وضعیت نظام آماری ملی در ایران: چالش‌ها، برنامه‌ها و موانع

حمیدرضا نواب‌پور[۱] علیرضا خوشگویان‌فرد[۲]

چکیده

ایران در حال اجرای برنامه‌ی ۵ ساله‌ی چهارم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. بنابراین نظام آماری ملی باید پاسخگوی تقاضاهای آماری جدیدی باشد که مورد نیاز این برنامه است. این امر نظام آماری ملی فعلی را با چالش‌هایی روبرو کرده است. از این رو اقداماتی برای اصلاح وضع موجود و برنامه‌ای برای توسعه‌ی نظام آماری ملی در جهت پاسخگویی به نیازهای آماری جدید در حال اجرا است. این مقاله با رویکرد توصیف از وضع گذشته و حال نظام آماری ملی و انتقاد نسبت به برنامه‌ی آینده آن تدوین شده است. در این مقاله، ضمن مرور مختصری بر پیشینه‌ی تشکیل نظام آماری ملی در ایران، چالش‌هایی که نظام آماری فعلی با آن درگیر است به اختصار معرفی می‌شوند. پس از آن درباره‌ی چهار مرحله که فرایند بازبینی نظام آماری ملی فعلی را در جهت رسیدن به نظامی پویا و بهینه شکل می‌دهند، بحث می‌شود. در این خصوص، به ۹ گروه کاری که در مرکز آمار ایران برای آسیب‌شناسی وضع موجود تشکیل شدند و به سیاست‌های کلانی که برای توسعه‌ی نظام آماری ملی در ایران اتخاذ شده است، اشاره می‌شود. در پایان موانع احتمالی اجرای این برنامه را مورد بحث قرار می‌دهیم.

واژه‌های کلیدی: آمارهای ثبتی، آمارهای رسمی، برنامه‌ی توسعه‌ی ۵ ساله، مدیریت مبتنی بر شواهد، نظام آماری متمرکز.

۱. مقدمه

ایران کشوری است پهناور با تنوع قومی، فرهنگی، اقلیمی و توزیع بسیار متفاوت منابع طبیعی و انسانی که در دو دهه‌ی اخیر با افزایش جمعیت قابل توجهی نیز روبرو بوده است. در کنار این ویژگی‌ها، حرکت رو به رشدی نیز در حوزه‌های مختلف نظیر صنعت، اقتصاد و فرهنگ آغاز شده است. در این خصوص در سال ۱۳۸۲ سند چشم‌انداز ۲۰ ساله‌ای تدوین شد که در آن ایران کشوری توسعه یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه است. تحقق این چشم‌انداز کلان با توجه به ویژگی‌های کشور منوط به برنامه‌ریزی واقع‌بینانه، جامع و دقیقی است که ابعاد مختلف این چشم‌انداز را گام به گام عملیاتی سازد. برای این منظور چهار برنامه‌ی ۵ ساله‌ی توسعه‌ی کشور به تحقق این چشم‌انداز اختصاص یافته است. برنامه‌ی ۵ ساله‌ی چهارم که در طول سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ اجرا می‌شود، نخستین برنامه است.

تحقق این برنامه‌های ۵ ساله به امکانات و منابع مختلفی از جمله اطلاعات آماری «جامع و دقیق» نیازمند است. به این ترتیب، اطلاعات آماری و به تبع آن تمهیدات لازم برای تولید آن‌ها امری حاکمیتی محسوب می‌شوند زیرا دولتمردان و سیاست‌گذاران در برنامه‌ریزی‌ها و ارزیابی عملکرد ابعاد مختلف برنامه‌ها از آن‌ها کمک می‌گیرند. فراهم آوردن اطلاعات آماری مورد نیاز این برنامه‌های ۵ ساله مستلزم توسعه‌ی نظام آماری ملی در ایران است. از این رو ماده‌ی ۵۶ قانون برنامه‌ی چهارم کشور بر توسعه‌ی نظام آماری ملی تاکید کرده است. در این خصوص برنامه‌ای تهیه شده است تا با اجرای آن، نظام آماری ملی ایران به سطحی توسعه یابد که پاسخگوی نیازهای آماری برنامه‌های توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور باشد.

این مقاله شامل ۶ بخش است. در بخش دوم، مروری بر پیشینه‌ی نظام آماری ملی در ایران و ساختار فعلی آن خواهیم داشت. مهم‌ترین چالش‌هایی را که نظام آماری ملی در حال حاضر با آن روبرو است، در بخش سوم شرح می‌دهیم. این نقطه‌ی آغازی برای شکل‌گیری فرایندی به منظور تعیین استراتژی توسعه‌ی نظام آماری کشور است. بر اساس این فرایند، مطالعات گسترده‌ای توسط کار گروه‌های مختلف در مرکز آمار ایران صورت گرفت تا آسیب‌شناسی جامعی از وضع کنونی نظام آماری صورت گیرد. بخش چهارم به معرفی این فرایند و اقدامات کار گروه‌ها می‌پردازد. بخش پنجم اختصاص به معرفی ابعاد مختلف برنامه‌ای دارد که برای توسعه‌ی نظام آماری ملی تهیه شده و اخیراً به تصویب شورای عالی آمار و هیأت دولت رسیده است. در این بخش

۱- عضو هیأت علمی گروه آمار دانشگاه علامه طباطبایی
Email: h.navvabpour@sci.org.ir
۲- مرکز تحقیقات، مطالعات و سنجش برنامه‌ای صدا و سیما
Email: Khoshgoo@irib.ir

سیاست‌های کلان برنامه، اهداف کمّی و برخی از تکالیف بخش‌های مختلف نظام آماری ارائه خواهند شد. بخش پایانی به بحث درباره‌ی این برنامه اختصاص دارد.

۲. نظام آماری ملی در ایران

این بخش به معرفی نظام آماری ملی در ایران از بدو پیدایش آن تا کنون اختصاص دارد. برای این منظور ابتدا چگونگی شکل‌گیری این نظام را در دهه‌های پیشین شرح می‌دهیم و سپس به توصیف ساختار و اجزای نظام فعلی می‌پردازیم.

۲. ۱. مروری بر پیشینه‌ی نظام آماری ملی در ایران

اگرچه سابقه‌ی آمارگیری‌های محدود و با شیوه‌های ابتکاری در ایران به سال‌های بسیار دور نظیر دوره‌ی هخامنشیان، اشکانیان و ساسانیان برمی‌گردد ولی به کارگیری شیوه‌های نسبتاً نظام‌یافته و تا اندازه‌ای گسترده را باید در ۱۰۰ سال اخیر جستجو کرد [۳]. در سال ۱۲۹۵، هیأت دولت مجموعه‌ای شامل ۴۱ ماده را برای تاسیس اداره‌ی ثبت احوال در وزارت داخله (وزارت کشور) تصویب کرد. در سال ۱۳۰۳ در همین اداره، بخشی برای سرشماری‌ها اختصاص یافت و مقرراتی برای تعیین فعالیت‌های این بخش به تصویب رسید و نام این اداره به اداره کل «احصائیه و ثبت احوال» تغییر یافت.

به دلیل اهمیت یافتن اطلاعات آماری در حوزه‌های اجتماعی و اقتصادی که به گسترش فعالیت‌های آمارگیری منجر می‌شد، در سال ۱۳۳۱ بین وزارت کشور و سازمان برنامه در خصوص تولید آمار موافقت‌نامه‌ای امضا شد و به دنبال آن در سال ۱۳۳۲ لایحه «آمار و سرشماری» به مجلس وقت ارائه شد و در سال ۱۳۳۴ به تصویب رسید که نتیجه‌ی آن تاسیس «اداره‌ی آمار عمومی» در وزارت کشور بود. به این ترتیب بخش آمارگیری از ثبت احوال جدا شد و نظام آماری ملی تحولی دیگر یافت.

اداره‌ی آمار عمومی طبق ماده‌ی ۲ قانون تاسیس خود دارای بودجه‌ی اختصاصی بود که دولت هر ساله آن را تعیین می‌کرد و بر اساس ماده‌ی ۳، تمام وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی و بانک‌ها برای انجام آمارگیری‌ها موظف به همکاری با آن بودند. همچنین در این قانون به آموزش و تامین نیروی انسانی متخصص و محرمانگی اطلاعات فردی توجه شده بود. نکته قابل توجه در این قانون، نگاه کاملاً «تمرکزگرایانه‌ی» آن بود به طوری که انتخاب رئیسان ادارات آمار دستگاه‌های اجرایی، تعیین وظایف آن‌ها و نظارت بر اجرای طرح‌های آماری همگی توسط اداره‌ی آمار عمومی صورت می‌گرفت. اجرای کامل اولین سرشماری عمومی نفوس و مسکن در سال ۱۳۳۵ و تاسیس موسسه آمار در دانشگاه تهران به منظور تربیت نیروی انسانی ماهر در سال ۱۳۳۷ توسط این اداره صورت گرفت.

چون از یک سو اداره‌ی آمار عمومی از نظر نیروی انسانی و بودجه محدودیت داشت و نیازهای آماری جدیدی برای برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران ایجاد شده بود که فعالیت‌های تخصصی و پیچیده‌تری را در اداره‌ی آمار عمومی می‌طلبید و از سوی دیگر ضروری بود تولید آمار بی‌طرفانه و فارغ از ملاحظات سیاسی باشد مجلس قانون تاسیس مرکز آمار ایران را در سال ۱۳۴۴ تصویب کرد و به این ترتیب اداره آمار عمومی به مرکز آمار ایران تغییر نام داد و از وزارت کشور جدا و به «سازمان برنامه» وابسته شد.

تشکیل مرکز آمار ایران نگاه حاشیه‌ای به مجریان تولید آمار را به نگاهی در متن تصمیم‌گیری تغییر داد و به نظام آماری ملی ثبات بخشید. تا پیش از تاسیس مرکز آمار ایران مسئولیت تولید آمار را یک اداره برعهده داشت که از جایگاه مناسبی برخوردار نبود در حالی که با تصویب قانون مرکز آمار ایران و وابستگی آن به سازمان برنامه بر ارتباط برنامه‌ریزی و اطلاعات آماری تاکید و نظام آماری ملی به «جایگاه واقعی» خود نزدیک شد؛ جایگاه مناسب نظام آماری ملی جایگاهی است که از سیاست دور باشد تا بی‌طرفی در تولید آمار حفظ شود، به بخش تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی کشور نزدیک باشد زیرا اطلاعات آماری در خدمت این بخش باید باشد و سرانجام به دلیل نوع فعالیت‌ها هدایت و اداره‌ی آن کاملاً حرفه‌ای و تخصصی صورت گیرد.

قانون تاسیس مرکز آمار ایران، مانند قانون تاسیس اداره‌ی آمار عمومی، نگاهی کاملاً «تمرکزگرایانه» به نظام آماری ملی داشت. به همین دلیل رئیس آن با پیشنهاد مدیر عامل سازمان برنامه و با تایید هیأت وزیران تعیین می‌شد. در این قانون، مرکز آمار ایران عهده‌دار تمام فعالیت‌های تولید و پردازش داده‌های آمارگیری‌های واحدهای تولیدکننده‌ی آمار بود. برخی از مهم‌ترین وظایف آن عبارت بودند از:

- تهیه‌ی طرح و اجرای برنامه‌های آماری، آمارگیری‌های نمونه‌ای و انجام سرشماری‌ها
- پردازش، استخراج و انتشار آمارهای گردآوری شده
- انتشار سالنامه‌ی آماری حاوی کلیه‌ی آمارهای کشور
- انجام خدمات آماری برای وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی و ملی
- تهیه و اجرای برنامه‌های کارآموزی برای تعلیم پرسشگران و کارشناسان مورد نیاز خود و سایر دستگاه‌های کشور

با افزایش عرصه‌های تولید آمار در کشور و پیشرفت فناوری و به منظور کاهش تمرکز در تولید آمار در سال ۱۳۵۳ مجدداً قانون این مرکز به شکلی «جامع» مورد بازبینی قرار گرفت و قانون بازبینی شده به تصویب مجلس وقت رسید. در ماده‌ی ۳ این قانون، تهیه‌ی آمارهای

لازم به منظور تامین نیازمندی‌های برنامه‌ریزی و هدف‌های برنامه‌های عمرانی کشور از وظایف مرکز آمار قلمداد شده و در ماده‌ی ۴ به اجرای سرشماری عمومی نفوس و مسکن هر ۱۰ سال یکبار تصریح شده است. به منظور کاهش تمرکز در تولید آمارهای رسمی و لزوم هماهنگی فعالیت‌های آماری در بین دستگاه‌های اجرایی مختلف، مواد ۱۰ تا ۱۵ این قانون به شورای عالی آمار اختصاص دارد. در قانون سال ۱۳۵۳ مرکز آمار ایران، رئیس «سازمان برنامه و بودجه» و رئیس مرکز آمار ایران که معاون این سازمان نیز محسوب می‌شود به ترتیب رئیس و دبیر این شورا هستند. سایر اعضا را قائم مقام بانک مرکزی، معاون سازمان امور اداری و استخدامی کشور و معاونان ۸ وزارتخانه تشکیل می‌دادند. در آن سال، سازمان برنامه‌ریزی به سازمان برنامه و بودجه تغییر نام داده و هنوز با سازمان امور اداری و استخدامی کشور ادغام نشده بود.

آنچه گذشت نمایانگر تغییراتی بود که نظام آماری ایران از بدو پیدایش به خود دیده است. این تغییرات حاصل ظهور نیازهای جدیدی بوده است که در عرصه‌های مختلف جامعه بروز کرده‌اند و نظام‌های مختلف فعال از جمله نظام آماری را به سازگاری و تغییر برای پاسخگویی به نیازها و پویایی فرا می‌خوانند. مقاومت در برابر تغییرات و ناتوانی در پاسخگویی به نیازهای جدید می‌تواند مانع پیشرفت و منجر به رکود جامعه شود. نظام آماری ملی ایران نیز در پی تغییرات گوناگونی که در جامعه و به ویژه بخش برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری کشور رخ‌داده است تلاش کرد تا خود را با تغییرات گوناگون وفق دهد. در زیربخش بعد، به شرح نظام فعلی و تغییراتی که پس از سال ۱۳۵۳ در آن رخ داد، می‌پردازیم.

۲. ۲. ساختار و اجزای نظام آماری فعلی در ایران

نمودار شماره‌ی ۱ ساختار نظام آماری ملی ایران را نشان می‌دهد. اساس این ساختار را قانون سال ۱۳۵۳ شکل می‌دهد. ویژگی‌های این ساختار به شرح زیر است [۲]:

۱- بالاترین مرجع نظام اجرایی در کشور یعنی رئیس جمهور در رأس این نظام و پس از آن سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور قرار دارد. همان طور که قبلاً اشاره شد، محصولات نظام آماری ملی مورد استفاده‌ی برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران قرار می‌گیرد بنابراین حضور رئیس جمهور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در رأس نظام آماری ملی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. لازم به ذکر است در سال ۱۳۷۹، سازمان برنامه و بودجه با سازمان امور اداری و استخدامی ادغام شد و به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تغییر نام داد.

۲- مرکز آمار ایران در واقع قلب نظام آماری ملی در ایران محسوب می‌شود و بخش‌های مختلفی از این نظام مستقیماً توسط این مرکز اداره می‌شوند. رئیس مرکز آمار ایران معاون سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است و برای مدت نامعینی توسط رئیس این سازمان و با تایید رئیس جمهور تعیین می‌شود. جایگاه این مرکز از دو بعد قابل توجه است:

- خود تولیدکننده‌ی بخش قابل توجهی از اطلاعات آماری و مجری مهمترین آمارگیری‌های کشوری نظیر سرشماری‌های عمومی نفوس و مسکن ۱۰ ساله است.
- طبق ماده‌ی ۸ قانون سال ۱۳۵۳، تمام وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی و وابسته به دولت موظف هستند از تعاریف، مفاهیم، روش‌ها و معیارها و طبقه‌بندی‌های آماری این مرکز پیروی کنند. همچنین طبق مصوبه‌ی ۱۳۷۸ هیأت دولت، نتایج آن دسته از آمارگیری‌های دستگاه‌های اجرایی کشور که به تایید مرکز آمار ایران رسیده باشند می‌توانند مورد استناد مسئولان قرار گیرند.

۳- کمیته‌ی کارشناسی و شورای مشورتی هر دو توسط مرکز آمار ایران اداره می‌شوند. کمیته‌ی کارشناسی متشکل از کارشناسان خبره‌ی مرکز آمار ایران در دفترهای مختلف این مرکز است که وظیفه‌ی شناسایی و طرح مسائل جدید آماری را بر عهده دارد. این کمیته پس از امکان‌سنجی، مسائل جدید را در قالب طرحی به رئیس مرکز پیشنهاد و رئیس مرکز آن را برای اجرایی شدن به واحد ذیربط ابلاغ می‌کند. ویژگی قابل توجه این کمیته آن است که اعضای آن از درون مرکز هستند و به این ترتیب آشنایی کاملی با فعالیت‌ها و نقاط قوت و ضعف مرکز دارند. این در حالی است که شورای مشورتی متشکل از صاحب‌نظران و استادان دانشگاه‌ها با تخصص‌هایی در زمینه‌ی آمار، اقتصاد، جمعیت شناسی، کامپیوتر و... است که به بررسی و ارائه‌ی راهکار در خصوص موضوعاتی می‌پردازند که از سوی رئیس، معاونان و مدیران مرکز آمار ایران به شورا ارجاع داده می‌شوند.

۴- شورای عالی آمار متشکل از رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور که سمت معاون رئیس جمهور را نیز دارا است، رئیس مرکز آمار ایران و معاونان ۱۰ وزارتخانه و بانک مرکزی است. رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و رئیس مرکز آمار ایران به ترتیب رئیس و دبیر این شورا هستند. لازم به ذکر است که مصوبات شورای عالی آمار برای دستگاه‌های اجرایی لازم الاجرا است. اهم وظایف این شورا عبارتند از:

- بررسی برنامه‌های کوتاه مدت و میان مدت نظام آماری کشور
- بررسی اولویت‌های تولید آمار در نظام آماری کشور
- بررسی برنامه‌های آماری کشور مطابق با سیاست‌های کلی اتخاذ شده و اولویت‌های آماری تعیین شده توسط شورا

این شورا دارای یک بازوی کارشناسی و مشورتی تحت عنوان کمیسیون تخصصی است که به بررسی مطالبی می‌پردازد که در شورا مطرح

خواهند شد. اعضای این کمیسیون را مدیران کل وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی عضو شورای عالی آمار تشکیل می‌دهند.

۵- پژوهشکده‌ی آمار به منظور ظرفیت‌سازی آماری در نظام آماری کشور در سال ۱۳۷۸ تاسیس شد. برگزاری دوره‌های آموزشی ضمن خدمت و طراحی و انجام پژوهش در زمینه‌ی آمار رسمی دو وظیفه‌ی اصلی پژوهشکده است. لازم به ذکر است که پژوهشکده‌ی آمار وابسته به مرکز آمار ایران بوده و رئیس آن توسط رئیس مرکز آمار ایران تعیین می‌شود.

۶- تا سال ۱۳۵۹ مرکز آمار ایران برای اجرای فعالیت‌های آماری خود از ۱۸ واحد منطقه‌ای استفاده می‌کرد که تابع مرکز آمار ایران بودند. در سال ۱۳۵۹ با تصویب مصوبه‌ای در شورای عالی انقلاب، این واحدها در دفاتر برنامه و بودجه که وابسته به سازمان برنامه و بودجه بودند، ادغام شدند. بنابراین در حال حاضر با توجه به ادغام‌هایی که صورت گرفت، اجرای برنامه‌های مرکز آمار ایران در استان‌ها به معاونت آمار و اطلاعات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استانی محول شده است که به‌لحاظ تشکیلاتی تابع مرکز آمار ایران نیستند. این امر خود باعث بروز چالشی شده است که در بخش بعد بررسی خواهد شد.

۳. چالش‌های نظام آماری ملی

قانون مرکز آمار ایران از بدو تصویب در سال ۱۳۴۴ تاکنون تنها در سال ۱۳۵۳ مورد بازبینی «جامع» قرار گرفته است در حالی که در طی این سال‌ها از یک سو جایگاه و نقش آمار و پیشرفت فناوری و از سوی دیگر وضعیت توسعه‌ی کشور از ابعاد مختلف تغییر کرده است. این امر نظام آماری ملی را برای پاسخگویی به تقاضاهای جدید آماری با چالش‌هایی روبرو ساخته است که در ادامه به مهم‌ترین آن‌ها اشاره می‌شود.

۱- فرهنگ آماری در جامعه: پاسخگویان به دلیل ناآگاهی از محرمانگی اطلاعات فردی خود که در اختیار پرسشگران می‌گذارند و ناآشنایی با کاربرد و اهمیتی که اطلاعات آماری دقیق در امر برنامه‌ریزی دارد همکاری فعالانه‌ای در آمارگیری‌ها (سرشماری‌ها یا نمونه‌گیری‌ها) در جهت ارائه‌ی اطلاعات کامل و دقیق ندارند. همچنین مراجعات متعدد به یک پاسخگو در آمارگیری‌های دستگاه‌های اجرایی مختلف وضعیت ملال‌آوری را برای پاسخگویان به همراه دارد. بدیهی است این دو امر می‌توانند گردآوری و صحت داده‌ها را با مشکل همراه سازند.

۲- فرهنگ آماری در بخش مدیریت: اگرچه کشور حرکتی رو به رشد داشته و برنامه‌ریزی‌هایی نیز در این خصوص صورت گرفته ولی مدیریت مبتنی بر شواهد[1] در تمامی سطوح مدیریتی چنان فراگیر نشده است تا از اطلاعات آماری در تمام ابعاد مرتبط استفاده‌ی مناسب شود به طوری که نقش آن در تمام عرصه‌های تصمیم‌گیری لمس شود. این امر به فقدان حمایت از حرفه‌گرایی در تولید آمار در دستگاه‌های اجرایی و نیز تولید نامطلوب آمارها می‌انجامد.

۳- ضعف واحدهای آماری: تضمین اجرای برنامه‌های توسعه‌ی آماری در سطح ملی به واحدهای آماری فعال و تخصصی در دستگاه‌های اجرایی مختلف نیاز دارد. در حال حاضر، ضعف این واحدهای آماری از نظر نیروی انسانی و ساختار تشکیلاتی، تهیه‌ی آمارها یا اجرا و پیگیری برنامه‌های آماری را با مشکل همراه ساخته است.

۴- شناسایی نیازهای آماری: شناخت جامعی از نیازهای آماری کشور در دست نیست. اگرچه در ساختار نظام آماری ملی، شورای عالی آمار برای هماهنگی و ارتباط دستگاه‌های اجرایی با مرکز آمار ایران در نظر گرفته شده است ولی هنوز ارتباط مناسب بین کاربران اصلی اطلاعات آماری و تولیدکنندگان آن وجود ندارد. این امر می‌تواند ناشی از فقدان فرهنگ آماری مناسب در سطوح مدیریتی و ضعف واحدهای آماری دستگاه‌های مختلف باشد.

۵- فعالیت بخش خصوصی: محدودیت‌های قانونی در جذب و به کارگیری نیروی انسانی باعث شده است بخشی از فرایند تهیه‌ی آمار به بخش خصوصی واگذار شود. این در حالی است که فعالیت‌های آماری بخش خصوصی در سطح ملی نیاز به ظرفیت‌سازی و سامان‌دهی دارد تا تعهد قانونی نسبت به حفظ محرمانگی اطلاعات فردی و کیفیت آمارهای تولید شده را تضمین کند.

۶- آمار رسمی در دانشگاه‌ها: به مباحث مربوط به آمار رسمی در دانشگاه‌ها پرداخته نمی‌شود. بنابراین فارغ التحصیلان دارای قابلیت‌های لازم برای فعالیت در این عرصه نیستند و غالباً به آموزش‌هایی پس از جذب در واحدهای آماری نیاز دارند.

۷- فعالیت‌های موازی: اگرچه طبق قانون، مرکز آمار ایران نهادی ملی است که باید اقدام به تولید آمار و اطلاع‌رسانی آماری کند و طبق مصوبه‌ی ۱۳۷۸ هیأت دولت، آمارهایی که توسط سایر دستگاه‌های اجرایی تولید می‌شوند نیز باید به تایید این مرکز رسیده باشند ولی در عمل این امر تحقق نیافته است و برخی دستگاه‌ها نیز جداگانه به تولید و انتشار آمارهایی اقدام می‌کنند که کیفیت آن‌ها نامعلوم است و برخی نیز عیناً توسط مرکز آمار ایران تولید می‌شود.

۸- آمارهای ثبتی: عدم ساماندهی نظام آمارهای مبتنی بر ثبت در اکثر نهادهای دولتی منجر به استفاده‌ی گسترده از آمارهای حاصل از آمارگیری‌ها شده است.

۹- واحدهای آماری استانی: ایران در حال حاضر به ۳۰ استان تقسیم شده است. هر استان دارای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

۱- Evidence-based Management

استانی می‌باشد که تابع سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است. در حال حاضر، مرکز آمار ایران برای اجرای فعالیت‌های آماری خود در سطح استان‌ها از معاونت آمار و اطلاعات این سازمان‌های استانی استفاده می‌کند. این در حالی است که وسعت کشور و گستردگی فعالیت‌های آماری اجازه نمی‌دهد تا تنها از طریق مرکز آمار ایران که در پایتخت است اجرای برنامه‌های توسعه‌ای را هدایت کرد بلکه به واحدهای آماری در سطح استان‌ها نیاز است که به لحاظ تشکیلاتی و مدیریتی وابسته به مرکز آمار ایران باشند تا بدین ترتیب فعالیت‌های آماری دارای مدیریت واحدی بوده و از خطاهایی که ناشی از مدیریت‌های متفاوت است پرهیز شود. همچنین لازم است مقرراتی تصویب شود که نهادها و دستگاه‌های دولتی را موظف به همکاری با این واحدها کنند.

۱۰- بروزرسانی روش‌ها: بهنگام‌سازی روش‌ها و فرایندهای جاری در نظام آماری ملی که در نهایت باعث ارتقای کیفیت محصولات آن می‌شود، توجه نشده است. بخشی از این امر ناشی از فقدان نیروی انسانی کارامد و بروز و بخشی ناشی از فرهنگ آماری نامناسب در نظام آماری ملی است.

٤. بازبینی نظام آماری ملی

پیش‌تر به ویژگی‌های کشور و سند چشم‌انداز ۲۰ ساله برای توسعه‌ی کشور در ابعاد مختلف اشاره شد. همچنین بیان شد که این امر نظام آماری کنونی را به چالش کشانده است. بنابراین باید نظام آماری ملی نیز به موازات سایر نظام‌ها در جامعه، یا حتی پیش از آن‌ها، برای فراهم آوردن اطلاعات آماری مورد نیاز توسعه یابد. اکنون این پرسش مطرح می‌شود که چگونه می‌توان نظام آماری ملی را پویا و بهینه ساخت؟ فرایندی که پاسخگوی این پرسش است در زیربخش اول و اقداماتی که در مرکز آمار ایران برای اجرای این فرایند صورت گرفته است در زیربخش دوم ارائه می‌شوند.

۱. ٤. فرآیند بازبینی

چهار مرحله‌ی اساسی نمودار ۲، فرایند تهیه برنامه توسعه‌ی نظام آماری ملی را در جهت پویایی و بهینه‌سازی شکل می‌دهند [۴]. این فرایند با شناخت چالش‌هایی آغاز می‌شود که پیش‌تر از نظر گذشت.

۱- شناخت وضع موجود یا پاسخ به این پرسش که «در کجا قرار داریم؟» اولین مرحله‌ی فرایند را تشکیل می‌دهد. کارشناسان باید نارسایی‌های فعالیت‌های مختلفی را که در نظام آماری ملی فعلی در جریان است به خوبی شناسایی کرده و ظرفیت‌های بالقوه و بالفعل آن‌ها را تشخیص دهند.

۲- ترسیم چشم‌اندازی از وضعیت پویا و بهینه (وضع مطلوب) یا پاسخ به این پرسش که «به کجا می‌خواهیم برسیم؟» در مرحله‌ی دوم فرایند صورت می‌گیرد. این چشم‌انداز بر اساس خواسته‌هایی که کاربران آمار در بهترین حالت از بخش‌های مختلف نظام آماری ملی دارند مانند فراگیری مدیریت مبتنی بر شواهد و سرعت در اطلاع‌رسانی و پاسخگویی به نیازهای مختلف آماری به دست می‌آید. وضع مطلوب باید در عین واقع‌بینی، بلندپروازانه نیز باشد و همواره اطلاعات آماری را در خدمت بخش برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری قلمداد کند.

۳- تهیه‌ی برنامه‌های اجرایی یا پاسخگویی به این پرسش که «چگونه به سمت وضع مطلوب حرکت کنیم؟» در مرحله‌ی سوم فرایند قرار دارد. در واقع برنامه‌ی اجرایی همان نقشه‌ای است که نظام را به چشم‌انداز مطلوبش خواهد رساند. نکته‌ی قابل توجه در این مرحله، اهمیت «تعهد سیاسی» برای توسعه‌ی نظام آماری ملی است زیرا تولید اطلاعات آماری امری حاکمیتی است یعنی از این اطلاعات در برنامه‌ریزی‌های خرد و کلان کشور استفاده می‌شود و دولتمردان از آن‌ها برای ارزیابی برنامه‌ها و تصمیم‌گیری‌ها کمک می‌گیرند. بنابراین در تهیه‌ی برنامه باید پشتوانه و حمایت حکومتی نیز به طور فراگیر و چشمگیری وجود داشته باشد.

۴- اجرا، نظارت و ارزشیابی آخرین مرحله‌ی این فرایند است که در آن تمام «ظرفیت‌ها» برای تحقق برنامه‌ی اجرایی به خدمت گرفته می‌شوند و حرکت به سوی وضع مطلوب آغاز می‌شود. در این مرحله ارتباط تنگاتنگی بین مجریان و برنامه‌ریزان وجود دارد. مجریان باید بازخورد فعالیت‌های خود را به طور مستمر در اختیار برنامه‌ریزان قرار دهند تا در صورت نیاز اصلاحات احتمالی در بخش‌هایی از برنامه صورت پذیرد و رسیدن به چشم‌انداز ترسیم شده (وضع مطلوب) را تضمین کند. نکته قابل توجه آن است که اجرای برنامه‌ی توسعه‌ی آمار خود ظرفیت‌های آماری جدیدی را در کشور فراهم می‌کند که باید در برنامه‌ی توسعه‌ی دیگری استفاده شوند. این بدان معنی است که توسعه‌ی نظام آماری ملی امری مستمر و مداوم است.

۲. ٤. اقدامات انجام شده برای بازبینی نظام آماری فعلی

برای تهیه‌ی برنامه‌ی توسعه‌ی آمار، ۹ کار گروه در قالب ساختار نمودار ۳ در مرکز آمار ایران تشکیل شد تا مرحله‌ی اول فرایند پیشگفته را اجرا کنند. از آنجا که اعضای هر کار گروه را افرادی آشنا با موضوع کاری آن گروه تشکیل می‌دادند، هر گروه قادر بود عملیات آسیب‌شناسی (شناخت وضع موجود)، تهیه‌ی چشم‌انداز و برنامه‌ی اجرایی زمینه‌ی کاری خود را اجرا کند.

گروه دیگری تحت عنوان «گروه کارشناسی تلفیق برنامه‌های کار گروه‌ها» با نگاهی کلان و نظارتی از فعالیت‌های موازی در بین گروه‌ها جلوگیری می‌کرد و فعالیت‌های آن‌ها را منسجم و هماهنگ می‌ساخت. پس از پایان مرحله‌ی نخست فرایند (شناخت وضع موجود)، گروه‌ها به *ترسیم چشم‌اندازی از وضع مطلوب پرداختند و سرانجام راهکارهایی را* با توجه به یافته‌های مرحله‌ی اول برای رسیدن از وضع موجود به چشم‌انداز پیشنهاد دادند.

مطالعات این ۹ کار گروه در اختیار «شورای تهیه و تدوین برنامه‌ی ملی آمار» قرار گرفت تا از مجموع آن برنامه‌ی پیشنهادی برای توسعه‌ی نظام آماری ملی در ایران تهیه شود. این برنامه در تابستان ۱۳۸۴ به تصویب شورای عالی آمار و پس از آن هیات دولت رسید و به این ترتیب در سطح کشور وجهه قانونی یافت و مقرر شد مواد آن تا پایان برنامه‌ی ۵ ساله‌ی چهارم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دولت اجرا شوند.

۵. برنامه‌ی توسعه‌ی نظام آماری ملی در ایران

در این بخش برنامه‌ی ملی آمار که موضوع ماده‌ی ۵۶ قانون برنامه‌ی چهارم توسعه‌ی کشور است و اخیراً به تصویب هیأت دولت رسید، ارائه می‌شود. شایان ذکر است مجری برخی از بخش‌های برنامه و مسئول حسن اجرای تمام تکالیف برنامه مرکز آمار ایران است [۱].

۵.۱. چشم‌انداز

چشم‌انداز مطلوبی که برای نظام آماری ملی در ایران ترسیم شده است با توجه به سند چشم‌انداز ۲۰ ساله به ویژه برنامه‌ی چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. سیاست‌های کلان این چشم‌انداز عبارتند از:

- تولید آمارهای روزآمد، قابل اعتماد و متناسب با نیازهای آماری کاربران بر اساس اولویت‌های برنامه‌ی توسعه‌ی کشور و بر پایه‌ی روش‌های مناسب و فناوری نوین
- اطلاع‌رسانی جامع، سریع و با دسترسی آسان به کاربران با حفظ محرمانگی اطلاعات فردی
- ساماندهی نظام آمارهای ثبتی و توسعه‌ی تولید آمار به روش ثبتی
- ارتقای فرهنگ آماری پاسخگویان، تولیدکنندگان و کاربران اطلاعات آماری به طوری که زمینه‌ی مشارکت فعال آن‌ها در فعالیت‌های آماری افزایش یابد
- نهادینه شدن استفاده از اطلاعات آماری به شکلی فراگیر در میان برنامه‌ریزان و سیاستگذاران به نحوی که تصمیم‌گیری و قضاوت بر پایه‌ی اطلاعات آماری درست باشد
- تمرکززدایی در تولید آمار با واگذاری بخشی از آمارگیری‌ها به دستگاه‌های اجرایی.

در چشم‌انداز مطلوبی که برای نظام آماری ملی تهیه شده نوع نگاه به مرکز آمار ایران نیز تغییر کرده است. در نظام گذشته و نظام توسعه‌یافته، مرکز آمار ایران قلب نظام آماری ملی محسوب می‌شود ولی در این میان، دو تفاوت عمده وجود دارد.

- برخلاف گذشته که مرکز آمار ایران تولید بخش قابل توجهی از آمارهای رسمی را بر عهده داشت، در چشم‌انداز مطلوب، ماموریت اصلی مرکز آمار ایران سامان‌دهی و هدایت نظام تولید آمارهای رسمی در کشور است؛ مرکز آمار ایران تنها اقدام به تولید آن دسته از آمارهای رسمی می‌کند که یا تولید آن متولی ندارد و یا واگذاری تولید آن به دستگاه‌های اجرایی به تولید آمارهای اریب منجر می‌شود. درواقع تلاش می‌شود تا دستگاه‌های اجرایی تا حد ممکن خود آمارهای مورد نیازشان را بر اساس دستورالعمل‌های استاندارد مرکز آمار ایران تولید کنند.
- مرکز آمار ایران پایگاه اطلاعات آماری کشور خواهد بود. در واقع، این مرکز با بهره‌گیری از فناوری اطلاعات و ارتباطات با دستگاه‌های اجرایی تهیه‌کننده‌ی آمارهای رسمی مرتبط می‌شود تا آمارها را در پایگاه خود گردآوری، یکپارچه‌سازی، نگهداری و عرضه کرده یا کاربران را به پایگاه‌های اطلاعات آماری مرتبط راهنمایی کند.

۵.۲. اهداف کمّی

در عمل، چشم‌انداز به تنهایی نمی‌تواند راهگشا باشد بلکه ضروری است در قالب اهداف کمّی به صورتی ملموس شرح داده شود. همچنین تعیین اهداف کمّی به منظور بررسی امکان اجرایی شدن برنامه در دوره‌ی زمانی تعیین شده، تشخیص نیازهای برنامه، تقسیم وظایف و مسئولیت‌ها و سرانجام ارزیابی عملکرد در پایان دوره‌ی زمانی مفید است. اهداف کمّی برنامه‌ی توسعه‌ی نظام آماری ملی تا پایان برنامه‌ی چهارم توسعه به قرار زیر است:

- افزایش پوشش تولید آمارهای مورد نیاز برنامه‌ی چهارم توسعه در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به ترتیب به میزان ۲۰ درصد، ۳۰ درصد و ۴۵ درصد.
- تکمیل پست‌های بلاتصدی واحدهای آمار و اطلاعات دستگاه‌های اجرایی به میزان سالیانه ۱۸ درصد طی سال‌های برنامه‌ی چهارم توسعه

- تولید کامل حساب‌های پیش‌بینی شده در سیستم حساب‌های ملی[1]
- افزایش سهم فارغ‌التحصیلان رشته‌ی آمار در واحدهای آمار و اطلاعات دستگاه‌های اجرایی به حداقل ۲۵ درصد تا پایان برنامه‌ی چهارم توسعه
- کاهش فاصله‌ی زمان تولید تا انتشار آمارها بر اساس نظام انتشار داده‌های خاص[2]
- تغییر جایگاه کشور از نظر شاخص بین‌المللی «شناسه‌ی در دسترس بودن داده‌ها» از رده‌ی B به رده‌ی A
- سامان‌دهی و تقویت آمارهای ثبتی شامل مراحل طراحی، پیاده‌سازی، مکانیزاسیون و راه‌اندازی حداقل ۲ سیستم اطلاعاتی-عملیاتی در ۳۱ دستگاه اجرایی کشور
- بازنگری و استاندارد سازی تعاریف و مفاهیم حداقل ۲۰۰۰ واژه از اقلام آمارهای رسمی
- افزایش دوره‌های آموزشی ضمن خدمت به ۱۲ دوره در سال
- انجام حداقل ۱۵۰ طرح پژوهشی آماری تا پایان برنامه‌ی چهارم توسعه توسط دستگاه‌های اجرایی کشور
- بازنگری ۱۲ طرح آمارگیری و انطباق آن با استانداردهای تدوین بین‌المللی
- ویرایش، یکنواخت‌سازی، ترجمه، پیاده‌سازی و تدوین حداقل ۱۹ طبقه‌بندی بین‌المللی استاندارد

۳. ۵. معرفی بعضی از تکالیف برنامه‌ی توسعه‌ی نظام آماری ملی

همان طور که در زیربخش ۱-۴ اشاره شد، مرحله‌ی سوم فرایند بازبینی نیازمند «تعهد سیاسی» یعنی پشتوانه و حمایت حکومتی است. تعهد سیاسی می‌تواند خود را در قالب تکالیفی نشان دهد که هیأت دولت آن‌ها را تصویب کرده است و به موجب آن بخش‌های مختلف نظام آماری ملی موظف به اجرای آن‌ها شده‌اند و باید در مقابل دولت پاسخگو باشند. در این زیربخش به برخی از این تکالیف اشاره می‌شود.

- ارتقای فرهنگ آماری. تکالیف این بخش را می‌توان در سه بخش جای داد: تکالیفی برای تعیین وضعیت موجود فرهنگ آماری، تکالیفی برای فرهنگ‌سازی در سطح جامعه و سرانجام تکالیفی برای فرهنگ‌سازی در سطح مدیریتی.

۱- در خصوص تعیین وضعیت موجود فرهنگ آماری، مرکز آمار ایران موظف است وضعیت فرهنگ آماری را هر دو سال یک بار برای بررسی تصمیم‌گیری در هیأت دولت بسنجد.

۲- برای فرهنگ‌سازی در سطح جامعه، صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران با همکاری مرکز آمار ایران موظف است به طور مستمر به تولید و پخش برنامه در طول برنامه‌ی چهارم توسعه اقدام کند. همچنین وزارت آموزش و پرورش موظف است با همکاری مرکز آمار ایران تا پایان برنامه‌ی چهارم توسعه، مطالب مناسب آماری را در برنامه‌های آموزشی و کتاب‌های درسی سطوح مختلف تحصیلی درج کند. به علاوه، از سال دوم برنامه‌چهارم توسعه نسبت به طراحی و برگزاری کارگاه‌های آموزشی حین خدمت برای معلمان آمار اقدام کند.

۳- برای فرهنگ‌سازی در سطح مدیریتی، دستگاه‌های اجرایی مکلفند در تدوین برنامه‌ها و سیاست‌های خود به آمارهای رسمی تایید شده استناد کنند. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بر حسن اجرای این بند بر اساس دستورالعمل نظارت خواهد داشت.

- بهبود وضعیت تولید، نگهداری و اطلاع‌رسانی آمارهای رسمی: برای این منظور به سه نکته زیر توجه شده است.

۱- وزارت ارتباطات و فناوری ارتباطات موظف شده است نسبت به ایجاد بستر ارتباطی مطمئن، با سرعت مناسب و امنیت بالا برای راه‌اندازی پایگاه‌های اطلاعات آماری و اطلاع‌رسانی اقدام کند. ایجاد این بستر در تبدیل مرکز آمار ایران به پایگاه اطلاعات آماری کشور نقش بسزایی دارد.

۲- در جهت تولید آمارهای کاربرمحور[3]، مرکز آمار ایران موظف است به طور مستمر از کاربران نیازسنجی کند و میزان بهره‌مندی و رضایت آنان از خدمات آماری را بسنجد. همچنین با استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات نسبت به طراحی و ایجاد پایگاه اطلاعات آماری کشور، تغذیه و بروز رسانی آن اقدام کند.

۳- در راستای کاهش تمرکز در تولید آمار و واگذاری تولید بخشی از آمارهای رسمی، دستگاه‌های اجرایی موظفند طبق برنامه و استانداردهای مصوب شورای عالی آمار نسبت به تهیه‌ی اطلاعات و آمارهای مورد نیاز پایگاه اطلاعات آماری کشور متناسب با اعتبارات تخصیص یافته اقدام کنند. همچنین در ایجاد یا توسعه‌ی پایگاه اطلاعات آماری خود نیز از همان استانداردهای مصوب شورای عالی آماری پیروی کنند.

- ساماندهی و استقرار نظام آمارهای ثبتی: تولید بخشی از آمارهای رسمی به روش ثبتی، آمارهای روزامد، دقیق و در عین حال با هزینه‌ی کمتری را در اختیار می‌گذارد. از این رو در تکالیف

۱- System of National Accounts

۲- Special Data Dissemination System

۳- User-oriented

- برنامه‌ی توسعه نظام آماری ملی، ۳۱ دستگاه اجرایی مکلفند مطابق ضوابط پیشنهادی مرکز آمار ایران که به تصویب شورای عالی آمار می‌رسد نسبت به ساماندهی حداقل ۲ سیستم اطلاعات عملیاتی خود اقدام کنند. همچنین مطابق با دستورالعمل مرکز آمار ایران، دستگاه‌های اجرایی موظف هستند داده‌های ثبتی موجود خود را که برای پایگاه اطلاعات آماری کشور مناسب است ترجیحاً به صورت برخط (آنلاین) در اختیار مرکز آمار ایران قرار دهند.

۶. بحث و نتیجه‌گیری

فعالیتی که برای مطالعه و برنامه‌ریزی در جهت توسعه‌ی نظام آماری ملی صورت گرفته است دارای دو نقطه قوت «کلی» است:

- تشکیل ۹ کارگروه باعث شد تا آسیب‌شناسی «جامعی» از وضع موجود نظام آماری ملی صورت پذیرد و به این ترتیب کاستی‌ها و ظرفیت‌های بالقوه و بالفعل این نظام شناسایی شوند. این امر نه تنها بستر مناسبی را برای تهیه‌ی برنامه‌ی «توسعه‌ی» نظام آماری ملی که امری بلند مدت است، فراهم می‌کند بلکه برای برنامه‌ریزی واقع‌بینانه و کوتاه‌مدت فعالیت‌های «جاری» این نظام نیز مفید است.
- در تهیه‌ی و تصویب این برنامه طیف وسیعی از کارشناسان، مدیران میانی و ارشد درگیر بوده‌اند. این امر در شناساندن جایگاه، اهمیت و گستردگی فعالیت‌های نظام آماری ملی موثر

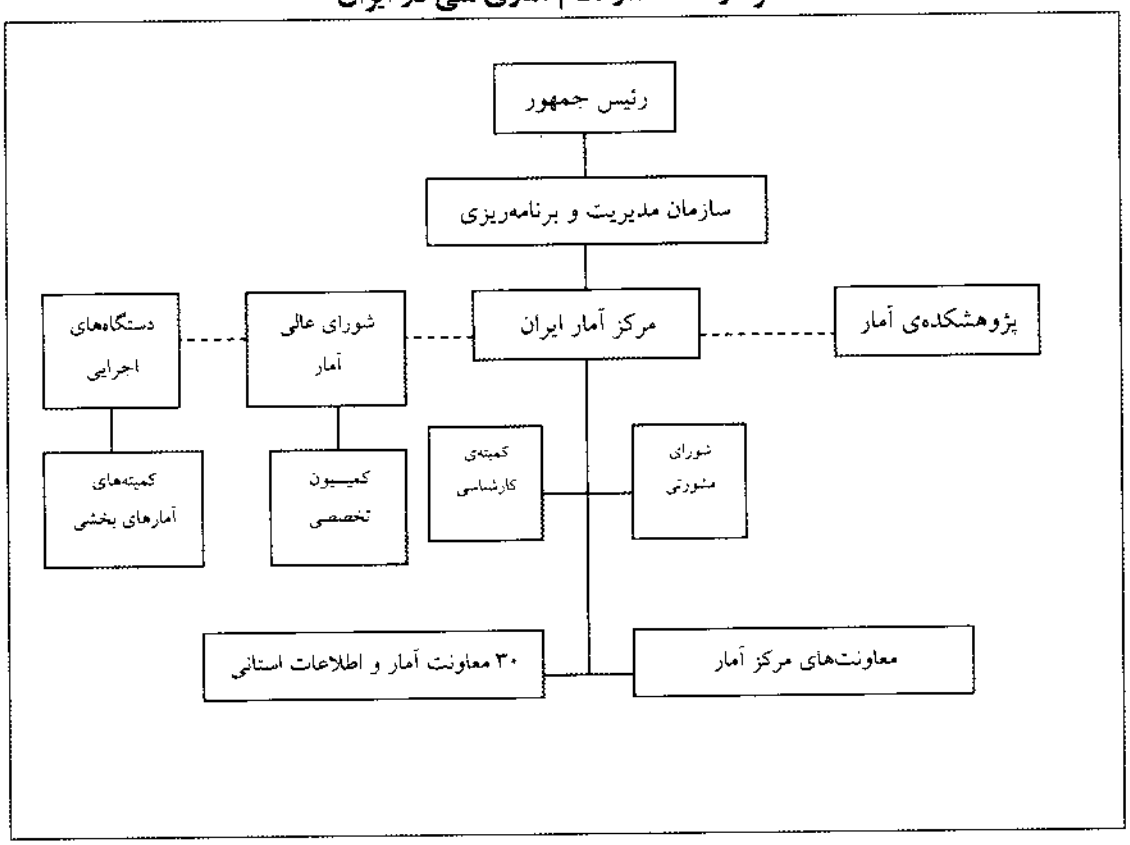
است. از این رو، تلاش و فعالیتی که به منظور تهیه‌ی این برنامه صورت گرفته است خود نوعی فرهنگ سازی در تهیه‌ی برنامه‌های توسعه‌ی آمار محسوب می‌شود.

با وجود این دو نقطه‌ی قوت ارزشمند، موانعی بر سر راه تحقق این برنامه وجود دارد که در ادامه به آن‌ها می‌پردازیم.

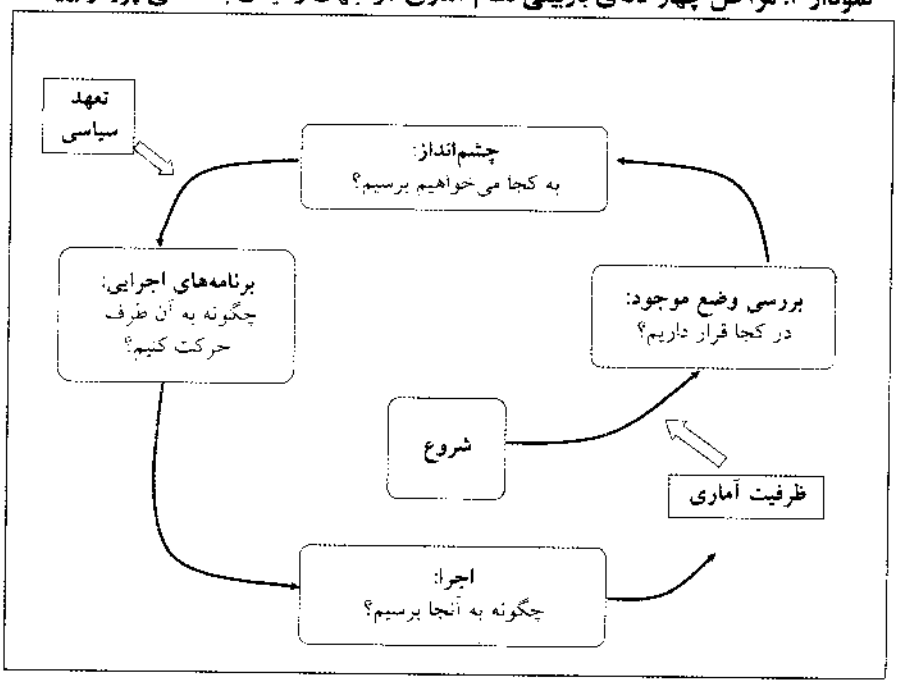
- بین وضع موجود و وضع مطلوب (چشم‌انداز) فاصله‌ای است که با برنامه‌های اجرایی پر می‌شود. از آنجا که از سال ۱۳۵۳ تاکنون توسعه‌ی همه‌جانبه‌ی نظام آماری ملی مغفول واقع شده است، تجربه‌ی کافی در تدوین و پیاده‌سازی برنامه‌های اجرایی وجود ندارد. این امر می‌تواند راه توسعه نظام آماری را با چالش‌های پیش‌بینی نشده‌ای روبرو سازد و زمان تحقق چشم‌انداز را بیش از آنچه انتظار می‌رود طولانی سازد.
- برخی از اهداف کمّی بسیار بلندپروازانه هستند و اصل واقع‌بینی در آن‌ها رعایت نشده است. برای مثال می‌توان به سامان‌دهی و تقویت نظام آمارهای ثبتی در ۳۱ دستگاه اجرایی یا انجام حداقل ۱۵۰ طرح پژوهشی در طول برنامه‌ی چهارم توسعه اشاره کرد. تحقق نظام آمارهای ثبتی از یک طرف به فرهنگ‌سازی در ۳۱ دستگاه اجرایی نیاز دارد و از طرف دیگر چنان گسترده است که بدون حضور بخش خصوصی امکان‌پذیر نیست و مورد اخیر خود نیازمند ظرفیت‌سازی در بخش خصوصی است. انجام ۱۵۰ طرح پژوهشی نیز با توجه به ضعف و کمبود نیروی انسانی متخصص در حوزه‌ی آمار رسمی ناممکن به نظر می‌رسد.
- همان طور که در بخش سوم گفته شد ضعف ساختاری و فقدان نیروی انسانی کارامد و باتجربه از چالش‌هایی است که در حال حاضر نظام آماری با آن روبرو است. بنابراین تدوین و پیاده‌سازی برنامه‌های اجرایی با چنین شرایطی دشوار خواهد بود. البته در ماده‌ی چهارم برنامه تصریح شده است که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف است تا پایان سال دوم برنامه‌ی چهارم توسعه نسبت به بازبینی قانون مرکز آمار ایران و تشکیلات آن، وضعیت کمی و کیفی نیروی انسانی و... اقدام کند ولی بدیهی است این فرایند و اجرای آن خود امری زمان‌بر است و می‌تواند بر اجرای سایر بخش‌های برنامه‌ی توسعه‌ی نظام آماری ملی اثرگذار باشد.
- توسعه‌ی نظام آماری «ملی» به همکاری و هماهنگی تمام بخش‌های نظام آماری و دستگاه‌های اجرایی نیازمند است به ویژه با تاکیدی که بر تمرکززدایی در تولید آمار وجود دارد. همکاری و هماهنگی در ثمربخش بودن فعالیت‌های جمعی به ویژه در چنین سطح وسیعی بسیار ضروری است در حالی که چنین شرایطی در بین بخش‌های مختلف نظام آماری ملی و دستگاه‌های اجرایی حاکم نیست زیرا
  - تمام بخش‌های نظام آماری و دستگاه‌های اجرایی در یک سطح قرار ندارند. برخی چنان از نیروی انسانی متخصص و فرهنگ آماری بی‌بهره‌اند که از اجرای تکالیف برنامه عاجزند. بنابراین پیش از هر کاری باید بستر مناسبی را در این بخش‌ها و دستگاه‌ها تدارک دید.
  - مدیریت‌های چندگانه مانع هماهنگی و انسجام بخش‌ها و دستگاه‌های مختلف می‌شود لذا تحقق برنامه‌هایی که به همکاری چند بخش یا دستگاه با یکدیگر نیازمندند با چالش روبرو می‌شوند.
  - صرف نظر از برنامه‌ی اجرایی کلی، هر بخش یا دستگاه اجرایی نیز به برنامه‌ای نیاز دارد تا تکالیف خاص خود را به کمک آن اجرا کند. تدوین چنین برنامه‌ای خود به فرهنگ‌آماری و نیروی انسانی کارامد و باتجربه نیاز دارد.

بر این اساس به نظر می‌آید ضروری است طراحان و مجریان برنامه‌ی توسعه‌ی نظام آماری ملی با تجربه‌ای که کسب خواهند کرد مجدداً به بازبینی سیاست‌ها، اهداف و برنامه بپردازند و از این تجربه در تدوین برنامه‌ای دیگر برای توسعه‌ی آمار استفاده کنند. همچنین ضروری است فرهنگ‌سازی و اصلاح ساختار و نیروی انسانی را در اولویت کاری خود قرار دهند زیرا این دو در پیشبرد سایر فعالیت‌ها سهم بسزایی دارند و پیش از اصلاح آن‌ها تحقق بیشتر اهداف یا غیرممکن خواهد بود یا به طور کامل به نتیجه نخواهد رسید. به موازات این امور می‌توان به سایر اهداف برنامه که با امکانات موجود قابلیت اجرا دارند، پرداخت. همواره باید توجه داشت که حرکت به سمت وضع مطلوب (چشم‌انداز) در بلندمدت امکان‌پذیر است و اساساً امر توسعه فرایندی زمان‌بر است.

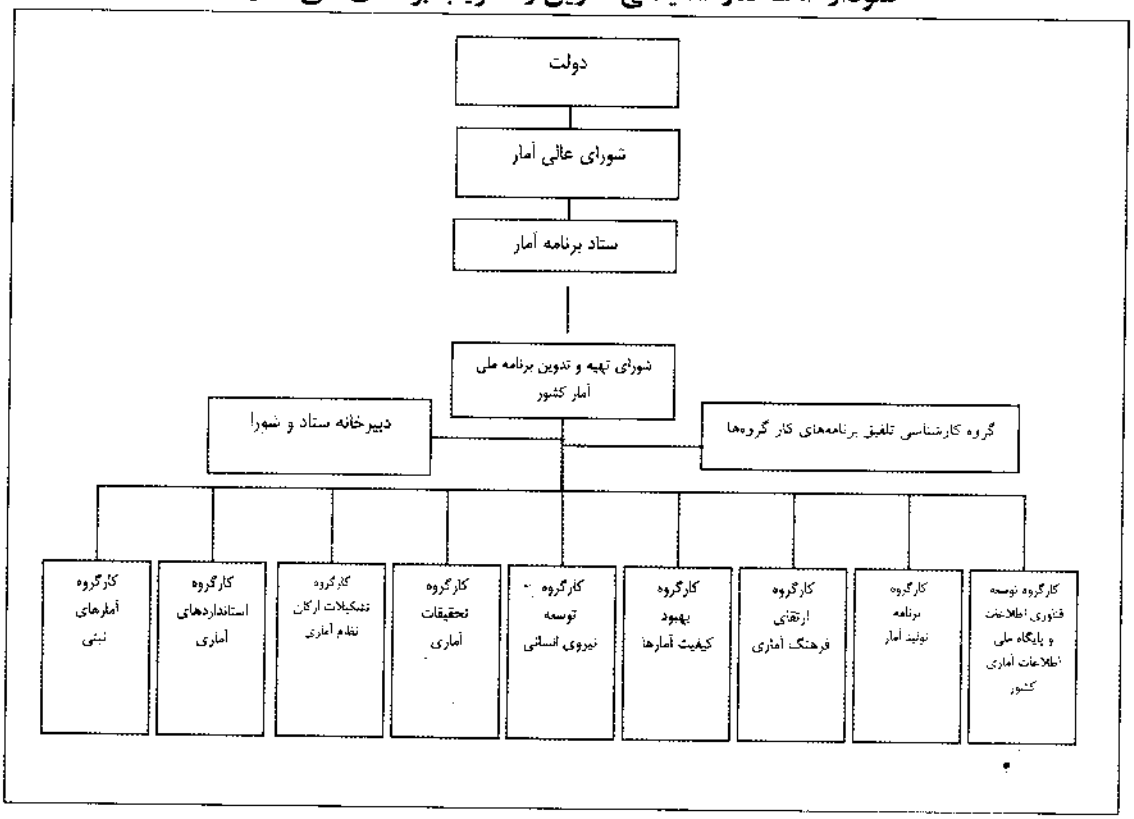
نمودار ۱: ساختار نظام آماری ملی در ایران



نمودار ۲: مراحل چهارگانه‌ی بازبینی نظام آماری در جهت رسیدن به نظامی پویا و بهینه



نمودار ۳: ساختار تشکیلاتی تدوین و تصویب برنامه‌ی ملی آمار



وضعیت نظام آماری ملی در ایران... ـــــــ