

دی ۱۴۰۱  
مسلسل: ۱۸۶۲۳

## **آسیب‌شناسی نظام آماری کشور (۸): چالش‌های اساسی و ارائه نظام مطلوب**



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۸۶۲۳

کدموضوعی: ۲۲۰

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی نظام آماری کشور (۸): چالش‌های اساسی و ارائه نظام مطلوب

نام معاونت: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان و مدل‌سازی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: سیدهادی موسوی‌نیک، جعفر عسگری

مدیر مطالعه: محمدرضا عبداللهی

همکاران: محمدرضا دوست محمدی، علیرضا حسین‌آبادی، ابوالمحسن والی‌زاده، علیرضا

مقتدایی، ابوالفضل خاوری‌نژاد

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، موسی شهبازی غیائی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: پرند فیاضی

صفحه‌آرا: مهدیه قمچیلی

واژه‌های کلیدی:

۱. آسیب‌شناسی

۲. نظام آماری

۳. چالش

۴. نظرسنجی

۵. استقلال

۶. اعتبار



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۰/۱۲

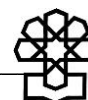
## به نام خدا

### فهرست مطالب

|    |   |
|----|---|
| ۱  | چکیده.....  |
| ۱  | خلاصه مدیریتی.....  |
| ۴  | مقدمه.....  |
| ۵  | ۱. آسیب‌شناسی نظام آماری ایران.....                                 |
| ۵  | ۱-۱. استقلال حرفه‌ای.....   |
| ۵  | ۱-۱-۱. آسیب‌شناسی.....  |
| ۶  | ۱-۱-۲. علل و ریشه‌ها.....   |
| ۶  | ۱-۱-۳. راهکارهای موجود.....   |
| ۸  | ۱-۲. کیفیت و اعتبار آمارها.....                                     |
| ۸  | ۱-۲-۱. آسیب‌شناسی.....  |
| ۸  | ۱-۲-۲. علل و ریشه‌ها.....   |
| ۹  | ۱-۲-۳. راهکارهای موجود.....   |
| ۱۰ | ۱-۳. هماهنگی اجزای نظام آماری.....                                  |
| ۱۰ | ۱-۳-۱. آسیب‌شناسی.....  |
| ۱۱ | ۱-۳-۲. علل و ریشه‌ها.....   |
| ۱۱ | ۱-۳-۳. راهکارهای موجود.....   |
| ۱۳ | ۱-۴. پوشش نیازهای آماری.....  |
| ۱۳ | ۱-۴-۱. آسیب‌شناسی.....  |
| ۱۳ | ۱-۴-۲. علل و ریشه‌ها.....   |
| ۱۳ | ۱-۴-۳. راهکارهای موجود.....   |
| ۱۵ | ۱-۵. تعامل نهادهای آماری با پاسخگویان و کاربران.....                |
| ۱۵ | ۱-۵-۱. آسیب‌شناسی.....  |
| ۱۵ | ۱-۵-۲. علل و ریشه‌ها.....   |
| ۱۶ | ۱-۵-۳. راهکارهای موجود.....   |
| ۱۷ | ۲. نظام آماری مطلوب ایران.....                                      |
| ۲۱ | ۲-۱. شورای عالی آمار.....   |
| ۲۲ | ۲-۲. سازمان مرکزی آمار.....   |
| ۲۳ | ۲-۳. فهرست آمارهای رسمی و آمارهای ملی.....                          |
| ۲۴ | ۲-۴. مرکز آمارهای ملی.....  |
| ۲۴ | ۲-۵. واحدهای تولیدکننده آمار (واحدهای آماری) دستگاه‌های اجرایی..... |
| ۲۴ | ۲-۶. تعامل نظام آماری با پاسخگویان و کاربران.....                   |
| ۲۵ | ۲-۷. برخی ملاحظات دوره گذار.....                                    |
| ۲۵ | ۳. خلاصه و جمع‌بندی.....  |
| ۲۸ | منابع و مآخذ.....   |

### فهرست شکل‌ها و نمودارها

- شکل ۱. راهبردهای اصلاحی و اصلاحات قانونی مورد نیاز نظام آماری مطلوب ایران..... ۱۹
- شکل ۲. ساختار نظام آماری مطلوب ایران..... ۲۱
- جدول. آسیب‌های نظام آماری و راهکارهای موجود..... ۲۹



## آسیب‌شناسی نظام آماری کشور (۸): چالش‌های اساسی و ارائه نظام مطلوب

### چکیده

در گزارش‌های قبلی این سلسله مطالعات، بررسی‌های لازم برای آسیب‌شناسی نظام آماری صورت گرفته است. که با اتکا به آنها می‌توان عمده راهکارهای مقتضی را ارائه داد. نتایج نظرسنجی‌های انجام شده از یک طرف و تطبیق وضعیت کشور با سایر کشورها از نظر شرایط نظام آماری می‌تواند ابزار لازم برای آسیب‌شناسی نظام آماری را در اختیار قرار دهد. از طرف دیگر توجه به توصیه‌های نهادهای بین‌المللی، بررسی تجربه کشورها و ملاحظه برخی تجربیات داخلی می‌تواند برای ارائه راهکارهای لازم به‌خصوص راهکارهای قانونی کافی باشد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که نظام آماری ایران در حوزه استقلال حرفه‌ای، کیفیت و اعتبار آمارها، هماهنگی اجزای نظام آماری، پوشش نیازهای آمار و تعامل نهادهای آماری با پاسخگویان و کاربران با چالش‌های اساسی مواجه است. در این گزارش برخی شواهد مؤید چالش‌های مذکور و نتایج نظرسنجی از تولیدکنندگان آمار و خبرگان آماری ارائه شده است. همچنین با توجه به واقعیت‌های موجود، تجربیات داخلی در زمینه‌های مشابه، توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی و تجربه سایر کشورها، راهکارهای مرتبط ارائه شده است. به‌طور خلاصه، مهم‌ترین راهبردهای اصلاحی در ساختار نظام آماری مطلوب که می‌تواند در تصویب یک قانون جامع برای نظام آماری کشور مورد بهره‌برداری قرار گیرد، به شرح زیر پیشنهاد شده است:

۱. تغییر ترکیب و مأموریت شورای عالی آمار در راستای افزایش استقلال نظام آماری،
۲. تفکیک وظایف نظارتی از وظایف اجرایی نظام آماری در راستای افزایش کیفیت و اعتبار آمارها،
۳. تعریف سازوکار تعیین و بازبینی فهرست آمارهای رسمی و آمارهای ملی،
۴. کاهش تمرکز نظام آماری در راستای افزایش پوشش نیازهای آماری و میزان مرتبط بودن آمارها با نیازهای برنامه‌ریزی و رفع موازی‌کاری،
۵. در نظر گرفتن نقش مؤثر در مدیریت واحدهای آماری تخصصی توسط نهاد مرکزی آمار به‌منظور افزایش هماهنگی اجزای نظام آماری،
۶. تعریف سازوکار تشویقی و تنبیهی برای تعامل مناسب نظام آماری با پاسخگویان و کاربران.

### خلاصه مدیریتی

همان‌طور که در سلسله گزارش‌های منتشر شده با عنوان «آسیب‌شناسی نظام آماری ایران» توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به تفصیل مورد کنکاش قرار گرفته است، بررسی عملکرد نظام آماری از یک طرف و نتایج

نظرسنجی انجام شده از تولیدکنندگان آمار و خبرگان آماری نشان می‌دهد که نظام آماری ایران در حوزه‌های زیر با چالش مواجه است:

۱. ضعف استقلال حرفه‌ای،
۲. ضعف کیفیت و اعتبار آمارها،
۳. ضعف هماهنگی اجزای نظام آماری،
۴. عدم پوشش کافی نیازهای آماری،
۵. ضعف در تعامل نظام آماری با پاسخگویان و کاربران.

به‌منظور مواجهه با چالش‌های مذکور، شناخت علل و ریشه‌های آن و سپس ارائه راهکارهای مناسب ضروری است. با توجه به مطالعات آسیب‌شناسی انجام شده در این گزارش، علل و ریشه‌های چالش‌های مذکور شناسایی شد. همچنین با توجه به واقعیت‌های نظام آماری ایران، تجربه کشور در حوزه‌های با چالش مشابه، توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی و تجربه سایر کشورها، راهکارهای مقتضی ارائه شده است. در سلسله مطالعات انجام شده از ۴۱ نفر از خبرگان حوزه آمار و ۲۸ واحد آماری دستگاه‌های مختلف اجرایی نظرسنجی انجام شده است. همچنین تجربیات کشورهای مختلف از جمله انگلستان، ژاپن، کره جنوبی و هلند مورد بررسی دقیق قرار گرفته و توصیه‌ها و چارچوب پیشنهادی واحد آماری سازمان ملل به‌عنوان مهم‌ترین نهاد بین‌المللی متولی حوزه آمار نیز به تفصیل مورد مطالعه قرار گرفته است. بخشی از این راهکارها در فرایند اجرایی و در ساختار فعلی نظام آماری قابل اجرا هستند و بخشی نیز نیازمند اصلاحات ساختاری و تغییر قوانین مرتبط در نظام آماری کشور هستند. مهم‌ترین علل و ریشه‌های آسیب‌های نظام آماری به شرح ذیل است.

۱. ترکیب عمدتاً دولتی شورای عالی آمار و فقدان وجود افراد مستقل و متخصص در این شورا،
۱. انتصاب مستقیم رؤسای مرکز آمار ایران از سوی رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور به‌عنوان مهم‌ترین نهاد اجرایی دولت،
۲. وابستگی بودجه مرکز آمار ایران به سازمان برنامه و بودجه،
۲. فقدان ساختار نظارتی تعریف شده در نظام آماری ایران،
۳. تداخل وظایف نظارتی و اجرایی مرکز آمار ایران،
۴. عدم توسعه مناسب دولت الکترونیک،
۵. ناتوانایی نظام آماری در به‌کارگیری آمارهای ثبتي و داده‌های بزرگ در راستای اهداف آماری،
۶. ضعف در همکاری‌های بین‌المللی و استفاده از تجارب جهانی و توصیه‌های نهادهای بین‌المللی،
۷. ضعف منابع انسانی و عدم تناسب امکانات با نیازهای نظام آماری،
۸. ضعف سرمایه اجتماعی در نظام آماری و اعتماد عمومی.
۹. عملکرد ضعیف شورای عالی آمار،
۱۰. وجود خلأهای قانونی در الزام دستگاه‌ها به همکاری با نهاد مرکزی نظام آماری،
۱۱. فقدان انگیزه و ضمانت اجرایی برای هماهنگی دستگاه‌های اجرایی با نهاد مرکزی،



۱۲. فقدان تعریف آمارهای رسمی یا ملی و مقررات حاکم بر آن،
۱۳. کم‌توجهی به جایگاه بخش‌های غیردولتی در فرایند تولید و انتشار آمار، کنترل کیفی و به‌طور کلی نظام آماری،
۱۴. تصویب قانون تأسیس مرکز آمار ایران در سال ۱۳۵۳ و الزام مرکز آمار به انجام وظایفی که قبلاً به‌عهده بانک مرکزی بود، بدون تعیین تکلیف آمارها و تشکیلات آماری بانک مرکزی در قانون مذکور.
۱۵. تعارض قانونی و نامشخص بودن نظام آماری از نظر تمرکز یا عدم تمرکز نظام آماری،
۱۶. فقدان سازوکار تعریف شده برای شناسایی نیازهای آماری و تهیه آمارهای مورد نیاز،
۱۷. فقدان برنامه‌های آماری کوتاه‌مدت و میان‌مدت یا جدی نگرفتن آن توسط اجزای نظام آماری،
۱۸. ضعف در پردازش داده‌ها و استخراج آمار از داده‌های ثبتی و اداری،
۱۹. عدم ارائه ریزداده‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی.
۲۰. خلأ قانونی و فقدان ضمانت اجرایی (از جمله مشوق‌ها و جرائم) برای همکاری پاسخگویان،
۲۱. ضعف فرهنگ آماری و عدم اقدامات اجرایی برای توسعه آن،
۲۲. فقدان واحد تخصصی اجرای طرح‌های آماری،
۲۳. ضعف پرسشگران از جمله فقدان برخورداری از پرسشگران حرفه‌ای آماری،
۲۴. فقدان سیاست‌های مناسب انتشار (تقویم زمانی، فرمت انتشار و...)،
۲۵. فقدان درگاه آماری واحد برای انتشار آمارها،
۲۶. کاربردمحور نبودن پایگاه‌های آماری موجود.

در این گزارش با توجه به آسیب‌شناسی‌های صورت گرفته، تجربیات داخلی در زمینه‌های مشابه، توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی و تجربه سایر کشورها، راهکارهای مرتبط ارائه شده است. به‌طور خلاصه، مهم‌ترین راهبردهای اصلاحی در ساختار نظام آماری مطلوب که می‌تواند در تصویب یک قانون جامع برای نظام آماری کشور مورد بهره‌برداری قرار گیرد، به شرح زیر پیشنهاد شده است:

۱. **تغییر ترکیب و مأموریت شورای عالی آمار در راستای افزایش استقلال نظام آماری**
  - عضویت مؤثر خبرگان غیردولتی در ترکیب شورا،
  - پیشنهاد رئیس سازمان مرکزی آمار توسط شورا و تصریح برخی ویژگی‌های حرفه‌ای او.
۲. **تفکیک وظایف نظارتی از وظایف اجرایی نظام آماری در راستای افزایش کیفیت و اعتبار آمارها**
  - تشکیل سازمان مرکزی آمار با وظایف نظارتی،
  - فعالیت مرکز آمارهای ملی برای تولید آمارهای کلان ملی،
  - فعالیت واحدهای آماری دستگاه‌ها برای تولید آمارهای تخصصی.
۳. **تعریف سازوکار تعیین و بازبینی فهرست آمارهای رسمی و آمارهای ملی**
  - تعریف لیست آمارهای رسمی و ملی،
  - تعریف کدهای اجرایی فعالیت‌های آماری برای تعیین آمارها به‌عنوان آمار ملی و نظارت بر اجرای آن توسط سازمان مرکزی آمار.

#### ۴. کاهش تمرکز نظام آماری در راستای افزایش پوشش نیازهای آماری و میزان مرتبط بودن آمارها با

##### نیازهای برنامه‌ریزی و رفع موازی‌کاری

- واگذاری همه فعالیت‌های آماری تخصصی به دستگاه‌های اجرایی مرتبط ضمن نظارت سازمان مرکزی آمار،
- ایجاد بسترهای لازم برای اشتراک‌گذاری داده‌های بین دستگاهی (خصوصاً داده‌های ثبتی)،

#### ۵. در نظر گرفتن نقش مؤثر در مدیریت واحدهای آماری تخصصی توسط نهاد مرکزی آمار به‌منظور

##### افزایش هماهنگی اجزای نظام آماری

- تعیین مدیر مرکز آمارهای ملی توسط سازمان مرکزی آمار و پیشنهاد مدیران واحدهای آماری دستگاه‌های اجرایی توسط مرکز آمارهای ملی به رؤسای دستگاه‌های مربوط،
- تدوین برنامه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت آماری برای نهاد مرکزی آمار و واحدهای آماری و ایجاد ضمانت اجرایی آنها از طریق سازوکارهای بودجه‌ای

#### ۶. تعریف سازوکار تشویقی و تنبیهی برای تعامل مناسب نظام آماری با پاسخگویان و کاربران

- سازوکارهای قانونی تشویق و تنبیه برای پاسخگویی به طرح‌های آماری، حفظ محرمانگی آمارهای شخصی، رعایت تقویم آمار، عدم سوءاستفاده از آمارها و...

### مقدمه

قانون مرکز آمار ایران مصوب سال ۱۳۵۳ است و اینک بیش از ۴۸ سال عمر، قدمت و سابقه دارد و به‌تبع آن نظام آماری کشور ایران با رعایت اصول و موازین مطرح در این قانون به‌تدریج در طول سال‌های مزبور شکل گرفته است. با توجه به تحولات اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و به‌خصوص تکنولوژیکی که در چهار دهه گذشته و به‌خصوص در سال‌های اخیر در جهان و ایران روی داده است که هم نیازهای آماری ذی‌نفعان مختلف و هم اصول و روش‌های تولید، پردازش و انتشار آمارهای اقتصادی و فرهنگی را متحول کرده است، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی طرح مطالعاتی ویژه‌ای در زمینه قانون آمار و نظام آماری موجود کشور ایران به انجام رساند که در آن سعی دارد با مطالعه توصیه‌های بین‌المللی و قوانین آمار کشورهای منتخب از یک طرف و نظرسنجی از سازمان‌های تولید، استفاده‌کننده آمار در داخل کشور و نیز از خبرگان و صاحب‌نظران آمار از طرف دیگر، نقاط قوت و ضعف قانون آمار و نظام آماری موجود را ارزیابی علمی کرده و راهکارهای بهبود قانون آمار و نظام آماری نوین را برای پاسخگویی بیشتر و بهتر به مطالبات آماری جامعه تدوین و ارائه نمود.

در این گزارش که هشتمین گزارش از این طرح پژوهشی است، برای آسیب‌شناسی نظام آماری از اصول سازمان‌های آماری و اصول آمارهای رسمی به‌عنوان چارچوبی برای اطمینان از جامعیت و مانعیت آسیب‌شناسی استفاده شده است. به این معنا که میزان عدم حصول این اصول در ایران می‌تواند معیار آسیب‌شناسی باشد. در ادامه ابتدا آسیب‌شناسی نظام آماری ایران بر مبنای اصول مذکور، تجربیات بین‌المللی و نتایج نظرسنجی از نخبگان ارائه شده و سپس براساس آسیب‌شناسی مذکور نظام آماری مطلوب کشور ارائه می‌شود.



## ۱. آسیب‌شناسی نظام آماری ایران

عدم انتشار حساب‌های ملی در سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۱ توسط بانک مرکزی و مرکز آمار و تداوم آن در سال ۱۳۹۳ توسط مرکز آمار و همچنین توسط بانک مرکزی در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۸ در کنار محرمانه شدن آمارهای تورم در برخی دوره‌ها نظیر سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۹۱، نوبتی شدن انتشار آمارهای کلیدی نظیر حساب‌های ملی و شاخص‌های قیمت بین مرکز آمار ایران و بانک مرکزی، خلأهای آماری در حوزه‌های اساسی نظیر حساب‌های اقماری آب، محیط‌زیست و ...، عدم دسترسی کافی نظام آماری به داده‌های ثبتي، ناهماهنگی اجزای نظام آماری و ضعف اشتراک‌گذاری داده‌ها، دسترسی محدود کاربران به بسیاری از ریزداده‌های آماری، برخی شبهات افکار عمومی و حتی جامعه‌نخبگانی درباره بعضی از آمارهای کلیدی، عدم انتشار گزارش‌های ارزیابی و کنترل کیفی فعالیت‌های آماری و بسیاری از مسائل دیگر نشان از وجود چالش‌های اساسی در نظام آماری کشور دارد که نیازمند بررسی، آسیب‌شناسی و ارائه کارهای مقتضی است.

با توجه به شواهد موجود می‌توان همچنان به تعداد چالش‌های نظام آماری، البته در کنار نکات قوت آن، اشاره کرد. با این حال، به‌منظور اجتناب از پراکنده‌گویی و حفظ جامعیت ارزیابی لازم است چارچوب مشخصی برای ارزیابی نظام آماری از منظر آسیب‌شناسی ایجاد شود. در این راستا می‌توان از ترکیبی از اصول سازمان‌های آماری و اصول آمارهای رسمی که انتظار می‌رود رعایت آنها هدف هر نظام آماری باشد، به‌عنوان چارچوبی برای آسیب‌شناسی نظام آماری کمک گرفت. بر این اساس، در ادامه آسیب‌های نظام آماری ایران در زمینه‌های زیر به‌ترتیب بررسی می‌شود:

۱. استقلال حرفه‌ای،

۲. کیفیت و اعتبار آمارها،

۳. هماهنگی اجزای نظام آماری،

۴. پوشش نیازهای آماری،

۵. تعامل نهادهای آماری با پاسخگویان و کاربران.

در اصول اساسی اداره سازمان‌های آماری سازمان ملل<sup>۱</sup> بجز اصل سوم فوق، بقیه موارد ذکر شده است. همچنین در اصول آمارهای رسمی آن سازمان، علاوه بر موارد گفته شده اصل هماهنگی هم به‌عنوان یکی از اصول ده‌گانه ذکر شده است که با توجه به اهمیت این موضوع در نظام آماری ایران، این مورد هم به اصول اساسی اضافه شده است.

### ۱-۱. استقلال حرفه‌ای

#### ۱-۱-۱. آسیب‌شناسی

به‌طور خلاصه مهم‌ترین مؤلفه‌های یک نظام آماری مستقل، تولید و انتشار آمار بدون مداخله نیروهای غیرحرفه‌ای به‌خصوص نیروهای سیاسی است. سازمان ملل در هندبوک خود موارد متعددی را از نمودهای استقلال یک نظام آماری ارائه کرده است که به‌طور خلاصه می‌توان آنها در چهار موضوع زیر بیان کرد:

۱. استقلال در انتخاب کارکنان نظام آماری،

1. United Nations (2003), "Handbook of Statistical Organization".

۲. حمایت از اطلاعات شخصی افراد و حفظ محرمانگی اطلاعات آنها،  
 ۳. آزادی عمل در انجام فعالیت‌های حرفه‌ای و استقلال از فشارهای سیاسی،  
 ۴. انتشار آمار طبق تقویم انتشاراتی و نیازهای کاربران بدون اخذ اجازه از نیروهای سیاسی.

در ایران، در نظرسنجی<sup>۱</sup> انجام شده بیش از ۷۳ درصد از پاسخ‌دهندگان معتقدند که اصل محرمانه بودن آمارها رعایت می‌شود که یک وجه مثبت استقلال آماری تلقی می‌شود. با این حال، نتایج نظرسنجی نشان می‌دهد که تنها ۴/۹ درصد خبرگان آماری شرکت‌کننده در نظرسنجی معتقدند که پاسخ‌دهندگان به طرح‌های آماری به نظام آماری موجود اعتماد دارند. ۲۱/۹ درصد معتقدند که نظام آماری ایران مستقل است، ۱۷/۱ درصد معتقدند که آمارهای ایران به‌نگام منتشر می‌شود و فقط ۱۲/۸ درصد معتقدند که سازمان‌های آماری تقویم آماری خود را رعایت می‌کنند.

علاوه بر نتایج نظرسنجی مذکور، با توجه به اینکه بسیاری از تأخیرها در انتشار آمارها در نتیجه ملاحظات غیرحرفه‌ای سازمان‌های آماری صورت می‌گیرد، عدم استقلال حرفه‌ای نظام آماری را می‌توان به‌عنوان یکی از آسیب‌های اصلی نظام آماری در نظر گرفت. از جمله عدم انتشار حساب‌های ملی در سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۱ (بانک مرکزی و مرکز آمار) و نیز ۱۳۹۳ (مرکز آمار) و ۱۳۹۴ (بانک مرکزی)، محرمانه شدن آمارهای تورم در برخی دوره‌ها نظیر سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۹۱، نوبتی شدن انتشار آمارهای کلیدی نظیر حساب‌های ملی و شاخص‌های قیمت بین مرکز آمار ایران و بانک مرکزی حسب اینکه کدام‌یک وضعیت مناسب‌تری را از اقتصاد نشان می‌دهند، از جمله شواهد دخالت فشارهای سیاسی در انتشار آمارها در ایران است. در سال‌های اخیر نیز بانک مرکزی از ارائه آمارهای کلیدی شاخص‌های قیمت امتناع کرده است و پیگیری‌های غیررسمی انجام شده نشان می‌دهد که این نهاد تحت فشار دولت به دلیل نامطلوب بودن نتایج آنها نسبت به آمارهای مرکز آمار صورت گرفته است.

## ۲-۱-۱. علل و ریشه‌ها

از مهم‌ترین علل عدم استقلال حرفه‌ای نظام آماری می‌توان موارد زیر را بیان کرد:

۱. ترکیب عمدتاً دولتی شورای عالی آمار و فقدان وجود افراد مستقل و متخصص در این شورا،
۲. انتصاب مستقیم رؤسای مرکز آمار ایران از سوی رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور به‌عنوان مهم‌ترین نهاد اجرایی دولت،
۳. وابستگی بودجه مرکز آمار ایران به سازمان برنامه و بودجه،

## ۳-۱-۱. راهکارهای موجود

در زمینه شناسایی راهکارهای موجود توجه به توصیه‌های سازمان ملل و بررسی تجربه کشورها که در گزارش‌های قبلی انجام شده است، می‌تواند مفید باشد:<sup>۲</sup>

۱. برای اطلاع از نتایج تفصیلی نظرسنجی مذکور به گزارش آسیب‌شناسی نظام آماری کشور ۶. نظرسنجی از تولیدکنندگان و خیرگان آمار درباره قانون و نظام آماری ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شماره مسلسل ۱۶۶۱۸ مراجعه شود  
[https://oldrc.majlis.ir/fa/mrc\\_report/show/1287206](https://oldrc.majlis.ir/fa/mrc_report/show/1287206)

۲. به گزارش آسیب‌شناسی نظام آماری کشور ۵. مطالعه تطبیقی قانون آمار در کشورهای منتخب و توصیه‌های سازمان ملل، مرکز پژوهش‌های مجلس شماره مسلسل ۱۶۶۱۶ مراجعه شود.



۱. سازمان ملل برای تضمین استقلال صرفاً به ارائه راهکارهای کلی اکتفا کرده که متضمن موارد زیر باشد:

- تضمین استقلال نظام آماری از نظر بودجه و ساختار، نحوه انتصاب و عزل رئیس و سایر ارکان نظام آماری، تدوین و تصویب مقررات مربوط به حفظ محرمانگی آمارها،
- تدوین و تصویب مقررات مربوط به تدوین و رعایت جدول زمانی تولید و انتشار آمارها.

این سازمان درباره رابطه میان شورا و سازمان مرکزی آمار، نحوه انتصاب رئیس سازمان و ویژگی‌های وی، دولتی یا غیردولتی بودن سازمان مرکزی آمار و ... تجربیاتی از کشورهای مختلف ارائه کرده، اما از ارائه الگوی پیشنهادی اجتناب کرده است و صرفاً پیشنهاد داده است که:

اولاً دانشگاهیان، فعالان کسب و کار، دولتی‌ها و اتحادیه‌های تجاری در شورای آمار نمایندگانی داشته باشند.

ثانیاً حضور فعال و دائمی رسانه‌ها و نمایندگان آنها به منظور ابزاری برای انتشار داده‌ها به جامعه دارای اهمیت است.

ثالثاً گزینش رئیس نظام آماری که نقش مهمی در کارایی و استقلال نظام آمار دارد به صورتی باید باشد که وی دارای ویژگی‌های زیر باشد:

- 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.

۲. در انگلستان که در میان کشورهای مورد بررسی بیشترین دغدغه را نسبت به موضوع استقلال نظام آماری داشته است اقدام‌های زیر برای تضمین استقلال حرفه‌ای آمارها صورت گرفته است:

- جدا کردن مدیریت نظام آماری از دولت از طریق تشکیل شورای آمار و پاسخگو بودن آن به پارلمان،
- سهیم کردن و اعطای نقش اصلی متخصصان مستقل غیردولتی در مدیریت راهبردی و کلان نظام آماری،
- غیرمتمرکز بودن فعالیت‌های آماری،
- تفکیک ساختاری امور نظارتی از امور اجرایی در نظام آماری با واگذاری اختیارات کافی به هر کدام،
- تفکیک آمارهای ملی و آمارهای رسمی از طریق تعریف کدهای اجرایی فعالیت‌های آماری (با تشخیص نهاد ناظر آن دسته از آمارهای رسمی که کدهای اجرایی را رعایت کرده باشند آمار ملی هستند)،
- تعیین قواعد مشخص برای دسترسی دولت به آمارها پیش از انتشار رسمی آنها.

۳. در زمینه رعایت محرمانگی که جزء مهمی از استقلال نظام آماری است کشور هلند قانون مجزایی برای این موضوع (که موضوعی فراتر از نهاد آماری است و همه دستگاه‌های تولیدکننده و استفاده‌کننده آمارهای ثبتی و پرسشنامه‌ای را دربرمی‌گیرد) تحت عنوان «قانون حمایت از داده‌های شخصی» پیش‌بینی و مصوب کرده است.

به‌طور خلاصه می‌توان مهم‌ترین راهکارهای موجود برای افزایش استقلال نظام آماری را به‌صورت زیر

#### بیان کرد:

۱. استقلال نسبی مدیریت نظام آماری از دولت از طریق تقویت جایگاه شورای آمار،
۲. سهیم کردن متخصصان مستقل غیردولتی در مدیریت راهبردی و کلان نظام آماری از جمله در ترکیب شورای آمار،
۳. نمایندگی دانشگاهیان، فعالان کسب و کار و اتحادیه‌های تجاری در شورای آمار،

۴. حضور فعال و دائمی رسانه‌ها و نمایندگان آنها در شورای آمار،
۵. تعیین برخی ویژگی‌های حرفه‌ای برای انتخاب رئیس نهاد مرکزی آمار برای کاهش وزن انتخاب‌های سیاسی،
۶. تفکیک ساختاری امور نظارتی از امور اجرایی در نظام آماری با واگذاری اختیارات کافی به هر کدام،
۸. تعیین قواعد مشخص برای دسترسی دولت به آمارها پیش از انتشار رسمی آنها.

## ۱-۲. کیفیت و اعتبار آمارها

### ۱-۲-۱. آسیب‌شناسی

کیفیت و اعتبار آمارها نقش کلیدی در موفقیت یک نظام آماری دارد. اعتماد سیاستگذاران و مردم به نظام آماری ناشی از دو مؤلفه اطمینان از کیفیت آمارها و نیز سرمایه اجتماعی ناشی از نوع تعامل نهادهای آماری با مردم است. در خصوص وضعیت ایران در این زمینه، نتایج نظرسنجی انجام شده نشان می‌دهد که وضعیت کشور مناسب نیست. براساس این نظرسنجی، تنها ۲۶/۸ درصد از صاحب‌نظران حوزه نظام آماری کشور اظهار کرده‌اند که اصل دقت، اعتبار و کیفیت تولیدات آماری در نظام آماری کشور به میزان زیاد و خیلی زیاد رعایت می‌شود، فقط ۴/۹ درصد از خبرگان شرکت‌کننده در نظرسنجی وجود اعتماد بین پاسخگویان و نظام آماری موجود را به میزان زیاد و خیلی زیاد ارزیابی کرده‌اند و ۳۲ درصد سازمان‌های آماری، آمار تولیدی خود را کاملاً منطبق با استانداردهای آماری توصیه شده توسط دفتر آمار سازمان ملل متحد در فعالیتهای آماری نمی‌دانند.

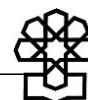
در عمل نیز افکار عمومی و جامعه نخبگی در مورد اعتبار و کیفیت برخی آمارهای کلیدی تردیدهایی دارند. از جمله اینکه آمارهای واردات به قیمت ثابت ۱۳۷۶ مرکز آمار ایران افت حدود ۷۰ درصدی در سال ۱۳۹۰ را نشان می‌دهد که تناظر آن با واقعیت‌های تجارت خارجی و اقتصاد کشور محل بحث است، آمارهای بیکاری از سال ۱۳۸۶ عملاً عملکرد خلاف سیکلی (برخلاف روند رشد اقتصادی) نشان می‌دهد و توضیح نوسانات بسیار کوتاه‌مدت مشارکت نیروی کار براساس آمار ارائه شده دشوار شده است، در دوره‌هایی برخی شباهت در تفاوت نتایج سرشماری‌های نفوس و مسکن از نظر تغییرات هرم جمعیتی ایجاد شده است، در محاسبات ملی نیز (و جداول داده- ستانده) شیوه ارزشگذاری فروش داخلی نفت و فراورده‌ها دارای ابهام‌هایی است و ...

اگرچه در ماده (۸) قانون مرکز آمار ایران تصریح شده است که «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی موظفند در انجام آمارگیری‌ها از تعاریف، مفاهیم، روش‌ها، معیارها و طبقه‌بندی‌های آماری مرکز آمار ایران تبعیت نمایند.»، در حال حاضر در کشور چارچوب مشخص و تعریف شده‌ای برای ارزیابی کیفی آمارها وجود ندارد و مرکز آمار ایران نیز نظارت کافی بر اجرای این ماده ندارد. به‌علاوه مشخص نیست که در مورد نظارت کیفی تولیدات آماری خود مرکز آمار ایران تکلیف چیست؟

### ۱-۲-۲. علل و ریشه‌ها

از مهم‌ترین علل تردید در کیفیت و اعتبار آمارها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. فقدان ساختار نظارتی تعریف شده در نظام آماری ایران،
۲. تداخل وظایف نظارتی و اجرایی مرکز آمار ایران،



۳. عدم توسعه مناسب دولت الکترونیک،
۴. ناتوانایی نظام آماری در به‌کارگیری آمارهای ثبتي و داده‌های بزرگ در راستای اهداف آماری،
۵. ضعف در همکاری‌های بین‌المللی و استفاده از تجارب جهانی و توصیه‌های نهادهای بین‌المللی،
۶. ضعف منابع انسانی و عدم تناسب امکانات با نیازهای نظام آماری.

### ۳-۲-۱. راهکارهای موجود

در راستای افزایش کیفیت و اعتبار آمارها، سازمان ملل توصیه‌هایی را ارائه کرده است که خلاصه مهم‌ترین آنها به شرح زیر است:

۳. استانداردهای مربوط به همه مراحل جمع‌آوری، تولید، پردازش و انتشار آمارها توسط سازمان مرکزی آمار کشورها با اتکا به چارچوب‌های بین‌المللی تهیه و لازم‌الاجرا شود،
  ۴. همه مراحل جمع‌آوری، تولید، پردازش و انتشار آمارها تحت پوشش یک نظام کنترل کیفی مناسب قرار گیرد،
  ۵. سازمان‌های آماری با اتخاذ سیاست‌های پاسخگویی مناسب شرایطی را فراهم کنند که پاسخگویان به طرح‌های آماری با بینش مناسب نسبت به موضوع و نیز با اعتماد کامل و بدون ترس یا تردید به پرسش‌ها پاسخ دهند.
- عمده تجربه کشورها در این زمینه یعنی افزایش کیفیت و اعتبار داده‌ها و رعایت توصیه‌های فوق بر تعریف آمارهای رسمی و تعریف مکانیسمی برای به‌هنگام نگه داشتن آن است.<sup>۱</sup> در برخی کشورها نظیر ژاپن و کره جنوبی لیست واحدهای آماری رسمی تهیه و در نتیجه آمارهای آنها به‌عنوان آمار رسمی شناخته می‌شود. به‌عبارت دیگر مکانیسم‌های کنترلی بر واحدهای آماری متمرکز است. در برخی کشورهای دیگر نظیر انگلستان استانداردهایی برای شناسایی آمارها در لیست مورد نظر (آمارهای رسمی و ملی) تعریف شده است و مکانیسم‌های کنترلی بر خود آمار متمرکز است. در این کشور تعریف آمار ملی از آمار رسمی متمایز شده است. در این چارچوب همه آمارهای دولتی رسمی هستند و تنها آن دسته از آمارهای رسمی که کدهای اجرایی (استانداردهای کیفی) مورد نظر را رعایت کرده باشند، عنوان «آمار ملی» گرفته و تحت پوشش نظارتی نظام آماری هستند. علاوه بر این در انگلستان تفکیک بازوی نظارتی از بازوی اجرایی در نظام آماری را می‌توان از راهکارهای این کشور برای افزایش اعتماد به آمارها در نظر گرفت. در ژاپن به‌جای آمار ملی از عنوان «آمارهای بنیادی» استفاده شده است. حسن این مورد آن است که همه اقلام آماری تولید دولت قابل‌استناد هستند (چیزی که در عمل این‌گونه است و دولت‌ها همه آمار خود را قابل‌استناد می‌دانند) و در این میان اعتبار آمارهای ملی (بنیادی) با رعایت استانداردها افزایش می‌یابد.

به‌طور خلاصه می‌توان موارد زیر را به‌عنوان راهکارهای عملی کشورها برای افزایش کیفیت و اعتبار آمارها در نظر گرفت:

۱. تعریف آمارهای رسمی و آمارهای ملی و روشمند کردن تمایز آنها،
۲. تهیه و به‌هنگام کردن فهرست آمارهای ملی و رسمی،
۳. تعریف کدهای اجرایی فعالیت‌های آماری (کنترل کیفی آمارهای رسمی و ملی در همه مراحل)،
۴. ارزیابی کیفی منظم و دوره‌ای آمارها (خودارزیابی و ارزیابی توسط نهاد نظارتی)،

۵. تقسیم کار مناسب میان بخش‌های اجرایی و نظارتی.

۶. استفاده نظام‌مند از آمارهای ثبتی.

### ۳-۱. هماهنگی اجزای نظام آماری

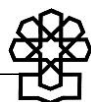
#### ۱-۳-۱. آسیب‌شناسی

براساس **نظرسنجی** صورت گرفته از دو گروه خبرگان آماری و سازمان‌های آماری درباره نظام آماری ایران، در مورد مطلوبیت عملکرد شورای عالی آمار فقط ۲/۴ درصد از خبرگان و ۴ درصد از سازمان‌های آماری عملکرد شورای عالی آمار که مهم‌ترین نهاد ایجاد هماهنگی در نظام آماری ایران است، را مطلوب ارزیابی کرده‌اند، ۵۲ درصد سازمان‌ها میزان همکاری مرکز آمار ایران با سایر واحدهای آماری را متوسط یا ضعیف ارزیابی کرده و مرکز آمار ایران نیز میزان همکاری سایر واحدهای آماری با آن مرکز را در تبادل اطلاعات در کل متوسط ارزیابی کرده است و ۶۳ درصد سازمان‌ها اعلام کرده‌اند از مجوزهایی به‌غیر از قانون مرکز آمار ایران برای تولیدات آماری استفاده می‌کنند.

به‌عبارت دیگر سطح هماهنگی در نظام آماری ایران مطلوب نیست و احتمالاً بخشی از آن به ضعف قانونی در تقسیم کار در نظام آماری ایران مربوط است. برای مثالی از مسئله هماهنگی می‌توان به موازی‌کاری نهادهای آماری نظیر بانک مرکزی و مرکز آمار ایران در آمار حساب‌های ملی و شاخص‌های قیمت و حتی این دو نهاد با وزارت صنعت، معدن و تجارت در آمار بخش صنعت یا وزارت جهاد کشاورزی در آمار بخش کشاورزی اشاره کرد. علاوه بر این، در بسیاری از موارد دستگاه‌های اجرایی اطلاعات مورد نیاز مرکز آمار ایران را در اختیار این نهاد قرار نمی‌دهند و توجهی به چارچوب‌ها و استانداردهای پیشنهادی این مرکز ندارند.

تقسیم کار مناسب و هماهنگی میان اجزای نظام آماری شرط اساسی در موفقیت آن است. در این زمینه نوع نظام آماری و به‌خصوص درجه تمرکز آن دارای اهمیت است. یکی از مزایای نظام‌های آماری متمرکز، کمتر مطرح بودن مسئله هماهنگی به‌عنوان یک مشکل در نظام آماری است. با این حال، با توجه به پراکندگی داده‌های آماری در واحدهای مختلف دولتی از یک طرف و عدم توسعه کافی دولت الکترونیک از طرف دیگر ایجاد تمرکز آماری در عمده کشورها دشوار است. از طرف دیگر با وجود حسن این نوع نظام آماری در خصوص هماهنگی، مشکلات خاص خود را نیز دارد که از مهم‌ترین آنها مرتبط بودن آمارها با نیازهای واقعی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی است. در نظام‌های آماری غیرمتمرکز نظیر ایران وجود سازوکارهای نهادی مناسب برای ایجاد این هماهنگی کلیدی است. از مهم‌ترین این سازوکارها نهاد شورای عالی آمار، قانون و یکپارچگی نظام اطلاعاتی کشور است که بررسی‌ها نشان می‌دهد در هر سه مورد با چالش جدی مواجه هستیم.

از نظر قانونی وظایف مربوط به هماهنگی نظام آماری به شورای عالی آمار واگذار شده است. در ماده (۱۱) قانون مرکز آمار ایران وظیفه «تعیین سیاست جامع در زمینه هماهنگی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی در مورد استفاده از ماشین‌های حسابگر» به‌عهده شورا گذاشته شده است. علاوه بر این در ماده (۱۴) این قانون تصریح شده است که «مصوبات شورای عالی آمار ناشی از وظایف و اختیارات مقرر در این قانون برای کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی مربوط لازم‌الاجرا خواهد بود». با این حال، ضعف‌های موجود در زمینه هماهنگی در نظام آماری ایران نشان می‌دهد که بازنگری در ساختار این نظام ضروری است.



## ۲-۳-۱. علل و ریشه‌ها

مهم‌ترین علل و ریشه‌های هماهنگی ضعیف در نظام آماری ایران را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

۱. عملکرد ضعیف شورای عالی آمار،
۲. وجود خلأهای قانونی در الزام دستگاه‌ها به همکاری با نهاد مرکزی نظام آماری،
۳. فقدان انگیزه و ضمانت اجرایی برای هماهنگی دستگاه‌های اجرایی با نهاد مرکزی،
۴. فقدان تعریف آمارهای رسمی یا ملی و مقررات حاکم بر آن،
۵. کم‌توجهی به جایگاه بخش‌های غیردولتی در فرایند تولید و انتشار آمار، کنترل کیفی و به‌طور کلی نظام آماری،
۶. تصویب قانون تأسیس مرکز آمار ایران در سال ۱۳۵۳ و الزام مرکز آمار به انجام وظایفی که قبلاً به‌عهده بانک مرکزی بود، بدون تعیین تکلیف آمارها و تشکیلات آماری بانک مرکزی در قانون مذکور.

## ۳-۳-۱. راهکارهای موجود

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)،

به‌طور ویژه سازمان ملل در مورد هماهنگی در نظام‌های آماری غیرمتمرکز، ابزارهای زیر را پیشنهاد می‌کند:

- کنترل یا دست‌کم تأثیرگذاری محسوس نهاد مرکزی آمار در بودجه واحدهای آماری،
  - صلاحیت نهاد مرکزی آمار برای صدور مجوز فعالیت آماری و جمع‌آوری داده به واحدهای آماری،
  - توانایی تصمیم‌گیری نهاد مرکزی آمار در مورد ساختار و شیوه فعالیت واحدها در راستای اهداف نظام آماری.
- بنابر تجربه کشورها، تقریباً در همه کشورها شورا یا کمیسیون آمار وجود دارد که به‌رغم تفاوت در جایگاه این نهاد عموماً یکی از نقش‌های آن کمک به ایجاد هماهنگی است.

اقدام دیگر کشورها ایجاد بستر قانونی برای اشتراک‌گذاری آسان داده‌های ثبتي و اداری بین واحدهای آماری است زیرا یکی از مشکلات مربوط به هماهنگی ناشی از عدم همکاری واحدها در اشتراک‌گذاری داده‌های آنها با یکدیگر است. در قانون کره جنوبی و ژاپن داده‌های آماری ثبتي تعریف شده است و تقریباً در قانون همه کشورها اشتراک‌گذاری داده‌ها (به‌خصوص به نهاد آماری) دارای الزام قانونی است مگر با عذر موجه و به‌خصوص مسائل مربوط به محرمانگی. در این موارد نیز به‌عنوان مثال در کره جنوبی الزام شده است با تفاهم دو طرف شرایط نگهداری و استفاده داده‌ها تعیین و رعایت شود. در قوانین کشورها بر لزوم استفاده صرفاً به‌منظورهای آماری و توسط افراد مشخص تأکید شده است.

بنابر توصیه سازمان ملل و تصریح قوانین کشورهای منتخب ارائه برنامه‌های کوتاه‌مدت (یک‌ساله) و پنج‌ساله (میان‌مدت) و همچنین گزارش عملکرد یک‌ساله جزئی از روال معمول و جزئی از قانون آمار کشورها محسوب می‌شود. این برنامه‌ها به‌طور بالقوه می‌توانند نقش مهمی در هماهنگی حرکت بلندمدت و کوتاه‌مدت واحدهای آماری کشورها داشته باشد.

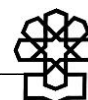
موضوع دیگر در زمینه افزایش هماهنگی واحدهای آماری در کشورها، جلوگیری از پراکندگی قوانین مربوط به فعالیت‌های آماری و تبعیت از قانون مشترک است. در قانون کره جنوبی این موضوع مورد توجه واقع شده و تصریح شده است که «هرگونه قانونگذاری جدید یا اصلاح و لغو قانون توسط دستگاه‌های دولتی که مستلزم جمع‌آوری، انتشار و استفاده از آمار باشد باید با مشورت رئیس مرکز آمار کره (کمیسیونر) انجام شود».

**هماهنگی مدیریتی سیستماتیک واحدهای آماری (تعریف نقش مؤثر برای نهاد مرکزی آمار در جهت‌دهی مدیریتی به واحدهای آماری) در کشورها یکی دیگر از راهکارها برای افزایش هماهنگی است.** در انگلستان رئیس دفتر آمارهای ملی همزمان رئیس تشکل نهادهای ارائه‌دهنده خدمات آماری دولتی نیز هست که در آن همه دستگاه‌های دولتی تولیدکننده آمار عضو هستند. در کره جنوبی هر واحد اجرایی که بخواهد آمار رسمی تولید کند باید ابتدا نهاد مرکزی آمار آن را به‌عنوان واحد آماری بپذیرد و ناهماهنگی با نهاد مرکزی می‌تواند به خارج کردن واحد آماری از لیست منتخب منجر شود. در نظر گرفتن نقش پشتیبانی برای نهاد مرکزی آمار به‌منظور افزایش انگیزه همکاری واحدهای آماری از دیگر راهکارهای ممکن است. در کره جنوبی به‌منظور توسعه آماری، کمیسیونر آمار می‌تواند به واحدهای آماری یا واحدهایی که در زمینه آموزش، توسعه، ارتقا و ارزیابی کیفی آمارها فعال هستند مساعدت مالی یا نیروی انسانی یا تجهیزات ارائه دهد. در صورت درخواست واحد آماری برای مشاوره یا تجهیزات، کمیته باید فوراً مساعدت کند.

به‌طور خلاصه مهم‌ترین راهکارهای افزایش هماهنگی در نظام آماری را می‌توان به‌شرح زیر بیان کرد:

۱. کنترل یا دست‌کم تأثیرگذاری محسوس نهاد مرکزی آمار در بودجه واحدهای آماری،
۲. تأثیرگذاری محسوس نهاد مرکزی آمار در تأمین منابع انسانی واحدهای آماری،
۳. اختیار نهاد مرکزی آمار در دادن اجازه یا عدم اجازه فعالیت آماری و جمع‌آوری داده به واحدهای آماری،
۴. اجازه نهاد مرکزی آمار برای تصمیم‌گیری در مورد ساختار و شیوه فعالیت واحدها در راستای اهداف نظام آماری،
۵. وجود شورا یا کمیسیون آمار در جهت هماهنگی تصمیم‌گیری در حوزه نظام آماری،
۶. ایجاد بستر قانونی برای اشتراک‌گذاری آسان داده‌های ثبتي و اداری بین واحدهای آماری،
۷. ارائه برنامه‌های کوتاه‌مدت (یک‌ساله) و میان‌مدت (پنج‌ساله) و همچنین گزارش عملکرد یک‌ساله،
۸. جلوگیری از پراکندگی قوانین مربوط به فعالیت‌های آماری و تبعیت همه فعالیت‌های آماری از قانون مشترک،
۹. تعریف نقش مؤثر برای نهاد مرکزی آمار در جهت‌دهی مدیریتی به واحدهای آماری،
۱۰. در نظر گرفتن نقش پشتیبانی (نیروی متخصص انسانی، تجهیزات آماری و ...) برای نهاد مرکزی آمار به‌منظور افزایش انگیزه همکاری واحدهای آماری،

۱۱. استفاده از ظرفیت‌های بخش‌های غیردولتی در فرایندهای تولید و انتشار آمار، کنترل کیفی و ...



#### ۴-۱. پوشش نیازهای آماری

##### ۴-۱-۱. آسیب‌شناسی

مرتبط بودن آمارهای تولیدی نظام آماری با نیازهای واقعی سیاستگذاری و برنامه‌ریزی یکی از اصول کلی نظام‌های آماری است که سازمان ملل بر آن تأکید دارد. نتیجه نظرسنجی از خبرگان آماری در ایران نشان می‌دهد که تنها ۳۱/۷ درصد پاسخگویان تولیدات نظام آماری موجود را به میزان زیاد و خیلی زیاد مرتبط و در راستای تأمین نیازهای آماری کشور دانسته‌اند.

در این زمینه مشکلات جدی بسیاری در نظام آماری کشور وجود دارد به‌نحوی که در برخی حوزه‌ها خلأهای آماری محسوس است. از جمله می‌توان به حوزه‌هایی نظیر آب و محیط‌زیست اشاره کرد که همچنان در مورد اینکه میزان مصرف آب در بخش‌های مختلف کشور چقدر است اختلاف‌های جدی میان سیاستگذاران (وزارت نیرو و وزارت جهاد کشاورزی) وجود دارد و نظام آماری نتوانسته است به‌طور رسمی آماری در این زمینه ارائه دهد که مورد پذیرش قرار گیرد. در زمینه‌هایی نظیر انرژی و اشتغال نیز که به‌طور تاریخی آمار و اطلاعات در کشور تولید می‌شود، نیازهای سیاستگذاران به‌طور مناسبی تأمین نمی‌شود. برای مثال به‌رغم پررنگ شدن موضوع هدفمند کردن یارانه‌های انرژی و اصلاح الگوی مصرف انرژی همچنان آمارنامه‌های انرژی کشور تصویر روشنی از میزان مصرف انرژی بخش‌های مختلف ارائه نمی‌کنند و دیگر آمارهای حوزه انرژی با آمار حساب‌های ملی کاملاً منطبق نیست. در زمینه اشتغال نیز، میان دغدغه‌های سیاستگذاران و آمارها شکاف وجود دارد. برای مثال موضوع مهم سطح دستمزد در طرح‌های آماری نیروی کار پرسش نمی‌شود یا بیکاری پنهان مورد سنجش قرار نمی‌گیرد. در حوزه‌هایی نظیر بهره‌وری نیز خلأهای جدی آماری وجود دارد.

در ماده (۳) قانون مرکز آمار ایران «تهیه آمارهای لازم به‌منظور تأمین نیازمندی‌های برنامه‌ریزی و هدف‌های برنامه‌های عمرانی کشور» به‌عنوان یکی از وظایف مرکز آمار ایران بیان شده است. با این حال این موضوع در عمل قابلیت اجرایی نداشته و ندارد زیرا برخلاف نحوه نگارش این بند از ماده (۳) که گویی با فرض تمرکز نظام آماری نگاشته شده است، نظام آماری ایران متمرکز نیست و مرکز آمار ایران در عمل امکان تهیه همه آمارهای مورد نیاز برنامه‌ریزی کشور را ندارد. این موضوع وجود تعارض در این قانون را نشان می‌دهد که نیازمند اصلاح است.

##### ۴-۲-۱. علل و ریشه‌ها

مهم‌ترین علل و ریشه‌های عدم پوشش نیازهای آماری می‌تواند به‌شرح زیر باشد:

۱. تعارض قانونی و نامشخص بودن نظام آماری از نظر تمرکز یا عدم تمرکز نظام آماری،
۲. فقدان سازوکار تعریف شده برای شناسایی نیازهای آماری و تهیه آمارهای مورد نیاز،
۳. فقدان برنامه‌های آماری کوتاه‌مدت و میان‌مدت یا جدی نگرفتن آن توسط اجزای نظام آماری،
۴. ضعف در پردازش داده‌ها و استخراج آمار از داده‌های ثبتي و اداری،
۵. عدم ارائه ریزداده‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی.

##### ۴-۳-۱. راهکارهای موجود

براساس توصیه‌های سازمان ملل در این باره دو موضوع دارای اهمیت است. اول، تشخیص بموقع نیاز آماری متناسب با

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

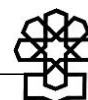
دو موضوع که می‌تواند در اصلاح قانون به بهبود پوشش نیازهای آماری و تقویت اصل مرتبط بودن آمارها با نیازهای آماری کمک کنند، عبارتند از:

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 برای تطبیق آمار با نیازهای آماری را ایجاد کند) و مرتبط کردن آن با بودجه دستگاه‌ها.

بررسی تجربه کشورها نشان می‌دهد که **تعریف لیست آمارهای رسمی، ملی (در انگلستان) یا بنیادی (در ژاپن)** نقش مهمی در پوشش نیازهای آمار دارد. تقریباً همه کشورها این موضوع را رعایت می‌کنند. **تدوین برنامه‌های آماری و در نظر گرفتن الزامات قانونی و اجرایی آن** از دیگر راهکارهای کشورهاست که در این زمینه هم مفید است. همچنین تعریف سازوکار قانونی اعلام نیازهای آماری و مرتبط کردن تهیه آن به برنامه‌های آماری در قانون برخی کشورها دیده می‌شود. کاهش درجه تمرکز از دیگر راه‌های افزایش ارتباط آمارها با نیازهای واقعی سیاستگذاری بوده است. برای مثال انگلستان در سال ۲۰۰۷ با تصویب قانون آماری خود عملاً این نوع نظام آماری را تثبیت کرد. راهکار دیگر در این زمینه وجود یک درگاه مرکزی انتشار آمار است که می‌تواند به شناسایی بهتر خلأهای آماری کمک کند. در انگلستان کانون انتشار آمارهای ملی<sup>۱</sup> پایگاه آماری است که آمارهای ملی همه واحدهای آماری را به‌صورت داده‌های باز (به‌صورت ریز داده) انتشار عمومی می‌دهد.

به‌طور خلاصه مهم‌ترین راهکارها برای افزایش پوشش نیازهای آماری و مرتبط بودن آمارها با نیازهای واقعی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی به‌شرح زیر است:

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 برای تطبیق آمار با نیازهای آماری را ایجاد کند) و مرتبط کردن آن با بودجه دستگاه‌ها،
۳. تعریف فهرست آمارهای رسمی و آمارهای ملی یا بنیادی و تعیین دستگاه‌های متولی هر یک،
۴. تعریف سازوکار قانونی اعلام نیازهای آماری و مرتبط کردن تهیه آن به برنامه‌های آماری و بودجه دستگاه‌ها،
۵. وجود یک درگاه مرکزی انتشار آمار و ریزداده‌ها.



## ۵-۱. تعامل نهادهای آماری با پاسخگویان و کاربران

### ۱-۵-۱. آسیب‌شناسی

اتخاذ سیاست مناسب پاسخگویی برای ایجاد تعامل مناسب با پاسخگویان طرح‌های آماری و توجه به دغدغه‌های کاربران نظام آماری از جمله اصول سازمان ملل برای نظام‌های آماری و آمارهای رسمی است. مهم‌ترین موضوع در این زمینه ایجاد اعتماد متقابل بین نظام آماری و پاسخگویان از یک طرف و کاربران از طرف دیگر است. **نتایج نظرسنجی** از خبرگان آماری نشان می‌دهد که تنها ۲/۴ درصد از پاسخگویان این نظرسنجی معتقدند الزامات و مشوق‌های لازم برای پاسخگویی به پرسش‌های آماری کافی هستند و تنها ۴/۹ درصد از آنها معتقدند که اعتماد بین پاسخگویان و نظام آماری به میزان زیاد و خیلی زیاد وجود دارد. از طرف دیگر تنها ۳۲ درصد از سازمان‌های آماری شرکت‌کننده در نظرسنجی میزان همکاری پاسخگویان طرح‌های آماری در پاسخگویی به سؤال‌ها را خوب ارزیابی کرده‌اند.

در زمینه تعامل نظام آماری با کاربران نیز ۶۳ درصد خبرگان شرکت‌کننده در نظرسنجی اظهار داشته‌اند که پژوهشگران و رسانه‌ها در دستیابی به آمار و اطلاعات مورد نیاز خود به میزان زیاد یا خیلی زیاد با مشکل مواجه هستند.

اتخاذ برخی تصمیمات در کاهش سرمایه اجتماعی نظام آماری بی‌تأثیر نبوده است. برای مثال مشارکت مستقیم مرکز آمار ایران در جمع‌آوری اطلاعات مالی خانوارهای ایرانی جهت خوشه‌بندی آنها برای دریافت یارانه نقدی در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱، به پاسخگویان این پیام را داد که اطلاعات آنها برای اهدافی که مستقیماً بر منافع آنها مؤثر است مورد استفاده قرار می‌گیرد. همچنین عدم رعایت تقویم زمانی و عدم ارائه به شکل مناسب و با کاربری آسان، کاربران آمارهای رسمی را با مشکل مواجه کرده است. برای مثال سالنامه‌های آماری را عموماً مرکز آمار ایران با دو سال تأخیر یا بیشتر منتشر می‌کند و سری زمانی داده‌های آن نیز به شکل مناسبی در اختیار کاربران قرار نمی‌گیرد.

درباره تعامل پاسخگویان با نظام آماری ماده (۷) قانون مرکز آمار ایران بیان می‌کند که «هر شخص ساکن ایران همچنین اتباع ایرانی مقیم خارج از کشور مکلفند به پرسش‌های مربوط به کلیه سرشماری‌ها و آمارگیری‌ها که توسط مرکز آمار ایران انجام می‌شود پاسخ صحیح دهند. آمار و اطلاعاتی که ضمن آمارگیری‌های مختلف از افراد و مؤسسات جمع‌آوری می‌شود محرمانه خواهد بود و جز در تهیه آمارهای کلی و عمومی نباید مورد استفاده قرار گیرد. استفاده و مطالبه و استناد به اطلاعات جمع‌آوری شده از افراد و مؤسسات به‌هیچ‌وجه در مراجع قضایی و اداری و مالیاتی و نظایر آن مجاز نخواهد بود».

به‌عبارت دیگر الزام قانونی برای پاسخگویی به طرح‌های آماری وجود دارد، اما در این قانون مشوق یا ضمانت اجرایی برای آن در نظر گرفته نشده است.

### ۲-۵-۱. علل و ریشه‌ها

مهم‌ترین علل و ریشه‌های وجود مشکلات در همکاری پاسخگویان به طرح‌های آماری و نارضایتی نسبی کاربران را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

۱. خلأ قانونی و فقدان ضمانت اجرایی (از جمله مشوق‌ها و جرائم) برای همکاری پاسخگویان،
۲. ضعف فرهنگ آماری و عدم اقدامات اجرایی برای توسعه آن،
۳. فقدان واحد تخصصی اجرای طرح‌های آماری،

۴. ضعف پرسشگران از جمله فقدان برخورداری از پرسشگران حرفه‌ای آماری،
۵. فقدان سیاست‌های مناسب انتشار (تقویم زمانی، فرمت انتشار و...)
۶. فقدان درگاه آماری واحد برای انتشار آمارها،
۷. کاربرمحور نبودن پایگاه‌های آماری موجود.

### ۳-۵-۱. راهکارهای موجود

سازمان ملل در زمینه تعامل با پاسخگویان توصیه‌های زیر را ارائه کرده است:

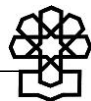
- اجازه قانونی به نهاد آماری برای جمع‌آوری آمار از شهروندان (در غیر این صورت اجرای طرح‌های آماری تنها در صورت همکاری همه‌جانبه شهروندان مقدور است)،
- پیش‌بینی برخی جرائم و مشوق‌ها برای همکاری پاسخگویان،
- وجود واحد اجرای طرح‌های آماری حرفه‌ای.

در قوانین کشورهای منتخب جرائمی نظیر زندان و جریمه مالی برای افرادی که از ارائه آمار خودداری کنند، آمار غلط دهند، از همکاری با نهادهای آماری سرپیچی کنند (حقیقی یا حقوقی)، در آمار دستکاری کنند یا از اطلاعات شخصی سوءاستفاده کنند، پیش‌بینی شده است. به عبارت دیگر پیش‌بینی جرائم برای عدم همکاری پاسخگویان با نهادهای آماری و نیز پیش‌بینی جرائم برای دستکاری در آمار توسط نهادهای آماری و افراد شاغل در آن یا سوءاستفاده از آن جزء راه‌حل‌های کشورهای است.

ارائه داده‌ها به نحوی که ارائه‌دهنده (پاسخ‌دهنده آن) قابل شناسایی نباشد جزئی از قوانین کشورهای ژاپن، هلند و کره جنوبی است. در هلند قانون مجزایی برای این موضوع (که موضوعی فراتر از نهاد آماری است و همه دستگاه‌های تولیدکننده و استفاده‌کننده آمارهای ثبتی و پرسشنامه‌ای را دربرمی‌گیرد) تحت عنوان «قانون حمایت از داده‌های شخصی» وجود دارد.

**ژاپن:** جرائم سنگین تا دو سال زندان و تا ۱ میلیون ین جریمه برای جاعلان هویت آمارگیر رسمی (یا تلاش برای آن)، افشاکنندگان اطلاعات فردی (همه کسانی که به هر نحو به اطلاعات پرسشنامه دسترسی دارند)، استفاده و بهره‌برداری شخصی از اطلاعات پرسشنامه توسط کسانی که به آن دسترسی دارند به منظور کسب منفعت خود یا طرف سوم، افرادی که مانع ارائه اطلاعات شخص دیگر برای آمارهای بنیادی شوند، افراد شاغل در تهیه آمارهای بنیادی که آن را با اقدام‌هایی مخدوش کنند، کسانی که برای تهیه آمارهای بنیادی اطلاعات ارائه ندهند یا اطلاعات غلط دهند یا مدارک یا همکاری لازم را ارائه ندهند، کسانی که از اطلاعات ناشناس برای اهداف شخصی بهره‌برداری کنند (این موارد تنها تا ۵۰۰ هزار ین جریمه) وضع شده است. این جرائم برای افراد خارج از ژاپن هم جاری است.

**هلند:** همکاری اشخاص حقوقی خصوصی و عمومی: دفتر آمار می‌تواند جرائمی تا سقف ۵ هزار یورو برای اشخاص حقوقی (شامل ادارات دولتی، خصوصی و ...) که آمار را ارائه نمی‌دهند یا ناقص و دیر ارائه می‌دهند وضع کند (برای اعمال این جرائم وزیر با هماهنگی وزیر دادگستری مقررات لازم را وضع می‌کند. زمانی برای درخواست تجدیدنظر و رسیدگی به آن در مقررات پیش‌بینی می‌شود.



کره جنوبی: جریمه افراد تا سه سال زندان یا ۱۰ میلیون وون جریمه برای:

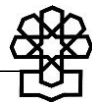
- استفاده از اطلاعات محرمانه افراد با هدفی غیر از تهیه آمار،
  - ارائه آمار غلط،
  - دستکاری آمار یا به‌کارگیری روش غلط به‌طور عامدانه،
  - تغییر یا حذف اطلاعات پرسشنامه بدون دلیل موجه،
  - اگر نماینده یک شخص حقوقی یا سازمان هرکدام از تخلفات فوق را مرتکب شود نه‌تنها شخص نماینده مشمول جرائم فوق است، بلکه شخص حقوقی هم جریمه مالی را می‌پردازد،
  - جرائم مربوط به عدم همکاری واحدهای آماری یا دستگاه‌ها برای ارائه آمار، تخلف از مقررات این قانون و ...
- در زمینه انتشار آمار بعضی کشورها دسترسی آسانی به همه آمارهای رسمی و حتی ریزداده‌های آنها از طریق یک درگاه آماری واحد ایجاد می‌کنند از جمله در انگلستان کانون انتشار آمارهای ملی<sup>۱</sup> پایگاه آماری است که آمارهای ملی همه واحدهای آماری را به‌صورت داده‌های باز (به‌صورت ریزداده) انتشار عمومی می‌دهد.
- به‌طور خلاصه مهم‌ترین راهکارهای موجود برای بهبود تعامل نظام آماری با پاسخگویان و کاربران به‌شرح زیر است:
۱. اجازه قانونی به نهاد آماری برای جمع‌آوری آمار از شهروندان (در غیر این‌صورت اجرای طرح‌های آماری تنها در صورت همکاری همه‌جانبه شهروندان مقدور است)،
  ۲. پیش‌بینی برخی مشوق‌ها و جرائم مالی و غیرمالی (از جمله حبس) برای همکاری یا عدم همکاری پاسخگویان،
  ۳. پیش‌بینی جرائم برای مدیران اشخاص حقوقی (خصوصی و دولتی) برای عدم همکاری در ارائه اطلاعات درخواستی،
  ۴. پیش‌بینی جرائم برای دستکاری آماری توسط افراد شاغل در نهادهای آماری یا ارائه آمارهای غلط،
  ۵. پیش‌بینی جرائم برای سوءاستفاده از آمارهای شخصی توسط افراد شاغل در نهادهای آماری،
  ۶. پیش‌بینی جریمه برای جااعلان هویت آمارگیر رسمی (یا تلاش برای آن)،
  ۷. تصویب قانون مجزا برای حمایت از داده‌های شخصی،
  ۸. وجود واحد اجرای طرح‌های آماری حرفه‌ای،
  ۹. دسترسی آسان به همه آمارهای رسمی و حتی ریزداده‌های آنها از طریق یک درگاه آماری واحد.

## ۲. نظام آماری مطلوب ایران

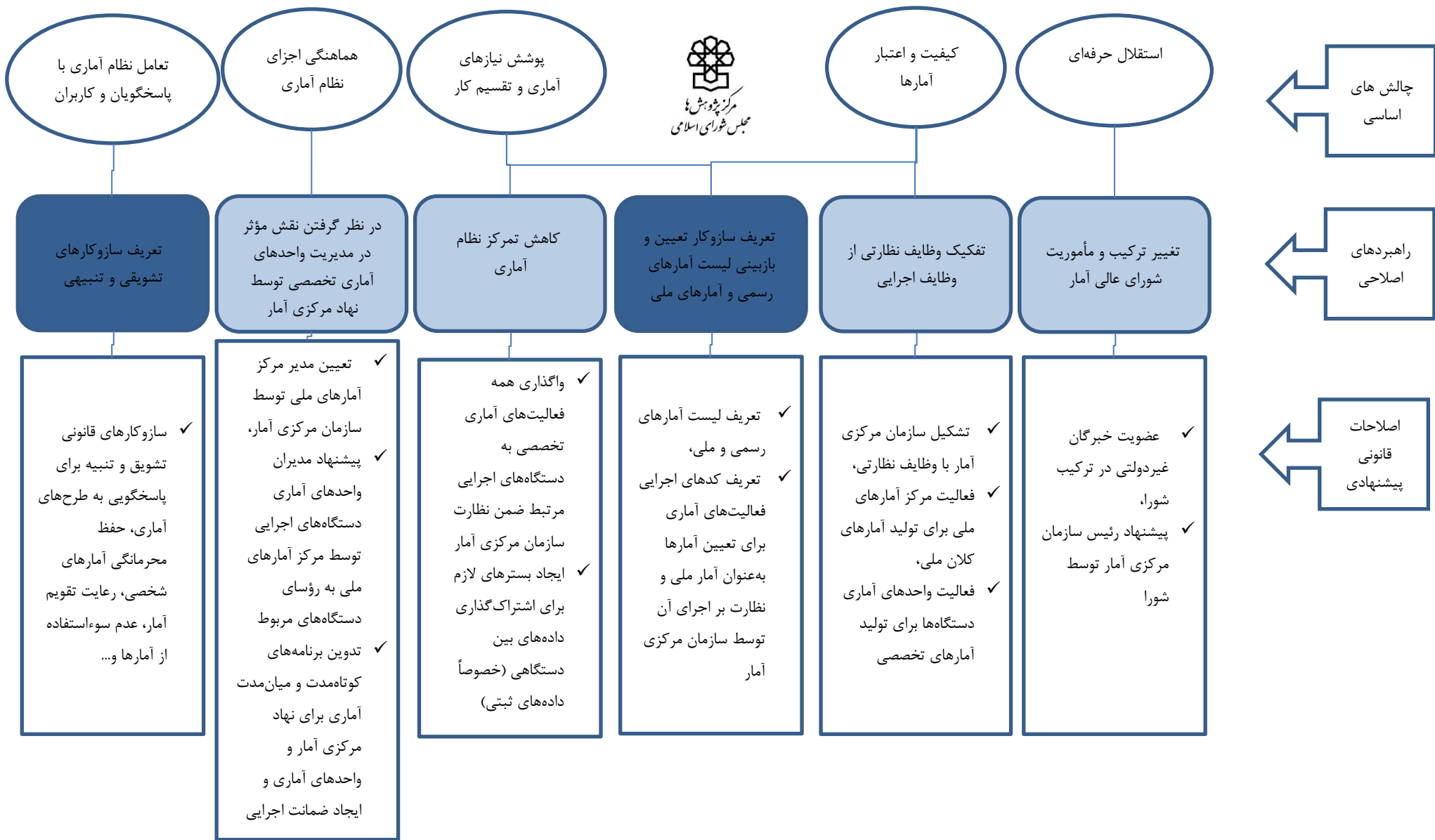
شاکله اصلی نظام آماری فعلی ایران را مرکز آمار ایران و شورای عالی آمار تشکیل می‌دهد. با این حال، علاوه بر مرکز آمار و واحدهای استانی سازمان برنامه و بودجه، دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی نیز در بخشی از تولید و انتشار آمارهای کشور نقش دارند. بر این اساس می‌توان نظام آماری ایران را نیمه‌متمرکز در نظر گرفت. با این حال، یک چالش اصلی در نظام آماری کشور که منجر به آن شده است برخی بر این عقیده باشند که کشور حتی از دو نظام آماری

متفاوت پیروی می‌کند، نقش بانک مرکزی است که بخش آماری آن در عمل بسیاری از فعالیت‌های آماری مربوط به آمارهای بنیادی نظیر حساب‌های ملی و شاخص‌های قیمتی را به موازات مرکز آمار ایران انجام می‌دهد و عموماً هم از جانب سیاستگذاران، کارشناسان و استفاده‌کنندگان از آمار مورد اقبال واقع می‌شود. در ایران مرکز آمار ایران جزئی از سازمان برنامه و بودجه است و رئیس آن را این سازمان تعیین می‌کند. شورای عالی آمار هم ساختاری کاملاً دولتی داشته و اعضای آن را عمدتاً معاونان وزارتخانه‌های مختلف تشکیل می‌دهند. همچنین در ایران قانونی با عنوان قانون آمار وجود ندارد و آنچه مبنای عمل است قانون مرکز آمار ایران (۱۳۵۳) و برخی قوانین پراکنده دیگر است. این موضوع را می‌توان یکی از ضعف‌های مهم زیرساختی نظام آماری در نظر گرفت.

در بخش قبل با اتکا به بررسی‌های انجام شده مهم‌ترین آسیب‌های نظام آماری ایران، علل و ریشه‌های آن و راهکارهای مرتبط موجود ارائه شد. با توجه به نتایج مذکور می‌توان الگوی مطلوب نظام آماری ایران را ارائه داد. در ارائه این الگو ضمن توجه به آسیب‌های نظام آماری فعلی و تجربیات کشور در زمینه فعالیت‌های آماری، به توصیه‌های بین‌المللی و تجربیات کشورها توجه شده است. همچنین در ارائه الگو ویژگی‌های منحصر به فرد ایران مورد توجه قرار گرفته است. شکل زیر راهبردهای اصلاحی و اصلاحات قانونی لازم در نظام آماری مطلوب و ارتباط آن با چالش‌های اساسی نظام آماری را به تصویر می‌کشد. همچنین شکل ۲ نیز ساختار اداری لازم برای این اصلاحات را نشان می‌دهد.



### شکل ۱. راهبردهای اصلاحی و اصلاحات قانونی مورد نیاز نظام آماری مطلوب ایران





مهم‌ترین ویژگی‌های الگوی پیشنهادی به شرح زیر خواهد بود:

#### ۱. تغییر ترکیب و مأموریت شورای عالی آمار در راستای افزایش استقلال نظام آماری

- عضویت مؤثر خبرگان غیردولتی در ترکیب شورا،
- پیشنهاد رئیس سازمان مرکزی آمار توسط شورا و تصریح برخی ویژگی‌های حرفه‌ای او.

#### ۲. تفکیک وظایف نظارتی از وظایف اجرایی نظام آماری در راستای افزایش کیفیت و اعتبار آمارها

- تشکیل سازمان مرکزی آمار با وظایف نظارتی،
- فعالیت مرکز آمارهای ملی برای تولید آمارهای کلان ملی،
- فعالیت واحدهای آماری دستگاه‌ها برای تولید آمارهای تخصصی.

#### ۳. تعریف سازوکار تعیین و بازبینی فهرست آمارهای رسمی و آمارهای ملی

- تعریف فهرست آمارهای رسمی و ملی،
- تعریف کدهای اجرایی فعالیت‌های آماری برای تعیین آمارها به‌عنوان آمار ملی و نظارت بر اجرای آن توسط سازمان مرکزی آمار.

#### ۴. کاهش تمرکز نظام آماری در راستای افزایش پوشش نیازهای آماری و میزان مرتبط بودن آمارها با

##### نیازهای برنامه‌ریزی و رفع موازی‌کاری

- واگذاری همه فعالیت‌های آماری تخصصی به دستگاه‌های اجرایی مرتبط ضمن نظارت سازمان مرکزی آمار،
- ایجاد بسترهای لازم برای اشتراک‌گذاری داده‌های بین دستگاهی (خصوصاً داده‌های ثبتی).

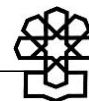
#### ۵. در نظر گرفتن نقش مؤثر در مدیریت واحدهای آماری تخصصی توسط نهاد مرکزی آمار به‌منظور افزایش

##### هماهنگی اجزای نظام آماری

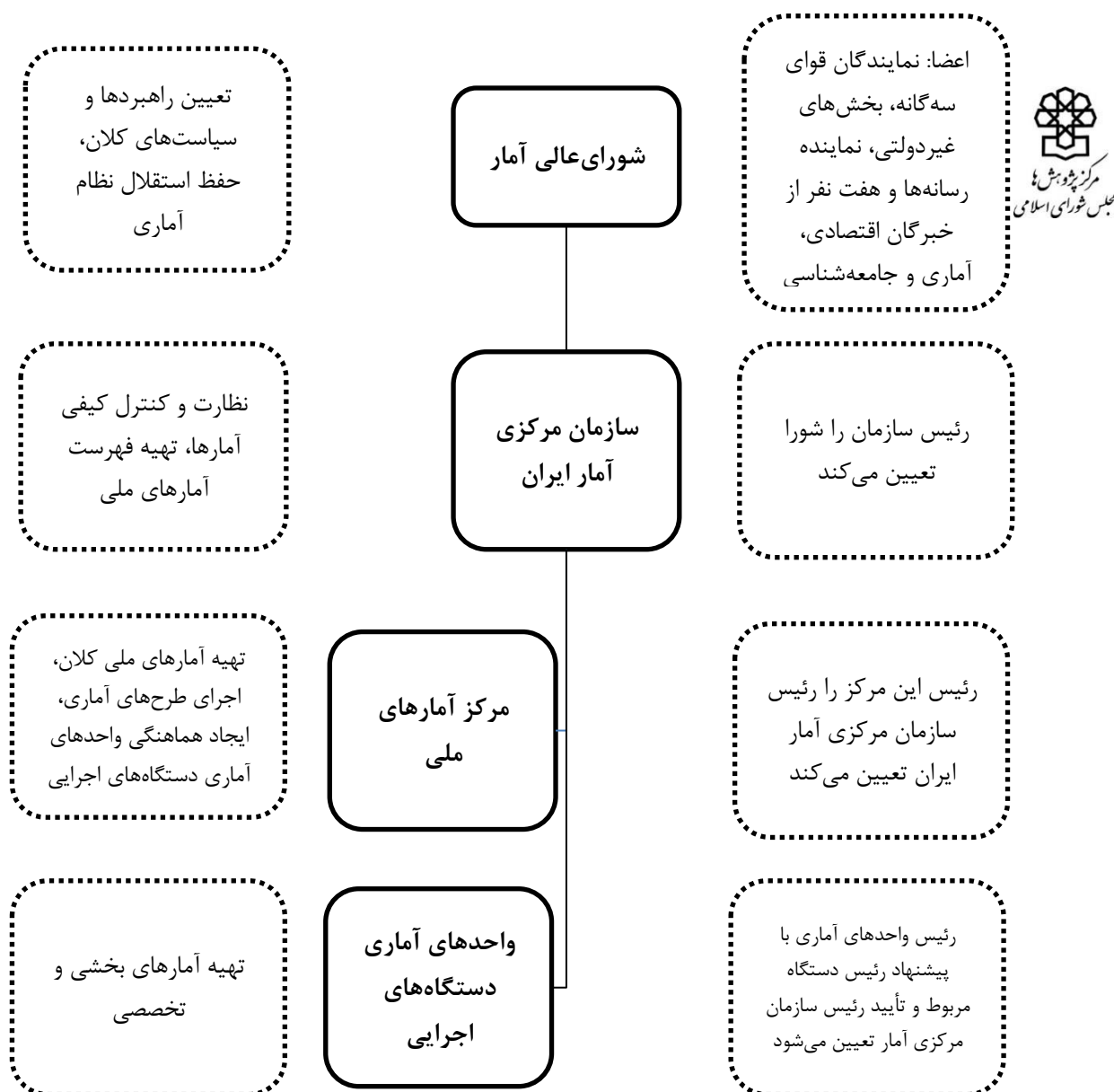
- تعیین مدیر مرکز آمارهای ملی توسط سازمان مرکزی آمار و پیشنهاد مدیران واحدهای آماری دستگاه‌های اجرایی توسط مرکز آمارهای ملی به رؤسای دستگاه‌های مربوط،
- تدوین برنامه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت آماری برای نهاد مرکزی آمار و واحدهای آماری و ایجاد ضمانت اجرایی آنها از طریق سازوکارهای بودجه‌ای.

#### ۶. تعریف سازوکار تشویقی و تنبیهی برای تعامل مناسب نظام آماری با پاسخگویان و کاربران،

- سازوکارهای قانونی تشویق و تنبیه برای پاسخگویی به طرح‌های آماری، حفظ محرمانگی آمارهای شخصی، رعایت تقویم آمار، عدم سوءاستفاده از آمارها و ...



شکل ۲. ساختار نظام آماری مطلوب ایران



## ۲-۱. شورای عالی آمار

همان طور که تجربیات کشورها و توصیه های سازمان ملل نشان می دهد، شوراهای آماری می تواند نهاد بالادستی، پایین دستی یا موازی نهاد مرکزی آمار کشورها باشند. در کشورهایی که دغدغه های هماهنگی و استقلال کمتر مطرح باشد، نهاد موازی یا پایین دستی که بیشتر نقش مشورتی دارد می تواند مفید باشد، اما در سایر کشورها نقش سیاستگذاری و نظارتی (در سطح کلان و راهبردی) شورا دارای اهمیت بیشتر است. در این شرایط مناسب تر است که شورا نهاد بالادستی در کل نظام آماری باشد.

در این شرایط با توجه به دو نقش بالقوه حفظ استقلال و افزایش هماهنگی این شورا، بسته به اینکه کدام نقش اهمیت بیشتری داشته باشد، ترکیب شورا متفاوت خواهد بود. در صورتی که نقش اصلی و مسلط شورا افزایش استقلال نظام آماری از فشارهای سیاسی باشد، بهتر است که ترکیب این شورا از میان خبرگان مستقل باشد. با این حال در راستای

افزایش هماهنگی، عضویت واحدهای اجرایی نظام آماری (که عمدتاً دولتی هستند) در آن موضوعیت خواهد داشت. در ایران با توجه به اینکه هر دو موضوع اهمیت دارد، مناسب است که اعضای شورا ترکیبی از خبرگان (بخش غیردولتی، دانشگاهیان و رسانه‌ها) و مسئولان سازمان‌های اصلی مرتبط با نظام آماری باشد. با این حال، از آنجا که در ادامه در راستای افزایش هماهنگی پیشنهادهای مؤثر دیگری، به خصوص در وظایف سازمان مرکزی آمار، ارائه خواهد شد، موضوع افزایش استقلال نقش محوری در مسئولیت‌های شورا دارد. در این راستا، در الگوی مناسب نظام آماری ایران بهتر است اکثریت ترکیب شورا را خبرگان مرتبط تشکیل دهند. با توجه به ماهیت آمارها نیز مناسب است که خبرگان از میان اقتصاددانان و جامعه‌شناسان (به‌عنوان نماینده کاربران اصلی آمار) و آمارشناسان برجسته انتخاب شوند. ریاست شورا را اعضای آن به رئیس‌جمهور پیشنهاد می‌دهند.

به‌منظور حفظ استقلال حرفه‌ای خبرگان عضو شورا لازم است که انتصاب آنها به عضویت شورا مستقل از دیدگاه‌های سیاسی و شخصی دولت‌ها باشد. برای این منظور خبرگان عضو شورا را رئیس‌جمهور از بین واجدان شرایط به مدت پنج سال تعیین می‌کند و رئیس‌جمهور می‌تواند هر پنج سال یک‌بار حداکثر دو نفر از خبرگان مذکور را به پیشنهاد شورای عالی آمار جایگزین کند. همچنین انتخاب اعضا باید به‌نحوی باشد که خبرگی آنها محرز شود. در این راستا شرایط خبرگان به شرح زیر ارائه شده است:

- آمارشناسان از اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها یا پژوهشگران برجسته مراکز پژوهشی دارای سوابق علمی برجسته در حوزه آمار و نظام آماری یا از میان کارشناسان یا مدیران دارای سوابق برجسته (حداقل ۱۰ سال) در تولید آمار آشنا با نظام آماری خواهند بود.

- اقتصاددانان و جامعه‌شناس عضو شورا از میان افراد شناخته شده در حوزه مربوطه و دارای تألیفات و سوابق علمی برجسته کمی و آماری خواهند بود.

درنهایت زمانی می‌توان از حفظ استقلال خبرگان عضو شورا اطمینان داشت که خاتمه عضویت آنها تابع شرایط مشخص باشد و امکان عزل غیرحرفه‌ای آنها از جانب مقامات سیاسی وجود نداشته باشد. بر این اساس، عضویت خبرگان عضو شورا تنها در یکی از شرایط زیر خاتمه می‌یابد:

- پایان دوره عضویت در اجرای ماده (۶) این قانون،
- استعفای عضو،
- بیش از سه جلسه متوالی غیبت غیرموجه در جلسات،
- ناتوانی یا ضعف در انجام وظایف براساس حکم دادگاه،
- محکومیت قطعی مبنی بر ارتکاب جرائم عمدی یا محکومیت به حبس،
- فوت عضو.

در صورت پایان عضویت هریک از اعضا نیز عضو جایگزین به پیشنهاد شورا و تأیید رئیس‌جمهور تعیین خواهد شد.

## ۲-۲. سازمان مرکزی آمار

این سازمان مهم‌ترین نهاد نظارتی و درواقع بازوی نظارتی شورای عالی آمار است که استانداردها و تعاریف و مفاهیم مربوط به تهیه آمارها را تأیید کرده و بر اجرای آنها نظارت می‌کند. لیست آمارهای رسمی و ملی را این نهاد با توجه به



معیارهای نظارتی تعریف شده، تهیه و اعلام می‌کند. در راستای تفکیک وظایف نظارتی از اجرایی، این نهاد صرفاً به امور نظارتی و کنترل کیفی اشتغال خواهد داشت. ابزارهای ضمانت اجرایی این نهاد نیز علاوه بر تعیین کدهای اجرایی فعالیت‌های آماری و لزوم رعایت آنها توسط واحدهای آماری به منظور قرار گرفتن آمار آنها در لیست آمارهای ملی، ارائه گزارش‌های عملکرد واحدها به شورا می‌باشد. نقش مستقیم و غیرمستقیم سازمان مرکزی آمار در تعیین مدیران واحدهای آماری دستگاه‌های اجرایی در کنار اصلاحات قانونی مربوط به جرائم تخلف از استانداردهای تعیین شده در قانون، مهم‌ترین ضمانت‌های اجرایی نظارت‌های این سازمان محسوب می‌شوند.

سازمان مرکزی آمار ایران، یک نهاد حرفه‌ای و مستقل است و از نظر تشکیلات اداری به‌طور مستقیم زیر نظر رئیس‌جمهور است. رئیس سازمان مرکزی آمار ایران با پیشنهاد شورا و با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. رئیس این سازمان همزمان عضو شورای عالی آمار و دبیر آن است.

### ۳-۲. فهرست آمارهای رسمی و آمارهای ملی

یکی از مشکلات همیشگی در ایران تعریف آمارهای رسمی بوده است. به نحوی که میان نهادهای آماری اختلاف نظر بر اینکه آمار کدام نهاد رسمی است و باید مورد استفاده سیاستگذار قرار گیرد مطرح است. در این زمینه تا به حال بیشتر از آنکه خود آمار موضوعیت داشته باشد، واحد تولیدکننده آن موضوعیت داشته است. در صورتی که لیستی با عنوان لیست آمارهای رسمی با ویژگی‌های مشخص تحت عنوان آمارهای رسمی ارائه شود، می‌توان این مشکل را رفع و تکلیف سیاستگذاران، برنامه‌ریزان و پژوهشگران و حتی نهادهای بین‌المللی را مشخص کرد.

با این حال در صورت تهیه شدن چنین لیستی، این سؤال مطرح می‌شود که سایر آمارها چه هستند؟ آیا چون رسمی نیستند نمی‌توانند مورد استناد قرار گیرند؟ در صورتی که به این سؤال جواب شفاف و اجرایی داده نشود، در نهایت به بی‌اعتبار و حاشیه‌ای شدن برند آمارهای رسمی منجر خواهد شد.

برای مثال فرض کنید که لیست آمارهای رسمی تهیه شده است و در این لیست آمارهایی نظیر تعداد ازدواج‌های زیر سن قانونی قرار نداشته باشد. اگر تحت شرایطی مجلس یا دولت بنا داشته باشد قانون یا سیاستی در این زمینه تدوین کند و تنها آمار موجود در این زمینه را وزارت کشور تولید کرده باشد، آیا در صورت ضرورت، استناد به آن آمار در سیاست یا قانون مذکور ممکن نیست؟ پاسخ به این سؤال از این نظر که چون تنها آمار موجود است از یک طرف و یک نهاد رسمی دولتی تهیه کرده است، تقریباً واضح است. به این معنا که در عمل آمار مذکور برای سیاستگذار یا قانونگذار مفید و قابل استفاده تلقی می‌شود. در این شرایط به‌رغم آنکه این آمار در لیست آمار رسمی نیست، در عمل به‌طور رسمی مورد استفاده قرار می‌گیرد! در نهایت تکرار چنین مواردی می‌تواند اعتبار آمارهای رسمی را کاهش دهد. برای رفع چنین مشکلی در ژاپن میان «آمارهای رسمی» و «آمارهای بنیادی» و در انگلستان میان «آمارهای رسمی» و «آمارهای ملی» تمایز قائل شده‌اند. به این صورت که در انگلستان همه آمارهای تولیدی دولت و زیرمجموعه، رسمی تلقی می‌شود، اما آمار ملی آن آماری است که کدهای اجرایی فعالیت‌های آماری (استانداردهای) مورد تأیید نهاد نظارتی را رعایت کرده باشد. بر این اساس تمرکز نظام آماری در توسعه و فراگیری روزافزون آمارهای ملی است، ضمن اینکه سایر آمارهای تولیدی نیز قابل استناد تلقی می‌شود، چنانکه در عمل نیز این‌گونه است.

بر این اساس در الگوی مطلوب نظام آماری ایران نیز مناسب است همه آمارهای تولیدی دولت و زیرمجموعه و نهادهای عمومی غیردولتی رسمی تلقی شود و لیست آمارهای ملی با توجه به رعایت استانداردهای مورد تأیید سازمان مرکزی آمار تهیه، اعلام و به‌روزرسانی شود. به‌خصوص در این زمینه، آمارهای کلیدی و آمارهایی که به‌طور همزمان دستگاه‌های مختلف تولید می‌شود، می‌تواند در اولویت برای رسیدگی به‌عنوان آمار ملی قرار گیرند.

#### ۴-۲. مرکز آمارهای ملی

مرکز آمارهای ملی در واقع بازوی اجرایی شورای عالی آمار است و آمارهای کلان کلیدی کشور که دستگاه‌های تخصصی تولید نمی‌کنند (نظیر حساب‌های ملی، شاخص‌های قیمت و ...) را تولید می‌کند و نهاد تخصصی اجرای طرح‌های آماری (نمونه‌گیری و سرشماری) است. همه آمارهای این مرکز ملی هستند به این معنا که باید کدهای اجرایی و استانداردهای تعیین شده برای آمارهای ملی (توسط سازمان مرکزی آمار) را رعایت کند. برای هماهنگی بیشتر نظام آماری، رئیس این مرکز را رئیس سازمان مرکزی آمار تعیین می‌کند. شاکله اصلی این مرکز را بخش اجرایی مرکز آمار ایران و بخش آمارهای کلان بانک مرکزی تشکیل خواهد داد. آن دسته از فعالیت‌های آماری تخصصی که توسط دستگاه‌های تخصصی نیز در حال انجام است یا می‌تواند انجام شود، به‌تدریج به دستگاه‌های مذکور واگذار خواهد شد. رئیس این مرکز نمایندگی رسمی ایران در محافل آماری بین‌المللی را برعهده خواهد داشت. این نهاد نقش اصلی را در هماهنگی نظام آماری به‌عهده دارد و برای توفیق بیشتر در این زمینه، مدیران واحدهای آماری دستگاه‌های اجرایی با پیشنهاد رئیس مرکز آمارهای ملی و تأیید رئیس دستگاه مربوطه تعیین می‌شود.

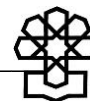
#### ۵-۲. واحدهای تولیدکننده آمار (واحدهای آماری) دستگاه‌های اجرایی

همه فعالیت‌های آماری تخصصی ذیل واحدهای آماری دستگاه‌ها انجام خواهد شد که شامل آمارهای ثبتي و غيره خواهد بود. این واحدها در اجرای فعالیت‌های آماری از استانداردها و تعاریف و مفاهیم سازمان مرکزی آمار ایران تبعیت می‌کنند. مدیران واحدهای آماری دستگاه‌های اجرایی با پیشنهاد رئیس مرکز آمارهای ملی و تأیید رئیس دستگاه مربوطه تعیین می‌شود.

#### ۶-۲. تعامل نظام آماری با پاسخگویان و کاربران

در ساختار جدید نظام آماری همه شهروندان ملزم به همکاری با طرح‌های آماری مورد تأیید سازمان مرکزی آمار هستند و عدم همکاری مشمول جرائم خواهد شد. همچنین هرگونه سوءاستفاده از آمارها، تخطی از اصول محرمانگی آمارهای شخصی، عدم رعایت تقویم آماری بدون عذر موجه، دستکاری در آمارها، سوءاستفاده از عنوان پرسشگر نظام آماری و ... مشمول جرائم تعیین شده خواهد بود.

این موضوع از دو جهت دارای اهمیت است: اول از نظر همکاری بیشتر پاسخگویان به‌خصوص اشخاص حقوقی که تأثیر مستقیم بر کیفیت آمارهای رسمی دارد. دوم از نظر پاسخگویی بیشتر فعالان نظام آماری به‌خصوص مدیران و مجریان طرح‌های آماری درخصوص رعایت استانداردها و رفتار حرفه‌ای در فرایند جمع‌آوری، تولید، پردازش و انتشار



آمارها.

در این راستا باید به این نکته اشاره کرد که در صورت امکان تأمین نیازهای آماری از طریق آمارهای ثبتي، بهتر است در اولويت قرار گیرد و از مراجعه بي مورد به پاسخگويان اجتناب کرد. در این راستا ایجاد سازوکارهای لازم برای اشتراك گذاری داده‌های ثبتي بين دستگاه‌های اجرایی مهم خواهد بود. همچنین وجود برنامه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت نظام آماری تکلیف دستگاه‌های اجرایی برای تبادل داده‌ها و نیز تأمین نیازهای آماری از طریق اجرای طرح‌های آماری به‌صورت مشترک با سایر دستگاه‌ها را مشخص خواهد نمود که خود در بهره‌وری بیشتر مراجعه به پاسخگويان مؤثر خواهد بود.

## ۷-۲. برخی ملاحظات دوره گذار

با توجه به اینکه تغییر ساختار و انتقال از یک ساختار به ساختار جدید با برخی مشکلات اجرایی همراه است، ضروری است که ملاحظات مرتبط با دوره گذار شناسایی و در اجرا مورد توجه قرار گیرد. به‌خصوص آنکه تجربه برخی تحولات ساختاری از جمله ادغام یا تفکیک وزارتخانه‌ها در ایران نظیر تشکیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (از ادغام سه وزارتخانه تعاون، کار و رفاه و امور اجتماعی) و وزارت صنعت، معدن و تجارت (از ادغام وزارتخانه‌های بازرگانی و صنعت و معدن) بدون توجه به ملاحظات اجرایی آن، نشان داده است که تحقق هدف تغییر ساختار با موانع جدی روبه‌رو است. بر این اساس، در این خصوص پیشنهاد می‌شود اقدام‌های زیر صورت گیرد:

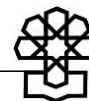
۱. حداکثر دو ماه پس از ابلاغ قانون اصلاحی، اعضای حقیقی شورای عالی آمار براساس شرایط مندرج در قانون توسط رئیس‌جمهور تعیین شوند.
  ۲. بلافاصله پس از انتصاب اعضای شورای عالی آمار، در اولین جلسه رئیس شورا به مدت یک سال تعیین شود.
  ۳. به‌عنوان دستور کار دوم، رئیس سازمان مرکزی آمار از میان افراد واجد شرایط مندرج در قانون توسط شورا انتخاب و به رئیس‌جمهور برای انتصاب معرفی شود.
  ۴. آیین‌نامه اجرایی قانون را شورا پیشنهاد دهد و به تصویب هیئت وزیران برسد. مسئول اجرای قانون و آیین‌نامه آن کمیته اجرای قانون نظام آماری خواهد بود که براساس قانون و با ترکیب رئیس سازمان مرکزی آمار، رئیس شورا و رئیس سازمان امور اداری و استخدامی و تشکیل خواهد شد.
- اجرای مفاد قانون به‌نحوی باید صورت گیرد که اخلاقی در جمع‌آوری، تولید و انتشار آمارهای کشور ایجاد نکند.

## ۳. خلاصه و جمع‌بندی

همان‌طور که در مقدمه گزارش بیان شد، نظام آماری ایران با چالش‌های زیادی مواجه است. عملکرد نظام آماری از یک طرف و نتایج نظرسنجی انجام شده از تولیدکنندگان آمار و خبرگان آماری نشان می‌دهد که نظام آماری ایران در حوزه‌های زیر با چالش مواجه است:

۱. ضعف استقلال حرفه‌ای،

۲. ضعف کیفیت و اعتبار آمارها،
  ۳. ضعف هماهنگی اجزای نظام آماری،
  ۴. عدم پوشش کافی نیازهای آماری،
  ۵. ضعف در تعامل نظام آماری با پاسخگویان و کاربران.
- به‌منظور مواجهه با چالش‌های مذکور، شناخت علل و ریشه‌های آن و سپس ارائه راهکارهای مناسب ضروری است. با توجه به مطالعات آسیب‌شناسی انجام شده در این گزارش، علل و ریشه‌های چالش‌های مذکور شناسایی شد. همچنین با توجه به واقعیت‌های نظام آماری ایران، تجربه کشور در حوزه‌های با چالش مشابه، توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی و تجربه سایر کشورها، راهکارهای مقتضی ارائه شده است. بخشی از این راهکارها در فرایند اجرایی و در ساختار فعلی نظام آماری قابل اجرا هستند و بخشی نیز نیازمند اصلاحات ساختاری و تغییر قوانین مرتبط در نظام آماری کشور می‌باشند. مهم‌ترین علل و ریشه‌های آسیب‌های نظام آماری به شرح ذیل است:
۱. ترکیب عمدتاً دولتی شورای عالی آمار و فقدان وجود افراد مستقل و متخصص در این شورا،
  ۲. انتصاب مستقیم رؤسای مرکز آمار ایران از سوی رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور به‌عنوان مهم‌ترین نهاد اجرایی دولت،
  ۳. وابستگی بودجه مرکز آمار ایران به سازمان برنامه و بودجه،
  ۴. فقدان ساختار نظارتی تعریف شده در نظام آماری ایران،
  ۵. تداخل وظایف نظارتی و اجرایی مرکز آمار ایران،
  ۶. عدم توسعه مناسب دولت الکترونیک،
  ۷. ناتوانایی نظام آماری در به‌کارگیری آمارهای ثبتي و داده‌های بزرگ در راستای اهداف آماری،
  ۸. ضعف در همکاری‌های بین‌المللی و استفاده از تجارب جهانی و توصیه‌های نهادهای بین‌المللی،
  ۹. ضعف منابع انسانی و عدم تناسب امکانات با نیازهای نظام آماری،
  ۱۰. ضعف سرمایه اجتماعی در نظام آماری و اعتماد عمومی.
  ۱۱. عملکرد ضعیف شورای عالی آمار،
  ۱۲. وجود خلأهای قانونی در الزام دستگاه‌ها به همکاری با نهاد مرکزی نظام آماری،
  ۱۳. فقدان انگیزه و ضمانت اجرایی برای هماهنگی دستگاه‌های اجرایی با نهاد مرکزی،
  ۱۴. فقدان تعریف آمارهای رسمی یا ملی و مقررات حاکم بر آن،
  ۱۵. کم‌توجهی به جایگاه بخش‌های غیردولتی در فرایند تولید و انتشار آمار، کنترل کیفی و به‌طور کلی نظام آماری،
  ۱۶. تصویب قانون تأسیس مرکز آمار ایران در سال ۱۳۵۳ و الزام مرکز آمار به انجام وظایفی که قبلاً به‌عهده بانک مرکزی بود، بدون تعیین تکلیف آمارها و تشکیلات آماری بانک مرکزی در قانون مذکور.
  ۱۷. تعارض قانونی و نامشخص بودن نظام آماری از نظر تمرکز یا عدم تمرکز نظام آماری،
  ۱۸. فقدان سازوکار تعریف شده برای شناسایی نیازهای آماری و تهیه آمارهای مورد نیاز،
  ۱۹. فقدان برنامه‌های آماری کوتاه‌مدت و میان‌مدت یا جدی نگرفتن آن توسط اجزای نظام آماری،



۲۰. ضعف در پردازش داده‌ها و استخراج آمار از داده‌های ثبتی و اداری،  
۲۱. عدم ارائه ریزداده‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی.  
۲۲. خلأ قانونی و فقدان ضمانت اجرایی (از جمله مشوق‌ها و جرائم) برای همکاری پاسخگویان،  
۲۳. ضعف فرهنگ آماری و عدم اقدامات اجرایی برای توسعه آن،  
۲۴. فقدان واحد تخصصی اجرای طرح‌های آماری،  
۲۵. ضعف پرسشگران از جمله فقدان برخورداری از پرسشگران حرفه‌ای آماری،  
۲۶. فقدان سیاست‌های مناسب انتشار (تقویم زمانی، فرمت انتشار و...)،  
۲۷. فقدان درگاه آماری واحد برای انتشار آمارها،  
۲۸. کاربرمحور نبودن پایگاه‌های آماری موجود.

در این گزارش با توجه به آسیب‌شناسی‌های صورت گرفته، تجربیات داخلی در زمینه‌های مشابه، توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی و تجربه سایر کشورها، راهکارهای مرتبط ارائه شده است. به‌طور خلاصه، مهم‌ترین راهبردهای اصلاحی در ساختار نظام آماری مطلوب که می‌تواند در تصویب یک قانون جامع برای نظام آماری کشور مورد بهره‌برداری قرار گیرد، به شرح زیر پیشنهاد شده است:

#### ۷. تغییر ترکیب و مأموریت شورای عالی آمار در راستای افزایش استقلال نظام آماری

- عضویت مؤثر خبرگان غیردولتی در ترکیب شورا،
  - پیشنهاد رئیس سازمان مرکزی آمار توسط شورا و تصریح برخی ویژگی‌های حرفه‌ای او.
- #### ۸. تفکیک وظایف نظارتی از وظایف اجرایی نظام آماری در راستای افزایش کیفیت و اعتبار آمارها
- تشکیل سازمان مرکزی آمار با وظایف نظارتی،
  - فعالیت مرکز آمارهای ملی برای تولید آمارهای کلان ملی،
  - فعالیت واحدهای آماری دستگاه‌ها برای تولید آمارهای تخصصی.

#### ۹. تعریف سازوکار تعیین و بازبینی فهرست آمارهای رسمی و آمارهای ملی

- تعریف لیست آمارهای رسمی و ملی،
- تعریف کدهای اجرایی فعالیت‌های آماری برای تعیین آمارها به‌عنوان آمار ملی و نظارت بر اجرای آن توسط سازمان مرکزی آمار.

#### ۱۰. کاهش تمرکز نظام آماری در راستای افزایش پوشش نیازهای آماری و میزان مرتبط بودن آمارها

##### با نیازهای برنامه‌ریزی و رفع موازی‌کاری

- واگذاری همه فعالیت‌های آماری تخصصی به دستگاه‌های اجرایی مرتبط ضمن نظارت سازمان مرکزی آمار،
  - ایجاد بسترهای لازم برای اشتراک‌گذاری داده‌های بین دستگاهی (خصوصاً داده‌های ثبتی).
- #### ۱۱. در نظر گرفتن نقش مؤثر در مدیریت واحدهای آماری تخصصی توسط نهاد مرکزی آمار به‌منظور

##### افزایش هماهنگی اجزای نظام آماری

- تعیین مدیر مرکز آمارهای ملی توسط سازمان مرکزی آمار و پیشنهاد مدیران واحدهای آماری دستگاه‌های

اجرائی توسط مرکز آمارهای ملی به رؤسای دستگاه‌های مربوط،

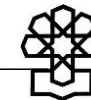
• تدوین برنامه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت آماری برای نهاد مرکزی آمار و واحدهای آماری و ایجاد ضمانت اجرایی آنها از طریق سازوکارهای بودجه‌ای.

## ۱۲. تعریف سازوکار تشویقی و تنبیهی برای تعامل مناسب نظام آماری با پاسخگویان و کاربران

• سازوکارهای قانونی تشویق و تنبیه برای پاسخگویی به طرح‌های آماری، حفظ محرمانگی آمارهای شخصی، رعایت تقویم آمار، عدم سوءاستفاده از آمارها و ... .

### منابع و مآخذ

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، «آسیب‌شناسی نظام آماری و ارائه پیش‌نویس قانون نظام آماری ایران»، طرح پژوهشی، ۱۳۹۸.
۲. مرکز پژوهش‌های مجلس، «آسیب‌شناسی نظام آماری کشور ۴. توصیه‌های سازمان ملل»، در دست انتشار، ۱۳۹۸.
۳. مرکز پژوهش‌های مجلس، «آسیب‌شناسی نظام آماری کشور ۵. مطالعه تطبیقی قانون آمار در کشورهای منتخب و توصیه‌های سازمان ملل»، در دست انتشار، ۱۳۹۸.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس، «آسیب‌شناسی نظام آماری کشور ۶. نظرسنجی از تولیدکنندگان و خبرگان آمار در مورد قانون و نظام آماری ایران»، در دست انتشار، ۱۳۹۸.
5. Booth, Lorna (2009). "The UK system of official statistics", UK House of Commons, Library.
6. Japan's Statistics Act, Act No. 53 of May 23, 2007.
7. Korea STATISTICS ACT, Act No.10196, Mar. 31, 2010.
8. Netherland's Autonomous Administrative Authorities Framework Act Valid from 01/01/2015 to the present.
9. Netherland's Personal Data Protection Act1, Passed 15.02.2007, RT I 2007, 24, 127, Entry into force 01.01.2008.
10. Source: Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications, <http://www.stat.go.jp/english/info/guide/2017guide.html#p0101>.
11. Statistics Netherlands Act, Effective from 01 January 2017.
12. UK House of Comoms (2006). "Independence for Statistics", Treasury Committee.
13. UK Statistics and Registration Service Act, 2007.
14. 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.



## جدول. آسیب‌های نظام آماری و راهکارهای موجود

| چالش (آسیب) نظام آماری   | علل و ریشه‌ها   | راهکارهای موجود  |
|--------------------------|---|--|
| استقلال حرفه‌ای          | <ol style="list-style-type: none"> <li>۱. ترکیب عمدتاً دولتی شورای عالی آمار و فقدان وجود افراد مستقل و متخصص در این شورا،</li> <li>۲. انتصاب مستقیم رؤسای مرکز آمار ایران از سوی رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور به‌عنوان مهم‌ترین نهاد اجرایی دولت،</li> <li>۳. وابستگی بودجه مرکز آمار ایران به سازمان برنامه و بودجه،</li> </ol>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>۱. استقلال نسبی مدیریت نظام آماری از دولت از طریق تقویت جایگاه شورای آمار،</li> <li>۲. سهم کردن متخصصان مستقل غیردولتی در مدیریت راهبردی و کلان نظام آماری از جمله در ترکیب شورای آمار،</li> <li>۳. نمایندگی دانشگاهیان، فعالان کسب‌وکار و اتحادیه‌های تجاری در شورای آمار،</li> <li>۴. حضور فعال و دائمی رسانه‌ها و نمایندگان آنها در شورای آمار،</li> <li>۵. تعیین برخی ویژگی‌های حرفه‌ای برای انتخاب رئیس نهاد مرکزی آمار برای کاهش وزن انتخاب‌های سیاسی،</li> <li>۶. تفکیک ساختاری امور نظارتی از امور اجرایی در نظام آماری با واگذاری اختیارات کافی به هر کدام،</li> <li>۷. تعیین قواعد مشخص برای دسترسی دولت به آمارها پیش از انتشار رسمی آنها،</li> </ol>  |
| کیفیت و اعتبار آمارها    | <ol style="list-style-type: none"> <li>۱. فقدان ساختار نظارتی تعریف شده در نظام آماری ایران،</li> <li>۲. تداخل وظایف نظارتی و اجرایی مرکز آمار ایران،</li> <li>۳. عدم توسعه مناسب دولت الکترونیک،</li> <li>۴. ناتوانایی نظام آماری در به‌کارگیری آمارهای ثبتی و داده‌های بزرگ در راستای اهداف آماری،</li> <li>۵. ضعف در همکاری‌های بین‌المللی و استفاده از تجارب جهانی و توصیه‌های نهادهای بین‌المللی،</li> <li>۶. ضعف منابع انسانی و عدم تناسب امکانات با نیازهای نظام آماری،</li> <li>۷. ضعف سرمایه اجتماعی در نظام آماری و اعتماد عمومی.</li> </ol>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>۱. تعریف آمارهای رسمی و آمارهای ملی و روشمند کردن تمایز آنها،</li> <li>۲. تهیه و به‌نگام کردن فهرست آمارهای ملی و رسمی،</li> <li>۳. تعریف کدهای اجرایی فعالیت‌های آماری (کنترل کیفی آمارهای رسمی و ملی در همه مراحل)،</li> <li>۴. ارزیابی کیفی منظم و دوره‌ای آمارها (خودارزیابی و ارزیابی توسط نهاد نظارتی)،</li> <li>۵. تقسیم کار مناسب میان بخش‌های اجرایی و نظارتی.</li> <li>۶. استفاده نظام‌مند از آمارهای ثبتی.</li> </ol>  |
| هماهنگی اجرای نظام آماری | <ol style="list-style-type: none"> <li>۱. عملکرد ضعیف شورای عالی آمار،</li> <li>۲. وجود خلأهای قانونی در الزام دستگاه‌ها به همکاری با نهاد مرکزی نظام آماری،</li> <li>۳. فقدان انگیزه و ضمانت اجرایی برای هماهنگی دستگاه‌های اجرایی با نهاد مرکزی،</li> <li>۴. فقدان تعریف آمارهای رسمی یا ملی و مقررات حاکم بر آن،</li> <li>۵. کم‌توجهی به جایگاه بخش‌های غیردولتی در فرایند تولید و انتشار آمار، کنترل کیفی و به‌طور کلی نظام آماری،</li> <li>۶. تصویب قانون تأسیس مرکز آمار ایران در سال ۱۳۵۳ و الزام مرکز آمار به انجام وظایفی که قبلاً به‌عهده بانک مرکزی بود، بدون تعیین تکلیف آمارها و تشکیلات آماری بانک مرکزی در قانون مذکور.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>۱. کنترل یا دست‌کم تأثیرگذاری محسوس نهاد مرکزی آمار در بودجه واحدهای آماری،</li> <li>۲. تأثیرگذاری محسوس نهاد مرکزی آمار در تأمین منابع انسانی واحدهای آماری،</li> <li>۳. اختیار نهاد مرکزی آمار در دادن اجازه یا عدم اجازه فعالیت آماری و جمع‌آوری داده به واحدهای آماری،</li> <li>۴. اجازه نهاد مرکزی آمار برای تصمیم‌گیری در مورد ساختار و شیوه فعالیت واحدها در راستای اهداف نظام آماری،</li> <li>۵. وجود شورا یا کمیسیون آمار در جهت هماهنگی تصمیم‌گیری در حوزه نظام آماری،</li> <li>۶. ایجاد بستر قانونی برای اشتراک‌گذاری آسان داده‌های ثبتی و اداری بین واحدهای آماری،</li> <li>۷. ارائه برنامه‌های کوتاه‌مدت (یک‌ساله) و میان‌مدت (پنج‌ساله) و همچنین گزارش عملکرد یک‌ساله،</li> <li>۸. جلوگیری از پراکندگی قوانین مربوط به فعالیت‌های آماری و تبعیت همه فعالیت‌های آماری از قانون مشترک،</li> <li>۹. تعریف نقش مؤثر برای نهاد مرکزی آمار در جهت‌دهی مدیریتی به واحدهای آماری،</li> <li>۱۰. در نظر گرفتن نقش پشتیبانی (نیروی متخصص انسانی، تجهیزات آماری و ...) برای نهاد مرکزی آمار به‌منظور</li> </ol> |

| چالش (آسیب) نظام آماری                  | علل و ریشه‌ها   | راهکارهای موجود   |
|---|---|---|
|   |   | افزایش انگیزه همکاری واحدهای آماری،<br>۱۱. استفاده از ظرفیت‌های بخش‌های غیردولتی در فرایندهای تولید و انتشار آمار، کنترل کیفی و ...   |
| پوشش نیازهای آماری                      | <p>۱. تعارض قانونی و نامشخص بودن نظام آماری از نظر تمرکز یا عدم تمرکز نظام آماری،</p> <p>۲. فقدان سازوکار تعریف شده برای شناسایی نیازهای آماری و تهیه آمارهای مورد نیاز،</p> <p>۳. فقدان برنامه‌های آماری کوتاه‌مدت و میان‌مدت یا جدی نگرفتن آن توسط اجزای نظام آماری،</p> <p>۴. ضعف در پردازش داده‌ها و استخراج آمار از داده‌های ثبتی و اداری،</p> <p>۵. عدم ارائه ریزداده‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی.</p>  | <p>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،</p> <p>۲. تقویت جایگاه قانونی برنامه‌های آماری (که انتظار می‌رود زمینه لازم برای تطبیق آمار با نیازهای آماری را ایجاد کند) و مرتبط کردن آن با بودجه دستگاه‌ها،</p> <p>۳. تعریف فهرست آمارهای رسمی و آمارهای ملی یا بنیادی و تعیین دستگاه‌های متولی هر یک،</p> <p>۴. تعریف سازوکار قانونی اعلام نیازهای آماری و مرتبط کردن تهیه آن به برنامه‌های آماری و بودجه دستگاه‌ها،</p> <p>۵. وجود یک درگاه مرکزی انتشار آمار و ریزداده‌ها.</p>   |
| تعامل نظام آماری با پاسخگویان و کاربران | <p>۱. خلأ قانونی و فقدان ضمانت اجرایی (ازجمله مشوق‌ها و جرائم) برای همکاری پاسخگویان،</p> <p>۲. ضعف فرهنگ آماری و عدم اقدامات اجرایی برای توسعه آن،</p> <p>۳. فقدان واحد تخصصی اجرای طرح‌های آماری،</p> <p>۴. ضعف پرسشگران ازجمله فقدان برخورداری از پرسشگران حرفه‌ای آماری،</p> <p>۵. فقدان سیاست‌های مناسب انتشار (تقویم زمانی، فرمت انتشار و...)،</p> <p>۶. فقدان درگاه آماری واحد برای انتشار آمارها،</p> <p>۷. کاربرمحور نبودن پایگاه‌های آماری موجود.</p> | <p>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)،</p> <p>۲. پیش‌بینی برخی مشوق‌ها و جرائم مالی و غیرمالی (ازجمله حبس) برای همکاری یا عدم همکاری پاسخگویان،</p> <p>۳. پیش‌بینی جرائم برای مدیران اشخاص حقوقی (خصوصی و دولتی) برای عدم همکاری در ارائه اطلاعات درخواستی،</p> <p>۴. پیش‌بینی جرائم برای دستکاری آماری توسط افراد شاغل در نهادهای آماری یا ارائه آمارهای غلط،</p> <p>۵. پیش‌بینی جرائم برای سوءاستفاده از آمارهای شخصی توسط افراد شاغل در نهادهای آماری،</p> <p>۶. پیش‌بینی جریمه برای جاعلان هویت آمارگیر رسمی (یا تلاش برای آن)،</p> <p>۷. تصویب قانون مجزا برای حمایت از داده‌های شخصی،</p> <p>۸. وجود واحد اجرای طرح‌های آماری حرفه‌ای،</p> <p>۹. دسترسی آسان به همه آمارهای رسمی و حتی ریزداده‌های آنها از طریق یک درگاه آماری واحد.</p> |