

آسیب‌شناسی نظام آماری کشور

۴. توصیه‌های سازمان ملل درباره نظام آماری

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۶۶۱۵
مهرماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده	۱
۱	مقدمه	۱
۲	۱- اصول بنیادین سازمان‌های آماری	۲
۲	۱-۱- اصل اول - استقلال	۲
۳	۱-۲- اصل دوم - مرتبط بودن	۳
۳	۱-۳- اصل سوم - کیفیت و اعتبار آمارها	۳
۴	۱-۴- اصل چهارم - سیاست پاسخگویی	۴
۴	۲- نظام آماری	۴
۴	۲-۱- ساختار نظام آماری	۴
۶	۲-۲- ابزارهای هماهنگی در نظام آماری	۶
۸	۲-۳- رئیس نهاد آماری	۸
۱۰	۲-۴- شورای ملی آمار	۱۰
۱۴	۲-۵- نحوه تأمین منابع مالی نظام آماری	۱۴
۱۴	۲-۶- نیازهای آماری	۱۴
۱۴	۲-۷- اصول بنیادین آمارهای رسمی	۱۴
۱۶	۳- خلاصه و جمع‌بندی توصیه‌های سازمان ملل	۱۶
۱۶	۳-۱- اصول سازمان‌های آماری	۱۶
۱۷	۳-۲- ساختار نظام آماری	۱۷
۱۸	۳-۳- ابزارهای هماهنگی در نظام آماری	۱۸
۱۸	۳-۴- رئیس نظام آماری	۱۸
۱۹	۳-۵- شورای آمار	۱۹
۲۰	۳-۶- تأمین مالی نظام آماری	۲۰
۲۰	منابع و مأخذ	۲۰



آسیب‌شناسی نظام آماری کشور ۴. توصیه‌های سازمان ملل درباره نظام آماری

چکیده

در ادامه سلسله گزارش‌های آسیب‌شناسی نظام آماری ایران، این گزارش بر توصیه‌های سازمان ملل برای نظام‌های آماری تمرکز دارد. در این زمینه توصیه‌های سازمان ملل درباره اصول اساسی نظام‌های آماری، ساختار مناسب نظام‌های آماری، سازوکارهای هماهنگی در نظام‌های آماری، مدیریت نظام‌های آماری، تأمین مالی نظام‌های آماری، اصول آمارهای رسمی و... به جزئیات در متن گزارش و به طور خلاصه در جمع‌بندی گزارش ارائه شده است.

مقدمه

پس از تأسیس کمیسیون آمار سازمان ملل متحد در سال ۱۹۴۷، اولین سمینار بین‌المللی در زمینه سازمان‌های آماری در سال ۱۹۵۲ به میزبانی سازمان ملل متحد در شهر اوتاواي کشور کانادا برگزار شد و دو سال بعد یعنی در سال ۱۹۵۴ سازمان ملل متحد اولین کتاب راهنمای سازمان‌های آماری را منتشر کرد. ویرایش دوم این کتاب مهم در سال ۱۹۸۰ و سومین ویرایش آن در سال ۲۰۰۳ منتشر شد و چهارمین و آخرین ویرایش آن در نظر است که توسط سازمان ملل متحد در فاصله سال‌های ۲۰۱۹ - ۲۰۱۸ تدوین و منتشر شود.

در این کتاب که به‌عنوان مرجع اصول و ارکان نظام آماری کشورها محسوب می‌شود، توصیه‌های ارزنده‌ای صورت گرفته است که در این گزارش چکیده مهم‌ترین آنها ارائه می‌شود. توصیه‌های مذکور تقریباً تمام ابعاد ارکان نظام‌های آماری شامل اصول اساسی نظام‌های آماری، ساختار مناسب نظام‌های آماری، مکانیسم‌های هماهنگی در نظام‌های آماری، مدیریت نظام‌های آماری، تأمین مالی نظام‌های آماری و... را دربرمی‌گیرد. پیش از این نیز مرکز پژوهش‌های مجلس گزارشی با عنوان «اصول و رویه‌های حاکم بر اداره آمار»^۱ در قالب ترجمه منتشر کرده که تمرکز اصلی آن بر اداره سازمان آماری است. مطالعه حاضر هدفی فراتر از آن دارد و به اصول حاکم بر کلیت نظام آماری که سازمان‌های آمار جزئی از آن است می‌پردازد.

1. <http://rc.majlis.ir/fa/report/show/1039189>

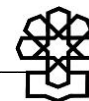
۱. اصول بنیادین سازمان‌های آماری

سازمان‌های آماری تأسیس و ایجاد می‌شوند تا اطلاعاتی را برای بخش عمومی، دولت و جوامع بازرگانی، اجتماعی و محیط زیست تهیه کنند. این اطلاعات برای توسعه حوزه‌های فوق اساسی هستند. علاوه بر آن این اطلاعات برای بسط دانش و تجارت بین کشورها و مردم جهان مورد نیازند. کیفیت آمارهای رسمی به میزان زیادی وابسته به همکاری شهروندان، بنگاه‌های اقتصادی و سایر پاسخگویان در تهیه اطلاعات مناسب و صحیح برای مراکز آماری است. با هدف اینکه بخش عمومی و جامعه به آمارهای رسمی اعتماد کنند، مراکز آماری بایستی مجموعه‌ای از اصول و ارزش‌های اساسی را دارا باشند تا اعتماد عمومی را جلب کنند. این اصول چهارگانه مهم به شرح ذیل است:

۱-۱. اصل اول - استقلال^۱

سازمان‌های آماری بایستی فعالیت‌های جمع‌آوری و تحلیل و انتشار نتایج آمارگیری‌ها را، نه براساس اهداف سیاسی، بلکه براساس اهداف قانونی، اداری و اجرایی انجام دهند. سازمان آماری مستقل از ویژگی‌های زیر برخوردار است:

- اختیار اتخاذ تصمیمات حرفه‌ای در سطح قلمرو، محتوا و فراوانی در مراحل تدوین، تحلیل و انتشار وجود داشته باشد.
- اختیار انتخاب و ارتقای کارکنان حرفه‌ای، فنی و عملیاتی را داشته باشد.
- اختیار انتشار اطلاعات آماری بدون نیاز به اخذ اجازه از سایر نهادهای رسمی برای سازمان آماری به‌طور رسمی شناسایی و اعلام شده باشد.
- رئیس نظام آماری و کارشناسان فن آماری اختیار صحبت کردن در مورد آمارهای سازمان را قبل از دولت و دستگاه‌های عمومی داشته باشند.
- آزادی عمل لازم را در تدوین، تحلیل، انتشار اطلاعات و شاخص‌های آماری اقتصادی و غیراقتصادی، بدون دخالت اهداف سیاسی، داشته باشند.
- حمایت از محرمانگی اطلاعات فردی پاسخگویان را اعمال نماید.
- صدمه احتمالی به پاسخگویان آماری را به حداقل برساند.
- از سازگاری اطلاعات در سطوح جغرافیایی، بازه زمانی، دقت اندازه‌گیری و کاهش خطاهای آماری ایجاد اطمینان نماید.
- در زمینه رعایت جدول زمانی تولید و انتشار به‌نحوی که نیازهای کاربران به‌طور مناسبی پاسخ داده شود، اطمینان حاصل نماید.



- برای استفاده‌کنندگان اطلاعات آماری در جهت تأمین نیازهای آنها برای تصمیم‌گیری و تحلیل اطمینان لازم را فراهم نماید.

- در زمینه اینکه واقعیت‌های آماری از امور سیاسی مستقل هستند اعتبار و اطمینان لازم را ایجاد کند.

۲-۱. اصل دوم - مرتبط بودن^۱

سازمان‌های آماری باید به‌طور مستمر سیستم‌های اطلاعاتی خود را به‌منظور تولید اطلاعات درست، بهنگام و مرتبط برای پاسخ به تغییرات و نیازمندی‌های سیاست عمومی کشور توسعه دهند. در این رابطه دو موضوع دارای اهمیت است: اول، تشخیص به‌موقع نیاز آماری متناسب با شرایط جدید یا سیاست‌های جدید مورد نظر سیاستگذاران و دوم، تطبیق نظام آماری با نیازهای آماری جدید که می‌تواند نیازمند ایجاد مکانیسم تولید آمار جدید یا تعدیل و تکمیل آمارهای قبلی باشد. در هر دو مورد مشکلات قابل توجهی وجود دارد. به‌خصوص آنکه رعایت این اصل مستلزم انعطاف‌پذیری نظام آماری است که به‌طور کلی در همه سیستم‌ها کار آسانی نیست. برای رعایت این اصل توصیه‌های زیر توسط سازمان ملل ارائه شده است:

- اتخاذ تدابیر که در سطح کلی اجازه تغییرات کوچک در سیاست‌های نهاد آماری (در راستای تطبیق با نیازهای آماری جدید) را می‌دهد.

- فراهم‌سازی ظرفیت‌های اضافی و مخصوص حالت فوق‌العاده که رسیدگی به موضوعات پیش‌بینی نشده بدون ایجاد اختلال در فرایند معمول نهاد آماری را مقدور سازد.

- اعمال سیاست‌های توسعه منابع انسانی به‌نحوی که با سطح بالایی از بهره‌وری کارکنان واحدهای آماری در راستای سیاست‌های جدید قابل انطباق یا قابل انتقال باشند.

۳-۱. اصل سوم - کیفیت و اعتبار آمارها^۲

نتایج حاصل از فعالیت‌های آماری یک سازمان آماری بایستی قابل باور باشد. این موضوع نشان می‌دهد که چرا سازمان‌های آماری بایستی به‌سختی کار کنند تا محصولاتشان قابل اعتبار و باور برای استفاده‌کنندگان آنها باشد. در این راستا:

- سازمان‌های آماری بایستی با رعایت استانداردهای جمع‌آوری آمارها و روش‌ها و فرایندهای آن نتایج آماری را ارائه نمایند. به‌عبارت دیگر کارکنان سازمان‌های آماری ارتقای کیفیت نتایج آماری را هم در مرحله جمع‌آوری و هم در سایر مراحل همواره بایستی مورد توجه داشته باشند.

- در زنجیره تولید آمارهای سازمان‌های آماری، باید همه مراحل و فرایندهای تولید آمار در پوشش کنترل کیفیت تولید آمار قرار گیرد.

1. Relevance
2. Credibility

- اعتبار آمارها وقتی بیشتر می‌شود که آمارشناسان سازمان‌های آماری شرایطی را فراهم کنند تا پاسخگویان پرسشنامه‌های آماری جواب‌های بهتری را برای سؤالات آماری ارائه کنند تا انواع خطاهای پرسش و پاسخ در آن به حداقل برسد.

- منظور از بهترین شرایط برای جواب دادن به سؤالات آماری، یعنی اینکه پاسخگویان بدون ترس و نگرانی و با حفظ محرمانگی عدم استفاده فردی از آمارها، اطلاعات مورد نیاز را در اختیار پرسشگران سازمان آماری قرار دهند.

۴-۱. اصل چهارم - سیاست پاسخگویی^۱

اصل چهارم به اتخاذ سیاست‌های مناسب برای جلب همکاری پاسخ‌دهندگان به طرح‌های آماری مربوط است. تحقق این اصل از چهار طریق استفاده از ابزارهای قانونی برای الزام پاسخگویان، استفاده از روش‌های اخلاقی و ایجاد انگیزه، دادن اطمینان خاطر به عدم سوءاستفاده از پاسخ‌ها و حفظ محرمانگی آن و ارائه انواع مشوق‌ها ممکن است.

حفظ محرمانگی آمارها معمولاً مهم‌ترین نگرانی پاسخ‌دهندگان است. در این راستا مراکز آماری و نیز قوانین و مقررات مرتبط با آمارگیری باید شرایط لازم برای حفظ محرمانگی و آسودگی خاطر پاسخ‌دهندگان را فراهم کنند.

دادن مجوز قانونی به مراکز آماری برای اخذ اطلاعات از شهروندان در کنار الزام قانونی آنها به پاسخگویی که می‌تواند به معنای اعمال برخی مجازات‌ها در صورت عدم رعایت آن باشد، در این زمینه بسیار کلیدی است. وجود یک دفتر مختص ارتباط با پاسخگویان نیز که به‌طور تخصصی در این زمینه فعالیت می‌کند، می‌تواند برای تحقق اصل پاسخگویی سودمند باشد.

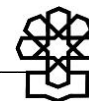
۲. نظام آماری

در مورد نظام آماری موضوعاتی نظیر ساختار نظام آماری، نحوه هماهنگی در نظام آماری، رئیس نظام آماری، شورای آمار و قانون دارای اهمیت است که در ادامه به ترتیب به آنها پرداخته می‌شود.

۲-۱. ساختار نظام آماری

در هندبوک سازمان ملل، نظام‌های آماری به دو دسته کلی نظام‌های آماری متمرکز^۲ و نظام‌های

1. Respondent Policy
2. Single Institutions (Centralized)



آماري غيرمتمركز^۱ تقسيم‌بندي شده است.

الف) نظام آماري متمركز

در هندبوک ۱۹۸۰ سازمان ملل، نظام آماري متمركز به‌صورت زير تعريف شده است: «يك نظام آماري متمركز است اگر مديريت و اجراي برنامه‌هاي آماري صرفاً با مسئوليت يك واحد دولتي مستقل تحت هدايت رئيس نظام آماري باشد. متمركز نظام آماري منافاتي با فعاليت كاركنان در دفاتر و نمايندگي‌ها در نقاط مختلف جغرافيايي ندارد كه وظائف مشخص دارند و زيرمجموعه و تحت مديريت نهاد مركزي محسوب مي‌شوند».

در هندبوک ۲۰۰۳ با ارجاع به هندبوک‌هاي ۱۹۵۴ و ۱۹۸۰ مزيت‌هاي زير براي نظام آماري متمركز برشمرده شده است:

- متمركز نيروي انساني كمياب و تخصصي در يك متمركز،
- هماهنگي برنامه‌ها در يك دفتر،
- متمركز تجهيزات كمياب و آشنائي با نحوه عمل آنها،
- تشخيص آسان نهاد مسئول تضمين كيفيت، بي‌طرفي و استقلال از فشارهاي سياسي،
- دسترسي آسان و كاراي كاربران به اقلام آماري متنوع مطمئن از يك منبع واحد،
- همكاري آسان‌تر پاسخ‌دهندگان طرح‌هاي آماري با يك نهاد مشخص و عدم موازي‌كاري در اين زمينه،
- تهيه راحت‌تر آمارهاي سفارشي تركيبی مورد نياز كاربران،
- اطمينان بيشتر از رعايت اصل محرمانگي،
- اطمينان بيشتر از سازگاري آمارها (در زمينه تهيه آمارهايي كه مرتبط با حوزه‌هاي مختلف آماري است).

ب) نظام آماري غيرمتمركز

سازمان ملل در هندبوک سال ۲۰۰۳ خود، نظام‌هاي آماري غيرمتمركز را به سه دسته زير تقسيم‌بندي کرده است:

- نظام آماري غيرمتمركز از نظر موضوعي با يك نهاد هماهنگ‌كننده،
 - نظام آماري غيرمتمركز از نظر موضوعي بدون وجود كنترل مركزي يا هماهنگي،
 - نظام آماري غيرمتمركز از نظر موضوعي با يك سطح حداقلي از كنترل و هماهنگي.
- از ميان نظام‌هاي آماري غيرمتمركز فوق، سازمان ملل بيان مي‌كند نوع اول را توصيه نمي‌كند و نوع سوم را به دليل آنكه در واقعيت امكان اجرايي ندارد ناكارا تلقي مي‌كند و حالت دوم را توصيه مي‌نمايد.
- مهم‌ترين مزيت نظام‌هاي آماري غيرمتمركز سطح بالاي مرتبط بودن به دليل نزديكي واحدهاي

1. More Than One Institution (Decentralized)

آماري به سياستگذار است. علاوه بر اين استفاده حداکثري و بهينه از آمارهاي اداري و ثبتي و ايجاد پيوند ميان نظام آماري و دولت الکترونيک از ديگر مزايای اين نوع نظام آماري است. با اين حال، مشکل هماهنگي همواره به عنوان يکي از مشکلات نظام آماري مطرح مي‌باشد.

۲-۲. ابزارهاي هماهنگي در نظام آماري

هماهنگي در ميان اجزاي نظام آماري امري کليدي در ميزان موفقيت آن در تحقق اهداف نظام آماري است. اين موضوع دست کم از نظر موارد زير اهميت دارد:

- قابليت مقايسه آمارها، سازگاري و يکسان سازي تعريف، مفاهيم، طبقه بندي‌ها و قالبهاي آماري،
 - ممانعت از موازي کاري و مراجعات مکرر غير لازم به پاسخ دهندگان،
 - ارتقاي وجهه و اعتبار آمارهاي رسمي و ارکان نظام آماري،
 - حمايت بهتر از منافع ملي در سطح بين المللي از طريق ايجاد هماهنگي در سياستهاي خارجي.
- مهم ترين ابزارهاي هماهنگي در نظام آماري به شرح زير بيان شده است:

الف) مشوقها

براي تعيين مشوقهاي لازم براي هماهنگي ميان واحدهاي آماري ابتدا لازم است دلايل عدم تعهد واحدهاي آماري به هماهنگي با ساير واحدها شناسايي شود:

- ارائه آمار دقيق و بهنگام در سطح يک دستگاه اجرايي (و بدون نياز به هماهنگي با ساير دستگاهها) آسان تر است.

- وجود اين باور در واحدهاي آماري دستگاههاي اجرايي که نهاد مرکزي آمار مهارت و دانش مورد نياز آنها را در اختيارشان قرار نمي‌دهد يا اساساً توان آن را ندارد.

- وجود اين باور که اساساً امور آماري دستگاه اجرايي يک موضوع مستقل از فرايند معمول دستگاه است و بهتر است به پيمانکار واگذار شود. واضح است که پيمانکار هم تنها خود را متعهد به دستگاه اجرايي مي‌داند نه نظام آماري.

- وجود اين باور در ميان دستگاههاي اجرايي که در بسياري از موارد تبادل اطلاعات ميان دستگاهها ممنوعيت قانوني دارد و هزينههاي تلاش براي اصلاح قانون هم از منافع تبادل اطلاعات بيشتر است.

سازمان ملل برخي مشوقهاي مفيد براي مشارکت در فرايند هماهنگي را به شرح زير بيان کرده است:

- تبادل اطلاعاتي که منجر به ارتقاي توان آماري دستگاه اجرايي مي‌شود. به عنوان مثال در اختيار

قرار دادن برخي مواردی که برای همه دستگاهها اهميت دارد نظير طبقه بندي‌ها و استانداردها و...



- فراهم‌سازی دسترسی به نیروهای آماری تخصصی مکمل نیروی آماری متخصص شاغل در دستگاه‌های اجرایی،
- فراهم‌سازی داده‌هایی که به‌طور عمومی مورد استفاده دستگاه‌های اجرایی است نظیر داده‌های سرشماری نفوس و مسکن و...،
- مرتبط کردن همکاری در فعالیت‌های مشترک آماری به مساعدت‌های بودجه‌ای.

ب) تدبیر برخی سازوکارها

- مهم‌ترین سازوکارهای اجرایی برای هماهنگی در توصیه‌های سازمان ملل به شرح زیر است:
 - الزام به رعایت تعاریف و مفاهیم مشترک،
 - برخی کنترل‌ها روی آمارگیری: از جمله مقید کردن آمارگیری‌ها به اخذ مجوز از نهاد مرکزی آمار مشروط به اینکه نهاد مرکزی نقش تسهیل‌کننده داشته باشد،
 - اعمال برخی کنترل‌های بودجه‌ای،
 - تشکیل کمیته‌های کاری مشترک مرتبط با موضوع مختلف بین دستگاهی مشروط به اینکه اعضا اختیارات کافی برای تصمیم‌گیری و هماهنگی را داشته باشند،
 - برجسته کردن وظیفه هماهنگی در ساختار و وظایف نهاد مرکزی آمار.

ج) شورای آمار

- یکی از مواردی که می‌تواند در افزایش سطح هماهنگی و به‌خصوص حل‌وفصل اختلافات بسیار مفید باشد وجود شورای آمار در سطح ملی است.

د) هماهنگی بودجه

- تخصیص بودجه می‌تواند به‌عنوان ابزاری در اختیار واحد هماهنگ‌کننده نظام آماری مورد استفاده قرار گیرد. با این حال یکی از مشکلات اجرایی در این زمینه عدم تمایز میان بودجه آماری دستگاه‌ها از کل بودجه آن است به‌دلیل آنکه ممکن است آمار یکی از محصولات جانبی فعالیت دستگاه باشد نه وظیفه اصلی آن.

ه) تعیین و استخدام کارکنان

- تعیین کارکنان شاغل در واحدهای آماری، شرایط استخدام آنها، تعیین مدیران واحدها و... می‌تواند با نظر یا حتی موافقت نهاد مرکزی آمار صورت گیرد.

و) ابزارهای هماهنگی در سازمان‌های غیرمتمرکز

- کنترل یا دست‌کم تأثیرگذاری محسوس در بودجه واحدهای آماری.
- اجازه یا عدم اجازه فعالیت آماری و جمع‌آوری داده به واحدهای آماری.

- توانایی تصمیم‌گیری در مورد ساختار و شیوه فعالیت واحدها در راستای اهداف نظام آماری.

۲-۳. رئیس نهاد آماری

الف) تعیین‌کننده رئیس نظام آماری^۱

سازمان ملل توصیه خاصی درباره اینکه چه شخصی یا نهادی در تعیین و عزل و نصب رئیس نظام آماری نقش داشته باشد ندارد، اما با توجه به تجربه‌های موجود بیان می‌کند عمدتاً یکی از وزرا (شامل نخست‌وزیر)، پارلمان یا رئیس سازمان متولی توسعه (عمدتاً در کشورهای در حال توسعه) این وظیفه را برعهده دارند. در برخی موارد هم رئیس توسط پارلمان تعیین می‌شود، اما انجام وظایف نظارتی مربوط به آن را به یکی از وزارتخانه‌ها واگذار می‌کند.

همچنین در مورد اینکه چه کسی عزل و نصب رئیس نظام آماری را به‌عهده بگیرد، توصیه می‌کند جایگاه آن شخص و نهاد در کابینه مورد توجه قرار گیرد. هر قدر آن جایگاه بالاتر باشد موقعیت نهاد آماری و رئیس آن نیز بالاتر خواهد بود، اما از طرفی می‌تواند این اشکال را ایجاد کند که ممکن است با توجه به موقعیت بالای آن نهاد، امکان اعمال فشارهای سیاسی بیشتر باشد یا به دلیل مشغله زیاد امور نهاد آمار از جمله بودجه آن در حاشیه قرار گیرد.

ب) همکاران رئیس نظام آماری

درباره این موضوع سازمان ملل توصیه کرده است که موقعیت رئیس سازمان در دولت و کشور باید به‌گونه‌ای باشد که دسترسی تعریف شده به چهار گروه زیر را داشته باشد:

۱. کاربران آمارها، به‌خصوص در دستگاه‌های دولتی (شامل وزرا و زیرمجموعه) چراکه بر تعیین اولویت‌های آماری و استفاده بهینه از منابع مؤثر است.

۲. تولیدکنندگان داده‌های اداری، شامل مدیران دستگاه‌های اجرایی برای حداکثر استفاده از داده‌های ثبتی.

۳. واحدهای تولیدکننده آمار، به‌منظور ایفای نقش هماهنگ‌کنندگی در نظام آماری.

۴. نهادهای همتراز خارجی، به‌منظور استفاده از تجربیات و دانش آنها در مدیریت نظام آماری.

ج) شرایط ریاست نظام آماری

در زمینه انتخاب فردی با بهترین ویژگی‌های کیفی برای ریاست نظام آماری سه موضوع باید مورد توجه قرار گیرد:

- چه کسی باید رئیس نظام آماری باشد؟

1. The Chief Statistician



- چه کسی او را منصوب کند؟

- فرایند انتصاب چگونه باشد؟

ویژگی‌های مختلفی باید برای انتخاب رئیس نظام آماری مورد توجه قرار گیرد. مهم‌ترین این ویژگی‌ها عبارتند از:

- آمارشناس (آماردان) باشد یا دست کم درک عمیقی از آمار داشته باشد.

- توانمندی مدیریتی لازم برای اداره یک سازمان بزرگ را داشته باشد.

- درک و حساسیت لازم به خواسته‌های کاربران را داشته و بتواند آن را به‌عنوان چراغ راه سازمان لحاظ کند.

اینکه از میان ویژگی‌های مذکور کدام ویژگی بیشترین وزن را داشته باشد بیشتر به شرایط کشورها بستگی دارد. در جایی که مشکل اصلی نظام آماری مربوط بودن آمارها با نیازهای واقعی باشد ویژگی سوم اولویت دارد اگر کیفیت دغدغه اصلی باشد اولی و اگر بودجه و... دومی.

د) طول دوره انتصاب رئیس نظام آماری

در مورد طول دوره انتصاب رئیس نظام آماری نیز همانند ویژگی‌های او بحث‌های زیادی وجود دارد. با این حال، به‌طور کلی سه حالت متداول به شرح زیر است:

- طول دوره انتصاب رئیس نظام آماری برابر طول دوره اعضای کابینه است (نظیر عمده کشورهای آمریکای لاتین)،

- رئیس نظام آماری برای یک دوره مشخص اما قابل تمدید تعیین می‌شود (نظیر رئیس نهاد آماری نیوزیلند، کمیسر دفتر آمار نیروی کار آمریکا، مدیر دفتر آمارهای ملی پادشاهی متحد بریتانیای کبیر و ایرلند شمالی)،

- رئیس نظام آماری برای مدت نامحدودی تعیین می‌شود و ریاست او تا زمان استعفا یا اتمام کار او (به دلایلی که در قانون معلوم می‌شود) ادامه می‌یابد.

ه) درخواست و قبول استعفا

مسئولان مربوطه که تعهد به پاسخگویی دارند عموماً از پذیرش استعفای رئیس نظام آماری که ناشی از عدم پذیرش او برای هماهنگی با مقامات باشد، اکراه دارند. به بیان دیگر، دلیل استعفای رئیس نظام آماری می‌تواند درخواست از آنها برای افشای اطلاعات شخصی افراد (منتج از آمارگیری‌ها) یا تغییر مصلحتی آماری یا تأخیر در انتشار آمار باشد که در این صورت نفس افشای استعفای رئیس می‌تواند منجر به جلوگیری از چنین درخواست‌هایی شود.

از طرفی رئیس نظام آماری نیز نباید از استعفا به‌عنوان ابزاری سیاسی برای چانه‌زنی استفاده کند و تنها در مواردی که عدم استعفا بر کارکرد و اعتبار نظام آماری تأثیر منفی می‌گذارد به آن اقدام نماید.

و) اختیارات رئیس نظام آماری

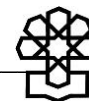
رئیس نظام آماری باید اختیارات اجرایی و قانونی لازم برای تشخیص نیازهای کاربران، نحوه تأمین نیازها (دوره، دقت، زمان و میزان تفصیل)، روش برآورد، نحوه اجرا و هزینه‌های آن را داشته باشد. در عین حال انتظار می‌رود رئیس نظام آماری در مورد این موضوعات با ذی‌نفعان مشورت کند. همچنین از نظر جامعه قابل پذیرش نیست که رئیس نظام آماری در ارائه آمارها تأخیر داشته باشد یا آمارها را به شیوه‌ای که دولت می‌پسندد (مثلاً آمارهای فصلی را صرفاً به صورت تعدیل شده ارائه دهد یا...) ارائه نماید. با این حال، رئیس نظام آماری ممکن است در مورد اینکه به‌عنوان مثال بودجه ارائه شده دولت آیا بر کاهش یا افزایش GDP مؤثر است اظهار نظر نماید یا بیان کند برای گسترش حساب‌های ملی برای پوشش موضوعات خاص یا تفصیل بیشتر به چه میزان بودجه نیاز است. با توجه به اینکه رئیس نظام آماری مسئول اصلی هماهنگی در نظام آماری است باید اختیارات کافی برای اجرای این وظیفه از جمله تعیین استانداردها، طبقه‌بندی‌ها و... را داشته باشد. همچنین وی به‌عنوان سخنگوی نظام آماری و هماهنگ‌کننده اصلی فعالیت نماید. همچنین رئیس نظام آماری به‌عنوان نماینده آماری کشور در مجامع بین‌المللی خواهد بود.

۴-۲. شورای ملی آمار

الف) جایگاه مشورتی یا نظارتی

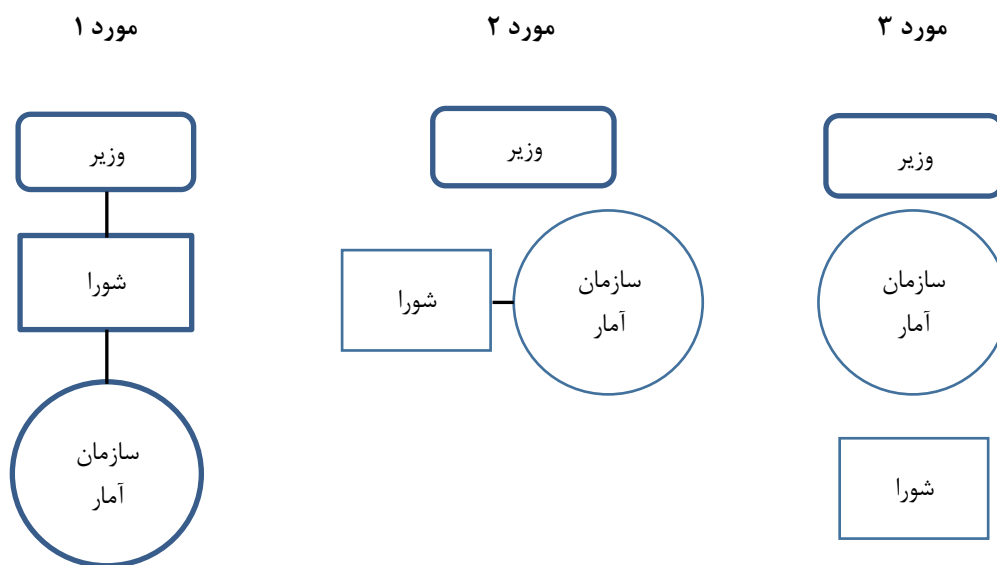
یکی از موضوعات کلیدی درباره شورای ملی آمار به نقش این شورا در ساختار نظام آماری کشورها مربوط است. با توجه به وظایفی که برعهده این سازمان گذاشته می‌شود، نقش آن می‌تواند بیشتر مشورتی باشد یا نقش پُررنگ‌تری را در نظام آماری نظیر هدایت و نظارت سازمان آماری داشته باشد. در هندبوک سازمان ملل، موارد زیر به‌عنوان وظایفی که در قوانین کشورها به‌عهده شورا گذاشته شده، به شرح زیر است:

- شورا می‌تواند به‌عنوان پشتیبان سازمان آماری مورد استفاده قرار گیرد. وجود آن به این دلیل است که سازمان آماری از حجم‌هایی که عموماً از جانب منابع دولتی به آن می‌شود مصون بماند.
- شورا می‌تواند نقش حافظ ارزش‌های اساسی آماری نظیر حفاظت از حریم خصوصی را داشته باشد.
- شورا به‌عنوان نهاد تضمین‌کننده، اینکه برنامه‌های آماری سازمان آماری به‌نحوی تنظیم شود که همه موضوعات مهم در حوزه آمار شامل آمارهای اقتصادی، محیط زیستی و اجتماعی، جزئیات ملی و منطقه‌ای و تعادل میان اعتبار و بهنگام بودن را دربر گرفته و اجرایی شود.
- شورا ممکن است نقش گروهی از مشاوران تخصصی برای وزیر (نهاد بالادستی سازمان آماری) جهت ارزیابی عملکرد رئیس نظام آماری را داشته باشد.
- شورا می‌تواند نقش فصل‌الخطاب برای موارد اختلاف نظر میان رئیس نظام آماری و وزیر را داشته باشد.



- شورا ممکن است به عنوان محلی برای ارزیابی عملکرد سازمان آماری فعالیت کند.
بر مبنای وظایفی که شورا به عهده دارد، سازمان در هندبوک ۱۹۸۰ سه گزینه رابطه سه جانبه میان وزیر، شورا و سازمان آماری را نشان داده است:

شکل جایگاه شورای آمار در نظام‌های آماری مختلف



مأخذ: هندبوک سازمان ملل.

مورد ۱: در این مورد، هیچ‌گونه رابطه رسمی بین سازمان آماری و رئیس آن با وزیر وجود ندارد. رئیس نظام آماری به شورا پاسخگو است. اعضای شورا توسط وزیر تعیین می‌شود و از آن مشورت می‌گیرد.

مورد ۲: در این مورد، درحالی که رئیس نظام آماری مستقیماً زیر نظر وزیر است، وزیر با شورا و رئیس سازمان هر دو مرتبط است. وزیر اعضای شورا را تعیین می‌کند و به او پاسخگو هستند.

مورد ۳: اعضای شورا توسط رئیس سازمان منصوب می‌شوند. شورا مختار است که به وزیر مشورت دهد، اما صرفاً رئیس نظام آماری به وزیر پاسخگو است.

اگرچه در قوانین بسیاری کشورها، موارد متعددی به عنوان وظایف شورا بیان شده است. بسیاری از این وظایف در عمل اجرا نمی‌شوند، چراکه شورا اختیارات و ضمانت کافی برای اجرای آنها را در اختیار ندارد. در این زمینه بهتر است وزیر (یا رئیس نظام آماری یا هر دو) اقدامات زیر را انجام دهد:

- لیستی از مهم‌ترین وظایف میان مدت که می‌تواند قدرت و اختیارات را به شورا بدهد و اگذار کنند.
- افراد صاحب صلاحیت و با پرستیژ را به عنوان عضو شورا منصوب و فعال بودن آنها را رصد کنند.

ب) اعضا

تعداد اعضای شورا نه باید خیلی زیاد و نه خیلی کم باشد (احتمالاً چیزی بین ۱۰ تا ۴۰ عضو). تعداد خیلی کم اعضا ممکن است مانع حضور و نمایندگی دیدگاه‌های مختلف شود و تعداد بسیار زیاد هم جمع‌بندی نظرات را دشوار یا پرهزینه می‌کند. در واقع تعداد اعضا باید با در نظر گرفتن برخی معیارها نظیر اندازه کشور، اندازه سازمان آمار، درآمد سرانه و توجه جامعه به آمار تعیین شود.

افراد به نمایندگی از دیدگاه‌های مختلف باید در شورا باشند، اما عمده آنها باید درک و علاقمندی لازم به تحلیل‌های کمی اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی را داشته باشند. بنابراین، دانشگاهیان، فعالان کسب‌وکار، دولتی‌ها و اتحادیه‌های تجاری باید در آن نمایندگانی داشته باشند. همچنین حضور فعال و دائمی رسانه‌ها و نمایندگان آنها به منظور ابزاری برای انتشار داده‌ها به جامعه دارای اهمیت است.

ج) ریاست شورا

شخصیت، علاقمندی و در دسترس بودن عوامل اصلی موفقیت شورا هستند. حتی اگر کسی با این مشخصات برای احراز پست ریاست شورا وجود نداشته باشد.

د) دبیری شورا

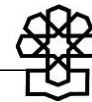
حالت‌های مختلفی برای دبیری شورا و ارتباط آن با رئیس نهاد مرکزی آمار تجربه شده است:
 - در یک حالت رئیس نهاد مرکزی آمار هم‌زمان دبیری شورا را به عهده دارد. این حالت با ساختار مورد ۱ گفته شده یعنی شرایطی که نهاد آماری زیرمجموعه شورا است سازگاری دارد. در این حالت، رئیس نهاد مرکزی آمار در واقع در یک جایگاه نازل‌تر از اعضای شورا قرار می‌گیرد و تابع رئیس شورا خواهد بود.
 - در یک حالت دیگر، رئیس عضو شورا است و همان شرایطی که سایر اعضا دارند از نظر امکان ارائه نظرات و اخذ رأی را برخوردار است. این حالت با ساختار مورد ۳ سازگاری دارد و حُسن آن است که رئیس نهاد مرکزی آمار تابعی از رئیس شورا نیست و حتی با توجه به اشراف رئیس به جزئیات فعالیت‌های نظام آماری نقش او در شورا پُررنگ خواهد بود.

- در یک حالت دیگر، یکی از افراد شاغل در نهاد مرکزی آمار وظیفه دبیری شورا را به‌عنوان یک کار پاره‌وقت برعهده دارد. موضوعی که باید در اینجا مشخص شود آن است که در نهایت این عضو به رئیس نهاد مرکزی آمار پاسخگو است یا رئیس شورا.

- در یک حالت دیگر، رئیس نهاد مرکزی آمار مستقل از شورا و در عرض آن است و صرفاً در صورتی که از سوی شورا دعوت شود در جلسه حاضر می‌شود. این حالت با ساختار پیشنهادی ۲ بیشتر سازگاری دارد.

ه) دستور کار شورا

رئیس نهاد مرکزی آمار نباید شورا را به سمت بررسی جزئیات فعالیت‌های آماری سوق دهد و این موارد



بهتر است در نهاد مرکزی رسیدگی شود. دستور کار شورا بهتر است مسائل کلان‌تر باشد. به‌عنوان مثال مواردی نظیر ضرورت توسعه آمارها در زمینه محیط زیست، بازنگری در تعریف بیکاری و... اگر در این موارد از مشاوران بیرونی هم استفاده شود کارایی نظرات مشورتی شورا به مقامات هم افزایش می‌یابد.

و) دفعات تشکیل جلسات شورا

به‌طور کلی تعداد دفعات جلسات به دستور کار شورا بستگی دارد. اما بهتر است که نه جلسات شورا آنقدر زیاد باشد که اعضا را درگیر موضوعات بی‌اهمیت کرده و آنها را از شرکت در شورا دلسرد کند و نه آنقدر کم باشد که اعضا به‌خوبی با همدیگر و نظرات یکدیگر آشنا نباشند. همچنین تعداد تشکیل جلسات به تعداد اعضای شورا بستگی دارد. اگر شورا نسبتاً کوچک است (۱۰ تا ۱۵ عضو) تشکیل بیشتر جلسات مفید است، اما در صورت تعدد بالای اعضا این موضوع دشوار و احتمالاً غیرمفید خواهد بود. در هر صورت بهتر است جلسات در بازه‌های زمانی مشخص و حتی روز مشخص (مثلاً روز مشخصی در هفته) تشکیل شود.

بهتر است صور تجلسات شورا و جزئیات آن به‌صورت عمومی منتشر شود. با وجود رسانه‌های عمومی گسترده این موضوع در حال حاضر کاملاً امکان‌پذیر است.

ز) کمیته‌های مشورتی

علاوه بر شورای آمار، تجربه کشورها نشان می‌دهد که تشکیل کمیته‌های مشورتی هم می‌تواند مفید باشد. به‌طور کلی این کمیته‌ها ممکن است در زمینه‌های مختلف فعال باشند، اما معمولاً وظیفه آنها پرداختن به موضوعات تکنیکی آماری نظیر مواردی مانند تورش CPI، اندازه بخش غیررسمی، بهره‌وری بخش‌ها و... است. تشکیل کمیته‌ها می‌تواند مقطعی یا دائمی باشد، در حالی که وظیفه کمیته‌های مقطعی رسیدگی به موضوعات حاد و بحرانی پیش‌آمده است، و وظیفه کمیته‌های دائمی در اصل جلوگیری از بروز موارد چالشی و بحران‌زا برای نظام آماری است.

بعضی کشورها بیش از یک کمیته مشورتی دارند. تعداد کمیته‌ها به عواملی مانند ظرفیت کشور برای پشتیبانی از آنها، اندازه جامعه متخصصان مرتبط که می‌توانند در کمیته‌ها شرکت کنند و ظرفیت نهاد آماری برای بهره‌برداری از توصیه‌های آنها بستگی دارد. یک خاصیت وجود این کمیته‌ها آن است که مراکز دانشگاهی و پژوهشی را به نهادهای آماری مرتبط می‌کند و اگر در کمیته‌ها افراد دولتی هم حضور داشته باشند، مرتبط بودن آمارها با سیاست‌ها را تقویت می‌کند.

ح) کمیته‌های اضطراری

کمیته‌های اضطراری در موارد بحرانی شکل می‌گیرد. بهتر است این کمیته توسط افراد با صلاحیت که دولت به نظر آنها توجه می‌کند، مدیریت شوند. برای مثال ممکن است در مورد محاسبات ملی و میزان دقت آن شبهه‌هایی وجود داشته باشد. در این صورت کمیته‌ای اضطراری با مشارکت متخصصان تشکیل می‌شود

و نتیجه را به نهاد آمار گزارش می‌دهند. دو نکته مهم درباره این نهادهای مشورتی باید در نظر گرفته شود:

- اعضا باید از خارج از نهاد مرکزی آمار گزینش شوند.

- ارتباط شورای آمار با کمیته‌های اضطراری از نظر گزارش‌دهی در کشورهای مختلف متفاوت است

و به شرایط کشورها بستگی دارد.

۵-۲. نحوه تأمین منابع مالی نظام آماری

منابع مالی لازم برای تولید آمار توسط نظام آماری از دو منبع زیر تأمین می‌شود:

الف) توسط دولت برای تولید آمار به‌عنوان کالای عمومی برای تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی.

ب) گرچه دولت هزینه تولید آمار را می‌پردازد، ولی در برخی کشورها حدود ۱۰ تا ۲۰ درصد بودجه مورد نیاز از طریق فروش آمار و یا انجام خدمات آماری تأمین می‌شود که البته همین مبلغ هم در برخی از کشورها به خزانه‌داری کل تحویل می‌شود و سازمان‌های آماری اجازه مصرف مستقیم آن را ندارند.

۶-۲. نیازهای آماری

نیازهای آماری کشور با توجه به کاربران آماری شناسایی می‌شود. در یک دسته‌بندی کاربران آمار به‌صورت زیر طبقه‌بندی می‌شوند:

۱. دولت و وزارتخانه‌ها در سطح ملی و استانی،

۲. عموم مردم که عمدتاً به آمارهایی مانند تورم، اشتغال و عملکردهای اقتصادی علاقمندند و

سازمان‌های آماری باید بتوانند به این نیاز پاسخ دهند،

۳. مراکز آموزشی،

۴. مطبوعات و رسانه‌ها،

۵. تجارت و صنعت (شامل بنگاه‌های بزرگ و کوچک)،

۶. دانشگاه‌ها و مراجع علمی،

۷. مؤسسات بین‌المللی.

۷-۲. اصول بنیادین آمارهای رسمی

علاوه بر اصول اساسی فعالیت سازمان‌های آماری، سازمان ملل اصولی را برای تولید و انتشار آمارهای رسمی تدوین کرده است. این اصول در هندبوک سازمان ملل ارائه شده است. با این حال در قانون پیشنهادی این سازمان، اصول مذکور با بیانی متفاوت که مناسب قانون‌نویسی است نیز ارائه شده است که در ادامه به‌طور جداگانه ارائه می‌شوند:



الف) اصول بنیادی آمارهای رسمی در هندبوک سازمان ملل

اصل اول - آمار رسمی فراهم‌کننده یک جزء ضروری در نظام اطلاعاتی یک جامعه دموکراتیک است که نیاز دولت، اقتصاد و عموم مردم را به اطلاعاتی راجع به شرایط اقتصادی، جمعیت‌شناختی (جمعیتی)، اجتماعی و زیست‌محیطی تأمین می‌کند. برای این منظور، آن دسته از آمارهای رسمی که آزمایش‌های سودمند عملی را با موفقیت پشت سر بگذارند گردآوری و ازسوی سازمان‌های متولی آمارهای رسمی و با رعایت اصول بی‌طرفی ارائه می‌شوند تا حقوق شهروندان مبنی بر دسترسی به اطلاعات عمومی مراعات شود.

اصل دوم - برای حفظ اعتماد به آمارهای رسمی، لازم است سازمان‌های آماری با توجه به ملاحظات کاملاً حرفه‌ای، از جمله رعایت اصول علمی و اخلاق حرفه‌ای و براساس روش‌ها و رویه‌های جمع‌آوری، پردازش، ذخیره‌سازی و ارائه اطلاعات آماری تصمیم‌گیری کنند.

اصل سوم - به‌منظور تسهیل در تفسیر صحیح اطلاعات (داده‌ها)، مراکز آماری موظفند تا اطلاعات آماری را با توجه به استانداردهای علمی مطرح در منابع، روش‌ها و رویه‌های آماری عرضه کنند.

اصل چهارم - مراکز آماری از حق ارائه توضیح پیرامون تفسیر غلط آمار و سوءاستفاده از آن برخوردارند. **اصل پنجم -** اطلاعات مورد استفاده برای اهداف آماری ممکن است از هر نوع منبع اطلاعات، اعم از طرح‌های آماری یا آمار ثبتي استخراج شوند. سازمان‌های آماری موظفند منابع را با توجه به کیفیت، به‌موقع بودن، هزینه‌ها و بار تحمیل شده بر پاسخ‌دهندگان انتخاب کنند.

اصل ششم - اطلاعات شخصی جمع‌آوری شده اعم از حقیقی یا حقوقی توسط سازمان‌های آماری برای تدوین مجموعه‌های آماری کاملاً محرمانه بوده و منحصرأً برای مقاصد آماری استفاده شوند.

اصل هفتم - قوانین، مقررات و معیارهایی که نظام‌های آماری مطابق با آنها فعالیت می‌کنند باید به اطلاع عموم رسانده شوند.

اصل هشتم - هماهنگی میان سازمان‌های آماری مربوط به هر کشور، جهت دستیابی به انسجام و همخوانی آمارها و کارایی نظام آماری ضروری است.

اصل نهم - استفاده سازمان‌های آماری هر کشوری از مفاهیم، طبقه‌بندی‌ها و روش‌های بین‌المللی، انسجام، همخوانی و کارایی نظام‌های آماری را در تمام سطوح اداری ارتقا می‌دهد.

اصل دهم - همکاری‌های دوجانبه و چندجانبه در آمار به بهبود نظام‌های آمارهای رسمی در همه کشورها کمک می‌کند.

ب) اصول بنیادین آمارهای رسمی در قانون پیشنهادی سازمان ملل

۱. **استقلال حرفه‌ای:** به این معنا که تولیدکنندگان آمارهای رسمی، به‌طور مستقل و بدون هرگونه فشار یا دخالت منابع سیاسی یا غیر آن، در توسعه، تولید و انتشار آمارها از جمله در انتخاب منابع داده، مفاهیم،

تعاریف، روش‌ها و طبقه‌بندی‌های مورد استفاده و زمان‌بندی و محتوای انواع انتشارات آماری تصمیم‌گیری می‌کنند. تولیدکنندگان آمارهای رسمی مجازند در حوزه صلاحیت خود در مورد مسائل آماری و هرگونه استفاده نادرست یا سوءاستفاده از آمارهای رسمی به‌طور عمومی اظهارنظر کنند.

۲. بی‌طرفی و عینی بودن: به این معنا که آمارهای رسمی باید با روشی غیرجانبدارانه، بدون تورش و قابل اتکا برطبق استانداردهای حرفه‌ای و بدون هرگونه ملاحظات یا اظهارنظرهای سیاسی توسعه‌یافته و تولید و منتشر شوند. تمام کاربران باید دسترسی برابر و هم‌زمان به آمارهای رسمی داشته باشند.

۳. دقت و قابلیت اطمینان: به این معنا که آمارهای رسمی باید تا حد امکان بازتاب منصفانه، بی‌طرفانه و سازگار واقعیت‌ها و مبتنی بر معیارهای علمی مورد استفاده در انتخاب منابع، روش‌ها و فرایندهای علمی باشند.

۴. انطباق و مقایسه‌پذیری: به این معنا که آمارهای رسمی باید از سازگاری بین‌المللی برخوردار بوده و قابلیت مقایسه در طول زمان و میان مناطق و کشورها را داشته باشند.

۵. وضوح و شفافیت: به این معنا که آمارهای رسمی باید به‌گونه‌ای روشن و قابل فهم ارائه شوند و روش‌ها و رویه‌های به‌کارگرفته شده به‌صورت شفاف برای تسهیل استنباط‌های مقتضی در اختیار کاربران قرار گیرند.

۶. محرمانگی آماری و استفاده انحصاری برای اهداف آماری: به این معنا که داده‌های فردی گردآوری شده یا دریافت شده توسط تولیدکنندگان آمارهای رسمی با اهداف آماری مربوط به اشخاص حقیقی یا حقوقی باید محرمانه تلقی شده و صرفاً برای اهداف آماری مورد استفاده قرار گیرند.

۷. مربوط بودن: به این معنا که تا چه اندازه آمارهای رسمی نیازهای فعلی و آتی کاربران را تأمین کرده و حق شهروندان در دسترسی به اطلاعات عمومی را محترم می‌شمارند.

۳. خلاصه و جمع‌بندی توصیه‌های سازمان ملل

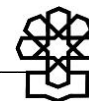
۳-۱. اصول سازمان‌های آماری

سازمان ملل چهار اصل استقلال، مرتبط بودن، اعتبار آمارها و سیاست پاسخگویی را به‌عنوان چراغ راهنمای نظام‌ها و سازمان‌های آماری معرفی و لحاظ آنها را در قانون آمار توصیه می‌کند. این اصول را می‌توان هم به‌طور صریح و هم ضمنی در قانون آمار ایران نیز لحاظ کرد.

الف) استقلال نظام آماری

۱. تضمین استقلال نظام آماری از نظر بودجه و ساختار، نحوه انتصاب و عزل رئیس و سایر ارکان نظام آماری

۲. مقررات مربوط به حفظ محرمانگی آمارها



۳. مقررات مربوط به تدوین و رعایت جدول زمانی تولید و انتشار آمارها

ب) مرتبط بودن

۱. تطابق فعالیت‌های آماری با نیازهای کاربران، سیاستگذاران و برنامه‌ریزان یکی از اصول مورد تأکید سازمان ملل برای سازمان‌های آمار است.

۲. در این رابطه دو موضوع دارای اهمیت است. اول، تشخیص به موقع نیاز آماری متناسب با شرایط جدید یا سیاست‌های جدید مورد نظر سیاستگذاران و دوم، تطبیق نظام آماری با نیازهای آماری جدید که می‌تواند نیازمند ایجاد مکانیسم تولید آمار جدید یا تعدیل و تکمیل آمارهای قبلی باشد. این موضوع عمدتاً به ساختار اجرایی واحدهای آماری مرتبط است و وجه قانونی آن از اهمیت کمتری برخوردار است.

۳. دو موضوع قابل پیش‌بینی است که می‌تواند در اصلاح قانون به تقویت اصل مرتبط بودن کمک کند:
۱. کاستن از درجه تمرکز نظام آماری در حوزه تولید آمارهای رسمی و واگذاری تولید آمار به دستگاه‌های اجرایی که تعامل بیشتری با نیازهای سیاستگذاری دارند.

۲. تقویت جایگاه قانونی برنامه‌های آماری (که انتظار می‌رود زمینه لازم را برای تطبیق آمار با نیازهای آماری ایجاد کند) و مرتبط کردن آن با بودجه دستگاه‌ها.

ج) اعتبار آمارها

۱. تقویت فرایند کنترل کیفی از مهم‌ترین راهبردها برای رعایت این اصل است.
۲. تدوین و رعایت استانداردها و اتخاذ سیاست‌های مناسب پاسخگویی خود در این زمینه حائز اهمیت است.

د) سیاست‌های پاسخگویی

۱. اجازه قانونی به نهاد آماری برای جمع‌آوری آمار از شهروندان (در غیر این صورت اجرای طرح‌های آماری تنها در صورت همکاری همه‌جانبه شهروندان مقدور است).

۲. پیش‌بینی برخی جرائم و مشوق‌ها برای همکاری پاسخگویان.

۳. وجود واحد اجرای طرح‌های آماری حرفه‌ای.

۳-۲. ساختار نظام آماری

سازمان ملل دو نوع نظام آماری متمرکز و غیرمتمرکز را معرفی کرده و مزایای هر یک را بیان کرده است. این سازمان توصیه مشخصی در مورد اینکه کدام نظام دارای ارجحیت است بیان نکرده است. مهم‌ترین مزیت نظام‌های آماری غیرمتمرکز سطح بالای مرتبط بودن به دلیل نزدیکی واحدهای آماری به سیاستگذار است. علاوه بر این استفاده حداکثری و بهینه از آمارهای اداری و ثبتی و ایجاد پیوند میان نظام آماری و دولت الکترونیک از دیگر مزایای این نوع نظام آماری است. با این حال، مشکل هماهنگی

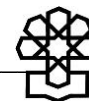
همواره به‌عنوان یکی از مشکلات نظام آماری مطرح است که در نظام آماری متمرکز به‌نحو مناسب‌تری به آن رسیدگی می‌شود.

۳-۳. ابزارهای هماهنگی در نظام آماری

۱. سازمان ملل بر موارد زیر به‌عنوان ابزارهایی برای ایجاد هماهنگی در نظام آماری تأکید می‌کند:
 - مشوق‌ها (از جمله حذف ممنوعیت‌های قانونی برای تبادل آمار و اطلاعات میان دستگاه‌ها و کاهش هزینه‌های مربوط به این موضوع)،
 - تدبیر برخی سازوکارها (نظیر الزام به رعایت تعاریف و مفاهیم مشترک، اعمال برخی کنترل‌های بودجه‌ای و تشکیل کمیته‌های مشترک)،
 - تشکیل شورای آمار به‌عنوان مرجع حل اختلاف،
 - هماهنگی بودجه‌ای (استفاده از بودجه به‌عنوان ابزاری در اختیار نهاد هماهنگ‌کننده)،
 - تعیین و استخدام کارکنان (شرایط تعیین و استخدام کارکنان می‌تواند به‌عنوان ابزاری برای ایجاد هماهنگی مورد استفاده قرار گیرد).
۲. به‌طور ویژه سازمان ملل در مورد هماهنگی در نظام‌های آماری غیرمتمرکز، ابزارهای زیر را پیشنهاد می‌کند:
 - کنترل یا دست‌کم تأثیرگذاری محسوس در بودجه واحدهای آماری،
 - اجازه یا عدم اجازه فعالیت آماری و جمع‌آوری داده به واحدهای آماری،
 - توانایی تصمیم‌گیری در مورد ساختار و شیوه فعالیت واحدها در راستای اهداف نظام آماری.

۳-۴. رئیس نظام آماری

۱. درباره رئیس نظام آماری مواردی نظیر تعیین‌کننده رئیس نظام آماری، همکاران رئیس نظام آماری و طول دوره انتصاب و اختیارات وی مواردی را مطرح کرده است.
۲. درباره تعیین‌کننده رئیس نظام آماری سازمان ملل توصیه مشخصی ندارد، اما بیان می‌کند که براساس تجربه کشورها رئیس دولت یا یکی از وزراء، رئیس سازمان متولی توسعه و در برخی موارد پارلمان تعیین می‌شود.
۳. درباره همکاران رئیس نظام آماری موقعیت رئیس سازمان در دولت و کشور باید به‌گونه‌ای باشد که دسترسی تعریف شده به چهار گروه کاربران آمارها (شامل وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی)، تولیدکنندگان داده‌های اداری، واحدهای تولیدکننده آمار و نهادهای هم‌تراز خارجی داشته باشد.
۴. درباره شرایط رئیس نظام آماری داشتن برخی ویژگی‌ها توسط سازمان ملل توصیه شده است که مهم‌ترین آنها عبارتند از:



- آمارشناس (آماردان) باشد یا دست کم درک عمیقی از آمار داشته باشد.
- توانمندی مدیریتی لازم برای اداره یک سازمان بزرگ را داشته باشد.
- درک و حساسیت لازم به خواسته‌های کاربران را داشته و بتواند آن را به‌عنوان چراغ راه سازمان لحاظ کند.

اینکه از میان ویژگی‌های مذکور کدام ویژگی بیشترین وزن را داشته باشد بیشتر به شرایط کشورها بستگی دارد.
۵. سازمان ملل درباره **طول دوره انتصاب** توصیه مشخصی ارائه نکرده است و صرفاً سه حالت تجربه شده شامل تعیین برای طول دوره مشخص نظیر سایر اعضای کابینه، تعیین دو دوره مشخص و امکان تمدید آن و تعیین برای مدت نامحدود.

۶. درباره **اختیارات رئیس نظام آماری** نیز سازمان ملل بیان می‌کند که رئیس نظام آماری باید اختیارات اجرایی و قانونی لازم برای تشخیص نیازهای کاربران، نحوه تأمین نیازها (دوره، دقت، زمان و میزان تفصیل)، روش برآورد، نحوه اجرا و هزینه‌های آن را داشته باشد. در عین حال انتظار می‌رود رئیس نظام آماری در مورد این موضوعات با ذی‌نفعان مشورت نماید.

۷. با توجه به اینکه رئیس نظام آماری **مسئول اصلی هماهنگی** در نظام آماری است باید اختیارات کافی برای اجرای این وظیفه از جمله تعیین استانداردها، طبقه‌بندی‌ها و... را داشته باشد. همچنین وی به‌عنوان سخنگوی نظام آماری و هماهنگ‌کننده اصلی فعالیت نماید.

۸. همچنین رئیس نظام آماری به‌عنوان **نماینده آماری کشور در مجامع بین‌المللی** خواهد بود.

۳-۵. شورای آمار

۱. **جایگاه مشورتی یا نظارتی شورا:** در این رابطه به تجربیات مختلف کشورها از نظر نوع رابطه شورا با سازمان آماری به‌خصوص از منظر سلسله‌مراتبی پرداخته شده و سه مدل کلی ارائه شده است. شورا می‌تواند نهاد بالادستی سازمان باشد، نهاد ذیل آن باشد یا به‌موازات آن. در هر مورد نیز توصیه‌هایی ارائه شده است.

۲. **اعضای شورا:** سازمان ملل توصیه کرده است که دانشگاهیان، فعالان کسب‌وکار، دولتی‌ها و اتحادیه‌های تجاری در آن نمایندگانی داشته باشند. همچنین از منظر سازمان ملل حضور فعال و دائمی رسانه‌ها و نمایندگان آنها به‌منظور ابزاری برای انتشار داده‌ها به جامعه دارای اهمیت است.

۳. **ریاست شورا:** در رابطه با انتخاب رئیس شورا در نظر گرفتن سه ویژگی وجهه معتبر شخصیتی، میزان علاقمندی رئیس به آمار و در دسترس بودن وی تأکید شده است.

۴. **دبیری شورا:** اینکه چه کسی وظیفه دبیری شورا را برعهده داشته باشد به ساختار نظام آماری و به‌خصوص نوع رابطه شورا با سازمان بستگی دارد. به‌عنوان مثال اگر سازمان ذیل شورا تعریف شود رئیس

سازمان می‌تواند دبیر شورا باشد در غیر این صورت با شأن وی سازگاری ندارد.

۵. دفعات تشکیل شورا: سازمان ملل توصیه کرده است که جلسات در بازه‌های زمانی مشخص و حتی روز مشخص (مثلاً روز مشخصی در هفته) تشکیل گردد. همچنین بهتر است صورتجلسات شورا و جزئیات آن به صورت عمومی منتشر شود.

۶. کمیته‌های مشورتی: تشکیل کمیته‌های مشورتی در کنار شورا توصیه شده است. معمولاً وظیفه آنها پرداختن به موضوعات تکنیکی آماری است. یک خاصیت وجود این کمیته‌ها آن است که مراکز دانشگاهی و پژوهشی را به نهادهای آماری مرتبط می‌کند.

۷. کمیته‌های اضطراری: برخلاف کمیته‌های مشورتی که وظیفه جلوگیری از بروز بحران را در حوزه آماری دارند، کمیته‌های اضطراری در موارد بحرانی شکل می‌گیرد. برای مثال ممکن است در مورد محاسبات ملی و میزان دقت آن شبهه‌هایی وجود داشته باشد. اعضا باید از خارج از نهاد مرکزی آمار گزینش شوند.

۳-۶. تأمین مالی نظام آماری

در ارتباط با تأمین مالی نظام آماری هم سازمان ملل به ترتیب دو روش استفاده از منابع دولتی را برای تولید آمار به‌عنوان یک محصول عمومی و فروش خدمات آماری توصیه کرده است.

منابع و مأخذ

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، «آسیب‌شناسی نظام آماری و ارائه پیش‌نویس قانون نظام آماری ایران»، طرح پژوهشی، ۱۳۹۸.

2. United Nations (2003), "Handbook of Statistical Organization, Third Edition: The Operation and Organization of a Statistical Agency", Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, Studies in Methods.



شماره مسلسل: ۱۶۶۱۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی نظام آماری کشور ۴. توصیه‌های سازمان ملل درباره نظام آماری

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان و مدل‌سازی)
تهیه و تدوین کنندگان: جعفر عسگری، سیده‌ادی موسوی نیک
ناظران علمی: ابوالمحسن والی زاده، محمدرضا عبداللهی
اظهار نظر کنندگان: ابوالفضل خاوری نژاد، محمدرضا دوست محمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام آماری
۲. مرکز آمار
۳. شورای عالی آمار
۴. سازمان ملل



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۷/۶