

نظام آماری و توسعه منطقه‌ای در ایران

سخنران:

دکتر احمد میدری (عضو هیئت علمی دانشگاه شهید چمران اهواز)

اعضای پنل:

دکتر حجت میرزایی (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی)

دکتر علی‌رضا زاهدیان (معاون اسبق مرکز آمار ایران)

دبیر جلسه:

دکتر حسین نوری‌نیا (مدیر گروه توسعه منطقه‌ای موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی و
برنامه‌ریزی)

۱۴۰۱/۱۱/۰۸

مطالب مندرج در این گزارش منحصرآ گفته‌های سخنرانان است و به هیچ‌وجه منعکس‌کننده
نظر موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی نیست.



نکات اصلی

- آمار نقطه صفر برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری است. دولت هنگامی می‌تواند به‌عنوان تسهیل‌گر بازار ظهور پیدا کند، که بتواند نظام آماری خوبی داشته باشد.
- بحث دیگری که در امر برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری اهمیت دارد این است که برنامه‌ریزی از کجا شروع می‌شود و باید به کجا ختم شود. برنامه‌ریزی باید از شهر شروع بشود و بعد به کشور ختم پیدا کند، نه اینکه برنامه از بالا طراحی شود و بعد بخواهیم برای شهر برنامه بریزیم. این یک امر نادرست است که ما متأسفانه وجود دارد.
- هنگامی می‌توانیم نظام آماری خوبی داشته باشیم که سه هویت اصلی در جامعه اطلاعاتشان ثبتی باشد: دولت، اشخاص حقیقی، اشخاص حقوقی (مثل شرکت‌ها و مؤسسات اقتصادی و اجتماعی و ... هستند). از طرفی ما حداقل دو نوع آمار داریم: اطلاعات ثبتی، اطلاعات غیر ثبتی. آن چیزی که می‌تواند تحول بزرگی را ایجاد کند اطلاعات ثبتی است.
- اگر بخواهیم از آمارهای ثبتی صحبت بکنیم، باید بتوانیم بانک‌های اطلاعاتی خود را بر اساس ۴ کد به هم وصل کنیم: شماره ملی، کد پستی، کد کسب‌وکار و کد شغل. اگر ما داده‌های ثبتی را بر اساس ۳ تای اول به دست آوریم ۹۰ درصد راه طی شده است. آمارهای ثبتی در خیلی از کشورها باهم دیگر لینک شده‌اند. سرشماری‌ها با روش‌های سنتی در کشورهای مدرن جایگاهی ندارند فقط در یک زمانی این بانک‌های اطلاعاتی را به هم لینک می‌کنند. از این رو، داده‌های مرتبط با کد ملی ما تقریباً کامل است. ولی اطلاعات کد پستی به خاطر جا به جایی‌ها کامل نیست. کد کسب و کار و کد شغل هم فاقد یکدستی بین سازمان‌هاست.
- تکنیک بعدی، برآوردهای کوچک ناحیه‌ای است که به ما خیلی کمک می‌کنند. اینکه چه طور می‌توانیم سطح بعضی از این برآوردها را تا سطح شهرستان پایین ببریم یک موضوع مهم است.
- ما باید نظام اطلاعاتی کشور را از نظام آماری جدا بدانیم. نظام اطلاعاتی یا نظام داده‌ها، با مسائل حقوقی کشور سروکار دارد. برای همین در بانک اطلاعاتی کشور، یک مورد خطا را هم نمی‌شود پذیرفت. ولی از نظر آماری ما می‌توانیم با درصدی از خطا بعضی از دیتاها را برآوردی بدهیم که ارزش برنامه‌ریزی‌شان حفظ شود.
- یکی از مشکلات ما در ایران این است که مناطق برنامه‌ریزی بر اساس تقسیم‌بندی‌های سیاسی و یا تقسیمات کشوری بنا شده است و نه بر اساس مناطق همگن. تاکنون بارها مرزهای این تقسیمات تغییر پیدا کرده است. برای همین مبنای خوبی برای برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای نیست.
- یکی دیگر از مشکلات، فقدان اطلاعات و داده‌های مورد نیاز در سطح تقسیمات پایین، مثل شهرستان است. هم داده‌های ثبتی در این زمینه نقص دارد و هم جمع‌آوری داده‌های غیر ثبتی بسیار هزینه‌بر است.

نشست "نظام آماری و توسعه منطقه‌ای در ایران" با سخنرانی آقای دکتر احمد میدری (عضو هیئت علمی دانشگاه شهید چمران اهواز) و با حضور آقایان دکتر حجت میرزایی (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی) و دکتر علی‌رضا زاهدیان (معاون اسبق مرکز آمار ایران) به عنوان اعضای پنل و با شرکت اعضای گروه پژوهشی توسعه منطقه‌ای و جمعی از کارشناسان و علاقه‌مندان به‌ویژه از سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌های کشور در تاریخ ۸ بهمن ماه ۱۴۰۱ به‌صورت آنلاین برگزار شد.

دکتر احمد میدری

- مرحوم دکتر حسین عظیمی جمله‌ای می‌فرمودند که آمار نقطه صفر برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری است. من در کار اجرایی متوجه شدم، واقعاً نقطه تحول در امر برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری داشتن اطلاعات به‌هنگام و دقیق است.
- ما زمانی می‌توانیم نظام آماری خوبی داشته باشیم که سه هویت اصلی در جامعه اطلاعات‌شان ثبتی باشد: الف) دولت، ب) اشخاص حقیقی، ج) اشخاص حقوقی
- از طرفی ما حداقل دو نوع آمار داریم: الف) آمار مبتنی بر اطلاعات ثبتی؛ ب) اطلاعات غیر ثبتی. آن چیزی که می‌تواند تحول بزرگی ایجاد کند اطلاعات ثبتی است. ما در مورد اطلاعات غیر ثبتی شاید کم و کثر زیادی نداشته باشیم اما در خصوص اطلاعات ثبتی مشکلات زیادی داریم.
- برای اطلاعات ثبتی در خصوص اشخاص حقیقی تقریباً از ابتدای دهه ۱۳۸۰ با الزامی کردن کد ملی در همه سازمان‌ها و نهادهایمان یک تحول بزرگ ایجاد شد. از قبل از تولد تا بعد از فوت باید همه اطلاعات روی کد ملی بشیند، تا ما بتوانیم در هر امری خوب برنامه‌ریزی کنیم.
- در زمینه اشخاص حقیقی ما در حال حاضر اطلاعات خیلی خوبی داریم و این اطلاعات را ما در پایگاه رفاه ایرانیان جمع‌آوری کردیم. برخی کشورهای دیگر از دهه ۶۰ میلادی به سمت اطلاعات ثبتی رفته‌اند.

| کشور | دانمارک | فنلاند | نروژ | سوئد |
|------------------|---------|--------|------|------|
| ثبت‌نام جمعیت | ۱۹۶۸ | ۱۹۶۹ | ۱۹۶۴ | ۱۹۶۷ |
| اطلاعات کسب‌وکار | ۱۹۷۵ | ۱۹۷۵ | ۱۹۶۵ | ۱۹۶۳ |
| مسکن و مستغلات | ۱۹۷۷ | ۱۹۸۰ | ۲۰۰۱ | ۲۰۰۸ |
| وضعیت محل سکونت | ۱۹۷۷ | ۱۹۸۰ | ۲۰۰۱ | ۲۰۰۸ |
| تحصیلات | ۱۹۷۱ | ۱۹۷۰ | ۱۹۷۰ | ۱۹۸۵ |
| وضعیت اشتغال | ۱۹۷۹ | ۱۹۸۷ | ۱۹۷۸ | ۱۹۸۵ |
| خانواده | ۱۹۶۸ | ۱۹۷۸ | ۱۹۶۴ | ۱۹۶۰ |
| افراد هم‌خانه | ۱۹۶۸ | ۱۹۷۰ | ۲۰۰۱ | ۲۰۱۱ |
| درآمد | ۱۹۷۰ | ۱۹۶۹ | ۱۹۶۷ | ۱۹۶۸ |

- در مورد اینکه اطلاعات حقیقی چه معجزه‌ای می‌کند، مثالی می‌زنم. ما ابتدا کد ملی فارغ التحصیلان دو دانشگاه شهید بهشتی و علامه طباطبایی را گرفتیم و با اطلاعات سازمان تأمین اجتماعی انطباق دادیم، تا ببینیم کدام‌یک از این کد ملی‌ها الآن بیمه پرداز هستند و در بازار کار جذب شده‌اند. متوسط درآمد آن‌ها چقدر است. در چه رشته‌ای

- کار می‌کنند، دارای چه پیشینه خانوادگی هستند. توزیع جغرافیایی آن‌ها چگونه است و این‌ها بر حسب جنسیت چه توزیعی دارد.
- متأسفانه هنوز اطلاعات ثبتی افراد حقیقی به طور کامل یک جا جمع نشده است. مثلاً وزارت بهداشت می‌داند در بدو تولد چه خبر است، اما از بعد از آن بی‌خبر است. مثلاً در مورد تعداد معلولین کشور، هیچ‌کس در حال حاضر نمی‌تواند بگوید در ایران چقدر معلول داریم. چون معلولیت منشأهای مختلف دارد: ناشی از تصادف ناشی از حوادث کار، مادرزادی و ... بخشی را سازمان تأمین اجتماعی می‌فهمد و بخشی را بهزیستی، ولی این‌ها در یک بانک اطلاعات جمع نمی‌شود.
- در کاری دیگر بر حسب اطلاعات ثبتی و کد پستی نقشه توزیع فقر و رفاه را برای کلیه شهرهای ایران نقشه کردیم. اما چون با تغییر مسکن کد پستی جدید اعلام نمی‌شود، با کد پستی دانش‌آموزان می‌توان این نقشه را تهیه کرد و حتی بر اساس آن نقاط بحران‌خیز اجتماعی را پیش‌بینی کرد.
- اما در مورد افراد حقوقی آمار ثبتی ما ضعیف است. مرکز آمار الان از طریق آمارهای غیر ثبتی اطلاعات بسیار خوبی را از شرکت‌ها سرشماری می‌کند ولی این اطلاعات، اطلاعات زنده نیست.
- سالنامه آماری را که می‌بینید، اطلاعات تعداد بنگاه‌ها چیزی را نشان نمی‌دهد. نمی‌خواهم بگویم بی‌ارزش است خیلی سؤالات ما داریم که نمی‌توانیم از این اطلاعات به دست بیاوریم.
- در مرکز آمار آمده‌ایم اطلاعات مختلف را با کدهای بین‌المللی مشخص کردیم. یعنی شما وقتی کارگاه‌های بزرگ صنعتی را بررسی می‌کنید این کد ISIC هست، ولی شماره ثبت شرکت‌ها با کد آیسیک نمی‌خورد. اگر درست شود، سازمان مالیاتی می‌تواند بفهمد که این شرکت چقدر مالیات می‌دهد. اما ما اصلاً از شماره ثبت شرکت‌ها نمی‌توانیم کد آیسیک را به دست بیاوریم. طبقه‌بندی مشاغل در ایران در مرکز آمار و وزارت کار انجام شده است، ولی این‌ها در احکام حقوقی افراد نمی‌نشینند.
- یکی از مهم‌ترین مصوبات، مصوبه شماره ۱ جلسه ۱۹ شورای عالی فناوری اطلاعات ۱۵ دی‌ماه ۱۳۹۹ بود که معاونت کار و رفاه اجتماعی وزارت کار موظف شد با نماینده رئیس‌جمهور، سازمان مالیاتی و بانک مرکزی و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات برای اشخاص حقوقی شناسنامه یکپارچه اقتصادی و اجتماعی درست کند. این یک جهش بزرگ در برنامه‌ریزی است که من به‌طور دقیق نمی‌دانم ولی تا جایی که اطلاع کسب کردم این کار شروع نشد.

دکتر زاهدیان

- اگر بخواهیم از آمارهای ثبتی صحبت کنیم، باید بتوانیم بانکهای اطلاعاتی‌مان را بر اساس ۴ کد به هم وصل کنیم؛ یعنی، شماره ملی، کد پستی و کد کسب‌وکار و کد شغل. من فکر می‌کنم با ۳ تا اول ۹۰ درصد راه طی شده است.
- شماره ملی از دهه ۷۰ تا پایان دهه ۸۰ طول کشید که در بانکهای اطلاعاتی کشور جای بگیرد و وقتی که جای گرفت همه فهمیدند که چه کاربرد کلیدی دارد و چقدر کمک می‌کند به اداره بهتر کشور و هم تهیه اطلاعات بهتر.
- کد پستی هم همه ما با آن آشنا هستیم. منتها موقعی که ما این را بررسی می‌کردیم دوستان شرکت پست می‌گفتند پوشش کد پستی هنوز به ۹۰ درصد نرسیده است. دلیل آن این بود که در کشور حدود ۱۵ درصد از معابرمان هنوز نام‌گذاری نشده است. علاوه بر این که مردم با جا به جایی‌هایشان کد پستی را اعلام نمی‌کنند و ما هنوز الزامی در این زمینه نداریم.
- علی‌رغم اینکه مرکز آمار یک طرح خیلی خوب در مورد کد یکتای کسب‌وکار تهیه کرده است، ولی دستگاه‌های اجرایی مخصوصاً وزارت اقتصاد باید حمایت کنند که همه‌ی کسب‌وکارهای کشور با یک نوع کد شناسایی بشوند. این‌طور نباید باشد که در تأمین اجتماعی یک کد داشته باشیم و اداره مالیات یک کد مالیاتی و اصناف با یک کد دیگر کار کنند و همین‌جور کدهای مختلف. اگر یکی شود، با اتصال بانکهای اطلاعاتی می‌توانیم فردی را پیدا کنیم که دارد مالیات می‌دهد ولی پروانه کسب ندارد و دیگری پروانه کسب دارد مالیات نمی‌دهد.

- در خیلی از کشورها آمارهای ثابتی با هم دیگر لینک شده‌اند. در کشورهای مدرن سرشماری‌ها با روش‌های سنتی جایگاهی ندارند. فقط در یک زمانی این بانکهای اطلاعاتی را به هم لینک می‌کنند و آن ماه اکتبر و ماه مهری که برای ما مهم است تا سری زمانی آن حفظ شود.
- ما باید نظام اطلاعاتی کشور را از نظام آماری جدا بدانیم. نظام اطلاعاتی یا نظام داده‌ها، با مسائل حقوقی کشور سروکار دارد مثل اطلاعات موجود در ثبت احوال. در دیتابیس ثبت احوال کشور از نظر حقوقی، یک‌دانه خطا را هم نمی‌شود پذیرفت. ولی از نظر آماری ما می‌توانیم با یک درصدی از خطا بعضی از دیتاها را برآوردی بدهیم که ارزش برنامه‌ریزی‌شان حفظ شود.
- ما از مرکز آمار ایران نباید جست‌وجوی این را بکنیم که بیاید بانکهای اطلاعاتی کشور را با هم لینک کند هرچند که مهم‌ترین کاربر بانکهای اطلاعاتی لینک شده آماری خود مرکز آمار خواهد بود و خودش هم می‌تواند به بقیه دسترسی بدهد.

دکتر حجت‌الله میرزایی

- اولین مشکلی که ما در ایران با آن روبه‌رو هستیم این است که مناطق برنامه‌ریزی بر اساس تقسیم‌بندی‌های سیاسی و یا تقسیمات کشوری بنا شده است و نه بر اساس مناطق همگن که الزاماً مبنای خوبی برای برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای نیست. علاوه بر آنکه داخل استان‌ها هم با تقسیمات کشوری هر روز تغییر کرده، مرزهای جغرافیایی دائم عوض می‌شود و به همین دلیل تهیه سری‌های زمانی آماری مقایسه‌ای در طول زمان برای خیلی از مناطق غیرممکن می‌شود و یا زحمت خیلی زیادی را ایجاد می‌کند و یا آمارها به‌جای آمارهای ثابتی یا پیمایشی، آمارهای برآوردی می‌شوند. لازم است شورای عالی آمار و یا شورای عالی آمایش سرزمین یک منطقه‌بندی یکسان تعریف کند.
- کاربران حرفه‌ای معمولاً برای مطالعات توسعه منطقه‌ای در ایران با چندین مشکل مواجه هستند از جمله برخی اطلاعات در سطح شهرستانی نیست و بسیاری از آمارهایی که تولید می‌شود کوچک‌ترین واحد آماری استان‌ها هستند و تحلیل‌های درون منطقه‌ای را خیلی دشوار می‌کند، مثل تولید ناخالص، ارزش افزوده، داده - ستانده.
- نکته بعدی بودجه استانی و به‌ویژه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است. این یک داده بسیار مهم است، با توجه به اینکه بودجه هزینه‌ای در گذشته میزان تمرکز آن دائماً تغییر پیدا کرده و به بودجه‌های ملی و بودجه‌های استانی تقسیم شده است، این وضعیت در پروژه‌های عمرانی و یا اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خیلی جدی‌تر است و از این جهت دستیابی به یک داده‌ی قابل‌اعتماد از سهم استان‌ها از بودجه کشور و به‌ویژه عمرانی و همین‌طور محاسبه بودجه سرانه خیلی دشوار می‌شود.
- جریان تجارت خارجی در استان‌ها قابل ردگیری نیست. ما نمی‌دانیم مثلاً در استان آذربایجان غربی و شرقی، استان کردستان و استان سیستان و بلوچستان یا هر استان مرزی دیگری مثل استان بوشهر، چه حجمی از صادرات، صادرات کالاها و خدماتی در استان تولید شده است که بخشی از آن‌ها صادرات ترانزیتی از استان است. در خصوص واردات هم همین‌طور است. چون داده‌های ثابتی ما در این مورد کفایت نمی‌کند.
- داده‌های فقر چندبعدی در سال ۱۳۹۶ برای آخرین بار برآورد شده و بعد از آن برآوردی انجام نشده و این داده‌ی بسیار مهمی است. داده‌هایی که امکان تحلیل عملکرد نهایی در سطح منطقه‌ای وجود دارد مثل حقوق مالکیت و فساد و داده‌های شبیه این متأسفانه تولید نمی‌شود.
- این‌ها زمینه توسعه مطالعات منطقه‌ای را در کشور فراهم می‌کند. مطالعات منطقه‌ای دقیق‌تر و قابل‌اعتمادتر می‌شود نه اینکه هرکسی بیاید هر داده را برآورد و اعلام کند و این مبنای حرف‌های بعدی رسانه‌ای قرار بگیرد.

آقای نصیری (مرکز آمار ایران)

- توسعه یافته‌ترین مراکز آماری را در دنیا در نظر بگیرید مثلاً کشورهای اسکانداوی و یا کشورهای غربی و یا آمریکا هستند. معمولاً آمارهایی که ارائه می‌دهند در سطح جغرافیایی استان هست و پایین‌تر ارائه نمی‌دهند چرا که تولید آمارهای رسمی هم بسیار هزینه می‌برد و هم بسیار زمان‌بر است.
- تهیه جداول هزینه - درآمد در سطح شهرستان واقعاً کار بسیار سنگینی است، زیرا ساختارهای مناسب نه در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها فراهم است و نه در مرکز آمار. نه اینکه سازمان برنامه‌بودجه برای انجام چنین آماری‌هایی منابع لازم را دارد که بخواهد در اختیار قرار بدهد.
- ما نیازهایمان باید بر اساس زیرساخت موجود باشد یعنی باید یک توازی باشد که متأسفانه این توازن برقرار نیست. در کشور کوچکی مثل نروژ با ۵ میلیون جمعیت ۷۵۰ کارشناس آماری در سازمان آمارشان دارند و خودشان عوامل منطقه‌ای دارند. بعد در ایران با ۸۵ میلیون جمعیت، سازمان آمار ۴۰۰ نیرو هم ندارد. حالا استان‌ها را هم جمع کنیم باز هم عددی نمی‌شود.
- اما در ارتباط با توسعه آمارهای ثبتی گام‌های خوبی در کشور دارد برداشته می‌شود ولی باید زیرساخت‌های آن فراهم بشود مخصوصاً در دستگاه‌های اجرایی. در بحث سرشماری ثبتی مبنا پارسال یک آزمایش را انجام دادیم در محدوده‌های خیلی کوچک‌تر و امسال در تمام استان‌ها نقاطی انتخاب شده است.
- کمتر از ۵۰ درصد افراد در محدوده جغرافیایی در سطح استان با اتصال کد پستی در جمعیت قرار می‌گیرند. بیش از ۵۰ درصد این کد پستی‌ها به‌روز نیست. علی‌رغم اینکه قانون وجود دارد اما الزاماتی هم وجود دارد. بحث اتصال کد پستی به شماره ملی از جمله تکالیفی هست که مانده است.
- یکی از پایگاه‌هایی که باید کار کند بحث خانوار است که باید شناسایی شود و چالشی که در بانک رفاه ایرانیان دوستان داشتند ایجاد پایگاه اطلاعات سببی - نسبی در کشور بود. اگر این پایگاه کامل نشود ما چالش داریم.

خانم صالحی (مرکز آمار ایران)

- جدول داده - ستانده ۱۴۰۰ را در دستور کار داریم و طرح‌های آماری آن عمدتاً اجرا شده است و یک بخش زیادی از آن به خاطر یک سری محدودیت‌ها هم به خاطر نیروی انسانی و هم بحث‌های بودجه‌ای موکول شده است به سال آینده.
- در حوزه حساب‌های شهرستانی تهیه این نوع آمارها، غیر از داده‌های ثبتی که ایده‌آل و آرمانی هستند امیدواریم یک روزی کشور ما به این داده‌های ثبتی دست پیدا کند، و باید تمام مکانیزم‌های ثبتی شدن آمارها وجود داشته باشد و تمام داده‌ها و زیرساخت‌های موجود در تولید آمار هم به کار گرفته شود، باوجود همه آن‌ها برای تهیه فعالیت‌هایی مثل فرض بفرمایید همین جدول داده - ستانده نیاز است حتماً طرح آماری انجام شود که متأسفانه زیرساخت‌ها را نداریم و منابع لازم هم وجود ندارد، چه مالی و چه نیروی انسانی و سایر ملزومات لازم.