدیم مجلس شورای ملی شد، ولی تا پایان سال ۱۳۳۲ به تصویب نرسید.

در فاصله سال‌های ۱۳۳۲ و ۱۳۳۳ مقدمات سرشماری فراهم گردید و به طور آزمایشی در چند شهر به اجرا گذارده شد تا آنکه در تیرماه ۱۳۳۴ اداره کل آمار و ثبت احوال از یکدیگر تفکیک گردید و دو «اداره کل ثبت احوال» و «اداره کل آمار عمومی» به وجود آمد. قانون آمار و سرشماری در اسفندماه ۱۳۳۴ به تصویب مجلس رسید که سرمنشا تحولاتی در تولید آمار در کشور گردید.

● قوانین و مقررات آمار از سال ۱۳۳۴ تا سال ۱۳۴۲ طی سال‌های ۱۳۰۳ تا سال ۱۳۳۴ قوانین

فنی شورا (ماده ۴)، کمیسیون‌های فرعی شورا (ماده ۵)، الزام به تنظیم جدول‌های آماری مطابق مقررات بین‌المللی و به کارگیری اصول فنی و مقررات بین‌المللی در تنظیم و چاپ نشریات (بندهای «د» و «و» ماده ۱۳) و نیز تبصره دوم ماده ۱۳ آیین‌نامه شورای عالی آمار، در قانون پیش‌بینی شده بود.

قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌های مذکور را حتی با معیارهای امروزی حاکم بر نظام آماری کشورهای مختلف می‌توان جامع و مترقی دانست. دلایل عمده ناکامی نظام آماری ایران در این دوره ناشی از عوامل زیر بوده است:

- کمبود کارشناس و متخصص آمار؛
- نبود برنامه ریزی و وجود احساس بی‌نیازی نسبی نسبت به آمار؛
- کمبود اعتبار بودجه‌ای؛
- وقوع جنگ دوم جهانی و شرایط خاص سیاسی و اجتماعی کشور؛
- ناآشنایی جامعه با اهمیت و کاربرد آمار.

با این حال در سال ۱۳۲۳ کتاب «اسامی دهات کشور» حاوی اطلاعات جغرافیایی و فرهنگی و جمعیت‌شناسی در سه جلد تسدوین و انتشار یافت و مورد استفاده مقامات مملکتی و پژوهشگران قرار گرفت. در سال ۱۳۲۸ اعتبار سرشماری عمومی ضمن قانون بودجه سال مذکور به تصویب مجلس شورای ملی رسید و برای جمع‌آوری



وجود این در هر دو قانون، تمرکز نسبی در دست وزارت کشور - اداره آمار عمومی است و سازمان‌های دیگر باید در گردآوری آمار کمک کنند. در قانون سال ۱۳۳۴ صراحت کامل در بیان وظایف سایر سازمان‌ها در مقابل اداره آمار عمومی وجود دارد به طوری که، آمارها و اطلاعات باید مورد تأیید اداره آمار عمومی قرار گیرد و در نهایت در آنجا متمرکز شود (ماده ۴). قانون سال ۱۳۳۴ برخی از ویژگی‌های آیین‌نامه شورای عالی آمار و سرشماری مصوب ۱۳۲۰ را از دست داده است. از جمله مشارکت فنی دست اندرکاران امور آماري در یک شورا برای اخذ تصمیم‌های عام راجع به مسائل آماري (ماده ۱ آیین‌نامه) و وضوح ساخت سازمانی دستگاه آمارگیری کشور. در آیین‌نامه تأکید بر رعایت استانداردها و اصول فنی به مراتب بیش از حدی است که، در قانون به آن اشاره شده است.

در اجرای قانون سال ۱۳۳۴ از اول سال ۱۳۳۵ اداره آمار عمومی به طور مستقل شروع به کار کرد. با توجه به اینکه مقدمات امر سرشماری عمومی قبل از تصویب قانون مذکور فراهم آمده بود، در آبان‌ماه همان سال (۱۳۳۵) اداره آمار عمومی در انجام وظیفه خویش با شرکت ۲۶۸۳۶ نفر مأمور سرشماری و مسئول، از طبقات مختلف کارمندان ادارات دولتی کشور، که برای سرشماری تعلیم یافته بودند، اولین سرشماری عمومی را در کشور آغاز نمود. نظریه توسعه روزافزون علم آمار و

نسبتاً جامع و کاملی در مورد شیوه هماهنگی نظام آماری و جمع‌آوری آمار و اطلاعات در ایران به تصویب رسید، ولی در عمل به دلایل متعدد و از جمله کمبود کارشناس، شرایط خاص سیاسی و اجتماعی حاکم بر کشور و بی‌نیازی نسبی در تولید آمار موفقیت چندانی به دست نیامد. پس از شروع برنامه ریزی در سال ۱۳۲۷ نیاز به وجود آمار و اطلاعات بیش از پیش احساس شد و دولت تصمیم گرفت برای رفع نیازهای برنامه‌ریزی مبادرت به سرشماری جمعیت نماید، ولی شرایط سیاسی و اوضاع نه چندان با ثبات مملکت اجازه چنین کار نسبتاً بزرگی را نمی‌داد. اما دولت مصمم شد برای تأمین نیازهای آماری بازنگری اساسی در قوانین و مقررات آماری به عمل آورد و چارچوب قانونی ایجاد هماهنگی در جمع‌آوری و انتشار آمار را فراهم سازد، لذا در فروردین سال ۱۳۳۲ قانون آمار و سرشماری را به مجلس تقدیم کرد که در اسفندماه ۱۳۳۴ به تصویب رسید. با تصویب قانون آمار و سرشماری، هیئت وزیران در فروردین ماه ۱۳۳۵ طرح آمارگیری سالانه کارمندان دولت را به تصویب رسانید و آیین‌نامه کیفری متخلفین از مقررات قانون آمار و سرشماری در هفدهم مهرماه ۱۳۳۵ از تصویب گذشت. بررسی نشان می‌دهد که، قانون آمار و سرشماری سال ۱۳۳۴ (که باز به دلیل اجتناب از اطاله کلام از ذکر آن در اینجا خودداری نمودیم) در مقایسه با قانون سال ۱۳۱۸ به مراتب جزئی‌تر دیده شده است. با

گزارش ویژه

موضوع، از مواد ۳ و ۴ این قانون کاملاً مشخص می‌شود، زیرا در ماده ۳ صحبت از تشکیل ادارات آمار در سازمان‌های دولتی است، و در ماده ۴ بحث درباره کنترل جدول‌ها و پرسشنامه‌هایی است که برای آمارگیری و جمع‌آوری اطلاعات آماری توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به کار می‌رود. اداره آمار عمومی از لحاظ تمرکز نسبی فعالیت‌های آماری کشور موفقیت چندانی به دست نیاورد، زیرا:

۱- در سال ۱۳۳۱، تعداد آمارشناسان و متخصصان آمار موضوعی متجاوز از انگشتان دست نبود. مسلم است که، با این تعداد محدود، انجام وظایف محوله به اداره آمار عمومی امکان نداشت و شاید بتوان گفت که، قانون اداره آمار عمومی با آن که قانونی نسبتاً مترقی و پیشرفته بود، ولی با توجه به شرایط آن روز چندان واقع‌بینانه به شمار نمی‌آمد. به همین دلیل، اداره آمار عمومی حتی در انتخاب رؤسای ادارات آمار در وزارتخانه‌ها و نظارت بر فعالیت‌های آماری نتوانست موفقیتی به دست آورد.

۲- انجام اولین سرشماری جمعیت کشور در سال ۱۳۳۵ و درگیری تعداد محدود کارشناسان اداره آمار عمومی با این مسئله، حتی تا چندین سال بعد فرصتی برای نظارت و پیگیری فعالیت‌های آماری وزارتخانه‌ها و سایر مؤسسات

احتیاج مبرمی که در دستگاه‌ها به آمارهای دقیق در مورد کلیه جوانب اوضاع اجتماعی احساس می‌شد، اداره آمار عمومی برای آمارگیری‌های مختلف، تربیت یک کادر آمارشناس و آمارگر را که واجد صلاحیت و مدرک علمی باشند، جزو برنامه‌های خود قرار داد و با موافقت دانشگاه تهران و سازمان برنامه در سال ۱۳۳۷ مؤسسه آمار را در دانشگاه تهران تأسیس نمود. هزینه این مؤسسه را سازمان برنامه از طریق آمار عمومی تأمین می‌کرد. اعتبارات مربوط به آمار عمومی از ابتدای سال ۱۳۴۰ در بودجه عمومی کل کشور منظور شد. اداره آمار عمومی وابسته به وزارت کشور ولی یکی از سازمان‌های مستقل بود.

مطالعه قانون اداره آمار عمومی حاکی است که در آن هنگام قانونگذاران برای ایران، نوعی نظام آماری نیمه متمرکز و در عین حال کنترل شده را تعیین کرده بودند، زیرا در ماده اول قانون، هدف از تشکیل این اداره، تمرکز آمارهای متنوع اجتماعی، اقتصادی، کشاورزی، فرهنگی و بهداشتی اعلام شد و در ماده سوم، انتخاب رؤسای بخش‌های متصلی آمار در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و تصویب سازمان آنها در زمره وظایف اداره آمار عمومی تلقی گشته است. این درحالی است که، در قانون مزبور، وجود ادارات آمار، فعالیت‌های آماری و آمارگیری در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی کاملاً پذیرفته شده است. این



طرح‌های آمارگیری) توسط سازمان برنامه، این سازمان قدرت لازم و کافی برای اعمال وظایف متمرکز آماری داشت.

● قوانین و مقررات آمار از سال ۱۳۴۴ تا سال ۱۳۵۳

پیش از این گفتیم که، نظام نیمه‌متمرکز و ارشادی سال ۱۳۳۴ موفقیت لازم را در هماهنگی و تمرکز فعالیت‌های آماری به دست نیاورد و لذا دولت به منظور برقراری هماهنگی بیشتر و رعایت موازین علمی در جمع‌آوری، تهیه و انتشار آمار بر آن شد که جمع‌آوری، استخراج و انتشار آمار را در کشور متمرکز بخشد. از این رو تصمیم به ایجاد مرکز آمار ایران وابسته به سازمان برنامه طبق قانون مصوب تیر ماه ۱۳۴۴ گردید.

با مراجعه به این قانون مشخص می‌شود که نخستین بار مسئله رازداری به صراحت در قانون آمده است. مرکز آمار ایران حق ندارد از اطلاعات داده شده توسط اشخاص به جز برای تهیه آمارهای کلی و عمومی استفاده کند. اطلاعاتی که مرکز آمار جمع‌آوری می‌کند به هیچ‌وجه در مراجع قضایی، اداری و مالیاتی قابل استفاده نخواهد بود (ماده ۶). براساس این ماده به افراد اطمینان داده می‌شود که، اطلاعات دریافتی از آنها کاربردی ندارد مگر برای تدوین آمار.

استقلال و تمرکز فعالیت‌های آماری در مرکز آمار مزیت دیگر قانون است. رئیس مرکز آمار نیز باید از حداقل تحصیلات فنی برخوردار شود که این نیز نشانه‌ای است از

باقی نگذاشت.

۳- نظر به این که، رئیس اداره آمار عمومی در سطح مدیرکل بود، توانایی و قدرت کافی برای اعمال نفوذ در مورد سایر وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی را نداشت و در نتیجه هدف هماهنگی و تمرکز نسبی فعالیت‌های آماری و تولید آمار قابل اعتماد و بی طرف - چنان‌که در قانون پیش‌بینی شده بود - حاصل نگردید.

با توجه به دلایل فوق، ناهماهنگی و آشفتگی فعالیت‌های آماری تا حدود زیادی ادامه یافت، تا اینکه دولت به دلیل نیاز شدید کشور به ارقام و اطلاعات قابل اعتماد برای برنامه‌ریزی‌های اقتصادی واجتماعی، در سال ۱۳۴۴ تصمیم گرفت که، تحولی اساسی در نظام آماری ایران به وجود آورد و سازمانی نوین را در کنار دستگاه برنامه‌ریزی کشور تأسیس نماید، تا آن‌که:

- ۱- رابطه مستقیمی میان مهمترین مصرف‌کننده آمار و اطلاعات (سازمان برنامه) و تولیدکننده آن برقرار گردد.
 - ۲- با استفاده از نظام متمرکز آماری، بی‌طرفی آمار محفوظ ماند و بر قابلیت اعتماد آمار برای برنامه‌ریزی افزوده شود.
 - ۳- در هزینه تولید آمار صرفه‌جویی شود.
 - ۴- دستگاه آماری در انجام وظایف از قدرت کافی خود برخوردار باشد.
- در توضیح مطلب اخیر، گفتنی است که در آن زمان، به دلیل تمرکز برنامه‌ریزی و توزیع اعتبارات عمرانی (به ویژه اعتبارات

گزارش ویژه

سوی نظام متمرکز سوق یافت. طبیعی بود که در چنین فضای جهانی، ایران نیز نظام متمرکز آماری را بپذیرد. بنابراین، در تیرماه ۱۳۴۴ مرکز آمار ایران وابسته به سازمان برنامه و بودجه تأسیس گردید.

در قانون تأسیس مرکز آمار ایران، برای کشوریک نظام آماری کاملاً متمرکز پیش بینی شد، تا آنجا که، سازمان برنامه موظف گشت تا پایان برنامه عمرانی سوم، کلیه طرح های نمونه گیری و آمارهای غیرجاری را به مرکز آمار ایران انتقال دهد. در واقع، طبق قانون تأسیس مرکز آمار ایران، کلیه دستگاه های کشور از انجام آمارگیری (تمام سرشماری و نمونه گیری) فارغ گشته، و فقط اجازه تولید آن دسته از آمارهای جاری را یافتند که محصول فرعی فعالیت های اصلی سازمان ها و طبیعتاً تفکیک ناپذیر از فعالیت های ذاتی آنها بود.

حدود تمرکز آماری کشور در قانون سال ۱۳۴۴ و تصویب نامه های هیئت وزیران در آن زمان به حدی بود، که، حتی استخراج و انتشار کلیه اطلاعات آماری و آموزش عملی آمار به عهده مرکز آمار ایران قرار گرفت. همچنین، در اجرای تمرکز استخراج اطلاعات آماری، سازمان های دولتی از حق خرید و کرایه ماشین های الکترونیک بدون اجازه قبلی از مرکز آمار ایران محروم شده بودند، و در ضمن این مرکز موظف گردیده بود سازمان مکانوگرافی خود را به نحوی آماده سازد که،

رعایت اصول فنی در تدوین آمار می باشد. در قانون مرکز آمار ذکر شده است که، کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون لغو می شود، ولی موارد مکمل باید باقی بماند. به نظر نمی رسد که، مجموعه قانونی تکمیلی قانون مرکز آمار شناسایی شده باشد. از دیدگاه قانونی کلیه اختیارات شورای عالی آمار باید با برجا باقی مانده باشد.

در هر حال، براساس قانون باید مجموعه ای از تصویب نامه ها نیز به وجود می آمد که مجموعه مذکور در آیین نامه اجرایی استخراج داده های آماری دستگاه های دولتی مصوب ۴۴/۱۲/۲۵ و وظایف مرکز آمار ایران مصوب ۴۴/۱۰/۸ و مصوبه تنظیم برنامه های آمارگیری به تصویب هیئت وزیران وقت رسید.

به هر حال نظام نیمه متمرکز موفقیتی به دست نیاورد، شاید از دلایل قبول نظام آماری متمرکز در ایران پیروی از یک روند بین المللی پس از جنگ جهانی دوم در زمینه ایجاد سازمان های آماری در دنیا بود، زیرا در آن زمان و به علت اهمیتی که پس از جنگ در کلیه کشورهای در حال توسعه به برنامه ریزی های اقتصادی و اجتماعی داده شد و نیز به خاطر حفظ بی طرفی و کاهش هزینه فعالیت های آماری و بالا بردن درجه اعتماد به ارقام، نظام آماری در غالب کشورها - به ویژه کشورهای اروپای غربی و شرقی و کشورهای در حال توسعه - به



سال‌های ۱۳۴۴ الی ۱۳۵۳ نشان می‌دهد، با آن‌که در قانون مرکز آمار ایران و تصویب‌نامه‌های آن تمرکز فعالیت‌های آماری و حتی تمرکز استخراج، انتشار و آموزش عملی آماری پیش‌بینی شده بود، طی این دوره در کشور نظام آماری متمرکز موفقیتی نداشت، زیرا نه تنها واحدهای آماری سازمان‌های دولتی به مرکز آمار ایران منتقل نشدند، بلکه بر تعداد و اهمیت آنها نیز روز به روز افزوده شد. از جمله این واحدها، می‌توان از اداره آمار اقتصادی بانک مرکزی ایران، اداره کل آمار وزارت کشاورزی، دفتر آمار وزارت اقتصاد سابق، اداره کل آمار نیروی انسانی وزارت کار و نیز ادارت آمار سایر وزارتخانه‌ها نام برد که همگی نه تنها به تهیه و تنظیم آمارهای جاری، بلکه به فعالیت‌های آماری غیر جاری و جمع‌آوری اطلاعات آماری نیز اشتغال داشتند. مطلب فوق، در مورد استخراج اطلاعات آماری و تهیه ماشین‌های الکترونیک نیز صادق بود، چه در این دوره بسیاری از سازمان‌های دولتی یا وابسته به دولت صاحب کامپیوتر شدند و خود اطلاعات جمع‌آوری شده را استخراج کردند. همچنین، کمتر سازمانی برای تأیید یا اظهار نظر، به ارسال پرسش‌نامه‌ها، جداول و طرح‌آمارگیری خود به مرکز آمار ایران مبادرت نمود.

اهم دلایل ناکامی مرکز آمار ایران را در استقرار نظام آماری متمرکز می‌توان به شرح زیر برشمرد:

۱- کمبود آمارشناسان موضوعی و متخصصان ماشین‌های الکترونیک و به

توانایی استخراج کلیه پرسشنامه‌های سرشماری‌ها و آمارگیری‌های نمونه‌ای مربوط به مرکز آمار و سایر مؤسسات دولتی و خصوصی را داشته باشد.

در اجرای برنامه‌های کارآموزی برای تعلیم آمارگیران و کارشناسان مورد نیاز مرکز آمار و سایر دستگاه‌های آماری کشور، این مرکز در سال ۱۳۲۵ «مؤسسه آموزش عالی آمار» وابسته به خود را تأسیس نمود. هدف از تشکیل مؤسسه مزبور همچنان که در قانون پیش‌بینی شده بود- تشکیل کلاس‌های ضمن خدمت و دوره‌های آموزشی مناسب، و ایجاد زمینه‌های لازم برای کارآموزی کارمندان مرکز آمار و سایر کارکنان دولت بود. یعنی، این مؤسسه بیش از آنکه یک مؤسسه آموزشی صرفاً نظری باشد، به منظور آموزش عملی آمار به کارکنان دولت و مرکز آمار تأسیس گشته بود. به علاوه، از آنجا که تحقق نظام متمرکز آماری بدون استفاده از وجود گروهی از متخصصان و کارشناسان برجسته آماری که، در عین حال دارای مقام علمی و اداری مؤثری در کشور باشند، به واقعیت نمی‌پیوندد، از این رو با هدف کمک به مرکز آمار ایران در تمرکز فعالیت‌های آماری کشور و ایجاد هماهنگی لازم در این زمینه، وجود یک شورای عالی آمار نیز پیش‌بینی شده بود که، انتخاب اعضای آن به پیشنهاد رئیس مرکز آمار ایران و تصویب مدیرعامل سازمان برنامه و بودجه انجام می‌گرفت.

بررسی نظام آماری کشور در فاصله

غیرکلان بودند.

۴- بی‌توجهی در تهیه تعاریف، مفاهیم، طبقه‌بندی‌ها و استانداردهای آماری یکنواخت برای استفاده خود مرکز آمار ایران و سایر سازمان‌های آماری.

۵- کمبود همکاری، همفکری و هماهنگی بسین تعداد محدود آمارشناسان و کارشناسان آماری موجود در کشور.

۶- انحراف مؤسسه آموزش عالی آمار از هدف اصلی خود و توجه به آموزش نظری و دانشگاهی به جای آموزش عملی کارکنان مرکز آمار ایران و سایر سازمان‌های دولتی (طبق آنچه در اساسنامه پیش‌بینی شده بود).

۷- بی‌اثرماندن تصمیمات شورای عالی آمار به دلیل ترکیب نامناسب آن از لحاظ علمی و عدم قدرت کافی اعضا.

۸- درگیری مرکز آمار ایران از بدو تأسیس درام‌عظیم سرشماری سال ۱۳۵۵.

۹- مشخص نبودن مقام اداری رئیس مرکز آمار ایران و نداشتن قدرت کافی برای تحقق اهداف پیش‌بینی‌شده در قانون.

یادآور می‌شود که، تحلیل فوق درارتباط با تمرکز فعالیت‌های آماری در مرکز آمار ایران بود. نباید از نظر دور داشت که، طی دوره مذکور، زیربنای گردآوری و تهیه آمار در کشور فراهم شد و شبکه لازم برای جمع‌آوری و انتشار آمار در سرتاسر کشور بسه‌وجود آمد. همچنین، دراین دوره چارچوب‌های آماری موردنیاز تهیه گردید و

طور کلی نیروی انسانی ماهر، و نیز ناتوانی مرکز آمار ایران در جذب فارغ‌التحصیلان مؤسسات آموزشی بود. بسه همین دلیل، نه امرنظارت بر فعالیت‌های آماری سازمان‌های دولتی به‌وفور پیوست، و نه سازمان‌ها طرح‌های آماری خسود را برای تصویب به مرکز آمار ارسال کردند.

۲- بی‌توجهی و ناتوانی مرکز آمار ایران در انتشار بهنگام آمارگیری‌های انجام شده و رفع نیازمصرف کنندگان آمار که، عمدتاً دستگاه‌های دولتی و از جمله خود سازمان برنامه و بودجه بود.

۳- عدم تشخیص اولویت‌ها و حق تقدم‌ها در جمع‌آوری اطلاعات آماری و در نتیجه، گردآوری داده‌هایی که برای سازمان آماری مادر و سازمانی که هدف آن، تمرکز نظام آماری است، در درجه دوم و سوم اهمیت قرار دارد. در همین رابطه، آمارهایی چون حساب‌های ملی، جدول داده‌ها و ستادهای اقتصاد کشور، شاخص قیمت‌ها، آمار اشتغال و بیکاری و سایر آمارهای کلیدی که، خود در تشخیص حفره‌های آماری و ایجاد هماهنگی در جمع‌آوری آمار نقش مهمی دارند - و کاربرد آنها نیز در تصمیم‌گیری‌های اقتصاد و برنامه‌ریزی بیش از سایر آمارهاست - به فراموشی سپرده شده و آمارهایی جمع‌آوری شدند که، عمدتاً تخصصی، موضوعی و



در دستگاههای دولتی آن زمان است که، تعداد آنها نسبت به زمان قبل از تأسیس مرکز آمار ایران افزایش یافته بود و به کار آمارگیری نیز اشتغال داشتند.

● قوانین و مقررات آمار از سال ۱۳۵۳ تا به امروز

پس از گذشت تقریباً هفت سال از عمر مرکز آمار ایران نشان داده شد که، این مرکز نتوانسته است به هدفهایی که، در قانون برای آن پیشبینی شده بود دست یابد و جمع‌آوری و انتشار آمار را متمرکز کند و جلوی آشفتگی‌ها و ناهماهنگی را در تولید آمار بگیرد، از این رو دولت چنین تشخیص داد که، باید وظایف مشخص‌تری را که خود نوعی ابزار هماهنگی در تولید آمار هستند بر عهده این مرکز بگذارد. لذا هنگام تقدیم برنامه پنجم عمرانی به قوه مقننه، پیش‌بینی تجدید نظر در قانون مرکز آمار ایران را نمود و قانون سال ۱۳۴۴ پس از گذشت ۱۰ سال سرانجام در سال ۱۳۵۳ توسط مجلس بازنگری و اصلاح شد. متن قانون سال ۱۳۵۳ که، در حال حاضر در کشور اجرا می‌شود به شرح زیر است:

۱- قانون سال ۱۳۵۳ مرکز آمار ایران فصل اول - کلیات

ماده ۱- تعریف اصطلاحات مندرج در این قانون به قرار زیر است:

الف - سرشماری: منظور آمارگیری‌هایی است که، کلیه افراد و واحدهای جامعه مورد مطالعه را دربرگیرد و در

اهمیت آمار بی‌طرف و قابل اعتماد بر بنرنامه‌ریزان و دیگر استفاده‌کنندگان معلوم شد، و تا حد امکان اعتماد جامعه و افراد به مرکز آمار و داده‌های آماری جلب گردید. با وجود موفقیت نسبی نظام آماری کشور در تهیه چهارچوب‌های آماری، گسترش شبکه آماری در سراسر کشور و تهیه بسیاری از آمارهای موضوعی نظیر آمار جمعیت، کشاورزی، صنعت، بودجه خانوار شهری و روستایی و... مرکز آمار ایران از لحاظ تمرکز فعالیت‌های آماری موفقیتی به دست نیاورد. به همین دلیل، دولت هنگام تقدیم برنامه پنجم عمرانی کشور به مجلس شورای ملی وقت در تشریح هدف‌های برنامه مزبور، وظایف سازمان برنامه و بودجه را در چهار اصل مهم خلاصه کرد که، اصل سوم آن مربوط به فعالیت‌های آماری کشور بود. در همین لایحه، دولت موظف به تهیه قانون جدید مرکز آمار ایران در ظرف مدت شش ماه شد، (در نهایت پس از سه سال قانون فعلی مرکز آمار ایران در بهمن ماه ۱۳۵۳ به تصویب قوه مقننه رسید).

در توجیه علل تجدید قانون مرکز آمار ایران - که عمر نسبتاً کوتاهی از آن می‌گذشت - علاوه بر ناتوانی این مرکز در تمرکز فعالیت‌های آمارگیری، دو نکته قابل توجه است: یکی از این نکات، سیاست کلی دولت در آن برهه در مورد عدم تمرکز در امر برنامه‌ریزی است که موجب انتقال بسیاری از وظایف برنامه‌ریزی سازمان برنامه به وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی گردید و دیگری پذیرش واقعیت وجود ادارات آمار

گزارش

جامعه مورد آمارگیری است که به خصوص در آمارگیری‌های نمونه‌ای استفاده می‌شود.

ز - خدمات آماری: منظور انجام تمام یا قسمتی از خدماتی است که زمینه تهیه و اجرای طرح‌های آماری و استخراج نتایج و چاپ و انتشار آنها به عمل می‌آید.

ماده ۲- مرکز آمار ایران وابسته به سازمان برنامه و بودجه می‌باشد و زیر نظر رئیس سازمان برنامه و بودجه اداره می‌شود و رئیس آن سمت معاون رئیس سازمان برنامه و بودجه را دارد.

فصل دوم - وظایف و اختیارات

ماده ۳- وظایف و اختیارات مرکز آمار ایران به شرح زیر است:

الف - انجام سرشماری‌های عمومی و آمارگیری‌های نمونه‌ای در زمینه‌های اجتماعی و اقتصادی.

ب - تهیه آمارهای لازم به منظور تأمین نیازمندی‌های برنامه‌ریزی و هدف‌های برنامه‌های عمرانی کشور.

ج - تهیه و بهنگام نگاه‌داشتن (آماده داشتن آخرین آمار) قالب‌های آماری.

د - استخراج، بررسی، چاپ و انتشار نتایج حاصل از سرشماری‌ها و آمارگیری‌ها.

ه - تهیه محاسبات ملی و شاخص قیمت‌ها.

مورد مشخص به منظور جمع‌آوری اطلاعات در زمینه فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی مانند نفوس، مسکن، کشاورزی، صنعت، ساختمان، بازرگانی، فرهنگی و سایر فعالیت‌ها صورت می‌گیرد. در صورتی که سرشماری در سراسر کشور به عمل آید سرشماری عمومی نامیده می‌شود.

ب - آمارگیری نمونه‌ای: منظور جمع‌آوری اطلاعات آماری از تعدادی از افراد یا واحدهای جامعه براساس روش‌های علمی آماری است که، نتایج آن قابل تعمیم باشد.

ج - آمارگیری‌هایی است که، از روی مدارک، گزارش‌ها و فرم‌های مربوط به فعالیت‌های جاری وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت انجام می‌شود.

د - محاسبات ملی: منظور بیان آماری کلیه فعالیت‌های اقتصادی کشور طی یک دوره زمانی می‌باشد.

ه - شاخص قیمت: منظور کمی است که تغییرات متوسط قیمت کالاها و خدمات را نسبت به یک زمان معین نشان دهد.

و - قالب آماری: منظور فهرستی از مشخصات کلی افراد یا واحدهای



مخابراتی و سایر تجهیزات مورد نیاز سرشماری عمومی را برای مدت معین و به ترتیبی که، هیئت وزیران مقرر می‌دارد در اختیار مرکز آمار ایران بگذارند.

ماده ۶- در مواردی که برای سرشماری‌های عمومی از مستخدمین دولت اعم از شاغل و بازنشسته استفاده شود مرکز آمار ایران می‌تواند فوق‌العاده سرشماری برای زمان سرشماری به آنان پرداخت کند.

میزان این فوق‌العاده بنا به پیشنهاد رئیس سازمان برنامه و بودجه تصویب هیئت وزیران تعیین خواهد شد.

ماده ۷- هر شخص ساکن ایران همچنین اتباع ایران مقیم خارج از کشور مکلفند به پرسش‌های مربوط به کلیه سرشماری‌ها و آمارگیری‌ها که توسط مرکز آمار ایران انجام می‌شود پاسخ صحیح دهند. آمار و اطلاعاتی که، ضمن آمارگیری‌های مختلف از افراد و مؤسسات جمع‌آوری می‌شود محرمانه خواهد بود و جز در تهیه آمارهای کلی و عمومی نباید مورد استفاده قرار گیرد. استفاده و مطالبه و استناد به اطلاعات جمع‌آوری شده از افراد و مؤسسات به هیچ وجه در مراجع قضایی و اداری و مالیاتی و نظایر آن مجاز نخواهد بود.

ماده ۸- وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی موظفند در انجام آمارگیری‌ها از تعاریف، مفاهیم، روش‌ها، معیارها و طبقه‌بندی‌های

و - تهیه تعاریف و تعیین مفاهیم و معیارها و طبقه‌بندی‌های آماری.

ز - گردآوری آمارهای مورد نیاز از بخش عمومی و بخش خصوصی.

ح - تهیه و انتشار سالنامه آماری.

ط - تمرکز اسناد و مدارک و اطلاعات آماری.

ی - راهنمایی‌های فنی به واحدهای آماری وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی و همچنین به مؤسسات بخش خصوصی در حد امکان.

ک - انجام خدمات آماری برای بخش عمومی و بخش خصوصی در لزای دریافت هزینه‌های مربوط.

تبصره: وجوه حاصل از خدمات آماری درآمد اختصاصی مرکز آمار ایران شناخته می‌شود و در حساب جداگانه در خزانه متمرکز خواهد شد و طبق بودجه‌ای که به تصویب وزیر برنامه و بودجه خواهد رسید به مصرف می‌رسد.

ماده ۴- سرشماری‌های عمومی کشور به موجب فرمان همایونی انجام خواهد شد و ترتیب اجرای آن با هیئت وزیران است. اجرای سرشماری عمومی نفوس هر ده سال یکبار اجباری است و اولین سرشماری پس از تصویب این قانون سال ۱۳۵۵ خواهد بود.

ماده ۵- کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی مکلفند افراد، وسائط نقلیه، وسایل

گزارش ویژه

کشور با معرفی دبیر کل سازمان
اموراداری و استخدامی کشور؛
- رئیس مرکز آمار ایران -
ماده ۱۱- شورای عالی آمار وظایف زیر را
عاهده‌دار خواهد بود:
الف- تعیین سیاست کلی برنامه‌های
آماري کشور و نحوه توزیع
فعالیت‌های آماری بین سازمان‌های
مشمول.
ب- تعیین اولویت‌های آماری کشور.
ج- اظهار نظر در مورد تأمین اعتبار
اجرای طرح‌ها و فعالیت‌های آماری
وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و
وابسته به دولت و شرکت‌های
دولتی که از محل اعتبارات عمرانی
کشور هزینه آن پرداخت می‌شود.
د- اظهار نظر نسبت به آیین‌نامه‌ها و
لوائحی که در زمینه آمار تهیه شود.
ه- اتخاذ تصمیم درباره مسائلی که،
دستگاه‌های اجرایی در زمینه اجرای
آمارگیری‌ها با آن مواجه می‌شوند و
در شورا مطرح می‌نماید.
ماده ۱۲- جلسات شورای عالی آمار لااقل
هر سه ماه یکبار و در سایر موارد بنا به
دعوت رئیس شورای عالی آمار تشکیل
خواهد شد.
جلسات شورای عالی آمار با حضور
هشت نفر رسمیت خواهد یافت و
تصمیمات شورا با رأی موافق حداقل
هفت نفر معتبر است.

آماري مرکز آمار ایران تبعیت نمایند.
ماده ۹- وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و
وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی با
انجام آمارگیری‌های جاری مکلفند هر
نوع اطلاعات آماری که، مورد احتیاج
باشد در اختیار مرکز آمار ایران بگذارند.

فصل سوم - شورای عالی آمار و وظایف آن

ماده ۱۰- شورای عالی آمار به ریاست رئیس
سازمان برنامه و بودجه مرکب از مقامات
زیر تشکیل می‌شود:
- معاون وزارت امور اقتصادی و دارایی
با معرفی وزیر امور اقتصادی و
دارایی؛
- معاون وزارت کشور با معرفی
وزیر کشور؛
- معاون وزارت کشاورزی با معرفی
وزیر کشاورزی؛
- معاون وزارت کار و امور اجتماعی
با معرفی وزیر کار و امور اجتماعی؛
- معاون وزارت صنایع با معرفی وزیر
صنایع؛
- معاون وزارت معادن و فلزات با
معرفی وزیر معادن و فلزات -
معاون وزارت بهداشت، درمان و
آموزش پزشکی با معرفی وزیر
بهداشت، درمان و آموزش پزشکی؛
- قائم مقام رئیس کل بانک مرکزی ایران؛
- معاون سازمان اموراداری و استخدامی



بزرگترین متقاضیان آمار که، عامه مردم باشد تا حدی نادیده گرفته شده و برای سایرین نیز خدمات انتشاراتی خاصی ندارد. بحثی در قانون مرکز آمار ایران قید نگردیده که، این مرکز به الزام قانون باید ارقام و آمار را در اختیار همگان قرار دهد و در دسترسی به آمار اولویتی برای فردی و یادستگاهی وجود ندارد.

در مورد سرشماری‌های عمومی قانون مرکز به جای بیان یک رویه دائمی در مورد سرشماری‌های عامی که به قاعده عرف باید به صورت برنامه دائمی باشد و هماهنگ با سایر کشورهای جهان صورت گیرد ساکت است و فقط اجرای سرشماری‌های جمعیتی را در حد هر ده سال یکبار اجباری می‌داند. این برخورد نشان می‌دهد که، مرکز آمار به جای آن که یک نهاد ملی تلقی شود یک سازمان اداری در کنترل بخش مجریه است. به همین دلیل هم کلیه سازمان‌های دیگر در کنترل بخش مجریه باید با مراکز آمار همکاری داشته باشند.

در مورد رازداری (ماده ۷) متن قانون در واقع کم و بیش کلمه به کلمه همان متن قانون سال ۱۳۴۴ است و معنی واقعی رازداری که، پوشیده و دور از تعرض نگاه داشتن هویت شخص اظهارکننده اطلاعات آماری است، به وضوح در قانون دیده نمی‌شود. در متن قانون ذکر شده است که، اطلاعات فقط برای آمارهای کلی و عمومی به کار گرفته می‌شود. این در حالی است که، دو عبارت «کلی» و «عمومی» نمی‌توانند گویای ماهیت افشای اطلاعات باشد. امروز،

ماده ۱۳- مصوبات شورای عالی آمار ناشی از وظایف و اختیارات مقرر در این قانون برای کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی مربوط لازم‌الاجرا خواهد بود.
ماده ۱۴- وظایف دبیرخانه شورای عالی آمار و آیین‌نامه اجرایی آن را سازمان برنامه و بودجه تهیه و به تصویب شورای عالی خواهد رسید.

ماده ۱۵- قانون تأسیس مرکز آمار ایران مصوب تیرماه ۱۳۴۴ و آن قسمت از قوانین و مقررات دیگر که، با این قانون مغایرت دارد لغو می‌گردد.

قانون سال ۱۳۵۳ مرکز آمار ایران از لحاظ وظایف آمارگیری مربوط به مرکز آمار ایران بسیار مشخص و متمرکز عمل می‌کند. در این قانون دو نوع آماری را که تا زمان تصویب قانون همیشه از طرف بانک مرکزی انتشار می‌یافت (حساب‌های ملی و شاخص‌های قیمت) در اختیار مرکز آمار قرار می‌دهد. مرکز آمار ایران مسئول بیان تعاریف و تأیید آنهاست، منتهی وظیفه توزیع آمار در مرکز فقط در مورد انتشار سالنامه باصراحت ذکر شده است؛ یعنی رسالت مرکز در جهت اشاعه اطلاعات آماری با وضوح و به‌عنوان یک وظیفه مهم و اصلی در نظر گرفته نشده است. مرکز آمار می‌تواند تحت عنوان ارائه خدمات آماری با دریافت هزینه‌ای که خود مناسب تشخیص می‌دهد هر طور که، بخواهد اطلاعاتی به سایرین بدهد یا کمکی برای تنظیم آمارهایی در اختیار آنها قرار دهد. با این اوصاف، مسئولیت مرکز آمار ایران در مقابل یکی از

گزارش ویژه

جهانی تدابیری برای کاربرد مطلوب شبکه اطلاع‌رسانی در سطح کشور بیندیشد. در این چارچوب بود که، در سال ۱۳۵۹ شورای عالی انفورماتیک کشور تشکیل شد. متن قانون تشکیل این شورا به شرح زیر است:

۲- قانون تشکیل شورای عالی انفورماتیک کشور، مصوب تیرماه ۱۳۵۹ شورای انقلاب

مقدمه: پیروزی انقلاب اسلامی ایران ایجاد دگرگونی‌های بنیادی را در ارگان‌های مملکتی به منظور خودکفایی هرچه بیشتر کشور در زمینه‌های مختلف، من جمله امور کامپیوتری لازم ساخته است. بدین منظور تشکیل شورایی به نام شورای عالی انفورماتیک کشور وابسته به سازمان برنامه و بودجه که بتواند از طریق تنظیم سیاست‌های لازم به این امور سر و سامان بدهد و از اتلاف منابع ملی جلوگیری کند و استقرار یک نظام انفورماتیک سالم را امکان‌پذیر ساخته و ایران را در حرکت به سوی خودکفایی در این رشته هدایت و یاری نماید، ضروری است.

ماده ۱- وظایف:

الف- بررسی و تعیین سیاست‌های لازم جهت سالم‌سازی مراکز و نظام‌های کامپیوتری و جلوگیری از اتلاف منابع مالی و نیروی انسانی و تجهیزات کامپیوتری.

ب- بررسی مداوم به منظور تعیین نظام کلی انفورماتیک کشور.

مطالعات گوناگونی بر اساس اطلاعات مقطعی صورت می‌گیرد و مراکز آماری در تمام نقاط جهان این نوع اطلاعات را در اختیار محققان قرار می‌دهند. به واقع آن چه مرکز آمار باید تضمین کند این است که، اطلاعات هرگز به گونه‌ای انتشار نیابد که «هویت فردی» شخص اظهارکننده اطلاعات آماری آشکار گردد یا آن که، مرجعی حقوقی یا مالیاتی بتواند از آن اطلاعات به ضرر شخص مرجع آمار استفاده نماید.

شورای عالی آمار- که، وجود آن در قانون سال ۱۳۵۲ تثبیت شده است - نیز فقط تا آن جا در مسائل آماری دخالت می‌کند که، موضوع به مراجع عرضه‌کننده آمار ارتباط می‌یابد. در مورد مسائلی که متقاضیان آمار دارند، شورا هیچ نوع رسالتی ندارد. به این ترتیب، موضوع رسالت مرکز آمار ایران در برابر متقاضیان آمار از دیدگاه قانونی بسیار نامشخص و ابهام‌آلود باقی می‌ماند. قانون مرکز آمار حق ویژه‌ای برای همه مصرف‌کنندگان آمار قائل نمی‌شود و اولویتی به وجود «بهنگام» آمار و اطلاعات برای پیشبرد تحقیقات نمی‌دهد. جایگاه آمار در توسعه اقتصاد ملی در قانون نادیده گرفته شده است و مرکز آمار به رغم حضور قاطعی که، در جریان دریافت آمار دارد، به عنوان یک مرجع برای توسعه اقتصاد ملی رسالتی را قانون برای آن قایل نشده است. با توسعه کاربرد کامپیوتر در سطح جهان، لازم بود که، ایران نیز همگام با این حرکت

ج - تعیین خط مشی و سیاست‌های کامپیوتری به منظور رفع مشکلات و تحول وضع موجود در جهت نیل به نظام مطلوب کامپیوتری کشور.

د - بررسی و تأیید طرح‌ها و فعالیت‌های انفورماتیک کشور.

ه - بررسی و شناخت سیاست‌های تأمین نیروی انسانی مورد نیاز امور انفورماتیک کشور به همکاری و مشارکت مؤسسات آموزشی، کامپیوتری و سایر ارگان‌های ذی‌ربط.

و - سیاست‌گذاری و هماهنگ‌سازی فعالیت‌های پژوهشی در جهت خودکفاسازی کشور در زمینه تأمین افزارگان و دستورگان‌های مورد نیاز با همکاری مؤسسات علمی و پژوهشی و صنعتی.

ز - هماهنگی و نظارت بر امور شرکت‌ها و سازمان‌های کامپیوتری به ویژه در زمینه چگونگی تأمین قطعات یدکی و تعمیر و نگهداری تجهیزات کامپیوتری.

ح - انجام بررسی‌های لازم برای وحدت امور آمار و انفورماتیک کشور.

تبصره ۱- رسیدگی به امور شرکت‌های کامپیوتری خارجی و تطبیق وضع آنها با نیازها و مقتضیات انقلاب و جامعه بر طبق ضوابط و قوانین جمهوری اسلامی ایران به عهده شورای عالی انفورماتیک کشور است.

تبصره ۲- تأمین اعتبار برای اجرای طرح‌ها و فعالیت‌های امور انفورماتیک کشور منوط به تأیید شورای عالی انفورماتیک می‌باشد.

تبصره ۳- تصمیمات شورای عالی انفورماتیک در مورد ایجاد و تعطیل یا انحلال مراکز و مؤسسات کامپیوتری دولتی و هرگونه نقل و انتقال یا خرید و فروش و اجاره و تعمیرات عمده در تجهیزات آنها، لازم‌الاجرا خواهد بود.

ماده ۲- اعضای شورای عالی انفورماتیک کشور عبارتند از:

۱- رئیس شورای عالی انفورماتیک کشور به پیشنهاد رئیس سازمان برنامه و بودجه از طرف نخست‌وزیر منصوب می‌گردد.

۲- یک نفر نماینده تمام‌وقت رئیس سازمان برنامه و بودجه صاحب‌نظر در نظام‌های اطلاعاتی مدیریت و برنامه‌ریزی که، سمت دبیری شورا را به عهده خواهد داشت.

۳- یک نفر نماینده مرکز آمار ایران به پیشنهاد رئیس این مرکز صاحب‌نظر در برنامه‌ریزی و آمار.

۴- یک نفر نماینده تمام‌وقت صاحب‌نظر و محقق در امور مربوط به آموزش، طراحی و ساخت کامپیوتر به انتخاب وزیر فرهنگ و آموزش عالی.

۵- یک نفر نماینده تمام‌وقت و صاحب تجربه و دانش در امور مالی، حقوقی و بازرگانی بین‌المللی به انتخاب وزیر بازرگانی.

۶- یک نفر نماینده سازمان‌ها و شرکت‌های مختلف صنایع الکترونیک کشور صاحب‌نظر در امور افزارگان به انتخاب مدیران این مؤسسات.

۷- یک نفر نماینده شرکت‌های کامپیوتری به

شورای عالی انفورماتیک از محل بودجه سازمان برنامه تأمین می‌شود.

قانون تشکیل شورای عالی انفورماتیک، قانونی کتتری با دیدگاه تجاری است که عوامل ارشادی و توسعه‌ای محدودی در آن وجود دارد. از متن قانون این نکته بر نمی‌آید که تدوین قانون با دید امکان گسترش همه جانبه کاربرد کامپیوتر و نیاز به ایجاد نرم‌افزارهای تسهیل کننده صورت پذیرد. در وضعیت کنونی که انواع سیستم‌های ارتباطی جهانی با کارایی روزافزون وجود دارد و در عمل مرز بین کشورها را از بین برده است، تجدیدنظر در قانون اولیه تشکیل شورای عالی انفورماتیک به عنوان ضرورتی محض مطرح می‌شود. آنچه از نظر انفورماتیکی مهم است نظم‌دهی اطلاع‌رسانی است و نه مجوز ورود سخت‌افزار و امثالهم که، در وظایف وزارت بسازرگانی نیز می‌گنجد.

مقایسه قانون جدید مرکز آمار ایران با قانون قبلی، گویای آن است که، قانونگذار در متن قانون فعلی نظام متمرکز را پذیرفته و مجدداً به نظامی نیمه متمرکز و ارشادی روی آورده، و این در حالی است که، اصلاحات به عمل آمده در قانون جدید به گونه‌ای بود که، عمل به آنها منجر به نوعی تمرکز در نظام آماری کشور می‌شد. از جمله این اصلاحات، می‌توان دو مورد زیر را نام برد:

انتخاب مدیران عامل آنها.

۸- یک نفر نماینده مراکز خدمات کامپیوتری کشور به انتخاب مسئولان یا رؤسای آنها.

۹- یک نفر نماینده شورای عالی بانک‌ها.

۱۰- دو نفر متخصص در امور کامپیوتری و نظام‌های اطلاعاتی ورشته‌های مشابه به پیشنهاد رئیس شورا و تصویب رئیس سازمان برنامه و بودجه.

تبصره- مدت عضویت در شورای عالی انفورماتیک کشور دو سال و قابل تمدیدی باشد. این مدت برای نمایندگان تمام وقت سازمان‌های دولتی و وزارتخانه‌ها شش ماه و قابل تمدید است.

ماده ۳- شورای عالی انفورماتیک کشور با تعیین رئیس و شش نفر دیگر از اعضا رسمیت یافته و کار خود را شروع می‌نماید. آیین‌نامه نحوه تشکیل و اداره امور شورای مذکور با پیشنهاد رئیس شورا و تصویب وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه لازم‌الاجرا خواهد بود.

ماده ۴- شورای عالی انفورماتیک می‌تواند در صورت لزوم با همکاری سازمان‌های ذی‌ربط کمیسیون‌های کار تشکیل دهد.

ماده ۵- شورای عالی انفورماتیک وابسته به سازمان برنامه و بودجه و دبیرخانه آن نیز در سازمان مذکور می‌باشد.

ماده ۶- هزینه‌های مطالعاتی و تحقیقاتی



بدون آنکه از لغو شورای عالی آمار با وظایفی که در ارتباط با انفورماتیک به آن واگذار شده بود ذکری به میان آید، وظیفه وحدت آمار و انفورماتیک به شورای مذکور واگذار شد. به هر حال، با آنکه در قانون شورای عالی آمار هر سه ماه یک بار تشکیل جلسه پیش‌بینی شده بود، متأسفانه جلسات آن به ندرت و در مواردی حتی به صورت یک بار در سال نیز تشکیل نمی‌شود.

هم‌اکنون، پس از سپری شدن متجاوز از دو دهه از قانون مرکز آمار ایران و حدود پانزده سال از تأسیس شورای عالی آمار، باید گفت: نابسامانی آماری و نیز کمبود آمار و اطلاعات قابل اعتماد، هنوز در زمره مهم‌ترین مشکلات برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در کشور است. شورای عالی آمار نیز، به دلایل متعدد نتوانسته به وظایفی که در قانون تأسیس آن ذکر شده بود جامه عمل بپوشاند. به عنوان نمونه، این مرکز در اجرای وظایف بندهای «ب»، «ه»، «و»، «ط»، و «ی» چندان موفق نبوده و در اجرای سایر وظایف نیز با مشکلات فراوانی مواجه بوده و هست.

از جمله مشکلات عمده مرکز آمار ایران، باید از ساختار تشکیلاتی آن برای اجرای آمارگیری‌ها نام برد. این مرکز، تا اواخر سال ۱۳۵۸ در هر یک از استان‌های کشور دارای دفاتری بود که، مسئولیت جمع‌آوری اطلاعات آماری در استان‌ها را به طور مستقل یا در قالب طرح‌های ملی آماری که، در تهران تهیه می‌شدند برعهده داشتند. در اواخر سال ۱۳۵۸، دفاتر آماری استان‌ها به

۱- تعیین وظایف شورای عالی آمار و ترکیب اعضای آن در متن قانون، و تعیین رئیس سازمان برنامه و بودجه به عنوان رئیس شورا، حال آنکه در قانون قبلی نامی از شورای عالی آمار برده نشده بود و شورا با تصویب هیئت وزیران به وجود آمده بود. اعضای شورا نیز به پیشنهاد رئیس مرکز آمار ایران و تصویب مدیر عامل سازمان برنامه انتخاب می‌شدند. در همین رابطه، بسیاری از وظایف قبلی مرکز آمار ایران به شورا واگذار شد و تصمیمات آن برای کلیه دستگاه‌های دولتی و وزارتخانه‌ها لازم‌الاجرا گشت.

۲- تعیین وظایف مرکز آمار ایران در متن قانون به طور مشخص‌تر، و واگذاری آن نوع از فعالیت‌های آماری به مرکز آمار بود که در صورت موفقیت، نظام آماری می‌توانست به سوی نظام متمرکز سوق یابد. تهیه حساب‌های ملی و شاخص قیمت‌ها، و تهیه تعاریف، مفاهیم، طبقه‌بندی‌ها و چهارچوب‌های آماری را می‌توان در این زمره شمرد.

در قانون جدید، وظیفه آموزش عملی کارکنان در زمینه آمار، استخراج کلیه اطلاعات آماری سازمان‌های دولتی و نیز اجازه‌کرایه و خرید کامپیوتر از مرکز آمار ایران سلب گردید. شورای عالی آمار تا قبل از تشکیل شورای عالی انفورماتیک هماهنگی امور انفورماتیک را نیز برعهده داشت.

در قانون شورای عالی انفورماتیک،

گزارش ویژه

داشت. در ضمن، چون این وضعیت اعمال مدیریت را در اجرای آمارگیری‌ها با مشکل جدی مواجه می‌کند، از کیفیت اطلاعات و سرعت انتشار آنها می‌کاهد. همچنین، چون مراکز سازمان برنامه و بودجه در استان‌ها از یک سو برنامه‌ریز و همچنین تخصیص‌دهنده اعتبارات جاری و عمرانی در سطح استان‌ها هستند، و از طرف دیگر مسئولیت جمع‌آوری اطلاعات و آمارثبتی و آمارگیری‌ها را برعهده دارند، کیفیت ارقام جمع‌آوری شده توسط آنها - به ویژه در مورد آمارهای مربوط به واحدهای دولتی تحت تأثیر اعتبارات اعطایی و اهداف (احتمالاً دست‌نایافته) پیش‌بینی شده در برنامه‌ها قرار می‌گیرد و به دقت ارقام صدمه می‌زند. زیرا مجموعه آماری انتشار یافته چنان طراحی می‌شود که، نارسایی‌ها را تا حد امکان پنهان سازد.

مشکلات موجود نظام آماری کشور در دوره قانون سال ۱۳۴۴ مرکز آمار ایران - که پیشتر بدانها اشاره شد - در حال حاضر نیز برجای خود باقی است. هم‌اکنون، آمارها با تأخیر زیاد انتشار می‌یابد و مصرف تاریخی پیدا می‌کند. همکاری بین دانشگاه‌ها و نظام آماری وضع مطلوبی ندارد، کمبود کارشناس آماری موضوعی و آمارشناس هنوز وجود دارد، و فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها محصول مناسب نظام آماری نیستند. به این مشکلات، باید فقدان درک مشترک بین استفاده‌کنندگان و تولیدکنندگان آمار، کمبود آمار و ناتوانی

عنوان صرفه‌جویی در هزینه‌ها و هماهنگی با سازمان برنامه و بودجه، در این سازمان ادغام شدند. در این که، آمار به تعبیری چیزی جز یک ابزار علمی برای برنامه‌ریزی و ارزیابی برنامه‌ها نیست و باید در راستای نیازهای برنامه‌ریزی تهیه شود تردیدی نیست، ولی آمار در عین حال باید استقلال خود را حفظ کند و به نیازهای مردم برای ارزیابی فعالیت‌های دولت توجه داشته باشد. متأسفانه، شکل فعلی جزاآشتنگی، لوث مسئولیت و ناهماهنگی و ناتوانی در اعمال مدیریت ثمره‌ای نداشته و از هدف اساسی قانونگذار کاملاً به دور افتاده است.

در حال حاضر، مرکز آمار ایران به شکل سازمانی مستقل و دارای قانون خاص خود وجود دارد، ولی بازوهای اجرایی آن با دستگاه دیگری ادغام شده که، برای خود مستقل عمل می‌کند، و این موضوع از وحدت و هماهنگی در برنامه‌ریزی و طراحی آمار و برنامه‌های آماری به طریقی که نیازهای برنامه‌ریزی کشور را در برگیرد، بسیار به دور است. در واقع، اگر احتمالاً ادغامی ضرورت داشته باشد، باید در طراحی باشد و نه در اجرا و این در حالی است که، هم‌اکنون جمع‌آوری اطلاعات آماری که امری تخصصی و اجرایی است به دستگاه برنامه‌ریزی کشور - یعنی دستگاهی ستادی و غیراجرایی - واگذار شده است. طبیعی است که، وضع حاضر، نتیجه‌ای جز جدایی بیشتر آمار و برنامه‌ریزی نخواهد



و حتی ساعتی خاص و عواملی از این دست ادامه دارد و این درحالی است که، درآمده سازی طرح‌های آماری نیز ضوابط علمی آن گونه که باید و شاید رعایت نمی‌شود و کارشناسان آمار و اقتصاد از این ضوابط بی‌اطلاعند.

آمارهای ثبتی متأسفانه بیش از آمارگیری‌ها در معرض نفوذپذیری هستند و در تهیه آنها بی‌هدفی و بی‌نظمی رایج است. در ثبت و نگهداری این آمارها ضوابط و معیارهای علمی کمتری وجود دارد و کنترل کیفی و کمی بر آنها اعمال نمی‌شود. شیوه ارائه آنها نیز، به نحوی ابتدایی و بدون ارتباط بایکدیگر است که، بدین دلیل نافعیت مصرف خود را از دست می‌دهند. همچنین، نیروی انسانی درگیر در تهیه این آمارها، اغلب فاقد حتی ابتدایی‌ترین آموزش‌ها بوده و از اهمیت و اثرگذاری کاری که انجام می‌دهند غافلند. نکته دیگر در خصوص آمارهای ثبتی این است که به رغم رسوخ انواع و اقسام کامپیوترها در دستگاه‌های دولتی، از این ابزار کمتر در جهت سرعت بخشی به استخراج، طبقه بندی و انتشار آمارها استفاده می‌شود، و تأخیر زمانی در انتشار آمارهای ثبتی به وضوح مشهود است. زمانی هم که آمار منتشر می‌شود، اطلاعات به شکل قابل ارائه کامپیوتری و تغییر شکل مجدد آن توسط مصرف کننده نیست و فقط به زیورهای استفاده از کامپیوتر آراسته شده است.

دستگاه‌های آماری در برطرف کردن نیازهای جامعه ضمن وجود چندباره کاری در جمع‌آوری و انتشار آمار را اضافه کرد. در حال حاضر، یکسان نبودن تعاریف، مفاهیم و طبقه‌بندی‌های آماری، سردرگمی استفاده‌کنندگان و وجود کمبودهای اساسی در زمینه بسیاری از آمارها (نظیر اشتغال و بیکاری، شاخص‌های تولیدی، موجودی انبار، میزان کالاهای جابه‌جا شده و نظایر آنها) واقعیت‌هایی انکار ناپذیرند. علاوه بر تمامی آنچه گفته شد، اکنون اصولاً وجود آمار مستقل و بی‌طرف مورد تردید بوده و آنچه موجود است نیز به دلایل موهوم در اختیار عامه مردم قرار نمی‌گیرد. به عنوان مثال، هر آماری ممکن است با مهر محرمانه مهور شود و جنبه تجاری و خرید و فروش پیدا کند، در حالی که، به قاعده عرف و قانون دلیل مشخصی برای محرمانه شمردن شدن اطلاعات آماری باید وجود داشته باشد و ضوابط محرمانه شمردن از پیش اعلام گردد و جنبه قانونی داشته باشد.

امروزه، کمبود شدید آمارهای محلی و منطقه‌ای که مورد نیاز شدید سرمایه‌گذاران است، نبود تداوم جمع‌آوری و انتشار آمار، ناکافی بودن آمار و ارقام منتشر شده در ارائه اطلاعات مربوط به موضوعات تخصصی گوناگون و قابل مقایسه نبودن آنها، وجود ابهام در کیفیت و حدود اعتماد سرشماریها و سایر آمارگیری‌ها، مراجعات مکرر و غیر ضروری به منابع اطلاعاتی از طرف سازمان‌های مختلف، موظف نبودن دستگاه‌های آماری به انتشار آمارها در زمان

□□□