

مقدمه

دو گروه اصلی مخاطبان این راهنما هستند: (۱) رئیس اداره آمار (یا آمارشناسی که بزودی مدیر یک سازمان آماری خواهد شد) و همکاران وی و (۲) کسانی که مسئول نظارت بر عملکرد آمارهای رسمی‌اند. این افراد به عنوان رؤسای سازمانها رسماً و اخلاقاً متعهد به تداوم سنتی هستند که «اصول اساسی آمار رسمی»^۱ آنها را تعیین می‌کند؛ در مورد حقایق اعلام شده از سوی سازمان، اعتماد عمومی را جلب می‌کنند؛ ابتکار و نوآوری را در سازمان خود رهبری می‌کنند؛ به پرورش خصلتهایی حرفه‌ای می‌پردازند که رعایت استانداردهای کیفی بدون آنها ممکن نیست و درباره شرایط کشور خود بر اساس جنبه‌هایی که پذیرای سنجش کمی هستند با دولت و مردم ارتباطی گسترده برقرار می‌کنند. پس این کتاب برای کسانی که مسئولیت رهبری سازمان آمار را عهده‌دارند و به منظور تضمین این که اعتماد عمومی نابجا نبوده طراحی شده است.

در حقیقت اگر این کتاب برای کسانی که می‌خواهند بدانند چرا سازمانهای آماری به این شکل عمل می‌کنند نیز مفید باشد مایه خرسندی خواهد بود.

این کتاب درباره ادارهای ملی آمار و بخشهای مختلف دولت است که جهت گردآوری، تفسیر و ارائه آمارهای رسمی دولتی ایجاد شده‌اند. این قبیل ادارهها دارای اندازه‌ها و شکل‌های مختلف‌اند. برخی از آنها عمومی هستند به این معنا که آمارهایی را در مورد تمام مسائلی که باید در مورد فرایندهای اقتصادی و اجتماعی در یک کشور شناخته شود جمع‌آوری می‌کنند. برخی بسیار تخصصی هستند و تنها آمارهایی در مورد حمل و نقل، بانکداری یا کشاورزی جمع‌آوری می‌کنند. برخی به شدت در معرض دید هستند و ماهیت خود را دقیقاً با اساسنامه خود مشخص می‌سازند. برخی دیگر در درون سازمانهای دیگر قرار دارند و عمدتاً برای اطلاع‌رسانی به هیئت رئیسه سازمان خود ایجاد می‌شوند. ولی گذشته از اندازه، مقیاس عملیات و گستره، ادارههای آمار از لحاظ وظیفه اصلی، رفتار مورد انتظار و قانونهایی که به آنها مربوط می‌شود تفاوت چندانی با یکدیگر ندارند. همه آنها داده‌های خام را پردازش می‌کنند، آنها را به آمار تبدیل می‌کنند، استانداردهای عینی را برای عملیات خود به کار می‌گیرند و بی‌غرضی، بی‌طرفی و انصاف را شرط بقای خود قرار می‌دهند. این راهنما در موضوعهای زیر سازماندهی شده است: اصول کلی برای یک سازمان و نظام آماری، گردآوری داده‌ها و سیاستگذاری در ارتباط با پاسخگو، اصول و نمونه‌هایی از سازمان و مدیریت، و دستورعملهای مربوط به انتشار اطلاعات.

این راهنما برای آن نیست که مثل یک کتاب داستان خوانده شود. بلکه برای کنترل مواردی که یک سازمان آماری موفق باید در نظر بگیرد؛ مجموعه‌ای از مثالهایی که نشان می‌دهد چگونه می‌توان این اصول را در زمینه‌های خاص نوعی به اجرا درآورد؛ فهرستی از عواملی که ممکن است یک کارمند سازمان را به اولویت دادن به یک درخواست نسبت به درخواست دیگر متقاعد سازند و سرانجام به عنوان هشدار نسبت به این که در حالی که ممکن است راه‌حلهایی خاص ترجیح داده شوند هیچ یک عمومیت ندارند طراحی شده است. به ویژه باید دانست که اگر چه این کتاب رهنمودهایی دوشن و جامع را در این مورد ارائه می‌دهد، وضعیت هر کشور منحصر به فرد است و تنها کسانی که در کشور به سر می‌برند می‌توانند در مورد سودمندی رهنمودهای

^۱ Fundamental Principles of Official Statistics, United Nations Statistical Commission, 11-15 April 1994, E/CN.3/1994/18.

این کتاب تصمیم بگیرند. به همین دلیل نمی‌توان این راهنما را در قالب یک دستاورد عمومی توصیه کرد. ولی

این راهنما می‌تواند با ذکر مثالها و پیشنهادهای روشهایی برای آموختن از روی آنها روشن‌تر باشد و چندتایی از اصول کلی را عرضه کند که به نظر می‌رسد از بوتۀ آزمایش زمان و مکان، زمینه‌های سنتی و حقوقی، توسعه سیاسی و اقتصادی، نیازها و انتظارات موفق بیرون آمده‌اند. اگر این کتاب توانسته باشد تا این اندازه موفق عمل کند به هدفهای خود خواهد رسید.

این راهنما با وجود انعطاف‌پذیری، مانند کتابهای^۱ قبلی، از چند جنبه انعطاف‌ناپذیر است. راهنمای مزبور به رییس اداره آمار و کارمندان او توصیه می‌کند که به گروههای ذی‌نفع هیچ‌گونه اجازه دخالت در مسیر جمع‌آوری حقایق و ترکیب آنها به صورت آمار و در نحوه و زمانبندی انتشار آن برای عموم ندهند. و مکرراً تأکید می‌کند که اطلاعاتی که سازمانهای آماری جمع‌آوری می‌کنند باید محرمانه و مصون از تعرض باشند. کوتاهی در رفتار کردن با اطلاعات فردی به صورت امانت از انجام وظیفۀ مؤثر این سازمانها جلوگیری می‌کند.

یک نسل جدید همراه با قابلیتها و منابعی که تاکنون نظیر نداشته است خود را در مسیر مسئولیت ریاست اداره‌های آمار امروز می‌بیند. در انجام مسئولیت خود ممکن است از سابقۀ تجربه‌های گذشته کمک بگیرد، به ویژه آنهایی که نتیجه‌هایی مطلوب داشته‌اند. ولی محیطی که در آن آمارهای رسمی تهیه و منتشر می‌شوند دگرگون شده و همچنان رو به تغییر است، تغییری چنان عمیق که تجربه‌های گذشته فقط تا حدودی برای زمان حال کاربرد دارند. برخی از این دگرگونیها بر اثر رشد فناوری به وجود می‌آیند که با سرعتی باورنکردنی به پیش می‌رود. دگرگونیهای دیگر پیامد نوآوریهای اجتماعی، قانونی و نهادی هستند. دگرگونیهایی نیز ثمرۀ وفور بیشتر، آموزش بهتر و استفاده خردمندانه‌تر از دانش محسوب می‌شوند.

هیچ‌گاه انتظارات مردم از علم آمار تا این حد نبوده است، هیچ‌گاه متخصصان آمار چنین امکاناتی در اختیار نداشته‌اند و هیچ‌گاه چنین میلی به یادگیری از یکدیگر و استاندارد کردن نتیجۀ آن تعالیم در سطح جهانی وجود نداشته است. این بدان معنا نیست که توزیع این پیشرفته‌ها یکنواخت یا بهتر شده است یا هیچ تشنج یا حتی بحران وجود ندارد. بدون شک مشکلاتی وجود دارند. در برخی موارد رابطۀ نیرومندی که دولتها را به اداره‌های آمار آنها پیوند می‌داد سست و امروزه در مقایسه با گذشته شکننده‌تر شده است. برخی از سازمانها به ناچار به پشت سر و به عملکرد فردی سازمان خاص خود نگاه می‌کنند و احساس می‌کنند که دگرگونیهای اقتصادی و فناوری را که در بالا به آن اشاره شد منعکس نکرده‌اند.

قبلاً آمارهای رسمی عمدتاً نیازهای وزارتخانه‌های صنایع و دارایی، کمیسیون‌های برنامه‌ریزی و وزارت بازرگانی و البته سنتی‌ترین حامیان خود یعنی وزارت کشاورزی، حمل و نقل و کار را تأمین می‌کردند. امروزه انبوه استفاده کنندگان گسترش یافته و شامل اداره‌هایی است که به محیط زیست طبیعی، مسکن، رفاه، آموزش و بهداشت، دادگستری و انرژی می‌پردازند. علاوه بر این، آمارهای رسمی اکنون در کسب و کارهای عمده در سطح دولت و عموم مردم (مثلاً در سنجش مسئولیت دولت) مورد استفاده قرار می‌گیرند.

^۱ "Handbook of Statistical Organization" in the series Studies in Methods, Series F, No. 6 and "Handbook of Statistical Organization" Series F No. 28. United Nations, New York respectively in 1954 and 1980.

انگیزه انجام مقایسه‌های بین‌کشوری در مقایسه با زمانی که اولین پیش‌نویس این راهنماها منتشر شد به مراتب بیشتر شده است. در حالی که معیارهایی که امروز بدیهی تلقی می‌شوند مثل طبقه‌بندی‌های فعالیت، کالا و اشتغال هنوز دوران طفولیت خود را طی می‌کردند و در هر حال به وسیله چند کارشناس بین‌المللی انگشت‌شمار به دفترهای ملی آمار منتقل می‌شدند، مشارکت سازمانها در تهیه پیش‌نویس جانشینهای امروزی این استانداردها جهانی شده است. پنجاه سال قبل، حوزه تعیین استانداردهای بین‌المللی منحصر به اداره‌های بین‌المللی آمار بود. امروزه تمام دفترهای آمار در این امر مشارکت دارند.

بنابراین، موارد مزبور که عمدتاً از تحولاتی خارج از حوزه تلاش آمارشناسان ناشی شده‌اند روزآمد کردن استانداردهای قدیمی را ضروری ساخته و در عین حال به تجربه‌های قبلی اداره‌های آمار توجه دارند. در واقع در میان مشکلات بسیاری که آمارشناسان باید در نظر داشته باشند و شاید ارزشمندترین آنها، مدیریت سازمانی است که مرتباً در حال پیشرفت است اما باید در محیطی توسعه یابد که تحول دایمی مشخصه آن است.

ابتکارهای عمده‌ای که در این تجدیدنظر راهنما اعمال شده‌اند به شرح زیراند:

* فرایند آمار بیشتر به عنوان یک فرایند و سیستم مورد توجه قرار می‌گیرد تا به عنوان نهادهای مختلفی که به وسیله تمهیدات هماهنگ کننده به هم مرتبط می‌شوند. بر این اساس بحث تمرکز و تمرکز زدایی که در تجدید نظر اول راهنما توجه زیادی به آن شده بود، اکنون در بحث مربوط به روشهای موجود برای تقویت هماهنگیها ادغام شده است.

* مشخص است که در حالی که قابلیت دسترسی به تجهیزات روزآمد رایانه‌ای و کارمندان آشنا به رایانه در بیست سال اخیر افزایش فراوانی یافته، مدیریت فناوری اطلاعات^۱ موضوعی بسیار پراهمیت است که نیاز به توجه ویژه دارد.

* سیستمهای برنامه‌ریزی برای کارهای آماری بزرگ مثل سرشماریها اکنون بهتر و راحت‌تر اجرا می‌شوند و بنابراین دیگر نیازی به بررسی دقیق ندارند.

* تأکید روی رابطه بین اداره‌های آمار، پاسخگویان و کاربرها که در تجدید نظر اول راهنما آمده بود اکنون جایگاهی برجسته در این ویرایش پیدا کرده است. تأکید بیشتری نیز بر قدرت هماهنگسازی برخی عناصر زیربنای آمار از قبیل طبقه‌بندیهای متداول، سیستم حسابهای اقتصادی و دیگر ابزارهای یکپارچه‌سازی به عمل آمده است.

* ویرایش حاضر این راهنما بر خلاف راهنماهای قبلی تلاش می‌کند تا به مسایل مورد علاقه گروههای مختلف کاربرها و آمارهایی که این گروهها با توجه به تفاوتهای خود نیاز خواهند داشت بپردازد.

سرانجام این که سازمان آماری موفق تشخیص می‌دهد که راه‌حلهای ایده‌آل زودگذرند و راه‌حلهای عملی، مفید و کارآمد وقتی فراهم می‌شوند که بین مزایا و مضار هر روش با موفقیت توازن برقرار شود. در حقیقت هر فصل این کتاب که در پی خواهد آمد چنین موازنه‌هایی را به نمایش می‌گذارد. البته این موضوع عمومیت ندارد زیرا روشی که طی آن عوامل مختلف در برابر هم از نظر هدفهای عملی موزون می‌شوند بر

اساس زمان و مکان متفاوت‌اند. این وظیفه هر سازمان است که مجموعه اوضاع و احوال خاص خود را به دقت بسنجد.

سازمان آماری موفق همچنین می‌داند که این معیارها نباید به صورت یکی امروز یکی فردا به طور پراکنده در نظر گرفته شوند بلکه باید در هماهنگی با یکدیگر باشند. حتی اگر نوآفرینی‌ها ابتدا بر اساس قابلیت‌های فردی خود ارزیابی شوند در نهایت باید در رابطه با دیگر معیارهای سازمانی و عملکردی سنجیده شوند.