ST/ESA/STAT/SER.F/88

إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية
شعبة الإحصاءات

دراسات في الطرق السلسلة واو العدد ٨٨

دليل التنظيم الإحصائي، الطبعة الثالثة

تشغيل الوكالات الإحصائية وتنظيمها

الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠٠٤

أولاً – تأسيس الوكالة الإحصائية

١ – توجد المكاتب الإحصائية الوطنية لكي توفر المعلومات لعامة الجمهور والحكومة ومجتمع الأعمال، فيما يختص بكل من الميادين الاقتصادية والديمغرافية والاجتماعية والبيئية. وهذه المعلومات لا غنى عنها للتنمية في هذه المجالات ولتبادل المعارف والتجارة فيما بين دول العالم وشعوبه.

٢ – تتوقف جودة الإحصاءات الوطنية، إلى حدٍ بعيد، على تعاون المواطنين والمؤسسات والمجيبين الآخرين على تقديم البيانات المناسبة الموثوقة إلى الوكالات الإحصائية.

٣ – لكي يثق الجمهور في الإحصاءات الرسمية، لا بد أن تكون لدى الوكالة الإحصائية مجموعة قِيَم ومبادئ أساسية تحظى باحترام الجمهور. وهذه المبادئ تشمل الاستقلال والمناسَبَة والمصداقية، فضلاً عن احترام حقوق المجيبين.

٤ – هذه المبادئ مدوَّنة في المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية [٣].

ألف – الاستقلالية [٤]

٥ – إن الوضع المستقل، المعترف به على نطاق واسع، يمثل للوكالات الإحصائية ضرورة لاكتساب المصداقية ولأداء وظيفتها المتمثلة في توفير تدفق سلس من المعلومات المفيدة ذات الجودة الرفيعة لكل من الجمهور وصانعي السياسات. وبدون المصداقية التي تتولَّد من درجة الاستقلالية الشديدة قد يفقد المستعملون الثقة في دِقَة بيانات الوكالة وموضوعية هذه البيانات، وربما تقل أيضاً رغبة مقدمي البيانات في التعاون لتلبية طلبات الوكالة.

٦ – وينبغي أن تكون الوكالة الإحصائية، بحكم طبيعتها، متميِّزة عن عناصر الحكومة التي تقوم بأنشطة الإنفاذ وصنع السياسات. كما ينبغي أن تكون نزيهة وأن تتحاشى حتى ما يبدو أنه احتمال القيام لأغراض سياسية بالتلاعب بعملياتها الخاصة بالجمع والتحليل والإبلاغ أو احتمال تسليم بيانات تكشف عن الهويات الإفرادية لخدمة أغراض إدارية أو تنظيمية أو إنفاذية.

٧ – والخصائص المتصلة بالاستقلالية تشمل ما يلي:

- سلطة القرار المهني على نطاق البيانات المجموعة أو المحلَّلة أو المنشورة ومحتوى تلك البيانات وتكرارها؛
- سلطة اختيار وترقية الموظفين الفنيين والتقنيين والتشغيليين؛
- اعتراف مسؤولي السياسات العامة خارج الوكالة الإحصائية بسلطتها فيما يختص بإعلان المعلومات الإحصائية دون إجازة مسبقة؛
- سلطة كبير الإحصائيين والموظفين المؤهلين التي تتيح لهم التحدث أمام الهيئات الحكومية والهيئات العامة عن إحصائيات الوكالة؛
- التقيُّد بالجداول الزمنية المحددة مسبقاً لإعلان بيانات المؤشرات الاقتصادية وغيرها من بيانات المؤشرات الهامة لاتقاء ولو مجرد الظهور بمظهر من يتلاعب بمواعيد الإعلان لأغراض سياسية؛
- الإبقاء على التمييز الواضح بين إعلان المعلومات الإحصائية وتفسير أعضاء الحكومة الكبار لهذه المعلومات تفسيراً سياسياً؛
- سياسات تعميم تشجِّع القيام، بشكل دوري متواتر، بإعلان النتائج الرئيسية المستمدة من البرامج الإحصائية للوكالة كي تصل إلى الجمهور عن طريق وسائط الإعلام والإنترنت وغير ذلك من الوسائل.

٨ – وفي عام ٢٠٠٠، سلَّم مجلس الأبحاث الوطني، عندما كتب المبادئ والممارسات المقرَّرة لو كالة إحصائية اتحادية: الطبعة الثانية (Principles and Practices for a Federal Satistical Agency: Second Edition)، بالأهداف الأساسية التالية للنظام الإحصائي:

- حماية سرِّية الإجابات؛
- التقليل إلى الحد الأدنى من العبء الواقع على كاهل من يقدمون الإجابات؛
- ضمان الدِقَّة، مما يستلزم الاهتمام المناسب بالاتساق عبر المناطق الجغرافية وعبر الزمن، فضلاً عن القياس الإحصائي للأخطاء الواردة في البيانات؛
- ضمان حُسن التوقيت، مما يستلزم الاهتمام بإصدار البيانات كلما لزمت الحاجة إليها لكي تعكس التغيُّرات الهامة فيما تجري دراسته، فضلاً عن تعميم البيانات بأسرع وقت ممكن من الناحية العملية بعد جمعها؛
- ضمان المناسَبة، مما يستلزم الاهتمام بتحسين البيانات التي تساعد المستعمِلين على تلبية احتياجاتهم الجارية لأجل اتخاذ

القـرار والتحليل، فضـلاً عن توقُّع الاحتياجـات الآجلة من البيانات؛

- إيجاد المصداقية، مما يستلزم الاهتمام بالحياد، واقعياً ومظهرياً، وكذا الاستقلال، واقعياً ومظهرياً، عن التحكم السياسي.

٩ - ولكـي تعمـل الوكالـة الإحصائية انطلاقـاً من وضع اسـتقلالي قوي، يلزم معرفة كيفية تحديد أهدافهـا وأولوياتها. والواقع أن أهدافهـا يحددهـا القانـون [٥]، وأن أولوياتها لا بـد أن يحددها كبير الإحصائيـين. وغالباً ما تكون الأهداف شـديدة البسـاطة فيما يبدو. وعلى سـبيل المثال، ينص القانون المنظِّم لأوضـاع الوكالة الإحصائية الكندية على وجود مكتب، تتمثل واجباته في جمع المعلومات الإحصائية المتصلة بالأنشطة التجارية والصناعية والاجتماعية والاقتصادية والعامة وحالـة الشـعب، وفي اختزال تلـك المعلومات وتبويبها ونشـرها [٦]. إلاّ أن كبير الإحصائيين في كندا ذكر، في رؤية استراتيجية عامة أُعدت في عـام ١٩٨٩، أن أولويـات الوكالة المتوسـطة الأجل تشـمل جملة إحصاءات من بينها الإحصاءات المتعلقة بالمقاطعات وبقطاع الخدمات وبالعلـم والتكنولوجيا. ويبين القانون مسـؤولية الوكالـة؛ أما الرؤية الاسـتراتيجية العامة فهي تمثل أفضل تفسير يقدمه كبير الإحصائيين لما ينبغي أن تفعله الوكالة في الأجل المتوسـط على ضوء الطلب المتصور والشروط اللازمة للوفاء بهذا الطلب.

١٠ - الوكالـة الإحصائية هي وكالة خدمات، ولذلك يتصل اسـتقلالها بأسـاليبها ونتائجها، لا بأهدافها. ولهذا السبب، تبدأ الرؤية العامة للأمور التنظيمية بموضوع المناسَبة [٧]. وليس ثمة شك في أن نواتج الوكالـة الإحصائية يجـب أن تكون وطنية النطـاق، أي أنها لا بد أن تنطبـق على كافة قطاعات مجتمع الدولـة واقتصادها. إلاّ أننا يجب أن نتساءل عن معنى ''المناسَبة''. كما يجب أن نتساءل عن القيود، المادية والنفسية، التي تحدّ من أي سعي إلى تحقيق ''المناسَبة''.

باء - المناسَبة

١١ - ينبغـي للـوكالات الإحصائيـة أن تسـعى باسـتمرار إلى تحسـين نُظُـم بياناتها لكي تقـدِّم معلومات دقيقة حسـنة التوقيت ومناسـبة لاحتياجات السياسـة العامـة المتغيِّرة. إلاّ أن هناك مشـكلة في هـذا الصدد، هـي أن اهتمامات السياسـة قد تتغيَّر بمعدل أسـرع مما يسـتطيع النظـام الإحصائي اسـتيعابه. إن نشـوء أحد الشـواغل لا يتطلب وقتاً طويلاً؛ فهو ينشأ أولاً كأمر مثير للفضول، ثم كموضوع للنقاش، وأخيراً كمسـألة ذات أهمية جوهرية لدى صنّاع السياسات. وعلى سـبيل المثال، فإن مسـألة وجود ''اقتصاد جديد''، لم يعمل له الإحصائيون التقليديون حسـاباً، قد ظهرت على السطح للمرة الأولى في مطلع التسـعينات من القرن العشـرين على صفحات الصحف وفي المؤلفات ذات الصبغة الجماهيرية. وفي غضون سنتين أو ثلاث سنوات، أصبح هذا الموضوع أولوية سياسية في عدد من البلدان المتقدمة، وفيما بعد طُرِحت على بسـاط البحث مسـألة مـا إذا كان الإحصائيون قد قاسوا بشكل صحيح الناتج المحلي الإجمالي لكل بلد من بلدانهم. وإذا كان هذا الشاغل قد برّر إنشاء برنامج بحثي جديد، يفضي إلى احتمال الاستعاضة عن النظام الجاري للحسابات الاقتصادية والبيانات الداعمة الأساسية، فإن الأمر قد يتطلب سنوات، إن لم تكن عقوداً، لكي يسفر مثل هذا البرنامج عن قياسات مجدية.

١٢ - ثمـة مثال آخر يتعلق بقطاع الخدمات. فعلى الرغم من أن الأمر قد تطلَّب مجرد سـنتين أو ثلاث سـنوات لكي تصبح مسألة قطـاع الخدمـات - أي شـكله وإنتاجيته ونوعية وظائفه - شـاغلاً سياسـياً جِدّياً، اسـتغرقت عملية إعداد التصنيفات الدولية الأساسية اللازمـة لجمع بيانات ذلك القطاع وقبـول تلك التصنيفات وإقرارها ما يربو على عقد من الزمان. والواقع أن معظم الوكالات الإحصائية كانت لا تزال حتى نهاية تسـعينات القرن العشـرين في مرحلة تجريب أُطـر عمـل تشـغيلية تمكّنها مـن التعامـل بطريقة معقولـة مع قطاع الخدمات.

١٣ - يسـتدَل من هذيـن المثالين على أن الاعتراف بمشـكلة من المشـكلات يسـتغرق وقتاً أقصر بكثير من الوقت اللازم لتوظيف الوسـائل اللازمة لقياس مداها أو لتحقيق قابلية المقاييس للمقارنة على الصعيـد الـدولي. ونظراً لهذا التفـاوت، فإن الوكالـة الإحصائية التي تسعى جاهدة لتكون على الدوام مناسبة للمقام يمكن أن تصبح بصورة مطَّردة غير مناسبة إزاء الأولويات السريعة التغير.

١٤ - ليس من المجدي أن تحـاول الوكالة الإحصائية معالجة شـواغل يُرتأى أنها عارضة. فعندما يحين وقت تنفيذ البرنامج الموضوع لمعالجـة هذا الشـاغل يكون جدول الأعمال السياسـي قـد تغيَّر عدة مرات. والواقع أنه سـيكون من المتعيّن على الوكالة الإحصائية، عندما تُبحَث الخيارات ذات الأولوية، أن تقوم بعملية فرز لتفصل الشـواغل العارضة عن الشواغل الدائمة.

١٥ - متى تحدَّدت إحـدى الأولويات، صعـب على الوكالة الإحصائية أن تعدلها بنفس سـرعة التغيُّر البادي في شـواغل السياسـة العامة. وهذا ما يجعل من الأهمية بمكان أن نتذرع بالحكمة عند تحديد الأولويـات وأن نتنبـأ على وجـه الدِقّة بالتغيُّـرات الحاصلة في وجهة السياسات العامة. وينطوي تخطيط كبير الإحصائيين على أربعة عناصر هامة، هي:

- ابتداع برامج تكون على درجة من العمومية تكفي للتكيُّف بسهولة مع التغييرات الطفيفة في وجهة السياسات العامة؛
- تكويـن رصيـد من القـدرات وخلق حالة تأهب يسـمحان بمعالجـة ما لا يتوقّع من طـوارئ دون الإخلال بأداء الوكالة الإحصائية المعتاد [٨]؛
- وضع سياسـات للموارد البشـرية تسـتهدف جعل موظفي الـوكالات الإحصائية قابلـين للتكيُّف وللنقـل إلى وظائف

أخرى لكي يواجهوا بشكل فعّال التغييرات التي تحدث في برامج الوكالة؛

- تقاسم المعلومات والأفكار التقنية مع الوكالات الإحصائية الأخرى. ومثل هذا التقاسم يمكن أن يُحفِّز على استحداث أساليب مبتكرة لجمع البيانات وتحليلها وتعميمها.

١٦ - تأمين هذه القدرات يمنح الوكالة الإحصائية قدراً كبيراً من القوة في محاولتها الرامية إلى التكيُّف مع المشكلات الناشئة عن تغيُّر الأولويات.

١٧ - في بيئة تتسم بالاضطراب الاجتماعي، يُنصح كبير الإحصائيين بأن يظل مرناً إذا كان من الضروري أن يردّ على حكومة تستعمل المعلومات الإحصائية للتحليل وتخصيص الموارد. كما ينبغي له أن يتحاشى المسوح الشديدة التحديد التي تتضمن تفاصيل أكثر من اللازم، مع مراعاة أن السياسات قد تتغيّر على نحو غير متوقّع مما يحدّ من درجة مناسبة هذه المسوح للمقام. وبالإضافة إلى ذلك، فإن من الضروري للغاية الحصول على معلومات مسبقة عن المسائل التي تؤرّق صنّاع السياسة أنفسهم، لكي يكون الإحصائي واعياً بالتغيُّرات الوشيكة في أولويات جدول الأعمال السياسي. ومهما كان حجم المكتب الإحصائي صغيراً، لا بد أن يمضي كبير الإحصائيين قدراً معتبراً من الوقت بصحبة كبار المسؤولين الحكوميين لكي يلم على النحو اللازم بالتغيُّرات الوشيكة.

١٨ - بالإضافة إلى ذلك، لا يكفي أن يكون رئيس الوكالة وحده هو الذي يلم بتلك التغيُّرات. إذ يتعيّن أن يشمل الوعي الوكالة بأسرها؛ ولذلك خصصت لهذا الموضوع مساحة كبيرة في الطبعة الثالثة من الدليل، لا سيما في الفصل الثالث.

جيم - المصداقية

١٩ - ثمة ظرف خاص مؤثر على الإحصاءات، ألا وهو أن نتائج الأنشطة الإحصائية يجب أن تكون قابلة للتكرار لكي تصبح بالتالي قابلة للتصديق، ولكن المستعمِل لا يمكنه في الواقع أن يكرر تلك النتائج. ولهذا، ينبغي للوكالة الإحصائية أن تعمل جاهدة على تعزيز المصداقية؛ ولهذا أيضاً، توجد حساسية بالغة إزاء أي هموم على المصداقية وإزاء التلويح بفقدان إيمان الجمهور بموثوقية نواتج الوكالة الإحصائية.

٢٠ - لا بد للوكالة الإحصائية أن تكون بالغة التشدد فيما يتعلق بالمعايير التي ينبغي أن تتحقق في جمع البيانات، وأساليب معالجتها، واستخلاص النتائج. وعلاوة على ذلك، لا بد أن تبث الوكالة في نفوس موظفيها النزوع إلى الجودة مع التمسك في الوقت نفسه بتلك المعايير الرفيعة. وبهذه الطريقة، يتعزّز على الدوام الشعور بأن ما يُنتَج متولّد عن نواتج جيدة وأساليب إنتاج ومراقبة جيدة [٩].

٢١ - يترتب عدد من العواقب التنظيمية على الحاجة إلى بث النزوع إلى الجودة والحاجة إلى إقناع كافة المستعملين بجودة العمليات الإنتاجية التي تأخذ بها الوكالة. وعلى سبيل المثال، فإنه مما يطمئن المستعملين أن يجري دورياً تعريض الأساليب التي تأخذ بها الوكالة الإحصائية للتقييم الخارجي وأن تُعلَن الاستنتاجات التي تتوصل إليها الوكالة وتُطرَح للنقاش. إلاّ أنه مهما كانت جودة الحسابات الوطنية المُعدَة تبقى حتماً بقية من تقدير يستند إلى افتراضات قد تبدو مقنعة ولكن لا تساندها الأدلة بالضرورة. وإبلاغ هذه الحقيقة العارية إلى الجمهور قد يولّد الانطباع بالتعسف، الذي يمكن أن يسيء بالتالي إلى سمعة باقي الجهاز. وسوف يكون بوسع أي محلّل محنك أن يدرك حدود تأثير هذه الافتراضات على ضوء نظام المطابقات الذي يفرضه إطار العمل المحاسبي. وكيفية إبلاغ هذا إلى الجمهور بطريقة غير عبارة أمر يحتاج إلى تفكير عميق، لا سيما في البيئة التي تشجع بنشاط على بحث الأساليب بحثاً علنياً.

٢٢ - المسألة الأساسية في مناقشة المصداقية هي كيفية حصول جزء من النظام الإحصائي على المعلومات من جزء سابق عليه في سلسلة الإنتاج وهو مؤمن إيماناً تاماً بعدم الإخلال بمعيار الجودة في خلال العملية. وللتيقن من الحفاظ على الجودة، لا بد من وجود مزيج دقيق من العناصر الذاتية. إذ ينبغي ألاّ تذوي على الإطلاق روح الجودة الشائعة بين موظفي الوكالة، كما ينبغي دائماً ممارسة أساليب التفتيش والرقابة - أي الضوابط والموازنات - التي تكون من القوة بحيث تكشف الأخطاء المقبلة التي يمكن تجنبها وتسمح بتصحيح هذه الأخطاء أو باتقائها.

٢٣ - تعزّز المصداقية عندما يتفاعل الإحصائيون بطريقة تضمن توفر المجيبين لأفضل الإجابات الممكنة على الأسئلة التي تطرحها عليهم الوكالات الإحصائية. وعبارة "أفضل الأسئلة" تعني أنه ينبغي إتاحة ما يلزم من معلومات للوكالة الإحصائية الرسمية دون تشويه ناتج عن خشية المجيبين من الاستعمال اللاحق أو عن عدم قدرتهم على فهم أسئلة المسح، ودون تقاعس ناتج عمّا يُتصور أنه عدم مراعاة الوكالة لوقت المجيبين أو لخصوصيتهم.