

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور»
(ماده (۱۱))

مقدمه

لایحه «تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۴ برای طی تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. لایحه مذکور مشتمل بر ۵۰ ماده می‌باشد که در گزارش حاضر به ارزیابی و اظهار نظر کارشناسی درباره ماده (۱۱) پرداخته می‌شود. قابل ذکر است ماده (۱۱) لایحه مذکور که در واقع همان ماده (۵۴) قانون برنامه پنجم توسعه می‌باشد، مرتبط با نظام آماری کشور بوده و عبارت است از:

مشخصات لایحه

ماده (۱۱)

دوره نهم - سال چهارم

به منظور یکپارچه‌سازی، ساماندهی و رفع موازی‌کاری در نظام آماری کشور:

شماره ثبت:

۶۲۱

الف) مرکز آمار ایران مرجع رسمی تهیه، اعلام و انتشار آمارهای رسمی کشور است.

شماره چاپ:

۱۶۰۴

ب) مرکز آمار ایران با همکاری دستگاه‌های اجرایی نسبت به تهیه برنامه ملی آماری کشور مبتنی بر فناوری‌های نوین با رعایت استانداردها و ضوابط تولید و انتشار آمارهای رسمی، استقرار نظام آمارهای ثبتي و استقرار و تغذیه مستمر پایگاه اطلاعات آماری کشور اقدام نماید. این برنامه با پیشنهاد مرکز آمار ایران و تصویب شورای عالی آمار ایران برای دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجراست.

تاریخ چاپ:

۱۳۹۴/۸/۱۹

ج) به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود در حدود وظایف قانونی خود و در چارچوب ضوابط و استانداردهای مورد تأیید شورای عالی آمار نسبت به تولید آمار تخصصی حوزه مربوط به خود اقدام نمایند. نظارت بر حسن اجرای این ماده بر عهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و در صورت تفویض با معاونت ذیربط آن (مرکز آمار ایران) است.

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

۱. نظام آماری

نظام آماری متشکل از مجموعه سازمان‌ها، ادارات، مؤسسات و به‌طور کلی واحدهایی است که در کشور به برنامه‌ریزی، جمع‌آوری، استخراج، انتشار، تجزیه و تحلیل و آموزش عملی آمار می‌پردازند که به دو دسته متمرکز و غیرمتمرکز تقسیم می‌شود. **نظام آماری متمرکز**، به معنی تمرکز کلیه فعالیت‌های آماری در زمینه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی در سازمانی واحد است که در آن هیچ یک از سازمان‌های دولتی در جمع‌آوری و انتشار آمار دخالت ندارند اما **نظام آماری غیرمتمرکز** به معنی آن است که فعالیت‌های آماری، بسته به طبیعت خود توسط سازمان‌های مختلف دولتی انجام می‌گیرد و هر سازمان مسئولیت کامل جمع‌آوری و انتشار ارقام مربوط به فعالیت‌های خود را بر عهده دارد. در نظام آماری غیرمتمرکز، عموماً دفتر خاصی مسئولیت هماهنگی، کنترل بودجه و نظارت بر فعالیت‌های آماری دستگاه‌های مختلف را عهده‌دار است.^۱

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۴۵۶۸-۳

تاریخ انتشار:

۱۳۹۴/۱۰/۱

۱. اصلاح نظام آماری کشور (۱): پیشینه و وضعیت کنونی نظام آماری کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

با توجه به تعریف تبیین شده از نظام‌های آماری متمرکز و غیرمتمرکز، ابهام در قرارگیری نظام آماری موجود کشور در یکی از دو طبقه‌بندی فوق‌الذکر وجود دارد. در ایران، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اجرایی مختلف با داشتن واحدهای آماری نسبت به جمع‌آوری و انتشار آمارهای تخصصی اقدام می‌کنند ضمن اینکه مرکز آمار ایران نیز طبق قانون مرکز آمار ایران (مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۱۰) علاوه بر اجرای سرشماری‌ها و نمونه‌گیری‌ها، تهیه حساب‌های ملی، شاخص‌های قیمت و تعاریف و مفاهیم و طبقه‌بندی‌های آماری را بر عهده دارد.

۲. ویژگی‌های نظام آماری کارآمد

بدون تردید داشتن نظام آماری کارآمد و کارآ یکی از نیازهای ضروری برنامه‌ریزی هر کشوری است. برای اینکه نظام آماری از کارآمدی برخوردار باشد باید دارای برخی ویژگی‌ها باشد که اهم آنها شامل موارد زیر هستند که متأسفانه نظام آماری کشور دارای بسیاری از این ویژگی‌ها نیست.

- **ارائه بهنگام آمار:** ارائه به موقع آمار باعث به کارگیری به موقع توسط مصرف‌کنندگان و اعتباربخشی نهاد آماری می‌شود.
- **شفافیت در آمار ارائه شده:** شفافیت در ارائه آمار به معنی تعریف دقیق آمار، حوزه کاربردی آن و روش تدوین آن می‌باشد.
- **برخورداری از همخوانی زمانی:** به این معنی که اطلاعات آماری باید در طول زمان با چارچوبی سازگار ارائه شده و پیشرفت آگاهی‌های بشری در کلیه زمینه‌ها از جمله دریافت و ثبت اطلاعات آماری باعث گسستن پیوند بین گذشته و حال نشود.
- **رعایت مفاهیم آماری درست و محک‌زده شده:** به این معنی که مفاهیم آماری با ضوابط محک‌زده شده بین‌المللی سازگار باشند تا علاوه بر اعتبار بین‌المللی، در هنگام مقایسه با کشورهای دیگر نیز سازگاری داشته باشد.
- **برخورداری از قابلیت تفسیر دلایل تغییر در روش گردآوری یا تدوین اطلاعات.**
- **برخورداری از قدرت و قابلیت مدیریت اطلاعات آماری:** به این معنی که نهاد آماری باید بتواند اطلاعات آماری تهیه شده توسط سازمان‌های دیگر را از نظر محتوا و کیفیت زیر پوشش و نظارت خود قرار دهد.
- **ایجاد اعتماد در عموم از راه رعایت شرط رازداری و حفظ اطلاعات شخصی.**
- **برخورداری از استقلال:** به این معنی که نظام آماری، آمارساز و توجیه‌کننده اعمال و سیاست‌های یک سازمان دولتی نباشد.

۳. مشکلات نظام آماری کشور

نظام آماری کشور در حال حاضر دارای مشکلات متعددی است که نباید از آنها غافل شده و اهم آنها عبارتند از:

- فقدان سیاست کلی آماری (در ادارات آمار وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی).
 - کمبودها و حفره‌های آماری (مانند اشتغال).
- وجود موازی‌کاری در تولید آمار (برای مثال حساب‌های ملی و شاخص‌های قیمت هم توسط مرکز آمار و هم توسط بانک مرکزی تولید و منتشر می‌شود).^۱

۱. قابل ذکر است که در بند «ه» ماده (۳) قانون مرکز آمار ایران مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۱۰ یکی از وظایف مرکز آمار ایران محاسبه حساب‌های ملی و شاخص‌های قیمت است که البته تا دهه ۱۳۷۰ به طور عملی نسبت به مسئولیت خود در تهیه حساب‌های ملی و شاخص‌های قیمت عمل نکرده است ضمن اینکه تهیه حساب‌های ملی و شاخص‌های قیمت در چارچوب وظایف بانک مرکزی تعریف نشده است. در قانون مرکز آمار ایران با وجود تأکید بر مسئولیت مرکز آمار در خصوص تهیه حساب‌های ملی و شاخص‌های قیمت، این وظیفه برای سایر نهادها محدود نشده است.

- عدم انتشار بهنگام آمار و نبود تقویم زمانی مشخص و الزام آور برای انتشار آمار.
- عدم شفافیت لازم در روش‌ها و پایه‌های آماری (برای مثال در مورد حساب‌های ملی فصلی نیاز است تا همزمان با انتشار نتایج حساب‌های فصلی، روش‌ها و آمارهای مورد استفاده در این نتایج نیز به صورت شفاف گزارش شود).
- کمبود نیروی انسانی متخصص.
- عدم هماهنگی کامل بین تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان آمار و تولید آمارهایی که گاهی کاربرد ندارند.
- نفوذپذیری آمارها (ادارات آمار در دستگاه‌های دولتی تحت نظارت فنی و اداری مدیریت سازمان متبوع قرار دارند و به ناچار تحت تأثیر هدف‌های توجیهی و تبلیغی دستگاه مربوطه عمل می‌کنند).

۴. مزایا و معایب ماده (۱۱)

مزایا

- هماهنگی کامل تهیه آمارهایی نظیر حساب‌های ملی و شاخص‌های قیمت با وظایف ذاتی و تشکیلات سازمانی مرکز آمار ایران.
- تهیه آمار توسط نهادی تخصصی (مرکز آمار ایران نهاد تخصصی آماری است در حالی که نهادهای دیگر به‌ویژه بانک مرکزی از نظر تشکیلات سازمانی با یک نهاد تخصصی آماری متفاوت هستند).
- برخورداری آمارهای مرکز آمار ایران از سطح تفصیلی و پوشش بیشتر در قیاس با آمارهای بانک مرکزی.
- مسئول و پاسخگو بودن یک نهاد مشخص (مرکز آمار ایران) در قبال آمار ارائه شده.
- عدم سردرگمی مصرف‌کنندگان آمارها.
- جلوگیری از استفاده از آمارهای نهادهای مختلف توسط مصرف‌کنندگان آمارها به تناسب شرایط و مصالح آنها.
- جلوگیری از دوگانگی در اعلام آمار.

معایب

- عدم ارائه منسجم و یکپارچه آمارهای تهیه شده توسط مرکز آمار ایران (به‌طور مشخص هیچ نشریه ادواری خاصی برای ارائه منسجم آمارهای اقتصادی توسط مرکز آمار ایران منتشر نمی‌شود).
- تأثیرپذیری ارائه آمار توسط مرکز آمار ایران در برخی مقاطع از شرایط و مصالح علیرغم وظایف قانونی این نهاد (برای مثال می‌توان به سکوت این نهاد در ارائه آمار رشد اقتصادی سال ۱۳۹۳ اشاره کرد).
- عدم برخورداری مرکز آمار ایران از سری‌های زمانی بلندمدت به ویژه در زمینه شاخص‌های قیمت.
- از دست رفتن تجربه طولانی و سرمایه ملی مربوط به محاسبه حساب‌های ملی (از سال ۱۳۳۸) و به‌ویژه شاخص قیمت از سال ۱۳۱۵ توسط بانک ملی و بانک مرکزی.
- از دست رفتن سری زمانی سازگار و طولانی در شاخص تورم که اکثریت مطالعات دانشگاهی، مراکز پژوهشی، دستگاه‌های اجرایی، برنامه‌ریزی‌های اقتصادی و سازمان‌های بین‌المللی با استفاده از این داده‌ها انجام می‌گیرد و همچنین از دست دادن تجربه بانک مرکزی در محاسبه این شاخص.^۱

۱. در همین زمینه می‌توان به بلا تکلیفی در حوزه‌هایی که انواع قوانین آمارهای بانک مرکزی را مرجع می‌دانند اشاره نمود مثلاً قوانین مربوط به خسارت تأخیر تأدیه و به‌روز کردن مهریه که به صراحت به شاخص‌های قیمت بانک مرکزی ارجاع می‌دهد. بدیهی است که در این زمینه نمی‌توان آمارهای مرکز آمار را به علت سری زمانی کوتاه‌مدت جایگزین نمود، زیرا بسیاری از ازدواج‌ها در تاریخی بسیار پیشتر از سری‌های زمانی تورم مرکز آمار منعقد شده است.

- از دست رفتن ارتباطات گسترده بانک مرکزی با سازمان‌های بین‌المللی.
- بی‌اعتمادی نهادهای بین‌المللی (بنا به اظهار بانک مرکزی، در آخرین گزارش صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۱۲ و به دنبال بازدید کارشناسان این نهاد از بانک مرکزی و مرکز آمار ایران، بانک مرکزی به‌عنوان نهاد رسمی مسئول شاخص‌های قیمت در ایران معرفی شده است، زیرا نهادهای بین‌المللی اذعان کرده‌اند روش مورد استفاده بانک مرکزی با استانداردهای بین‌المللی مطابقت دارد).
- ماهیت وظایف بانک مرکزی به‌عنوان سیاستگذار پولی و ارزی کشور اقتضا می‌کند که به آمارهای جدید، معتبر و قابل اعتماد دسترسی داشته باشد بنابراین لازم است جایگاه این نهاد متناسب با واقعیات موجود در نظر گرفته شود.
- وجود ابهام در برخی از مفاهیم (برای مثال منظور از آمارهای رسمی یا آمارهای تخصصی مشخص نبوده و تعریف خاصی از آنها وجود ندارد).
- ماده (۱۱) به‌صورت صریح، ضمنی یا با تقریر متفاوت، اما با محتوای مشابه تاکنون در بسیاری از قوانین و مصوبات کشور از جمله قانون برنامه پنجم توسعه، قانون مرکز آمار ایران، مصوبات شورای عالی آمار و نظایر آن ذکر شده است، اما اثری بر ارتقای نظام آماری کشور نداشته است. حتی می‌توان گفت که با نادیده گرفتن پیچیدگی‌های این موضوع، تا اندازه‌ای وضعیت آشوب آماری موجود کشور نیز تشدید شده است.

جمع‌بندی و پیشنهاد

با توجه به مشکلات متعدد نظام آماری که در متن گزارش به آنها اشاره شد و گستردگی و پیچیدگی موضوعات، پرداختن به این موضوع در قالب یک ماده در حاشیه لایحه «تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» که خود حوزه‌های مختلفی را دربرمی‌گیرد، کمک‌چندانی به اصلاح نظام آماری کشور نخواهد کرد. به‌علاوه، این کار می‌تواند شاکله قانون فعلی مرکز آمار ایران که در حال حاضر تنها قانون مرتبط با نظام آماری کشور بوده و خود نیازمند بازنگری است را دچار اشکال کند. بنابراین با عنایت به این نکات و با توجه به اینکه ماده پیشنهادی تکرار ماده (۵۴) قانون برنامه پنجم توسعه بوده که در عمل نتوانسته مشکلات فعلی موجود در نظام آماری کشور را حل کند، دائمی شدن ماده (۱۱) پیشنهاد نشده و ضرورت وجود قانونی مستقل در حوزه نظام آماری کشور (با مد نظر قرار دادن قانون سال ۱۳۵۳ مرکز آمار ایران و اصلاح آن) وجود دارد. البته قابل ذکر است که هر قانون مرتبط با نظام آماری کشور باید چند موضوع مهم را تعیین تکلیف کند.

۱. متولی اصلی رسمی نظام آماری کشور را مشخص کند.

۲. ظرفیت‌های کارشناسی و زیرساختی و سوابق بانک مرکزی به‌عنوان پرسابقه‌ترین نهاد آماری کشور و نیز نیازهای کاربران آماری را به رسمیت بشناسد.

۳. به افزایش پاسخگویی و نظارت‌پذیری نظام آماری کمک کند.

در مجموع دو اولویت به‌عنوان پیشنهاد مطرح می‌شود.

اولویت اول: حذف ماده (۱۱) از لایحه «تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» و بازنگری و تجمیع قانون مرکز آمار ایران و سایر حوزه‌های مرتبط با نظام آماری در قالب قانون جامع نظام آماری کشور.

اولویت دوم: در صورت پافشاری بر وجود ماده‌ای درباره نظام آماری در لایحه «تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور»، پیشنهاد اصلاحی ماده (۱۱) که حاصل بررسی‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس با مشارکت نخبگان آماری و نهادهای آماری است به‌صورت زیر است.

«ماده (۱۱)»

الف) مرکز آمار ایران مرجع رسمی نظام ملی آمار ایران است که به‌عنوان یک نهاد حاکمیتی، بی‌طرف و حرفه‌ای مسئولیت ظرفیت‌سازی، یکپارچه‌سازی، ساماندهی و ایجاد هماهنگی در نظام ملی آمار را به عهده دارد و آماری که مورد تأیید آن قرار گیرد به عنوان آمار رسمی کشور منتشر می‌شود.

ب) بانک مرکزی تنها مرجع تهیه و تولید آمارهای پولی، آمارهای ترازپرداخت‌ها و سرمایه‌گذاری بین‌المللی، آمار تعهدات خارجی، آمارهای مالی دولت، آمار بدهی‌های بخش عمومی، حساب‌های ملی و شاخص‌های قیمت است.

ج) مرکز آمار ایران مکلف است به‌منظور تهیه آمار رسمی مورد نیاز برای محاسبه شاخص‌های حوزه سیاست‌گذاری و سیاست‌های کلی نظام جامع ثبت‌های آماری و شبکه ملی آمار ایران اقدام نماید.

د) به منظور حسن اجرای این ماده و استفاده حداکثری از تمام ظرفیت‌های تخصصی، کارشناسی، فنی و نیروی انسانی موجود کشور و جلوگیری از اختلال در تداوم فعالیت‌های آماری، مرکز آمار ایران ظرف حداکثر یک ماه از تصویب این قانون، کمیته ۵ نفره‌ای متشکل از نمایندگان بانک مرکزی، مرکز آمار ایران و سه نفر از نخبگان آماری به انتخاب شورای عالی آمار را تشکیل خواهد داد. کمیته مذکور، آیین‌نامه اجرایی این ماده را حداکثر ۶ ماه پس از تصویب این قانون تهیه و به مرکز آمار ایران جهت تصویب در هیئت وزیران ارائه می‌دهد.»

