

آسیب‌شناسی نظام آماری کشور
۱. اصول و رویه‌های حاکم بر اداره آمار

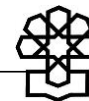
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۵۵۹۲
آذرماه ۱۳۹۶

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	مقدمه
۲.....	پیش‌گفتار
۳.....	خلاصه مدیریتی
۶.....	بخش اول - مقدمه
۱۲.....	بخش دوم - اصول حاکم بر ادارات آمار ملی
۱۵.....	بخش سوم - رویه‌های حاکم بر اداره آمار ملی



آسیب‌شناسی نظام آماری کشور ۱. اصول و رویه‌های حاکم بر اداره آمار^۱

مقدمه

مرکز پژوهش‌ها تدوین سلسله‌گزارش‌هایی را ذیل عنوان آسیب‌شناسی نظام آماری کشور در دستور کار دارد. گزارش حاضر ترجمه متن خلاصه شده از گزارش مفصلی است که کمیته آمار ملی وابسته به فرهنگستان ملی علوم آمریکا هر چهار سال یک‌بار بازنویسی و منتشر می‌کند. در هر ویراست جدید، به کمیّت و کیفیت مطالب و توصیه‌ها و هشدارهای گزارش افزوده می‌شود. در این گزارش اصول و رویه‌های کارآمد و مفیدی که باید بر هر اداره آمار حاکم باشد به تفصیل شرح داده شده است. این گزارش را می‌توان دستورالعملی کامل برای راهبری و مدیریت یک اداره آمار برتر دانست تا بتواند نیازهای آماری حوزه تحت مأموریت خود را تأمین کند و حداکثر خدمت را به منافع جامعه بکند.

با توجه به ضرورت داشتن تصویری روشن از وضعیت و جنبه‌های گوناگون اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور برای هرگونه تصمیم‌گیری، اقدام سیاستی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، وجود داده‌ها و اطلاعات آماری متنوع و گسترده کاملاً اهمیت می‌یابد. همچنین برای اینکه جامعه و نمایندگان مردم در مجلس بتوانند قضاوت صحیحی نسبت به عملکرد وزارتخانه‌های مختلف دولتی و سایر قوای حکومتی داشته باشند وجود واحدهای آماری با تولید داده‌های منظم و مورد وثوق نقشی حیاتی ایفا می‌کنند، اما این نهادهای تولید آمار باید از اصولی پیروی کنند و رویه‌هایی را در پیش بگیرند تا در صحنه عمل واقعاً موفق و سربلند ظاهر شوند. کتابی که تلخیص آن را در این گزارش آورده‌ایم همه این موارد را شرح می‌دهد. در کنار سه اصل ارتباط نزدیک فعالیت اداره آمار با موضوعات سیاستگذاری، اعتبار داشتن در بین استفاده‌کنندگان داده‌ها و اعتماد در بین ارائه‌دهندگان داده‌ها، با توجه به ویژگی بسیار مهم استقلال اداره آمار، تأکید ویژه‌ای بر این اصل نیز شده است. علاوه بر ضرورت جلب اعتماد پاسخ‌دهندگان و ارائه‌دهندگان داده‌ها و رازداری و حفظ اطلاعات خصوصی، بر استفاده از کادر آماری حرفه‌ای و توانمند و توجه به نیازهای دائماً در حال تغییر جامعه به آمارهای جدید هم تأکید می‌شود. درباره اهمیت و حیاتی بودن آمارها برای هر جامعه می‌توان به این گفته آبراهام لینکلن استناد کرد که گفته است: «بدون آمار ملی ... ملت نخواهد دانست کجا بوده است یا قصد دارد به کجا برود و قضاوت درستی نمی‌توان کرد چه کار انجام دهیم و چگونه آن را انجام دهیم».

1. National Academy of Sciences (2016) "Principles and Practices for a Federal Statistical Agency," Constance F. Citro (Editor) the National Academies Press, Washington, DC, Sixth Edition.

امید می‌رود با مطالعه و آشنایی بیشتر با اصول و رویه‌های پیشنهادی این گزارش، در ایران هم توجه جدی‌تری به ایجاد، تجهیز و توسعه ادارات آماری مختلف در هر وزارتخانه و نهاد حکومتی با حفظ اصول و رویه‌های مورد اشاره و تأکید در گزارش، شاهد تصویری بهتر و قضاوتی واقعی‌تر از عملکرد و نتایج ملموس وعده‌ها و تعهدات دولت‌های مستقر باشیم.

پیش‌گفتار

کمیته آمار ملی^۱ یکی از واحدهای دائمی وابسته به فرهنگستان‌های ملی علوم، مهندسی و پزشکی است که در سال ۱۹۷۲ تأسیس شد تا منبعی مستقل و بی‌طرف برای ارزیابی و بهبود فعالیت نظام آماری غیرمتمرکز دولت باشد. با توجه به فرمان مجلس نمایندگان مورخ ۱۸۶۳ به فرهنگستان ملی علوم درباره مشورت‌دهی به دولت در موضوعات ملی و فنی، کمیته آمار ملی پیوسته طیف گسترده‌ای از روش‌های آماری و منابع داده‌ها برای اطلاعات مورد نیاز عموم مردم و سیاستگذاران را ارزیابی می‌کند. این کمیته، با ارزیابی برنامه‌های آماری بی‌شماری از قبیل سرشماری‌ها و پیمایش‌ها و نظرسنجی‌ها، به طیفی از موضوعات سیاستگذاری آماری از قبیل استقلال مورد نیاز ادارات آمار توجه دارد تا اعتبار آنها از نظر سیاستگذاران، استفاده‌کنندگان داده‌ها و عموم مردم، بدون توجه به باورهای سیاسی و حزبی، حفظ شود. در سال‌های اولیه تأسیس کمیته آمار ملی، از آن خواسته شد تا درباره اجزای تشکیل‌دهنده یک اداره آمار ملی کارآمد مشاوره بدهد. اما هنگامی که کارکنان مجلس نمایندگان در انتهای دهه ۱۹۸۰ و ابتدای دهه ۱۹۹۰ طی مباحث قانونگذاری بر سر تأسیس (ناموفق) اداره آمار محیط زیست و تأسیس (موفق) اداره آمار حمل‌ونقل، از این نهاد مشورت گرفتند، تصمیم بر این شد یک سند راهنمای سطح بالا آماده کند. نتیجه آن، انتشار گزارش *اصول و رویه‌های حاکم بر اداره آمار در سال ۱۹۹۲* بود. در این گزارش دلایل تأسیس یک اداره آمار براساس سه اصل بنیادی (ارتباط با سیاستگذاری، اعتبارمندی از دید استفاده‌کنندگان داده‌ها و اعتماد ارائه‌دهندگان داده‌ها) برای یک اداره آمار کارآمد به همراه ۱۱ رویه شناسایی شد که هر اداره آمار برای عملیاتی کردن و پایبندی به اصول باید به آنها عمل کند. در یک بخش جداگانه با عنوان «اظهارنظر»، هر اصل و رویه با تفصیل بیشتر و اتکا به گزارش‌های مرتبط کمیته آمار ملی بحث شد.

هنگامی که روشن گردید سند ۱۹۹۲ نه تنها کارکردی مفید برای جامعه آماری ملی دارد، بلکه نیاز به روز شدن آن در واکنش به تغییرات محیط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فناورانه برای اداره آمار نیز احساس می‌شود، کمیته آمار ملی تصمیم گرفت ویراستی جدید با مثال‌های اضافی از گزارش‌های خود آماده کند. ویراست دوم در سال ۲۰۰۱ منتشر شد و ویراست‌های بعدی هر چهار سال منتشر شد تا در

1. Committee on National Statistics (CNSTAT)



دسترس صاحب‌منصبان جدید و سایر سیاستمداران در آغاز هر دوره ریاست‌جمهوری قرار گیرد. مقامات وزارتخانه‌های مختلف دولتی و ادارات مستقلی که محل استقرار واحدهای آمار ملی هستند همیشه درباره اینکه ادارات باید چگونه باشند تا به‌عنوان منابع معتبر آمارهای عینی، مرتبط، دقیق و به‌موقع دیده شوند، اطلاعات کافی ندارند. این سند طراحی شد تا به آنها و همچنین مدیران و کارکنان ادارات آمار کمک کند از استانداردها و ایده‌آل‌های بسیار حیاتی برای کار این ادارات، کاملاً آگاه باشند.

در هر کدام از ویراست‌های دوم تا ششم سه اصل اولیه را شامل شده است. در ویراست چهارم با توجه به برخی تهدیدها به استقلال اداره آمار، موضوع استقلال از یک رویه به اصل چهارم ارتقا یافت. ویراست ششم علاوه بر چهار اصل، دارای ۱۳ رویه است که بیشتر آنها در ویراست نخست ۱۹۹۲ وجود داشت؛ در ویراست‌های بعدی براساس نتیجه‌گیری‌ها و توصیه‌های گزارش‌های بررسی کمیته آمار ملی، چند رویه دیگر افزوده شد یا واژگانش تغییر کرد.

ویراست ششم قالب جدیدی دارد: در بخش اول دلایل تأسیس اداره آمار را تعریف و شناسایی می‌کند، سیر تکاملی نظام آماری آمریکا طی زمان را به اختصار شرح می‌دهد و ارزش آمارهای دولت ملی را بحث می‌کند؛ بخش دوم هر کدام از چهار اصل را تحلیل و تفسیر می‌کند و بخش سوم همین کار را برای هر رویه می‌کند. دو پیوست پایانی نیز اطلاعات به‌روز شده درباره قوانین و مقررات حاکم بر آمارهای ملی و سازمان نظام آماری ملی را ارائه می‌دهد.

خلاصه مدیریتی

گزارش اصول و رویه‌های حاکم بر یک اداره آمار دولتی، از نخستین ویراست در ۱۹۹۲ تا ششمین ویراست آن، با هدف پشتیبانی از نقش ارزشمند آمارهای دولتی در دسترس عموم، مورد وثوق، مرتبط، دقیق و به‌موقع منتشر می‌شود. چنین آماری نه‌تنها برای سیاستگذاران و مدیران برنامه‌ریزی در همه سطوح دولت، بلکه همچنین برای افراد، خانوارها، بنگاه‌ها و سایر سازمان‌ها تا تصمیماتی آگاهانه بگیرند و دانشمندان تا به دانش خویش بیافزایند امری ضروری است. حتی در نگاه کلی‌تر، فعالیت کارآمد یک دولت مردم‌سالار به گردش آزاد و بدون مانع اطلاعات آماری بی‌طرفانه بر مبنای علمی به شهروندان خود در طیف گسترده‌ای از موضوعات، شامل اشتغال، رشد اقتصادی، هزینه زندگی، قربانیان جنایت، ساختار خانواده، سلامت روحی و روانی، دستاوردهای آموزشی، مصرف انرژی و محیط زیست بستگی دارد.

در آمریکا، ادارات آمار ملی از قبیل مرکز ملی آمار سلامت و دفتر سرشماری آمریکا از جمله نهادهایی هستند که وظیفه اصلی‌شان گردآوری، تجزیه و تحلیل و انتشار اطلاعات برای استفاده‌های آماری از قبیل پایش نماگرهای اقتصادی و اجتماعی کلیدی، تخصیص کرسی‌های قانونگذاری و وجوه دولتی، تصمیم‌گیری درباره مکان‌یابی خدمات، ارزیابی برنامه‌ها و هدایت پژوهش‌های علمی است. کاربردهای

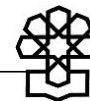
آماري تنها به توصيفات به شکل گروهی محدود می‌شود و توجه و تأکید بر هر شخص، نهاد یا واحد اقتصادی در آنها منتفی است. ادارات آمار برای درک بهتر مسائل، اقدام به تجزیه و تحلیل داده‌های خود برای توصیف روندها، مقایسه و ارزیابی کیفیت داده‌ها می‌کنند، اما هرگز به حمایت از سیاست‌های خاص برخاسته یا مواضع حزبی اتخاذ نمی‌کنند. دفتر مدیریت و بودجه آمریکا کار این ادارات را هماهنگ می‌کند.

در محیط امروزی با انبوه داده‌ها، که هیچ منبع واحدی نمی‌تواند تمام اطلاعات مورد نیاز را با درجه بالایی از کیفیت، هزینه پایین و به‌موقع بودن قابل قبول فراهم کند، ادارات آمار مجبور هستند به منابع متعدد داده‌ها متکی باشند، کیفیت هر منبع آماری را با دقت ارزیابی کنند و مرتبط بودن آن را برای کاربرد آماری تعیین نمایند. چنین منابعی نه تنها پیمایش یا سرشماری از مردم و سازمان‌ها، بلکه سوابق اداری دولت، مجموعه داده‌های بخش خصوصی، داده‌های حسگر، داده‌های فضایی مکانی و طیف گسترده داده‌ها تحت وب را نیز شامل می‌شود.

تصمیمات - مدیریتی، برنامه‌ریزی و فنی - که هر اداره آمار می‌گیرد با چهار اصل بنیادی و کاملاً تثبیت‌شده هدایت می‌شود:

اصل ۱ - ارتباط با موضوعات سیاستگذاری: یک اداره آمار باید اطلاعات عینی، دقیق و به‌موقع ارائه دهد که با موضوعات سیاستگذاری عمومی مرتبط باشد و برای طیف گسترده استفاده‌کنندگان بخش عمومی و خصوصی و همچنین عامه مردم قابل استفاده باشد. اداره آمار برای تعیین اولویت‌های برنامه‌های خویش، باید نه تنها از نزدیک با قوه مجریه و مجلس نمایندگان کار کند، بلکه همچنین استفاده‌کنندگان از دولت‌های ایالتی و محلی، بنگاه‌های اقتصادی، گروه‌های دانشگاهی و غیردولتی را نیز درگیر قضیه کند. پس برای اینکه یک اداره آمار بتواند نیازهای اطلاعاتی استفاده‌کنندگان خود را پیوسته تجدید ارزیابی کند تعامل با ذینفعان ضروری است.

اصل ۲ - اعتبارمندی در بین استفاده‌کنندگان داده‌ها: چون معدودی از استفاده‌کنندگان داده‌ها توانایی گواهی و تأیید کامل و دقیق بودن اطلاعات آماری را دارند آنها باید به شهرت و اعتبار اداره آمار به‌عنوان منبع کار با کیفیت متکی باشند که از فشار سیاسی و سایر اعمال نفوذ بیرونی نامناسب مبرا باشد. یک اداره آمار با انتشار گسترده داده‌های خود به شیوه‌های قابل دسترس و به آسانی قابل استفاده بر مبنای برابر به همه استفاده‌کنندگان، اعتبار کسب می‌کند. برای اینکه اداره آمار اعتبار کسب کند همچنین ضروری است نگاهی باز و شفاف درباره منابع داده‌های خود و محدودیت‌های آنها داشته باشد، درک خود از نیازها و اولویت‌های استفاده‌کنندگان را ثابت کند، فرآیندهای مورد استفاده برای تولید و انتشار محصولات آماری را کاملاً مستند سازد و گام‌های ابتکاری بردارد تا داده‌ها را برای استفاده در آینده حفظ کند.



اصل ۳ - اعتماد در بین ارائه‌دهندگان داده‌ها: باید اعتماد ارائه‌دهندگان داده‌ها، از قبیل پاسخ‌دهندگان پیمایش یا کارمندان بایگانی سوابق اداری، جلب شود که اطلاعات داده شده آنها به اداره آمار، تنها برای اهدافی که آن اداره توصیف کرده است استفاده خواهد شد. به‌خصوص ارائه‌دهندگان داده‌ها باید اعتماد کنند که اطلاعات جمع‌آوری شده از آنها برای اهداف آماری، برای هیچ هدف دیگری از قبیل اجرای قانون یا تنظیم مقررات استفاده نخواهد شد که احتمالاً بر یک فرد یا سازمان خاص تأثیر خواهد گذاشت. ارائه‌دهندگان داده‌ها همچنین باید اعتماد پیدا کنند که اداره آمار به قول خویش در حمایت از محرمانه بودن پاسخ‌های آنها عمل خواهد کرد و از سوابق هر فرد در برابر تلاش‌های غیرمجاز برای دسترسی به آنها محافظت می‌کند. یک اداره آمار همچنین از طریق به حداقل رساندن پرسش‌هایی که فضولی بیجا تصور می‌شود و کاهش زمان و تلاش مورد نیاز برای پاسخ دادن به درخواست‌های اطلاعاتی و از طریق ساختن ارائه‌دهندگان به اهمیت اطلاعات، زمان مورد انتظار برای مشارکت در جمع‌آوری داده‌ها و اینکه آیا جمع‌آوری اختیاری یا اجباری باشد، اعتماد ارائه‌دهندگان داده‌ها را جلب می‌کند و به محرمانه بودن و خودمختاری آنها احترام می‌گذارد.

اصل ۴ - استقلال از فشار سیاسی و سایر عوامل نفوذ بیرونی نامناسب: اداره آمار برای اینکه معتبر و مورد وثوق باشد و با مانعی در برابر مأموریت خود برخورد نکند باید جایگاهی مستقل از عوامل نفوذ بیرونی نامناسب را برای خود حفظ نماید (در عین حال که فعالانه در جستجوی نهاده‌ها و منابع برای برنامه‌ها و اولویت‌های خود است). چنین اداره‌ای حتی باید جلوی این تصور را بگیرد که فرآیند جمع‌آوری، تجزیه و تحلیل، یا انتشار ممکن است در جهت مقاصد سیاسی یا حزبی دستکاری شود یا که داده‌های شخصی قابل شناسایی که با قول محرمانه بودن جمع‌آوری شده است احتمال دارد برای مقاصد اداری، تنظیم‌گری یا اجرای قانون استفاده (دقیق‌تر بگوییم سوءاستفاده) شود. حمایت در برابر عوامل نفوذ بیرونی نامناسب مستلزم این است که اداره آمار اختیار تصمیمات حرفه‌ای در برنامه‌های خود را داشته باشد شامل اختیار گزینش و ارتقای کارکنان؛ پردازش، ذخیره‌سازی و نگهداری مطمئن داده‌ها و زمان‌بندی و محتوای داده‌های منتشر شده، گزارش‌های مطبوعاتی همراه با آنها و مستندسازی. اعتباری که از استقلال می‌آید برای استفاده‌کنندگان ضروری است تا اعتماد به‌دقت و بی‌طرفی داده‌های اداره آمار حفظ شود و ارائه‌دهندگان داده‌ها تمایل به همکاری با درخواست‌های آن اداره را داشته باشند.

سیزده اصل حیاتی برای فعالیت کارآمد و اصولی اداره آمار عبارتند از:

۱. مأموریت به‌روشنی تعریف‌شده و به‌خوبی پذیرفته‌شده،

۲. اختیار لازم برای حمایت از استقلال،

۳. استفاده از منابع چندگانه داده‌ای،

۴. شفافیت درباره منابع و محدودیت‌های داده‌های ارائه شده،

۵. انتشار گسترده داده‌های قابل دسترس و به آسانی مورد استفاده،
 ۶. همکاری با استفاده‌کنندگان داده‌ها،
 ۷. احترام به رازداری و آزادی عمل ارائه‌دهندگان داده‌ها،
 ۸. حمایت از محرمانه بودن اطلاعات ارائه‌دهندگان داده‌ها،
 ۹. تعهد به کیفیت و استانداردهای حرفه‌ای،
 ۱۰. برنامه پژوهشی فعال،
 ۱۱. ارتقای حرفه‌ای کارکنان،
 ۱۲. برنامه ارزیابی درونی و بیرونی قوی،
 ۱۳. هماهنگی و تشریک مساعی با سایر ادارات آمار.
- اداره آمار با اتکا به اصول و پیروی از رویه‌ها، کاملاً در جایگاهی قرار خواهد داشت تا اطلاعات آماری مرتبط، دقیق، به‌موقع، معتبر و مورد وثوقی ارائه دهد که سیاستگذاران و عموم مردم نیاز دارند.

بخش اول - مقدمه

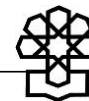
پیش‌زمینه

درباره اهمیت آمارهای ملی همین بس که بازتخصیص دوره‌ای کرسی‌های مجلس نمایندگان، با استفاده از نتایج سرشماری ۱۰ ساله از جمعیت، مشخص می‌شود. امروزه آمار ملی نقشی مهم در تخصیص میلیاردها دلار منابع مالی دولت به ایالت‌ها، شهرستان‌ها و سایر واحدهای سیاسی، تحرک بخشی بازارهای مالی و تصمیم‌گیری، کمک به مباحثات سیاستگذاری در بیشتر حوزه‌های مورد علاقه و پشتیبانی از پژوهش‌های علمی ارزشمند دارد.

از نظر تاریخی، در آمریکا، همچنان‌که دغدغه‌های سیاستگذاری خاص در سطح ملی اهمیت یافت، مجلس نمایندگان، ادارات آمار را تأسیس کرد تا اطلاعات مورد نیاز برای توجه به سیاستگذاری‌های ملی ارائه دهند. نتیجه اینکه، دولت ملی تعداد زیادی اداره آمار و همچنین اداراتی با برنامه‌های آماری و یک واحد هماهنگی آماری در دفتر مدیریت و بودجه آمریکا دارد. اصول و رویه‌ها برای یک اداره آمار که موضوع این گزارش هستند به ادارات آمار به‌عنوان شخصیت‌های جداگانه در یک نظام غیرمتمرکز برای ارائه آمارهای ملی مربوط می‌شود.

ناشر این گزارش کمیته آمار ملی است که بین «اصول» و «رویه‌ها» فرق قائل می‌شود. اصول، نقش بنیادی و ذاتی در مفهوم یک اداره آمار ملی دارند و رویه‌ها، روش‌ها و ابزارهایی هستند که اصول اساسی را عملیاتی کرده و اتکای اداره به آنها را تسهیل می‌کنند.

چهار اصل اساسی که ادارات آمار برای انجام مأموریت کامل خود باید به آن متکی باشند:



۱. آنها باید داده‌هایی تولید کنند که به موضوعات سیاستی مرتبط باشند.
۲. آنها باید اعتبار در بین استفاده‌کنندگان داده‌ها را کسب و حفظ کنند.
۳. آنها باید اعتماد در بین استفاده‌کنندگان داده‌ها را کسب و حفظ کنند.
۴. آنها باید استقلال ظاهری و واقعی از فشار سیاسی و سایر عوامل نفوذ بیرونی در توسعه، تولید و انتشار آمار را کسب و حفظ کنند.

این گزارش همچنین دربردارنده ۱۳ رویه مهم است که ابزارهایی برای ادارات آمار هستند تا چهار اصل را پیاده کنند. این رویه‌ها شامل اختیار یک اداره در حمایت از استقلال خود، استفاده از منابع داده‌های چندگانه برای آمارهایی که نیازهای استفاده‌کننده را تأمین می‌کنند، شفاف بودن درباره منابع و محدودیت‌های داده‌های ارائه شده، احترام به رازداری و آزادی عمل ارائه‌دهندگان داده‌ها، حمایت از محرمانه بودن اطلاعات ارائه‌دهندگان، تعهد به کیفیت و استانداردهای حرفه‌ای رویه، یک برنامه ارزیابی قوی درونی و بیرونی و هماهنگی و تشریک مساعی با سایر ادارات آمار است.

داشتن اطلاعات باکیفیت از ادارات آمار که بتوان به موضوعات مهمی که طی زمان مطرح می‌شوند توجه کرد برای مطلع ساختن از تصمیمات عمومی و خصوصی، طراحی، پایش و ارزیابی سیاست‌های عمومی و پشتیبانی از پژوهش که به دانش علمی و تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد کمک کند ضروری است. در ادامه چهار موضوع بحث می‌شود: تعریف اداره آمار؛ دلایل تأسیس اداره آمار یا افزودن مسئولیت به یک اداره موجود؛ تاریخ مختصر نظام آماری آمریکا و بحثی درباره ارزش آمار ملی.

تعریف اداره آمار ملی

اداره آمار ملی یکی از اجزای دولت ملی است که وظیفه اصلی آن گردآوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها و انتشار اطلاعات برای اهداف آماری است. این اداره به شکل یک شخصیت حقوقی متمایز به رسمیت شناخته می‌شود که می‌تواند درون یک دپارتمان در حد هیئت دولت، یا یک اداره مستقل باشد. این تعریف از اداره آمار بسیاری فعالیت‌های آماری دولت ملی از قبیل آمار گردآوری‌شده توسط یک اداره فعال برای اهداف اداری (مثال اداره آمار مدیریت پرسنلی برای استخدام‌ها و بازنشستگی‌های جدید) را شامل نمی‌شود. همچنین اداراتی که وظایف اصلی آنها انجام یا پشتیبانی از تحقیقات مسئله‌محور است مثلاً مؤسسات ملی سلامت و سایر ادارات در وزارت سلامت و خدمات انسانی را شامل نمی‌شود.

این تعریف از اداره آمار همچنین معمولاً اداراتی که وظیفه اصلی آنها تحلیل سیاستی و برنامه‌ریزی است (مثلاً دفتر تحلیل مالیات در وزارت خزانه‌داری آمریکا، دفتر برنامه‌ریزی و ارزیابی در وزارت سلامت و خدمات انسانی) را شامل نمی‌شود. چنین اداراتی اطلاعات آماری را جمع‌آوری و تحلیل می‌کنند و ادارات آماری نیز در مقابل ممکن است برخی تحلیل‌های سیاستی انجام دهند (مثلاً تولید گزارش‌هایی

درباره روندهای درآمد پس از مالیات یا ترتیبات مراقبت از کودک در خانواده‌ها). اما ادارات آمار برای حفظ اعتبار به‌عنوان یک منبع بی‌طرف اطلاعات دقیق و مفید، باید جدا از واحدهایی باشند که درگیر توسعه سیاست و ارزیابی بدیل‌های سیاستی هستند. ادارات آمار معمولاً اطلاعات را با قول محرمانه بودن به شخص یا سازمان جمع‌آوری می‌کنند.

تأسیس اداره آمار ملی

نخستین اصل در *اصول بنیادی آمار رسمی* (کمیسیون آماری سازمان ملل) با تأیید جهانی به نقش انکارناپذیر آمار رسمی مطابقت دارد: آمارهای رسمی عنصر جدایی‌ناپذیر در نظام اطلاعاتی جامعه مردم‌سالار است، که با داده‌هایی درباره وضعیت اقتصادی، جمعیتی، اجتماعی و زیست‌محیطی، در خدمت دولت، اقتصاد و عامه مردم است. بدین منظور، آمار رسمی که از آزمون مطلوبیت عملی سربلند درآید گردآوری می‌شود و به شکل بی‌طرفانه توسط ادارات آمار رسمی در دسترس عموم قرار می‌گیرد تا استحقاق شهروندان به اطلاعات عمومی را برآورده کند.

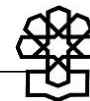
در آمریکا، ادارات آمار تأسیس شدند تا منبع معتبر از آمارهای مرتبط، دقیق و به‌موقع در یک یا چند موضوعی باشند که در دسترس عموم یا سیاستگذاران هستند.

آمارهای مرتبط آماری هستند که موضوعات مهم برای سیاستگذاری و تصمیم‌گیری، اجرای برنامه، پایش برنامه، ارزیابی برنامه، تحقیقات علمی و درک عمومی را اندازه‌گیری می‌کنند. مرتبط بودن مستلزم وجود ادارات مرتبط با ارائه داده‌ها است که به استفاده‌کنندگان کمک می‌کند تا نیازهای جاری آنها را برای تصمیم‌گیری و تجزیه و تحلیل، همچنین پیش‌بینی نیازهای آتی برآورده کند.

آمارهای دقیق آماری هستند که پدیده اندازه‌گیری شده را به‌خوبی دربرمی‌گیرند و با سنجش‌های تکراری دقتش را بالا می‌برند. دقت مستلزم توجه مناسب به سازگاری در حوزه‌های جغرافیایی و طی زمان، همچنین برای سنجش‌های آماری خطاها در داده‌ها است.

آمارهای به‌موقع آماری هستند که از نظر دسترسی زمانی به پدیده اندازه‌گیری شده خیلی نزدیک هستند. به‌موقع بودن همچنین مستلزم توجه به انتشار مرتب و پیاپی هستند به‌نحوی که تغییرات مهم در آنچه را بررسی می‌شود به‌خوبی بازتاب دهد.

اعتبارمندی مستلزم دغدغه داشتن به هر دو جنبه واقعیت و ظاهر بی‌طرفی و استقلال از فشار سیاسی و سایر عوامل نفوذ بیرونی نامناسب است. اعتبارمندی همچنین مستلزم این است که ادارات از چنین رویه‌هایی پیروی کنند که داده‌ها و اطلاعات خود را که استفاده‌کنندگان نیاز دارند به‌راحتی و با قالب‌هایی به‌آسانی قابل دسترس در اختیار همه قرار دهند.



تاریخچه مختصر نظام آماری دولت آمریکا

دولت آمریکا مدت‌ها پیش از تشکیل هر اداره آمار ملی مجزا، شروع به جمع‌آوری و انتشار آمار کرد. قانون اساسی آمریکا مأموریت سرشماری ۱۰ ساله جمعیت را به دولت واگذار کرد که نخستین آن را مارشال‌های آمریکایی به‌عنوان یکی از وظایف بسیار خود در سال ۱۷۹۰ انجام دادند. قانون اساسی همچنین گزارش‌دهی میزان دریافتی و پرداختی دولت فدرال را اجباری کرد که نخستین جمع‌آوری آمار در این زمینه را وزارت خزانه‌داری از آمارهای تجارت خارجی انجام داد چون که دولت فدرال به تعرفه‌های واردات برای کسب درآمد در قرن نوزدهم متکی بود. سرشماری از تولیدکنندگان نخستین بار همراه با سرشماری جمعیت ۱۸۱۰ انجام شد و سرشماری جمعیت ۱۸۲۰ زمینه لازم برای آمار اقتصادی اضافی را با پرسش از تعداد اعضای خانوار که شغل اصلی در کشاورزی، صنعت یا تجارت دارند فراهم کرد.

در دهه ۱۸۶۰ مجلس نمایندگان قوانینی برای گردآوری آمار کشاورزی، تحصیل و درآمد تصویب کرد. در سال ۱۸۸۴ اداره کار (اکنون اداره آمار کار) به شکل اداره مجزا تأسیس شد تا وظیفه پاسخ‌دهی به تقاضای گسترده عمومی برای اطلاعات درباره شرایط کارگران صنعتی را انجام دهد. در سال ۱۹۰۲ اداره سرشماری به شکل یک اداره دائمی تأسیس شد.

سابقه بسیاری از ادارات آمار ملی به قرن نوزدهم و ابتدای قرن بیستم بازمی‌گردد از قبیل اداره تحلیل اقتصادی و مرکز ملی آمار سلامت که به شکل کنونی خود پس از جنگ جهانی دوم سازماندهی یافتند. ادارات سازماندهی شده از آن زمان شامل اداره آمار دادگستری، اداره آمار حمل‌ونقل، اداره اطلاعات انرژی و مرکز ملی برای آمار علم و مهندسی است.

امروزه، دفتر مدیریت و بودجه آمریکا از طریق اداره سیاستگذاری آماری و علوم به هماهنگی وظایف ادارات آمار ملی می‌پردازد. یک آماردان اصلی که رئیس این دفتر است ریاست شورای بین‌اداری سیاستگذاری آماری را هم برعهده دارد که سایر اعضای آن شامل رؤسای ۱۳ اداره آمار اصلی و یک اداره دیگر است:

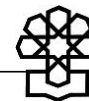
۱. اداره تحلیل اقتصادی (وزارت بازرگانی آمریکا)
۲. اداره آمار دادگستری (وزارت دادگستری آمریکا)
۳. اداره آمار کار (وزارت کار آمریکا)
۴. اداره آمار حمل‌ونقل (وزارت حمل‌ونقل آمریکا)
۵. اداره سرشماری (وزارت بازرگانی آمریکا)
۶. واحد پژوهش‌های اقتصادی (وزارت کشاورزی آمریکا)
۷. واحد اطلاعات انرژی (وزارت انرژی آمریکا)
۸. واحد آمار کشاورزی ملی (وزارت کشاورزی آمریکا)
۹. مرکز ملی برای آمار آموزش و پرورش (وزارت آموزش و پرورش آمریکا)

۱۰. مرکز ملی آمار سلامت (وزارت سلامت و خدمات انسانی آمریکا)
۱۱. مرکز ملی آمار علم و مهندسی (بنیاد ملی علوم آمریکا)
۱۲. مرکز ملی برای تحلیل و آمار کهنه سربازان (وزارت امور کهنه سربازان آمریکا)
۱۳. دفتر پژوهش، ارزیابی و آمار (اداره تأمین اجتماعی آمریکا)
۱۴. واحد آمار درآمدی (وزارت خزانه‌داری آمریکا)

ارزشگذاری آمارهای ملی

ارزش آمارهای ملی به‌ویژگی یگانه آن مربوط می‌شود. آمار ملی با تعریف «کالای عمومی» همخوانی دارد مشابه با دادگستری، هوای تمیز و دفاع ملی و برای بسیاری اهداف عمومی مهم ارزشمند هستند. آمارهای ملی یک کالای عمومی با ارزش هستند که در نتیجه اختصاص بودجه عمومی بابت آنها را توجیه می‌کند تا جمع‌آوری و در دسترس همه استفاده‌کنندگان جاری و بالقوه آمار مرتبط، دقیق، به‌موقع و معتبر را تضمین کند. در واقع مخارج برنامه‌های آماری یک بخش کوچک از کل مخارج ملی است: در سال مالی ۲۰۱۶، دفتر مدیریت و بودجه آمریکا درخواست بودجه ۶/۵ میلیارد دلاری برای همه برنامه‌های آماری شناسایی شده، به‌استثنای آمار سرشماری کرد که کمتر از ۰/۲ درصد از بودجه کل حدود ۳/۶ تریلیون دلاری برای دولت ملی است. این هزینه ۶/۵ میلیارد دلاری برابر با ۲۰ دلار سالیانه برای هر شهروند آمریکایی است.

اینکه آیا مخارج جاری برای آمارهای ملی، در مجموع یا به شکل تقسیم‌شده بین برنامه‌های آماری منفرد، برحسب ارزش آمار تولیدشده بهینه است یا خیر به‌آسانی تعیین نمی‌شود. با این حال توجیهات قاطع برحسب استفاده از داده‌ها شامل نمایندگی سیاسی، تصمیم‌گیری اقتصادی در بخش‌های عمومی و خصوصی، مدیریت برنامه‌ها، تحقیق علمی و کمک به افکار عمومی و مباحثات عمومی وجود دارد.



آمار ملی به‌مثابه کالای عمومی

تعریف کالای عمومی دو بخش دارد: نخست اینکه کالای عمومی باید بدون رقیب باشد یعنی وقتی یک نفر آن را مصرف می‌کند هیچ کاهش بالقوه یا بالفعلی در مقدار در دسترس برای مصرف کردن فرد دیگر مشاهده نشود. کالای عمومی باید استثنانپذیر باشد یعنی تلاش به ایجاد بازار برای چنین کالایی که تنها قابل استفاده برای کسانی است که حاضر به پرداخت قیمتش هستند مشکل باشد. آمارهای ملی، مشابه با سایر کالاهای عمومی دیگر، از قبیل قوه قضائیه و دفاع ملی، نخستین بخش را توجیه می‌کند و عملاً دومی را برآورده می‌کند. در رابطه با بخش دوم، مثال‌های بسیاری از اطلاعات آماری خصوصی تولیدشده براساس پیمایش یا سایر منابع داده‌ها وجود دارد شامل اطلاعاتی که به ارزشمندی یکسری داده‌های ملی مرتبط می‌افزاید. با این حال بخش خصوصی (چه بنگاه، نهاد دانشگاهی یا سایر سازمان‌ها) نوعاً تلاش نمی‌کنند تا آمارهایی در مقیاس پیمایش‌ها، سرشماری‌ها و سری‌های زمانی تولید کنند. هزینه‌های برنامه‌های آماری برای جمع‌آوری، پردازش، مرور کیفیت، مستندسازی و انتشار داده‌ها احتمالاً خیلی بالا خواهد بود یا بازار بالقوه جالب استفاده‌کنندگان داده‌ها خیلی کوچک است یا هر دو است، که تولید تجاری خصوصی آنها را توجیه کند.

بنابراین آمار ملی نه تنها مفید و اغلب گریزناپذیر هستند، بلکه یک عنصر ضروری برای بسیاری از دیگر محصولات و خدمات داده‌ای هستند که نیازهای اطلاعاتی را تأمین می‌کنند. به گفته آبراهام لینکلن در سخنرانی «کاخ متفرق»، بدون آمار ملی با بودجه دولتی، ملت نخواهد دانست کجا بوده است یا قصد دارد به کجا برود و قضاوت درستی نمی‌توان کرد چه کار انجام دهیم و چگونه آن را انجام دهیم.

نتیجه‌گیری

ویژگی اساسی آمارهای ملی به‌عنوان یک کالای عمومی و کاربرد در عرصه‌های سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، تحقیق و ارزش اطلاعاتی پرتفوی امروزی برنامه‌های آماری، بودجه کافی برای آمارهای ملی را توجیه می‌کند. چنین بودجه‌ای لازم است تا امکان تحقیق و توسعه برای بهبود مداوم در زمینه مرتبط بودن، دقت، به‌موقع بودن و در دسترس بودن را فراهم کند. در عوض، متصدیان در ادارات آمار ملی ارزش برنامه‌های خود را به سیاستگذاران و سایرین انتقال می‌دهند و هزینه‌های برنامه‌های خود را به شکل مداوم تحلیل می‌کنند به طوری که بتوانند تضمین کنند بهترین بازده ممکن از دلارهای مالیاتی که صرف آنها شده است به‌دست می‌آید.

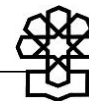
بخش دوم - اصول حاکم بر ادارات آمار ملی

اصل یک - ارتباط با موضوعات سیاستگذاری

اداره آمار ملی باید در جایگاهی باشد تا اطلاعات عینی، دقیق و به‌موقع ارائه دهد که به موضوعات سیاستگذاری و استفاده عمومی مرتبط باشد. علت وجودی ادارات آمار ملی این است که اطلاعات عینی، دقیق و به‌موقع برای سیاستگذاری و استفاده عموم ارائه دهند. آمارهای ملی هم در داخل و خارج از دولت استفاده می‌شود تا نه تنها مشکلات را به دقت توصیف کند و راهنمای سیاستگذاری و اقدام باشد بلکه نتایج فعالیت یا عدم فعالیت دولت را نیز ارزیابی کند. این نقش یک مسئولیت سنگین بر دوش ادارات آمار ملی می‌گذارد تا از استقلال، بی‌طرفی و کیفیت آمارهای ملی و تداوم مرتبط بودن آمارها اطمینان یابند درحالی که شرایط اجتماعی و دغدغه‌های عمومی و سیاستگذاری تغییر می‌کند.

یک اداره آمار باید از موضوعات و الزامات سیاستگذاری عمومی و برنامه‌های ملی درون قلمرو خویش باخبر و آگاه باشد و بتواند اطلاعات مرتبط مربوطه را برای استفاده مدیران، ناظران و سیاستگذاران در قوه مجریه و در مجلس فراهم کند. برنامه‌های اداره آمار همچنین باید برای هر کسی که نیاز به اطلاعات آماری مرتبط با حوزه مأموریت اداره دارد معنادار باشد. چنین اطلاعاتی برای اهداف بسیاری مورد نیاز است شامل تصمیم‌گیری اقتصادی، برنامه‌ریزی دولت ایالتی و محلی، پژوهش برای بهبود دانش از سامانه‌ها و رفتارهای اجتماعی و مشارکت مردم در امور مدنی. یک نظام اقتصادی کسب‌وکار آزاد به در دسترس بودن اطلاعات اقتصادی به همه شرکت‌کنندگان بستگی دارد؛ یک مؤسسه پژوهشی پویا که می‌تواند به بهزیستی جامعه کمک کند به در دسترس بودن اطلاعات مرتبط با همه پژوهشگران وابسته است و یک نظام سیاسی مردم‌سالار به دسترسی به اطلاعات درباره تحصیل، سلامت، حمل‌ونقل، اقتصاد، محیط زیست، دادگستری و سایر حوزه‌های دغدغه عمومی وابسته است.

ادارات آمار ملی برای اینکه اطلاعات مرتبط ارائه دهند باید به استفاده‌کنندگان داده‌های خویش به‌راحتی دسترسی یابند. اگرچه ادارات آمار معمولاً در تماس با استفاده‌کنندگان اصلی در واحدهای داخلی خود هستند آنها باید انرژی و ابتکار عمل بیشتری صرف کنند تا مسیرهای ارتباطی گسترده‌تر با سایر استفاده‌کنندگان جاری و بالقوه باز کنند. دامنه چنین استفاده‌کنندگانی شامل تحلیلگران و سیاستگذاران در سایر وزارتخانه‌ها، اعضای مجلس نمایندگان و پژوهشگران مجلس، اساتید دانشگاه، بنگاه‌های بخش خصوصی، انجمن‌های گوناگون و رسانه‌های خبری می‌شود.



رویه‌های خصوصاً مرتبط برای اصل ۱	
۱. مأموریت	۶. همکاری با استفاده‌کنندگان
۲. اختیار برای استقلال	۱۰. برنامه پژوهشی
۳. استفاده از منابع چندگانه داده‌ای	۱۲. ارزیابی داخلی و خارجی
۵. انتشار گسترده	۱۳. تشریح مساعی با سایر ادارات

اصل دو - اعتبارمندی در بین استفاده‌کنندگان داده‌ها

اداره آمار ملی باید در بین کسانی که از داده‌ها و اطلاعات آن استفاده می‌کنند اعتبار داشته باشد. بسیار ضروری است که اداره آمار تلاش کند اعتبارمندی خود و داده‌های خود را حفظ کند. معدود استفاده‌کنندگان داده‌ها در جایگاهی هستند که کامل و دقیق بودن اطلاعات آماری را گواهی کنند؛ آنها باید به شهرت یک اداره آمار به‌عنوان منبع مورد وثوق آمار دقیق و مفید استخراجی به شیوه‌ای عینی و بی‌طرفانه متکی باشند. یک اداره که در ظاهر و واقعیت اعتبار دارد، به‌گونه‌ای تصور می‌شود که در خدمت منافع ملی و نه منافع یک اداره خاص یا مجموعه‌ای از استفاده‌کنندگان نسبت به مجموعه دیگر باشد. اعتبار از احترام و اعتمادی که استفاده‌کنندگان برای اداره آمار و داده‌های آن قائل هستند به‌دست می‌آید. چنین احترامی پیش از هر چیز از تولید داده‌های یک اداره آمار حاصل می‌شود که دارای ویژگی مرتبط، دقیق، به‌موقع بودن و مصونیت از فشار سیاسی و سایر عوامل نفوذ نامناسب بیرونی باشد. امروزه با توجه به منابع متنوع از داده‌های در دسترس و کاهش اعتماد عمومی به بیشتر نهادهای دولتی، قابل انکار نیست که اعتبار و اعتماد یافتن یک اداره آمار چالشی جدی است. در پیمایش سال ۲۰۱۳ مؤسسه گالوپ، که به سفارش چندین اداره آمار ملی انجام گرفت، از پاسخ‌دهندگان سؤال شد که آیا آنها اطمینان «خیلی زیاد یا کاملاً زیاد» به مؤسسات مختلف دارند یا خیر. نتایج اعتماد به این شرح به‌دست آمد: ۷۰ درصد به نظامیان، ۵۰ درصد به دانشگاه‌ها، ۲۵ تا ۳۰ درصد به ادارات آمار ملی و روزنامه‌ها و ۱۰ درصد به مجلس نمایندگان.

رویه‌های خصوصاً مرتبط برای اصل ۲	
۲. اختیار برای استقلال	۶. همکاری با استفاده‌کنندگان
۳. استفاده از منابع چندگانه داده‌ای	۹. تعهد به کیفیت
۴. شفافیت درباره منابع و محدودیت‌ها	۱۱. ارتقای حرفه‌ای کارکنان
۵. انتشار گسترده	۱۲. ارزیابی درونی و بیرونی

اصل سه - اعتماد در بین ارائه‌کنندگان داده‌ها

اداره آمار ملی باید اعتماد کسانی را که از آنها اطلاعات به‌دست می‌آورد جلب کند. برنامه‌های آماری دولت ملی به اطلاعات عرضه شده از ارائه‌دهندگان داده‌ها، شامل اعضای ادارات عمومی دولت و

سازمان‌های خارج از دولت ملی، شامل دولت‌های ایالتی و محلی، کسب‌وکارها و سایر سازمان‌ها متکی است. برخی از این اطلاعات محصول فرعی مجموعه داده‌هایی است که برحسب قانون یا مقررات برای استفاده در مدیریت برنامه‌های مالیاتی و انتقالی دولت مورد نیاز است از قبیل گزارش‌های دستمزدی کارکنان به اداره تأمین اشتغال دولتی یا سوابق پرداخت به منتفع‌شوندگان از برنامه. بیشتر آنها از طریق همکاری داوطلبانه پاسخ‌دهندگان در پیمایش‌های آماری به دست می‌آید.

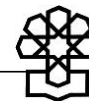
معیار بالای رفتار اخلاقی از سوی اداره آمار برای جلب همکاری ارائه‌دهندگان داده‌ها نقش مهمی دارد. بنابراین اعتماد هنگامی ایجاد می‌شود که ارائه‌دهندگان داده‌ها بتوانند روی قول اداره آمار اتکا کنند که اطلاعات درخواستی از آنها مهم و مشروع برای دولت است، به‌شيوه بی‌طرفانه و شایسته جمع‌آوری می‌شود و تنها برای مقاصد که آن اداره شرح داده است استفاده خواهد شد.

رویه‌های خصوصاً مرتبط برای اصل ۳	
۲. اختیار برای استقلال	۸. حمایت از محرمانه بودن
۷. احترام به رازداری و آزادی عمل	

اصل چهارم – استقلال از فشار سیاسی و سایر عوامل نفوذ بیرونی نامناسب

یک اداره آمار ملی باید از هنگام بسط، تولید و انتشار آمار از فشار سیاسی و سایر عوامل نفوذ بیرونی نامناسب مصون و مستقل باشد. دلیل وجودی یک اداره آمار این است که به‌عنوان منبع مورد وثوق اطلاعات عینی، مرتبط، دقیق و به‌موقع برای تصمیم‌گیران، تحلیل‌گران و سایرین (در داخل یا خارج از دولت) باشد تا به آنها کمک کند شرایط جاری را درک کنند، به مقایسه با گذشته بپردازند و برنامه‌ها برای آینده را هدایت کنند. یک اداره آمار باید سهم بودجه‌ای مخصوص به خود را از مجلس داشته باشد و به تخصیص‌ها از بودجه اداره یا اداره مادر خود که در معرض بازتخصیص قرار می‌گیرد وابسته نباشد. به‌علاوه، مفید خواهد بود که درصدی معین از بودجه یک ارگان دولتی برای اداره آمار آن کنار گذاشته شده باشد که نشان‌دهنده اهمیت وظیفه اداره آمار است.

رویه‌های خصوصاً مرتبط برای اصل ۴	
۱. مأموریت	۱۱. ارتقای حرفه‌ای کارکنان
۲. اختیار برای استقلال	۱۲. ارزیابی درونی و بیرونی
۱۰. برنامه پژوهشی	



بخش سوم - رویه‌های حاکم بر اداره آمار ملی

رویه ۱ - مأموریت به‌روشنی تعریف شده و به‌خوبی پذیرفته شده

درک روشنی از مأموریت یک اداره آمار، قلمرو برنامه‌های آن و اختیارات و مسئولیت‌های آن، اساس برنامه‌ریزی و ارزیابی برنامه‌های آن و حفظ اعتبار و استقلال از کنترل سیاسی است. برخی مأموریت‌های اداره به‌روشنی در مقررات تصریح شده است، سایر اداره‌ها تنها دارای اختیارات قانونی کلی هستند. گاهی الزامات خاص در قانون یا مقررات تعیین شده است.

مأموریت یک اداره باید شامل دستکم سه عنصر اصلی باشد: نخستین مسئولیت برای همه عناصر برنامه‌های آماری است: منابع داده‌ها، روش‌های اندازه‌گیری، روش‌های کارآی جمع‌آوری و پردازش داده‌ها و روش‌های مناسب تحلیل. دومین مسئولیت، ارزیابی، اجرا و مستندسازی روش‌ها و فرآیندهای جدیدی است که به نیازهای استفاده‌کنندگان برای آمارهای مرتبط، دقیق و به‌موقع درون محدودیت‌های بودجه بهتر خدمت می‌کند. سومین مسئولیت به شکل مراقبت از تضمین دسترسی برای استفاده آتی داده‌های اداره همراه با مستندات روش‌های مورد استفاده و کیفیت تخمین‌ها است.

مأموریت یک اداره آمار باید همچنین شامل مسئولیت اصلی در تعیین موضوعات و پرسش‌هایی باشد که بدان منظور داده‌ها را جمع‌آوری خواهد کرد با علم به اینکه مجلس نمایندگان و قوه مجریه به نحو مناسب در این حوزه اقتدار خود را اعمال می‌کند. در همه موارد، مأموریت یک اداره آمار باید بر اطلاعاتی متمرکز باشد که برای اهداف آماری استفاده می‌شود.

رویه ۲ - اختیار لازم برای حمایت از استقلال

حمایت از فشار سیاسی و سایر عوامل نفوذ بیرونی نامناسب بر جمع‌آوری، تولید و انتشار داده‌های اداره آمار مستلزم این است که اداره آمار اختیار لازم برای تصمیمات حرفه‌ای در جنبه‌های کلیدی کارش را دارد. تنها با چنین اختیاری است که یک اداره آمار اعتبار خود را برای بی‌طرفی و کیفیت در انجام مأموریت خود برای آگاهی دادن به سیاستگذاران و عموم انجام می‌دهد. درون محدوده‌های منابع بودجه‌ای، الزامات اداری، بازبینی دفتر مدیریت و بودجه آمریکا و دستورات مجلس نمایندگان، یک اداره آمار ملزم به این موارد است:

- اختیار گرفتن تصمیمات حرفه‌ای درباره قلمرو، محتوا و فراوانی داده‌های گردآوری شده، تحلیل و منتشر شده درون چارچوبی که قوانین اختیاردهنده اداره تعیین می‌کند.
- اختیار رئیس و کارکنان شایسته اداره آمار در به بحث گذاشتن آمارهای اداره با اعضای مجلس نمایندگان و تریبون‌های عمومی مناسب.
- اختیار گزینش و ارتقای کارکنان حرفه‌ای، فنی و عملیاتی.

- اختیار کنترل سیستم‌های فناوری اطلاعات برای حفظ مطمئن یکپارچگی و محرمانه بودن سوابق فردی و تولید دقیق و به‌موقع آمار کلیدی.
- اختیار انتشار اطلاعات آماری، شامل انتشار همراه با گزارش مطبوعاتی و مستندات.

رویه ۳- استفاده از منابع چندگانه داده‌ای برای آمارهایی که نیازهای استفاده‌کننده را تأمین می‌کند

ادارات و برنامه‌های آمار ملی نمی‌تواند ایستا باشد. ارائه اطلاعاتی که ارتباطی پیوسته با نیازها و موارد استفاده عمومی و سیاستگذاری داشته باشد به‌طور منظم با طیف گسترده‌ای از استفاده‌کنندگان در ارتباط باشد تا نیازهای نوپدید را شناسایی کرده و به‌دنبال روش‌هایی برای توسعه اطلاعات جدید باشد که می‌تواند اهداف گسترده‌ای را پوشش دهد. برای بهبود کیفیت و به‌موقع بودن محصولات خود، باید از پیشرفت‌های روشن‌شناسی و فناوریانه آگاه باشد و برای اجرای رویه‌های جدید در زمان مناسب آماده باشد. ادارات آمار همچنین باید پیوسته در جستجوی راه‌هایی باشند تا عملیات خود را کارآتر و کم‌هزینه‌تر سازند. آماده شدن برای آینده مستلزم این است که ادارات آمار به شکل دوره‌ای توجیه، قلمرو و دفعات سری‌های داده موجود را ارزیابی کرده یا سری‌های داده طبق نیاز تعدیل کنند. به‌دلیل ماهیت غیرمتمرکز نظام آماری ملی، نوآوری اغلب مستلزم تشریک مساعی بین ادارات گوناگون و تمایل به اجرای انواع تلاش‌های جمعی داده‌ای برای پاسخ به نیازهای متفاوت است.

رویه ۴- شفافیت درباره منابع و محدودیت‌های داده‌های ارائه‌شده

اداره آمار باید درباره قدرت و محدودیت داده‌های آن شفاف عمل کند، مراقبت بیشتری داشته باشد تا درک و تبیین کند چگونه آمارش دقت کافی ندارد درحالی که سعی می‌کند تا داده‌های دقیقی تولید کند. متاداده (فراداده) یا «داده‌ها درباره داده‌ها» یک عنصر حیاتی از انتشار و اصلاح داده‌ها هستند. همه داده‌ها دارای میزانی نا اطمینانی و خطا هستند که به‌معنای غلط بودن داده‌ها نیست، بلکه لازم است این داده‌ها را با درک محدودیت‌های‌شان استفاده کرد.

شفافیت مستلزم این است که انتشار داده‌ها از یک برنامه آماری، توصیف کاملی از هدف برنامه را نیز شامل شود؛ روش‌ها و فروض مورد استفاده برای جمع‌آوری، پردازش و تخمین داده‌ها؛ آنچه درباره کیفیت و مرتبط بودن داده‌ها می‌دانیم و نمی‌دانیم؛ اطلاعات کافی برای تخمین تغییرپذیری و سایر خطاها در داده‌ها؛ روش‌های تجزیه و تحلیل مناسب که تغییرپذیری و سایر منابع خطا را در نظر می‌گیرد؛ و نتایج تحقیق در روش‌ها و داده‌ها. شفافیت همچنین یعنی اداره آمار باید توصیف کند چگونه تصمیمات درباره روش‌ها و رویه‌ها برای برنامه جمع‌آوری داده‌ها گرفته می‌شود و دسترسی آسان به نتایج تحقیق



که به چنین تصمیماتی می‌انجامد را فراهم سازد. چنین شفافیتی برای اعتبارمندی از دید استفاده‌کنندگان داده‌ها و اعتماد به ارائه‌دهندگان داده‌ها ضروری است.

رویه ۵ - انتشار گسترده داده‌ها

اداره آمار باید تلاش مداومی برای انتشار تا حد ممکن گسترده از داده‌هایی که گردآوری می‌کند در سازگاری با تعهد به محافظت از محرمانه بودن به عمل آورد. داده‌ها باید در قالب‌هایی قابل دسترس و همراه با مستندات روشن و کامل منتشر شود. انتشار باید به‌موقع باشد و اطلاعات برای همه استفاده‌کنندگان قابل دسترس باشد. ادارات آماری باید سیاست‌ها و رویه‌هایی به‌کارگیرند که داده‌ها اصلاح‌پذیر بوده، کاملاً مستند باشد و برای استفاده در سال‌های آتی قابل دسترس باشد.

یک برنامه انتشار کارآمد شامل طیف گسترده عناصر زیر است:

- وجود خط‌مشی انتشارات که برنامه جمع‌آوری داده‌ها، انواع گزارش‌ها و سایر داده‌های منتشره در دسترس، قالب‌های مورد استفاده، مخاطب مدنظر و تعداد دفعات انتشار را توصیف کند.
- انواع کانال‌های انتشار اطلاعات درباره در دسترس بودن داده‌ها و انتشار آتی را عرضه کند.
- انتشار عمومی داده‌ها باید در قالب‌های گوناگون باشد به‌طوری که اطلاعات برای استفاده‌کنندگان با مهارت‌ها و نیازهای متفاوت قابل استفاده باشد.
- برای داده‌هایی که امکان در دسترس بودن عمومی فراهم نیست ادارات آمار باید دسترسی برای اهداف پژوهشی و سایر اهداف آماری را به شیوه‌های محدودشده از نظر محرمانه بودن فراهم سازند.
- همه داده‌های منتشره باید با مستندات دقیق و کامل شامل مطالب تفصیلی برای کمک به تفسیر مناسب استفاده‌کنندگان همراه باشد.

رویه ۶ - همکاری با استفاده‌کنندگان داده‌ها

اداره آمار درون محدوده‌های رویه‌های محرمانه بودن، باید برای امکان حداکثر دسترسی به داده‌های خود بر مبنای برابر به همه تلاش کند. امکان دسترسی به داده‌ها برای طیف گسترده استفاده‌ها، شامل تحلیل ثانویه توسط پژوهشگران بیرونی، افزایش بازده سرمایه‌گذاری در جمع‌آوری داده‌ها فراهم شود. تضمین دسترسی برابر مستلزم خودداری از انتشار محصولات داده‌های استاندارد به هر استفاده‌کننده است پیش از اینکه برای همه استفاده‌کنندگان منتشر شود. به‌علاوه، اداراتی که جداول ویژه‌ای از داده‌های خود را به درخواست‌های با پرداخت هزینه تهیه می‌کنند باید چنین جداولی را روی وب‌سایت خود معرفی کنند و آنها را در دسترس سایر استفاده‌کنندگان با هزینه بازتولید قرار دهند.

پژوهشگران و سایر استفاده‌کنندگان غالباً درخواست داده‌ها از ادارات آمار برای اهداف خاص می‌کنند. ادارات باید مطالب راهنما را روی وبسایت‌های خود برای کمک به استفاده‌کنندگان قرار دهند تا شیوه تماس با کارکنان و کمک برای دسترسی و درک داده‌های مرتبط مشخص گردد.

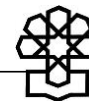
رویه ۷ - احترام به رازداری و آزادی عمل ارائه‌دهندگان داده‌ها

اداره آمار برای حفظ رابطه احترام و اعتماد با مشارکت‌کنندگان در پیمایش و سایر ارائه‌دهندگان داده‌ها، باید به‌خصوصی بودن آنها احترام بگذارد. یک جنبه از این رویه، حداقل کردن بار مالی تحمیلی بر آنها است. یک اداره آمار باید همچنین به آزادی عمل پاسخ‌دهندگان احترام گذاشته و آن را ارتقا دهد - به معنای توانایی پاسخ‌دهندگان در گرفتن تصمیمات آگاهانه - هنگامی که از آنها درخواست می‌شود تا در برنامه داوطلبانه جمع‌آوری داده‌ها مشارکت کنند. اداره آمار حتی هنگام جمع‌آوری اجباری داده‌ها، از قبیل سرشماری ده ساله و اقتصادی، باید به پاسخ‌دهندگان خود احترام بگذارد مثلاً با دادن اطلاعات تا حد ممکن بیشتر به آنها درباره دلایل جمع‌آوری این آمار و چگونگی تسهیل در امکان پاسخ‌دهی آنها. اصول و رویه‌های احترام نه‌تنها در مورد افراد به‌کار می‌رود که درخواست شرکت در پیمایش می‌شود، بلکه همچنین برای نمایندگان سازمان‌ها (فعالان اقتصادی، دولت‌های ایالتی و محلی) نیز به‌کار می‌رود تا در پیمایش شرکت کنند و نیز برای کارکنان بایگانی داده‌های قبلاً جمع‌آوری شده، مانند سوابق اداری، که داده‌های خود را برای اهداف آماری در اختیار بگذارند.

سیاست‌های روشن و رویه‌های کارآمد برای احترام گذاشتن به رازداری و ارتقای آزادی عمل برای حفظ کیفیت و جامعیت داده‌هایی که ادارات آمار به سیاستگذاران و عموم ارائه می‌دهند ضروری است. بخشی از چالش ادارات آمار بسط و توسعه ابزارهای کارآمد اطلاع‌رسانی نه‌تنها رویه‌ها و سیاست‌های حمایت از رازداری اداره آمار، بلکه همچنین اهمیت جمع‌آوری داده‌ها برای منافع عامه است.

رویه ۸ - حمایت از محرمانه بودن اطلاعات ارائه‌دهندگان داده‌ها

برای کسب احترام و اعتماد پاسخ‌دهندگان فردی و سایر ارائه‌دهندگان داده‌ها، از قبیل صاحبان کسب‌وکار و سایر ادارات دولتی، یک اداره آمار باید قادر به دادن وعده معتبر درباره محرمانه بودن اطلاعاتی باشد که برای اهداف آماری جمع‌آوری می‌شود. ارائه‌دهندگان باید اعتماد پیدا کنند داده‌هایی که با اداره آمار به اشتراک می‌گذارند برای هیچ‌گونه هدف اداری، تنظیم‌گری، قانونی یا سایر روال‌های هدفمند که به افراد یا سازمان‌ها زانی وارد می‌کند استفاده نخواهد شد. همچنین از سوی هیچ شخص غیرمجاز در داخل یا خارج از اداره آمار امکان هک یا نفوذ وجود ندارد.



وعده معتبر محرمانه نگهداشتن پاسخ‌های فردی یا سازمانی برای تشویق به نرخ پاسخ‌دهی بالا و دقت پاسخ‌ها از شرکت کنندگان پیمایش بسیار ضروری دیده می‌شود. همچنین اگر هر شرکت از محرمانه بودن نتایج مطمئن باشد، افشای اطلاعات قابل شناسایی درباره آنها، اصل احترام به اشخاص را نقض می‌کند حتی اگر این اطلاعات حساس نباشد و به هیچ زیان اجتماعی، اقتصادی، حقوقی و غیر آن منجر نشود. درباره داده‌های اداری حساس که از سایر ادارات دولتی به دست می‌آید، باید وعده معتبر محرمانه بودن در یک تفاهمنامه به درستی تدوین شده یا سایر اسناد معتبر گنجانده شده باشد.

رویه ۹ - تعهد به کیفیت و استانداردهای حرفه‌ای

یک اداره آمار باید طیف گسترده‌ای از اقدامات را انجام دهد تا از کیفیت محصولات و رویه‌های خود اطمینان حاصل کند:

- گسترش تخصص کارکنان در حوزه‌های مرتبط با مأموریت اداره، در نظریه و عمل آماری و در جمع‌آوری، پردازش، تجزیه و تحلیل و فنون انتشار داده‌ها،
 - به‌روز بودن و استفاده از نظریه آماری مدرن و رویه آماری و محاسباتی سالم در همه امور فنی،
 - انتشار و اجرای معیارهای کیفیت رسمی،
 - حفظ برنامه‌های تضمین کیفیت برای بهبود کیفیت داده‌ها و فرآیند گردآوری، ویرایش و تجزیه و تحلیل داده‌ها،
 - ارتقای درک نسبت به اعتبار و دقت داده‌های اداره و انتقال سنج‌های حاصله کیفیت (هم عدم قطعیت و اریب) به شیوه‌های قابل درک برای استفاده‌کنندگان،
 - مستندسازی مفاهیم، تعاریف و روش‌های جمع‌آوری داده‌ها و به بحث گذاشتن منابع احتمال خطا در انتشار داده‌ها به عموم،
 - گسترش روابط پیوسته با سازمان‌های حرفه‌ای مناسب در آمار و حوزه‌های مرتبط.
- بهترین تضمین داده‌های با کیفیت وجود یک کادر حرفه‌ای قوی کارشناسان در حوزه‌های اصلی تحت پوشش برنامه اداره آمار را شامل می‌شود، کارشناسان در روش‌ها و فنون آماری و کارشناسان جمع‌آوری، پردازش و سایر عملیات بر روی داده‌ها.
- یک اداره آمار کارآمد همچنین نسبت به تغییرات اجتماعی و اقتصادی حساس است به نحوی که در صورت لزوم مفاهیم و روش‌های مورد استفاده خود در مجموعه داده‌های خاص را تغییر می‌دهد. نیاز به تغییر اغلب در تضاد با نیاز به مقایسه‌پذیری با سری داده‌های گذشته است که احتمال می‌رود با چنین ملاحظه‌ای نسبت به هرگونه پیشنهاد تغییر مقاومت شود. هر اداره آمار مسئولیت مدیریت این تضاد را

(از طریق تولید سری‌های مرتبط‌تر یا بازنگری در سری‌های آماری موجود برای بهبود کیفیت) برعهده دارد، درحالی که اطلاعات مربوط به مقایسه سری‌های قدیم و جدید را نیز عرضه می‌دارد.

رویه ۱۰ - برنامه پژوهشی فعال

هر اداره آمار باید یک برنامه پژوهشی مرتبط با فعالیت‌های خود داشته باشد. چون که یک اداره کوچک آمار توان پرداخت هزینه برنامه پژوهشی مناسب را ندارد. ادارات مختلف آمار باید با هم همکاری داشته و نتایج و روش‌های پژوهشی را تقسیم کنند. دستکم دو مؤلفه در هر برنامه پژوهشی یک اداره آمار باید وجود داشته باشد:

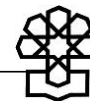
۱. پژوهش در موضوعات اساسی که بدان منظور آن اداره اقدام به جمع‌آوری داده می‌کند و مراقبت برای اینکه موضع‌گیری سیاسی نداشته باشد.
۲. پژوهش برای ارزیابی و بهبود روش‌های آماری و رویه‌های عملیاتی از قبیل جریان پردازش داده‌ها. به‌علاوه، پژوهش‌هایی باید بشود تا روشن شود چگونه اطلاعات یک اداره هم در درون و بیرون از دولت، برای تحلیل سیاستی، تصمیم‌گیری و درک عمومی استفاده می‌شود.

رویه ۱۱ - ارتقای حرفه‌ای کارکنان

اداره آمار باید اقدام به استخدام، ارتقا و حمایت از کادر حرفه‌ای کند که متعهد به بالاترین استانداردهای کار باکیفیت، رویه حرفه‌ای و اخلاق کاری هستند. هر اداره آمار برای حفظ و ارتقای کادر خود نیاز به استخدام افراد با صلاحیت دارای مهارت‌های مرتبط برای کارآ و کارآمد شامل کارشناسان متخصص در حوزه‌های مربوط به مأموریت خود (شامل جمعیت‌نگاران، اقتصاددانان)، روش‌شناسان آماری که در جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها تخصص دارند و سایر کارکنان با مهارت (مانند کارشناسان رایانه). داشتن کارکنان داخلی به حد کافی که انواع تخصص‌های مورد نیاز را داشته باشند به اندازه داشتن منابع بودجه‌ای کافی ضروری است تا که یک اداره آمار بتواند مأموریت خویش را به سرانجام برساند.

رویه ۱۲ - برنامه ارزیابی درونی و بیرونی قوی

ادارات آمار باید ارزیابی‌های منظم و دائمی از برنامه‌های آماری اصلی و مجموعه کلی از برنامه‌های خود داشته باشند. آنها باید ملاحظه کنند چگونه داده‌های مرتبط، دقیق و به‌موقع در کارآمدترین شیوه ممکن تولید شوند و اینکه آیا روش‌هایی برای بهبود اثربخشی هزینه‌ها با ترکیب داده‌های منابع مختلف وجود دارد یا خیر؟ بازنگری در مجموعه فعالیت‌های اداره آمار باید روش‌هایی برای کاهش دوباره‌کاری، پُر کردن شکاف‌ها و تعدیل اولویت‌ها ملاحظه شود به‌طوری که فعالیت کلی آن تا حد امکان به نیازهای



اطلاعاتی سیاستگذاران و عموم مردم مرتبط باشد. چنین ارزیابی‌هایی باید شامل بازبینی‌های درونی از کارکنان و بازبینی‌های بیرونی از گروه‌های مستقل باشد.

رویه ۱۳ - هماهنگی و تشریک مساعی با سایر ادارات آمار

نظام آماری ملی شامل ادارات بسیاری در وزارتخانه‌های مختلف است که هر کدام مأموریت خاص خود و تمرکز بر موضوعات معینی هستند. باین‌حال این ادارات دارای منفعت مشترک در خدمات به نیازهای مردم با تولید اطلاعات معتبر، مرتبط، دقیق و به‌موقع هستند که به‌نحو کارآمد و عادلانه‌ای تا حد امکان جمع‌آوری می‌شوند. همچنین اطلاعات مورد نیاز اغلب حوزه‌های مأموریتی بیش از یک اداره آمار را دربرمی‌گیرد: برای مثال هر دو اداره آمار کار و مرکز ملی آمار تحصیلی، برنامه‌هایی دارند که به نتایج تحصیلی و شغلی جامعه مربوط است. در نتیجه ادارات آمار نباید فعالیت‌های خود را در انزوا انجام دهند و این کار را هم نمی‌کنند. یک اداره آمار کارآمد به‌دنبال فرصت‌هایی می‌گردد تا پژوهش‌ها و سایر فعالیت‌های خود را در تشریک مساعی با سایر ادارات آماری انجام دهد تا که ارزش اطلاعات خود و کل سیستم را افزایش دهد. چنین همکاری‌های مشترک برای ادارات آمار کوچک‌تر با منابع محدود و به همین اندازه مهم برای ادارات بزرگ‌تر ضروری است تا که از وجود نوآوری‌های مفید در خارج از اداره خود غافل نباشند.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۵۹۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی نظام آماری کشور ۱. اصول و رویه‌های حاکم بر اداره آمار

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)

ترجمه: جعفر خیرخواهان

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. اداره آمار

۲. نظام آماری



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۹/۱۸