

## آمار؛ بزرگترین لکت برنامه‌ریزی پایدار در ایران!

مجید دکامین، دانشجوی دکتری اکولوژی گیاهان زراعی دانشگاه

محقق اردبیلی

محمد درویش، مدیرکل دفتر آموزش و مشارکت مردمی سازمان

حفاظت محیط‌زیست

۱۷ اسفند ۱۳۹۳

شماره: ۱۱۰۰۰۷۱

### چکیده

نوشتار پیش رو، کوشیده است تا پرده از بزرگترین لکت سد راه برنامه‌ریزی درازمدت در کشور بردارد؛ لکنتی که سبب شده حتی در محدود حوزه‌هایی که بر بنیاد داده‌هایی مستند و مطالعاتی میدانی، رخداد برنامه‌ریزی و چیدمان توسعه به وقوع پیوسته است، باز هم دستاورد کسب شده با آنچه که مورد انتظار بوده، فاصله‌ای معنی‌دار را نشان دهد. حوضه آبخیز دریاچه ارومیه شاید یکی از داغ‌ترین نمونه‌ها در این مدعاست؛ حوضه‌ای که دقیقاً مطابق طرح جامع آب کشور (جاماب) که در سال‌های پایانی دهه‌ی شصت کلید خورد، طراحی و توسعه یافت و حدود ۳۶۰ هزار هکتار بر وسعت اراضی کشاورزی آن افزوده شد و در نتیجه بزرگترین بحران محیط زیستی قرن را در شمال باختری وطن رقم زد و اینک ۴۸۰ هزار هکتار کویر نمک به جای آن نگین فیروزه‌ای خوشرنگ تحویل داده است!

اینکه چگونه می‌توان فرآیندی را تعریف کرد که در آن عملکرد دقیق دفاتر آمار و فناوری سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها تعبیر به خودزنی نشده و بر بنیاد مصلحت‌هایی مقبول، واقعیت‌ها ذبح نگردد، دغدغه‌ی نویسندگان این یادداشت است.

### اهمیت موضوع

در حال حاضر که مدیریت یکی از ارکان اساسی اداره امور کشورها است، استفاده از آمار درست و یکدست به‌منظور اتخاذ تصمیم نیز بر هر مدیری فرض است و میزان این نیاز برحسب وسعت قلمرو فعالیت هر مدیر متفاوت خواهد بود. به سخنی دیگر تغییرات چشمگیر جوامع امروزی که متأثر از پیشرفت‌های فناورانه، ارتباطی، افزایش سرانه‌ی مصرف و تعدد مشاغل در بخش‌های گوناگون است، موضوع کاربرد

آمار را در مدیریت کلان کشور پیچیده‌تر کرده است. آمار در ذات خود، محصول نهایی نیست، بلکه واسطه‌ای است در راه شناخت مسائل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و از این رو باید به طریقی عرضه شود که بتوان آن را به کار گرفت. آنچه مسلم می‌نماید، آن است که آمار در هر دو عرصه مدیریت کلان و مدیریت خرد کشور کاربرد دارد و استفاده از تکنیک‌های آن امکان برنامه‌ریزی‌های صحیح و دقیق و تصمیم‌گیری‌های اصولی و درست را میسر می‌سازد. توسعه آمار و بالا رفتن اطمینان از داده‌های آماری در هر کشور تا حد زیادی وابسته به نظام آماری موجود در آن کشور و میزان کارایی واقعی‌اش است. در واقع، این نظام آماری است که آمار و اطلاعات لازم را در دسترس برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران قرار می‌دهد و بدین طریق با فراهم آوردن موجبات شناخت مسائل و مهیا ساختن زیربنای هرگونه تحقیق به تخصیص بهینه منابع کمک می‌کند و توسعه پایدار را به ارمغان می‌آورد. برای مثال سازمان متولی طبیعت ایران به‌عنوان نهاد حاکمیتی ناظر بر حسن اجرای دیگر سازمان‌ها و وزارتخانه‌های مملکت، برای انجام درست و اثربخش وظایف خویش، بیش از هر چیز به آمار صحیح و دقیق نیاز دارد و در بسیاری از موارد، فقدان و یا دوگانگی چنین آمارهایی منجر به تهیه‌ی برنامه‌هایی می‌شود که بر بستر واقعیت‌ها تدوین نیافته‌اند و یا از کیفیت نظارت‌ها و اثربخشی آن‌ها آشکارا می‌کاهد. به عنوان مثال، درحالی‌که وزارت نیرو میزان آب مصرفی سالانه در بخش کشاورزی را حدود ۹۰ درصد از کل آب قابل استحصال کشور می‌داند، وزارت جهاد کشاورزی، سخن از رقم ۷۰ درصد به عنوان بیشینه‌ی آب مصرف‌شده در بخش کشاورزی را مطرح می‌کند که تفاوت این دو رقم، بیش از ۲۰ میلیارد مترمکعب است! واقعیتی که امکان هر نوع برنامه‌ریزی درازمدت و پایدار را از نهاد متولی محیط‌زیست کشور برای احیای توان تاب‌آوری طبیعت ایران می‌گیرد. آیا بر این اساس می‌توان به آینده برنامه‌ریزی امیدوار بود؟ چند سال پیش ایران با واردات ۵,۷ میلیون تن گندم بعد از مصر در حالی به رتبه بزرگ‌ترین واردکننده گندم نزدیک شد که مردم با تکیه بر وعده خودکفایی وزیر جهاد کشاورزی، امیدوار به قطع واردات بودند. اما دولت وقت مجبور شد از آنجایی که پیش‌تر برنامه‌ریزی نکرده بود، هر تن گندم را ۴۰ تا ۵۰ دلار

مساحت‌های گوناگون ارائه شده است! قصه‌ی پرغصه‌ای که همچنان می‌توان به ابعاد آن در حوزه‌های گوناگون اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، محیط زیستی و سیاسی افزود.

بنابراین، به نظر می‌رسد یکی از مهم‌ترین لکنت‌های سد برنامه‌ریزی خردمندانه و کارا در کشور، همانا عدم دسترسی به آماری دقیق، قابل‌اعتماد و جامع است. این معضل، از دیرباز و از شروع برنامه‌ریزی در ایران به عنوان یک عامل بازدارنده وجود داشته است و هنوز از آن به عنوان یکی از مهم‌ترین مشکلات برنامه‌ریزی در کشور یاد می‌شود. یکی از دلایل کمبود در این زمینه، ساختار نارسای نظام آماری کشور است که موجب شده تا کمتر آمار و ارقام دقیق، بی‌طرف و به هنگام در اختیار برنامه ریزان و محققین قرار گیرد و آمار و ارقام موجود در کشور نیز به هیچ‌وجه پاسخگوی نیاز مسئولان و برنامه ریزان نباشد. از سوی دیگر شوربختانه، برنامه‌ریزی‌های انجام‌شده بر اساس اطلاعات دوگانه در کشور کم نبوده است. در نتیجه این برنامه‌ها نیز در اجرا با مشکل مواجه خواهند شد. این در حالی است که آمارها، یگانه وسیله‌ای هستند که از طریق آن یک مدیر و یا یک شهروند عادی توان ارزیابی وضعیت کشور و میزان موفقیت دولت در عمل به وعده‌هایش را می‌یابد.

### آسیب‌شناسی

به‌طور کلی، اغلب سیاستمداران نه‌تنها در ایران، بلکه در تمام دنیا، برای آمار صحیح احترام قابل‌اند. اکثر آنان می‌دانند که خلاف این مطلب، واقع‌بینانه و سودمند نیست. باین‌وجود، در بسیاری از موارد ممکن است سیاستمداران به دلیل پاره‌ای مصلحت‌ها و بیم از کاهش محبوبیت گروه فکری یا سیاسی خویش در این جریان خلل وارد کنند. گرچه استفاده از آمار برای درک صحیح پیشرفت اقتصادی-اجتماعی جامعه الزامی است و شاخص موفقیت دولت محسوب می‌شود، اما غالباً درک آن برای عموم مردم مشکل و خسته‌کننده است و گاه مردم سوار بر موج آمارهای غلط و یا دوگانه، مجاب به پذیرش تصمیم‌های نادرست از جانب مدیران می‌شوند. ما باید بدانیم: آماری که کسی به آن معتقد نباشد مورد استفاده هیچ‌کس نیست. در اکثر کشورهای پیشرفته دنیا، عقیده راسخی وجود دارد که اعتماد مردم به آمارهای رسمی، برای

بالتر از قیمت بخرد و میلیاردها دلار به کشور خسارت وارد سازد. در مثالی دیگر، درست در زمانی که دولت نهم ۲،۵ میلیون تن شکر وارد کرد، تولیدات داخلی به ۶ میلیون تن رسیده بود! رخدادی که سبب اشباع بازار را فراهم کرد. به‌طوری‌که اکنون بعد از شش سال از آن تصمیم هنوز نتوانسته‌ایم سطح زیر کشت نیشکر را به ۷۰ درصد سال زراعی ۸۶-۱۳۸۵ برسانیم. در ماجرای سد خرسان ۳، اینک در حالی صحبت از ساخت سدی جدید بر روی کارون می‌شود که بر پایه‌ی میانگین درازمدت، آورد سالانه‌ی کارون در شرایط نرمال، بیشتر از ۹ میلیارد مترمکعب را نمی‌تواند در اختیار سدهای کنونی قرار دهد، درحالی‌که گنجایش تنظیمی سدهای موجود، هم‌اکنون بالغ بر ۱۴ میلیارد مترمکعب است. معنی این واقعیت آماری، ظاهراً باید این باشد که مخزن سد دو هزار میلیارد تومانی خرسان ۳، حتی اگر ساخته شود، هرگز پر از آب نخواهد شد و بنابراین نباید به بهانه ساخت این سد، ۲۴۰۰ هکتار از رویشگاه جنگلی زاگرس را از دست بدهیم و هزار خانوار را از معیشت خود بازداشته و وادار به مهاجرت کنیم و از همه بدتر اینکه، طولانی‌ترین آبشار ایران-آتشگاه- را هم از کاربری بیندازیم. این در حالی است که هم‌اکنون دبی کارون در مقطع پل اهواز حدود ۶۰ مترمکعب بر ثانیه است، درحالی‌که هرگز نباید این دبی از ۲۲۰ مترمکعب در ثانیه کمتر شود. در مورد مهم‌ترین دلایل آلودگی هوا در تهران هم، آمارهای متفاوتی از ۹۰ درصد تا ۶۰ درصد برای خودروها، به‌عنوان مهم‌ترین عامل تشدید آلودگی قیدشده که خود بر دشواری شیوه‌ی مهار این بحران در تهران و دیگر کلان‌شهرها افزوده است. به همین ترتیب، خسارت‌های ناشی از آلودگی هوا، میزان مرگ و میر و بیماری‌های ناشی از آن هم با طیف گسترده‌ای از اطلاعات بعضاً متناقض در جامعه روبروست. ماجرایی که درباره اثر تغییر اقلیم بر کاهش ریزش‌های آسمانی و افزایش دما هم خود را نشان داده و متأسفانه، مراجع تصمیم‌گیرنده در این‌باره عاجز از ارائه آماری یکسان و متقن هستند. حتی در مورد محدوده‌های دقیق بوم‌سازگان (اکوسیستم) های کشور نظیر جنگل، مرتع و بیابان هم، آمارهای متفاوتی ارائه می‌شود که بعضاً تا ۴۰ درصد با یکدیگر تفاوت دارند! به عنوان مثال، برای پهنه‌های کویری و بیابانی کشور از ۳۰ تا ۶۰ میلیون هکتار

ناهماهنگی و ناتوانی در اعمال مدیریت ثمره‌ای نداشته و از اهداف اساسی قانون‌گذار کاملاً به دور افتاده است. تنها راه‌حل ممکن می‌تواند رویکردی ملایم، تدریجی و مجاب‌کننده، با استفاده از استناد به برخی سوابق و حرکت به سمت نهادی مستقل، کارآمد و دارای جایگاه قانونی قوی باشد. مسلماً راه‌حل مطلوب، داشتن قانون در مورد استقلال آماری است. در حال حاضر، مرکز آمار ایران به شکل سازمانی مستقل و دارای قانون خاص خود وجود دارد، ولی بازوهای اجرایی آن با دستگاه دیگری ادغام شده که برای خود مستقل عمل می‌کند، و این موضوع از وحدت و هماهنگی در برنامه‌ریزی و طراحی آمار و برنامه‌های آماری به طریقی که نیازهای برنامه‌ریزی کشور را در برگیرد، بسیار به دور است. هم‌اکنون، آمارنامه‌ی سالانه با توجه به سطح فناوری موجود، با تأخیر زیاد انتشار می‌یابد و مصرف تاریخی پیدا می‌کند، همکاری بین دانشگاه‌ها و نظام آماری وضع مطلوبی ندارد، کمبود کارشناس آمار موضوعی و آمارشناس هنوز وجود دارد و فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها محصول مناسب نظام آماری نیستند. به این مشکلات، باید فقدان درک مشترک بین استفاده‌کنندگان و تولیدکنندگان آمار، کمبود آمار و ناتوانی دستگاه‌های آماری در برطرف کردن نیازهای جامعه ضمن وجود چندباره کاری در جمع‌آوری و انتشار آمار را اضافه کرد. در حال حاضر، یکسان نبودن تعاریف، مفاهیم و طبقه‌بندی‌های آماری، سردرگمی استفاده‌کنندگان و وجود کمبودهای اساسی در زمینه بسیاری از آمارها، واقعیت‌هایی انکارناپذیرند. علاوه بر تمامی آنچه که گفته شد، اکنون اصولاً وجود آمار مستقل و بی‌طرف مورد تردید بوده و آنچه موجود است نیز به دلایل موهوم در اختیار عامه مردم قرار نمی‌گیرد. به‌عنوان مثال، هر آماری ممکن است با مهر محرمانه مهرور شود و جنبه تجاری و خریدوفروش پیدا کند، درحالی‌که به‌قاعده عرف و قانون دلیل مشخصی برای محرمانه شمردن شدن اطلاعات آماری باید وجود داشته باشد و ضوابط محرمانه شمردن شدن از پیش اعلام گردد و جنبه قانونی داشته باشد.

امروزه در کشور، کمبود شدید آمارهای محلی و منطقه‌ای که مورد نیاز شدید است، نبود تداوم جمع‌آوری و انتشار آمار، ناکافی بودن آمار و ارقام منتشرشده و ارائه اطلاعات مربوط

نظام سیاسی الزامی است. یک آمار غلط و یا تفسیر آمار به نفع خود و یا به شیوه‌ای غیرواقع ممکن است در کوتاه‌مدت دستاوردهایی برای مدیران در حوزه‌های مختلف داشته باشد، اما در بلندمدت صدمات جبران‌ناپذیری بر پیکره‌ی کشور وارد خواهد ساخت.

درجه تفکیک تفسیر سیاسی در مورد آمارهای رسمی از ارائه آن آمارها، تا حد زیادی برای اعتبار مرکز آمار به‌عنوان مرجع ارایه‌کننده آمارهای صحیح و بی‌طرف مفید است. بهترین الگو این است که همه افراد خواه یک شهروند عادی، خواه یک وزیر، داده‌ها را به‌طور همزمان دریافت کنند. البته حفظ فاصله‌ای مناسب بین جریان‌ات سیاسی و آمارهای حساس، اغلب مشکل است و در ضمن شرایط و قوانین کشور در بخش‌های مختلف نیز، متفاوت است. پذیرش این موضوع برای برخی از سیاستمداران و مدیران داخلی دشوار می‌نماید که آمار رسمی صرفاً کالایی برای مقبول جلوه دادن پست مدیریتی یا حوزه فعالیت آن‌ها نیست. مسئله این است که همیشه کسی وجود دارد که از نتایج آمارها راضی نیست: دولت، سازمان‌ها یا مردم. اما مرکز آمار ایران و یا هر نهاد دیگری که متولی ارائه آمار دقیق، صحیح، یکدست، قابل استناد و دارای مقبولیت عام است، همیشه باید واقعیت را بگوید و باید در برابر فشارهای سیاسی - از سوی هر جناحی - مقاومت کند و صلاح آینده را به منفعت اندک امروز نفروشد. به‌رغم پذیرش و درک گسترده در خصوص نیاز به آمار مستقل که اعتماد عمومی را جلب کرده و به تصمیم‌سازی کمک کند، بسیاری از سیاستمداران، حتی خبره‌ترین آن‌ها، هنوز به این موضوع به‌عنوان مسئله‌ای اساسی برای دولت کارآمد اذعان ندارند و یا نمی‌خواهند اذعان کنند. چراکه منافع خود را در گرو ارائه آمار به شیوه دلخواه خود می‌پندارند.

یکی از دلایل توصیه پذیر شدن آمارها و یا به‌عبارت‌دیگر، شخصی‌سازی آمارها، دولتی بودن نهادهای متولی ارائه آمار است. از آنجایی‌که اکثر اداره‌های آمار ملی وابسته به سرمایه دولت هستند و کارکنانشان را کارمندان دولت تشکیل می‌دهند، مقاومت در برابر فشارها سخت است. از جمله دیگر مشکلات عمده مرکز آمار ایران که می‌توان به آن‌ها اشاره کرد، ساختار تشکیلاتی آن برای اجرای آمارگیری است. متأسفانه، شکل فعلی جز آشفستگی، لوث مسئولیت و

برخوردار نباشند، نتایج و پیامدهای حاصل نیز دارای درستی و صحت کافی نخواهد بود. برای رهایی از تناقض در آمارهای ارائه‌شده از طرف سازمان‌های مختلف در رابطه با یک موضوع یکسان، باید دیدگاه‌های مراکز مختلف را نسبت به یکدیگر نزدیک کنیم تا از منظر و منافع مشترکی به آمار و اطلاعات بنگرند. از آنجایی که میزان توسعه کشورها، با حجم و گستردگی نظام‌های تولید و انتقال آمار و اطلاعات ارتباط تنگاتنگ دارد، جمع‌آوری مستمر اطلاعات به‌منظور غنی‌سازی سازمان متبوع از طرح‌های آماری، یکی از روش‌های حل مشکلات آماری و رفع تناقض‌ها به شمار می‌رود. اگر یک نظام آماری مستقل و کارآمد داشته باشیم، بسیاری از تناقض‌ها پدید نمی‌آیند. بنابراین نبودن یا دست‌کم کارا نبودن یک نظام آماری مستقل و پویا، علت اصلی تناقض است. اتخاذ تصمیمات عقلایی متضمن منافع سازمانی مبتنی بر اطلاعات اطمینان‌بخش است. آمار و اطلاعات صحیح و به‌موقع می‌تواند مخاطرات ریسک را کاهش دهد و زمینه‌ساز تصمیم‌گیری‌های دقیق مدیریت شود. درحالی که در نظام‌های آماری موجود در کشور هدف فقط جمع‌آوری اطلاعات است، می‌بایست سازوکاری اندیشه‌شود که چگونگی گردش اطلاعات در مجموعه‌های کاری را نیز مشخص سازد. یکی از راه‌حل‌های این مشکلات، ارائه آموزش‌های لازم به کسانی که در این نظام تولید آمار می‌کنند. پژوهش‌های آماری انجام شود تا روش‌ها بهبود یابند، کارایی ایجاد شود، هزینه‌های تولید و به‌روزرسانی آمار کاسته شود، کیفیت و کمیت آمارها افزایش یابد و مهم‌تر از اینکه آمارها مطمئن شوند و این مستلزم داشتن آموزش‌های مستمر برای کارکنان نظام آماری کشور است. بنابراین وجود واحد آموزش‌دهنده و پرورش‌دهنده متخصص آمار در بخش‌های مختلف کشور که به این مهم بپردازد، بسیار ضروری است و در این راه به یک پژوهش‌کننده نمی‌توان اکتفا کرد.

راهکار دیگر اینکه، برای دستیابی به آمارهای به‌هنگام، می‌بایست از قبل زیرساخت‌های اطلاعاتی مناسب در بنگاه‌های مختلف، طراحی شده و استقرار یابند که ضمن پردازش‌های جاری، فراهم‌کننده اطلاعات موردنیاز رده‌های بالاتر سازمانی و یا آمارها و گزارش‌های قابل‌ارائه به محیط بیرونی باشند. علاوه بر این کارآموزشی و فرهنگی توسط

به موضوعات تخصصی گوناگون و قابل‌مقایسه نبودن آن‌ها، وجود ابهام در کیفیت و حدود اعتماد در آمارهای ارائه‌شده، مراجعات مکرر و غیرضروری به منابع اطلاعاتی از طرف سازمان‌های مختلف، موظف نبودن دستگاه‌های آماری به انتشار آمارها در زمان و حتی ساعتی خاص و عواملی از این دست ادامه دارد و این در حالی است که در آماده‌سازی طرح‌های آماری نیز ضوابط علمی آن‌گونه که باید و شاید رعایت نمی‌شود و کارشناسان آمار و اقتصاد از این ضوابط بی‌اطلاع‌اند.

آمارهای ثبتي متأسفانه بیش از آمارگیری‌ها در معرض نفوذپذیری هستند و در تهیه آن‌ها بی‌هدفی و بی‌نظمی رایج است. در ثبت و نگهداری این آمارها ضوابط و معیارهای علمی کمتری وجود دارد و کنترل کیفی و کمی بر آن‌ها اعمال نمی‌شود. شیوه ارائه آن‌ها نیز به نحوی ابتدایی و بدون ارتباط با یکدیگر است که به دلیل نافعیت، کارکرد خود را از دست می‌دهند. همچنین، نیروی انسانی درگیر در تهیه این آمارها، در سازمان‌های مختلف، اغلب فاقد حتی ابتدایی‌ترین آموزش‌ها بوده و از اهمیت و اثرگذاری کاری که انجام می‌دهند، غافل‌اند. نکته دیگر در خصوص آمارهای ارائه‌شده این است که به‌رغم رسوخ انواع و اقسام رایانه‌ها در دستگاه‌های دولتی، از این ابزار کمتر برای سرعت بخشی به استخراج، طبقه‌بندی و انتشار آمارها استفاده می‌شود و همان‌طور که اشاره شد، تأخیر زمانی در انتشار آمارها به‌وضوح مشهود است.

## فرجام

سازمان‌ها و شرکت‌هایی که تصمیمات مدیریت در آن‌ها مبتنی بر اطلاعات و آمار درست و به‌هنگام است، از یک مزیت نسبی نسبت به رقبای خویش برخوردارند. اما زمانی که منافع برخی سازمان‌ها به میان می‌آید به یک سری ناسازها (تناقض‌ها) برخورد می‌کنیم که تصمیم‌گیری در سطح کلان و آینده‌نگر را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد. باید بدانیم: برنامه‌ای که بر مبنای یک آمار غلط تدوین شود، حتی اگر با ۱۰۰ درصد موفقیت به مرحله اجرا درآید، درواقع چیزی نیست جز یک اشتباه که با صد درصد موفقیت به ثبت رسانده‌ایم! اگر عناصر تشکیل‌دهنده‌ی یک نظام از صحت و درستی

سازمان‌ها و مراجعی که متولی و مسئول نظام آماری و انفورماتیک کشور، از جمله مرکز آمار ایران، سازمان برنامه‌وبودجه، بانک مرکزی و غیره در دستور کار قرار گیرد تا اهمیت، جایگاه و نقش آمار و اطلاعات در توسعه پایدار کشور و مفاهیم مربوط به اذهان مدیریتی جامعه منتقل شود. دست‌آخر آنکه بازنگری در نظام‌های انفورماتیک کشور به شکلی جامع و دقیق توسط نهادهای فوق برای پردازش داده‌های آماری و تهیه و ارائه فراورده‌های اطلاعاتی به جامعه ضروری به نظر می‌رسد.

### کلیدواژه:

آمار، برنامه‌ریزی، توسعه پایدار، مرکز آمار ایران.

استفاده از مطالب با ذکر منبع آزاد است.  
متون سیاستی منتشر شده در شمس، بیانگر دیدگاه نویسندگان بوده و لزوماً نظر این شبکه نیست.