

الفصل الرابع. النظام الإحصائي الوطني

1.4. المقدمة

تختلف بنية وهيكلية وطرق إدارة النظم الإحصائية الوطنية اختلافاً كبيراً بين الدول. في كثير من الحالات، يعكس هذا تاريخ بلد معين؛ ومن حيث كيف أصبحت الإحصاءات الرسمية وظيفة منتظمة لمختلف أقسام الإدارة الوطنية؛ وكيف تم إنشاء الأجهزة الإحصائية الوطنية، والتي محورها الأساسي هي الإحصاءات الرسمية؛ وكيف تطورت المنظمات المشاركة المختلفة في الإحصاءات الرسمية لدولة، للاستجابة لاحتياجات المستخدمين، والتغيرات التكنولوجية، وكذلك التغييرات المؤسسية.

بناءً على ما تم ذكره، تترك المعايير الدولية القرار بشأن كيفية تنظيم الإحصاءات الرسمية لكل دولة، وتركز على معايير المخرجات والأساليب والتعاريف والمصطلحات، وعلى المبادئ التي تحكم جميع أنشطة الإحصاءات الرسمية (انظر الفصل الثالث - أساس الإحصاءات الرسمية). يتناول هذا الفصل القضايا التنظيمية الوطنية للنظم الإحصائية الوطنية التي يمكن استخراجها من مبادئ وتعريف الإحصاءات الرسمية وكيفية ترجمة هذه المبادئ إلى ضمانات مؤسسية لمختلف الجهات الفاعلة في الإحصاءات الرسمية. بالإضافة إلى ذلك، اتاحت التجارب المتراكمة في الدول الفرصة للإحصائيين المحترفين في المجتمع الدولي باستخلاص دروس ومعرفة حول كفاءة ومصادقية الهياكل التنظيمية المختلفة، التي يتم تقديمها في هذا الفصل جنباً إلى جنب مع مزايا وعيوب كل منها.

يهدف هذا الفصل إلى تقديم إرشادات بدلاً من التوصيات، ما لم يكن هناك أساس واضح مثل [القانون العام للإحصاءات الرسمية \(GLOS\)](#) الذي تم اعتمده عام 2016 في مؤتمر الإحصائيين الأوروبيين¹، و [القانون العام للإحصاءات الرسمية لأمريكا اللاتينية](#) الذي تم اعتمده عام 2019 في المؤتمر الإحصائي للأمريكتين، و [إرشادات تحديث التشريعات الإحصائية للجنة الاقتصادية لأوروبا](#) عام 2018 والاسكوا

يتضمن عنوان هذا الفصل مصطلح "النظام"، وفي سياق هذا الدليل يتكون النظام الإحصائي الوطني من جميع المؤسسات العامة التي تعمل على الإحصاءات الرسمية، كلاً كما هو الحال بالنسبة لمعظم أجهزة الإحصاء الوطنية أو جزئياً هو الحال بالنسبة لمعظم الوزارات أو الدوائر الحكومية. ومن الناحية المثالية، يجب أن يستوفي النظام الإحصائي الوطني المعايير التالية:

- (أ) أن يكون له قاعدة قانونية مشتركة: وهو القانون الوطني للإحصاءات الرسمية (القانون الإحصائي)، والذي ينطبق على جهاز الإحصاء الوطني وجميع المؤسسات العامة التي هي جزء من النظام الإحصائي الوطني.
- (ب) القانون الإحصائي والتشريع ذو المستوى الأدنى المستند على هذا القانون (المشار إليهما معاً بالتشريع الإحصائي) على قواعد الالتزام بمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة (UNFPOS) وأن يتضمن القواعد والطرق التي يتم من خلالها إدارة هذا النظام ليكون فعالاً وموثوقاً به. وبناءً على مبدأ الاستقلال المهني، يجب أن تكون قواعد الحوكمة هذه محددة للإحصاءات الرسمية، وأن تختلف إلى حد ما عن قواعد صنع القرار والحوكمة التي تنطبق بشكل عام على الإدارة الأخرى التي ينتمي إليها النظام الإحصائي؛
- (ت) يجب أن يلزم القانون الإحصائي جميع منتجي الإحصاءات الرسمية بتطبيق نفس مجموعة المعايير والأساليب والتعاريف المبنية على التوصيات الدولية.

(ث) كجزء من قواعد هذه الحوكمة، يتم تحديد وظيفة قائد النظام الإحصائي الوطني بأكمله (يشار إليه فيما يلي باسم كبير الإحصائيين) ويتضمن القانون أحكام تعيين هذه الوظيفة ومدة إنهاؤها الخاصة بهذا الدور واللازمة لضمان وظيفة الاستقلالية المهنية لكبير الإحصائيين. إن الأساس القانوني الواضح لرئيس النظام ضروري، إذ يشكل هيكل هرمي منظم مثل الإدارة الوطنية، الذي يعد السبيل الوحيد لمنح السلطة المهنية لكبير الإحصائيين الذي يمتد خارج الوحدات التنظيمية والذي يعتبر الأعلى. وإضافة إلى ذلك هناك مجموعة متنوعة من الألقاب المختلفة لوصف هذا المنصب، في العديد من الدول والتي تتناسب مع اللغة الرسمية ذات الصلة والهيكل الإداري الوطني.

¹ يحتوي القانون العام للإحصاءات الرسمية (GLOS) على قانون إحصائي نموذجي باللغات الإنجليزية والفرنسية والروسية؛ وهي قيد الترجمة إلى الإسبانية والعربية وتكييفها من قبل لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي والاسكوا مع السياقات الإقليمية لأمريكا اللاتينية والمناطق العربية على التوالي.

ولدى معظم الدول منظمة واحدة مهمتها الأساسية تطوير الإحصاءات الرسمية وإنتاجها ونشرها. تختلف أسماء هذه المنظمات بين الدول؛ في هذا الدليل وفي العديد من البلدان يطلق عليه اسم جهاز الإحصاء الوطني (NSO)². تعد أجهزة الإحصاء الوطنية بشكل عام المنتج الأساسي للإحصاءات الرسمية (في الواقع أن الحصة تتراوح بين 100 ٪ وأقل من 40 ٪)، وهي مسؤولة عن أكبر أنشطة لجمع ومعالجة البيانات للإحصاءات الرسمية، ولا سيما تعداد السكان.

وجدت الدول طرقاً مختلفة لوضع الجهاز الإحصائي الوطني ضمن هيكلها الإداري، وفي حالات قليلة كوكالة مستقلة خارج الفرع الرئيسي للسلطة التنفيذية. وفي معظم الحالات، يتم تعيين وظيفة كبير الإحصائيين لرئيس الجهاز الإحصائي الوطني بحيث يوضح هذا الفصل الالتزامات والقيود المفروضة على أجهزة الإحصاء الوطنية والمنتجين الآخرين من حيث الضمانات المؤسسية التي يجب الالتزام بها بهدف تلبية متطلبات الإحصاءات الرسمية على النحو المنصوص عليه في مبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة. بالإضافة إلى ذلك قد تم توضيح نماذج أخرى للأنظمة الإحصائية الوطنية في الفصل 3.4-تنظيم الأنظمة الإحصائية الوطنية.

2.4 هيكل النظام الإحصائي الوطني

1.2.4 تحديد النظام الإحصائي الوطني

يتكون النظام الإحصائي الوطني من جميع المنظمات التي هي جزء من الإدارة العامة والتي تنتج إحصاءات رسمية على المستوى الوطني، كما يلي:

- (أ) الجهاز الإحصاء الوطني كمنتج أساسي؛
 - (ب) منتجين وطنيين آخرين. وهي الإدارات الإحصائية³ أو وحدات منظمات الأخرى مثل الإدارات الحكومية/الوزارية أو الوكالات خاصة⁴. في هذا الدليل، يتم استخدام مصطلح *الهيئة الأساس (الأم)* لتحديد المنظمة مثل الوزارة أو الوكالة التي تنتمي إليها الإدارة أو الوحدة الإحصائية.
- تفتقر العديد من الدول إلى تحديد واضح للنظام الإحصائي الوطني حيث غالباً ما يُفترض أن النظام الإحصائي الوطني يتألف من هؤلاء المنتجين المدرجين في البرامج الإحصائية السنوية أو متعددة السنوات. وفي بعض الحالات، يوجد تعداد صريح لمنتجي الإحصاءات الرسمية في القانون الإحصائي. مع ذلك، نادراً ما يتم تحديد معايير صريحة لكونها أحد المنتجين الآخرين للإحصاءات الرسمية وبالتالي نادراً ما يعرف أعضاء النظام الإحصائي الوطني.

يوصي بتحديد الواضح للوحدات التنظيمية للأسباب التالية:

- (أ) **السرية:** يجب أن تنطبق أحكام السرية المذكورة في القانون الإحصائي على جميع أنشطة الإحصاءات الرسمية وبالتالي على جميع الوحدات التي تنتجها. حيث يجب اتباع هذه الأحكام بصرامة بالإضافة إلى شمول الاستخدام الحصري للأغراض الإحصائية للبيانات الفردية، بغض النظر عن مصدرها، بما في ذلك البيانات التي تم جمعها في الأصل لأغراض إدارية. وهناك حاجة إلى ذكر القيود المفروضة على مشاركة بالبيانات الفردية خارج النظام لأي استخدام آخر بخلاف الإحصاءات، على سبيل المثال لأغراض إدارية أو سجلات إدارية.
- (ب) **الاستقلال المهني:** يجب أن يكون كل منتج للإحصاءات داخل النظام الإحصائي الوطني مستقلاً في القضايا المهنية (كما هو موضح في الفصل 3-أساس الإحصاءات الرسمية) عن أي وحدة تنظيمية خارج النظام الإحصائي الوطني، بما في ذلك الهيئات الأساسية (الأم) والهيئات التي يقدم تقاريره إليها. حيث يمتد الاستقلال المهني أيضاً إلى الحماية

² قد تشعر الدول الكبيرة جداً بضرورة تعيين أكثر من منظمة تكون الإحصاءات الرسمية هي الوظيفة الأساسية لها. على سبيل المثال، هذا هو الحال مع الولايات المتحدة.

³ يستخدم مصطلح "إدارة" هنا بطريقة عامة كوحدة تنظيمية داخل منظمة أكبر ولا يعني مستوى معيناً من التسلسل الهرمي.

⁴ هناك حالات حيث يمكن حتى الهيئات التي لها أساس في القانون الخاص بدلاً من القانون العام أن تعلن مسؤوليتها عن إنتاج إحصائيات رسمية في مجال معين، إذا كان ذلك متوقعاً في القانون الإحصائي الوطني. ومع ذلك، فإن الشرط هو أن تكون هذه المؤسسة موجودة بالفعل، ومكلفة بموجب القانون بوظيفة عامة بخلاف الإحصاءات (مثل البحث) وتتلقى الأموال العامة لهذا الغرض، ويمكنها أن تتولى، بناءً على التشريعات الإحصائية، مسؤولية إنتاج الإحصاءات الرسمية في مجال يتعلق بوظيفتها الرئيسية

من أي تدخل في القضايا المهنية من خارج الإدارة⁵، كما يجب أن يكرس بند في القانون الإحصائي نفسه لموضوع الاستقلال المهني، ولا يذكر فقط على مستوى أدنى من التشريع حتى لا تتمكن الحكومة من تقليصه أو حتى إلغائه.

(ت) **نطاق القانون:** يجب أن يمتد القانون الإحصائي ليشمل النظام الإحصائي الوطني بالكامل بالإضافة إلى جمع واستخدام البيانات من قبل الهيئات الإدارية الأخرى التي يتم استخدامها لاحقاً لأغراض الإحصاءات (أنظر الفصل 2.2.4 "الأطر والالتزامات والقيود القانونية").

(ث) **المستخدمون:** يعتبر أي شخص مستخدماً عندما يحصل و/أو يعيد معالجة أي بيانات أو إحصاءات ينشره النظام الإحصائي الوطني، بغض النظر عن طبيعة الاستخدام. ويمكن أن يختلف استخدام البيانات بين إعادة نشر النتائج ببساطة، أو تضمينها في تقرير داخلي، أو إعادة المعالجة الموسعة للبيانات باستخدام طرق إحصائية معقدة. كما يمكن استخدام هذه البيانات لأغراض داخلية للمنظمة، مع نشر كل أو جزء من النتائج التي تنتجها على مسؤوليتها الخاصة. ويتم تمييز المستخدمون من الذين لهم استخدامات أوسع والأكثر تفصيلاً لاستخدام بيانات الإحصاءات الرسمية عن المستخدمين الآخرين في إعادة استخدامهم للبيانات

(ج) **جودة الإحصاءات الرسمية:** ان تحديد الوحدات التنظيمية يساهم في الحد من تطبيق القانون الإحصائي على تلك الوحدات المعترف بها على أنها منتجة للإحصاءات الرسمية. كما تتأثر الوحدات التنظيمية التي لا تنتج إحصاءات رسمية وخارج النظام، بالقانون الإحصائي الوطني فقط من خلال أحكام مختارة تشير بشكل صريح إليها أو لأنشطتها، وعلى سبيل المثال: كموزودين لبيانات إدارية أو المستجيبين في الاستطلاعات أو المستخدمين أو في بعض الحالات صناع القرار. ولا تنطبق عليهم الجودة المؤسسية لمنتجي الإحصاءات الرسمية وأعضاء النظام الإحصائي الوطني.

لذلك من المهم أن يكون تحديد النظام الإحصائي الوطني من حيث الوحدات التنظيمية المشمولة واضحاً وشفافاً في أي وقت للجمهور. أما في حالة المنتجين الوطنيين الآخرين، يمكن أن تكون إدارة معينة من الهيئة الأساسية (الأم) وليس ككلها جزء من النظام الإحصائي، وبالتالي يجب أن تظهر قائمة أعضاء النظام الإحصائي هذه الدرجة من التفصيل. وذلك نظراً لأن هذه الترتيبات التنظيمية الداخلية تتغير بشكل متكرر، يوصى بتضمين قائمة بالوحدات التنظيمية في البرامج الإحصائية (أنظر الفصل 4.4 - التخطيط متعدد السنوات والسنوات وتحديد الأولويات)، أو كما أوصى به القانون العام للإحصاءات الرسمية، بعمل قانون ذي مستوى أدنى اعتمدته الحكومة وليس في القانون الإحصائي نفسه مباشرة. وبأي حالة يتم تبني مثل هذه القائمة، يجب أن يكون الوصول إلى تكوين النظام الإحصائي الوطني سهلاً للمستخدمين، على سبيل المثال من خلال الموقع الإلكتروني لجهاز الإحصاء الوطني.

يمكن في بعض الأحيان تعريف النظم الإحصائية بمعنى أكثر شمولاً حيث يتم تضمين جميع أصحاب المصلحة وجميع المستخدمين. نظراً لأعتبار كل شخص هو مستخدم محتمل أو مستخدم فعلي للإحصاءات الرسمية، وبالتالي من الصعب رؤية الفائدة العملية لإدراج مثل هذا التعريف الواسع في قانون إحصائي. إذ لا يعني مفهوم النظام أنه لا توجد علاقات أو تعامل بين الوحدات داخل وخارج الحدود. ولكن يعني فقط أن علاقات ووظائف تلك الوحدات الموجودة داخل النظام لها بعض الخصائص الخاصة بها إذا ما تمت مقارنتها بالوحدات خارج النظام. وفي التعريف المستخدم في هذا الدليل، كما هو واضح في هذه الحالة، بما أن الوحدات داخل النظام الإحصائي الوطني ملزمة بالمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة، ولا سيما الأحكام المتعلقة بالسرية والاستقلال المهني، في حين أن هذا ليس هو الحال بالنسبة للوحدات خارج النظام. إضافة إلى هذه الخصائص الخاصة لمن داخل النظام، فإن التشريعات الإحصائية يجب أن تغطي العلاقات بينهم وبين أصحاب المصلحة الآخرين مثل المستخدمين والمجيبين والمزودين للبيانات الإدارية.

2.2.4 الأطر والالتزامات والقيود القانونية

هناك العديد من الشروط التي يجب على منتج الإحصاءات الرسمية استيفائها ليصبح جزءاً من النظام الإحصائي الوطني وهذه الشروط مستمدة بشكل رئيسي من مبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة وعادة ما يتم تضمينها في

⁵تعتبر العلاقة بين المنتجين لنفس النظام الإحصائي جزءاً من قواعد الحوكمة في النظام، والتي قد تقيد استقلالية المنتجين الأفراد من خلال المعايير والإجراءات المهنية الملزمة للنظام بأكمله، وإيضاً من خلال صلاحيات أخرى لكبير الإحصائيين (أنظر القسم 3.3.4 من هذا الفصل).

القانون الإحصائي. وعليه يجب لأي شرط محدد إضافي في أن يذكر بشكل صريح في القانون. كما سيتعين على القانون الإحصائي تحديد العملية التي يتم بموجبها اعتماد المنتجين (وإلغاء اعتمادهم) كأعضاء في النظام الإحصائي.

المعيار الرئيسي الذي يجب أن يفي به كل منتج وطني هو أن يتمتع بالقدرة والرغبة في الاحترام الكامل والمستدام لجميع مبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة، ولا سيما السرية والاستقلالية المهنية، والأحكام الأخرى من القانون الإحصائي. وعلى هذه المعايير أن تتضمن ما يلي:

(أ) إنتاج ونشر المنتجات الإحصائية بانتظام: حيث يغطي هذا الجزء الإحصاءات الرسمية التي يكون المنتج مسؤولاً عنها بالكامل.

(ب) التجرد من تضارب المصالح: حيث يجب أن تكون الدائرة الإحصائية المسؤولة عن إنتاج البيانات خالية من أي تضارب في المصالح، نتيجة مهام موازية وغير إحصائية للهيئة الأساسية (الأم)، مثل القرارات الإدارية المتعلقة بالأفراد أو الشركات أو صيانة السجلات الإدارية. كما يمكن أن يؤدي الجمع بين المسؤولية المتزامنة لهذه الأنشطة غير الإحصائية والأنشطة الإحصائية الرسمية في الدائرة الإحصائية إلى إضعاف المصداقية في الالتزام باستخدام البيانات حصرياً للأغراض الإحصائية. كما لا ينبغي النظر إلى دائرة إحصائية تعمل كمنتجة للإحصاءات الرسمية على أنها جزء من وحدة صنع السياسات في الهيئة الأساسية (الأم) لأن هذا قد يضعف مصداقية الحياد. كما ولا يمكن أن تكون جزء من أنشطة الرصد في الهيئة الأساسية. ومع ذلك، يمكن لمنتج الإحصاءات الرسمية تنفيذ مجموعة محدودة من الأنشطة الإحصائية التي لا يمكن تأهيلها كإحصاءات رسمية بسبب طبيعتها التجريبية أو السيناريو القائمة عليه أو طبيعتها الداخلية.⁶

(ت) الاستقلالية: بالنسبة للأنشطة الإحصائية الرسمية، يجب أن تكون الدائرة الإحصائية مستقلة عن بقية الهيئات الأساسية (الأم) من حيث اختيار الأساليب والتعاريف وتوقيت ومحتوى جميع أشكال النشر (انظر الفصل 1.2.4 تحديد النظام الإحصائي الوطني)، وهذا يجب أن يتم قبوله من قبل كبار المدراء في الهيئة الأساسية (الأم).

(ث) استخدام البيانات الإدارية: يجب أن يكون لدى الدائرة الإحصائية المعرفة والسلطة لإجراء التعديلات اللازمة على البيانات التي تم جمعها من قبل الهيئة الأساسية (الأم) لأغراض إدارية وذلك من أجل جعلها قريبة قدر الإمكان من المفاهيم والتعاريف والجهات المستهدفة للإحصاءات الرسمية. والذي قد يتضمن ما يلي:

- تقدير العناصر المفقودة واستبعاد الوحدات الإحصائية التي ليست ذات صلة من وجهة نظر إحصائية،
- دمج مع مصادر البيانات الأخرى،
- استخدام طرق التحرير والتنسيب.

بالتالي، فإن النتائج التي يتم نشرها كإحصاءات رسمية تختلف في معظم الحالات من اجراء الاحتسابات البسيطة أو جمع سجلات للمعاملات الإدارية الأصلية.

(ج) إدارة الجودة: الدائرة الإحصائية أو ترغب في تنفيذ عملية إدارة الجودة التي تتماشى مع المعايير الموضوعة للنظام الإحصائي بأكمله (انظر الفصل 7-إدارة الجودة).

(ح) المشاركة الدولية: تمتلك الدائرة الإحصائية الوسائل للمشاركة في الأنشطة الدولية في الإحصاءات الرسمية ذات الصلة بمجال مسؤوليتها ولتنفيذ أي معايير إحصائية جديدة قد تظهر على المستوى الدولي.

يجب تقييم ما إذا كانت الشروط المذكورة أعلاه مستوفاة في الممارسات العملية، من قبل منتجين آخرين غير أجهزة الإحصاء الوطنية والذين يشكلون جزء من النظام الإحصائي الوطني، من قبل وحدات تنظيمية أخرى التي تسعى إلى أن تصبح أعضاء فيه.

ومثل هذا التقييم يجب أن يتم على النحو التالي بحيث يكون جزء من مهمة جهاز الإحصاء الوطني في إعداد برنامج متعدد السنوات. (انظر الفصل 4.4 - البرامج الإحصائية السنوية ومتعددة السنوات) كما يجب تقييم جهاز الإحصاء الوطني كذلك على أساس هذه المعايير. يمكن القيام بذلك من خلال عمليات المراجعة/التدقيق الداخلية المنتظمة للإدارات المختلفة كجزء من إدارة الجودة. ويمكن تنظيم تقييمات عرضية لجهاز الإحصاء الوطني (أو النظام الإحصائي الوطني بأكمله) من قبل المجتمع الدولي

⁶ إذا شارك منتج للإحصاءات الرسمية في هذه الأنواع من الأنشطة، فيجب أن يقتصر مسؤوليته على المفاهيم والأساليب الإحصائية المستخدمة ونوعية البيانات، ولكن ترك مسؤولية الافتراضات حول السياسات أو الاستنتاجات من حيث إجراءات السياسة للجهات الفاعلة من خارج النظام الإحصائي. وإلا فإن مصداقية الحياد والاستقلالية قد تكون في خطر.

للإحصاءات الرسمية. لهذا الغرض، تم تطوير بعض الأدوات مثل مراجعة الأقران أو إجراء التقييمات العالمية (نظر الفصل 5.2.4- العلاقة بين الأنظمة الإحصائية الوطنية والدولية). وهذه المراجعات هي أيضاً آلية صالحة للتقييم العرضي للمنتجين الوطنيين الآخرين من قبل أجهزة الإحصاء الوطنية.

إن العديد من الإحصاءات التي تم نشرها كجزء من تقارير الأنشطة التي تقوم بها مختلف أقسام الإدارات الوطنية ليست مصممة لأن تكون مؤهلة لإحصاءات رسمية. وإذا كان هذا النوع من المخرجات هو المنتج الإحصائي الوحيد، فلا يمكن اعتبار الوحدة التنظيمية هذه منتجاً لإحصاءات رسمية. وقد يكون لدى منظمة مصدر بيانات إداري محتمل أن يكون لمدخلاته قيمة في الإحصاءات الرسمية، ولكنها ليست على استعداد لإجراء التغييرات التنظيمية والاستثمارات اللازمة لضمان احترام أحكام التشريع الإحصائي (تتضمن الفصل الإحصائي عن المهام الإدارية). يجب تفويض مهمة تحويل هذه البيانات الإدارية إلى إحصاءات رسمية إلى جهاز الإحصاء الوطني أو لمنتج آخر للإحصاءات الرسمية. وفي مثل هذه الحالات، يتعين على المنظمة المسؤولة عن جمع هذه بيانات الإدارية ومعالجتها أن ترسل بانتظام مجموعة البيانات إلى جهاز الإحصاء الوطني أو إلى وحدة تنظيمية أخرى ضمن النظام الإحصائي الوطني، بعد ذلك سيتولى جهاز الإحصاء الوطني أو المنتج الوطني مسؤولية تحويل هذه البيانات إلى إحصاءات رسمية، ونشرها، مع إشارة واضحة إلى المصدر الرئيسي للبيانات المستخدمة⁷.

إن تعريف النظام الإحصائي الوطني ضروري لأنه يحدد نطاق كيفية تطبيق التشريع الإحصائي على أي جمع بيانات على أساس تشريع آخر غير القانون الإحصائي وعندما يتم استيراد هذه البيانات إلى النظام الإحصائي، فإنها تخضع للقانون الإحصائي. وذلك اعتماداً على التشريعات الوطنية، لا سيما فيما يتعلق بحماية البيانات، قد يكون من المستحسن تضمين أحد البنود في القانون الإحصائي مثل المادة 15.3 من قانون العام للإحصاءات الرسمية بحيث يكون أي تغيير في الإطار القانوني واضح. الأمر الذي من المحتمل أن يؤدي إلى تقليل التضارب بين لوائح السرية في القانون الإحصائي والقوانين الأخرى.

تركز بعض القوانين الإحصائية الوطنية على الجهاز الإحصائي الوطني ولا تتناول قضية تعدد منتجي الإحصاءات الرسمية الآخرين، خاصة في البلدان الصغيرة والنامية. وفي مثل هذه الحالات، تشير الأحكام الواردة في القانون والمتعلقة بجمع البيانات وإنتاجها ونشرها والمبادئ التي يجب احترامها إلى جهاز الإحصاء الوطني فقط، مما يترك حالة المنتجات الإحصائية التي تنتشرها الهيئات الحكومية الأخرى غير محددة. وفي مثل هذه الحالات، يوصى بتغيير القانون وتوسيع نطاقه ليشمل جميع أنشطة الإحصاءات الرسمية بغض النظر عن المنتج. إذا لم يكن ذلك ممكناً، فيوصى أن يتواصل جهاز الإحصاء الوطني مع المنتجين الآخرين، سعيًا منهم لإقناعهم باتباع أحكام القانون والمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة فيما يتعلق بأنشطتهم وعلاقتها بالإحصاءات الرسمية.

3.2.4 موقف البنك المركزي

في معظم الدول، يتولى القسم الإحصائي بالبنك المركزي مسؤولية إنتاج إحصاءات رسمية في مجالات معينة مثل الإحصاءات المصرفية أو ميزان المدفوعات، المنصوص عليها في قانون البنك المركزي. ومع ذلك، من غير المرجح أن يتضمن قانون البنك المركزي نفس الأحكام المتعلقة بالمبادئ الأساسية لإحصاءات رسمية مثل القانون الإحصائي. لذلك من المهم التأكد من أن جزء الإحصاءات الرسمية ضمن مسؤولية البنك المركزي يخضع لنفس المبادئ (أو على الأقل مكافئ) الواردة في قانون الإحصاء الوطني والمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة.

وبالمثل، يجب أن تكون الدائرة الإحصائية في البنك المركزي مستقلة مهنيًا عن الإدارة العليا للبنك وجزءاً من النظام الإحصائي الوطني. وقد أسندت بعض الدول مسؤولية إنتاج الحسابات القومية إلى البنك المركزي.

ولا يوجد عادة بهذه الممارسة لنظام تحليلي قوي ومعتمد على نطاق واسع للإحصاءات الاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية (انظر الفصل 9- التحليل والأطر التحليلية).

ويوصى بذكر البنك المركزي بصراحة في القانون الإحصائي وليس فقط ذكره في بند القانون ذات المستوى الأدنى أو في البرنامج الإحصائي للإدارات الإحصائية في الوزارات. والسبب هو أن قانون البنك المركزي ينص عادة على أنه مستقل عن

⁷ من الناحية العملية، يمكن العثور على المواقف التي تقوم فيها الهيئة الإدارية بنقل مجاميع مكتب الإحصاء الوطني فقط، جنباً إلى جنب مع بعض البيانات الوصفية. ومع ذلك، لا يمكن التحقق من الجودة بواسطة مكتب الإحصاء الوطني إلا إذا تم نقل البيانات الفردية إلى اليه أيضاً. وبخلاف ذلك، تعمل الهيئة الإدارية كمنتجة للإحصاءات الرسمية داخل النظام الإحصائي الوطني ويجب أن تكون معتمدة وفقاً لذلك؛ ومع ذلك يجوز لها استخدام مكتب الإحصاء الوطني لنشر منتجاتها.

الحكومة، وهو ما يُفسر في بعض الدول على أنه يجعل من المستحيل على الإدارة الإحصائية في البنك المركزي أن تكون جزءاً من نظام إحصائي وطني، وان يلتزموا بالأحكام الواردة في قانون آخر غير قانون البنك المركزي.

يمكن لبيان صريح في القانون الإحصائي أن يفتح إمكانية تضمين القسم الإحصائي للبنك المركزي في النظام الإحصائي الوطني، ولكن يجب أن يكون هذا مؤهلاً للتأكد من أن أنشطتها المتعلقة بالإحصاءات الرسمية تتوافق مع نظام المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة. وبهذه الطريقة، ستخضع الأنشطة الإحصائية الرسمية للبنك المركزي لمعايير الإحصاءات الوطنية على نطاق المنظومة والأحكام الأخرى المتعلقة بتنسيق أنشطة الإحصاءات الرسمية. كما سيضمن للبنك المركزي، كمستخدم مهم للإحصاءات الرسمية، الوصول إلى البيانات المتاحة للأغراض الإحصائية ضمن النظام الإحصائي الوطني (انظر الفصل 5.5.4 وصول المستخدمين إلى البيانات السرية لأغراضهم الخاصة).

4.2.4 العلاقة بين الانظمة الإحصائية الوطنية ودون الوطنية

أحد شروط تأهل نظام إحصائي وطني هو وجود أساس قانوني مشترك. وبالنسبة للأنظمة الوطنية، فإن الأساس القانوني المشترك هو القانون الإحصائي على المستوى الوطني، لكن الدول تختلف في وضع أجهزة الإحصاء دون الوطنية ومدى تغطيتها بالقانون الإحصائي الوطني.

1.4.2.4 الأجهزة الإحصاء دون الوطنية كوحدات تابعة لجهاز الإحصاء الوطني

إن أبسط حالة للأجهزة الإحصاء دون الوطنية من الناحية القانونية والتنظيمية هي المكاتب الإحصائية الإقليمية التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من جهاز الإحصائي الوطني وبالتالي يتم دمجها في النظام الإحصائي الوطني دون أن تكون عضواً منفصلاً في هذا النظام. ويختلف دور ووظائف مكاتب الإحصاء الإقليمية التابعة لجهاز الإحصاء الوطني اختلافاً كبيراً بين الدول، حيث أن لدى بعض أجهزة الإحصاء الوطنية مكاتب إقليمية لها وظائف مشابهة في جميع أنحاء أراضي الدولة وفي بعض الأحيان تتكون من عدة طبقات إدارية. في حين أن الدول الأصغر قادرة على العمل من مدينة واحدة، عادةً في العاصمة. وتوجد في بلدان أخرى بعض المكاتب في أماكن أخرى غير المقر الرئيسي، ولكن مع مسؤوليات تشمل مهام لأنشطة على مستوى الدولة. في بعض الدول، يتطلب القانون الإحصائي من أجهزة الإحصاء الوطنية إنشاء مكاتب إقليمية، ولكن من الضروري أن تكون هذه المكاتب الفرعية لديها خط إبلاغ واحد فقط لتوجيه التقارير إليه، وهو أن يكون إلى المقر الرئيسي لجهاز الإحصاء الوطني، ولا يكون لديها خطأ ثانياً من التقارير إلى أحد كبار المسؤولين في الكيان المحلي أو الإقليمي (كما كان الحال في بعض الدول ذات الاقتصادات المخططة مركزياً).

2.4.2.4 النماذج التنظيمية في الدول الفيدرالية والدول ذات المناطق التي لها وضع خاص

يختلف الوضع تماماً في الدول الفدرالية المكونة من ولايات تشكل اتحاداً، أو دولاً ذات مناطق تتمتع بدرجة معينة من الحكم الذاتي التي يكفلها الدستور أو بموجب اتفاقية دولية. وفي مثل هذه الحالات توجد حلول تنظيمية وقانونية مختلفة في الممارسة العملية لهذا الوضع. كما يمكن أيضاً إنشاء نظام إحصائي وطني شامل في الدول المنظمة اتحادياً إذا اتفق المستوى الاتحادي ومستوى الولاية على أن النظام الإحصائي الوطني يجب أن يلبي احتياجات المعلومات لإدارات الولاية⁸. يكون القانون الإحصائي بعد ذلك قانوناً إحصائياً فدرالياً فحسب، بل قانوناً إحصائياً وطنياً حقيقياً، وينطبق الشيء نفسه على جهاز الإحصاء الوطني من حيث تفويضها، على الرغم من أنه سيظل في معظم الحالات، جزءاً من الهيكل التنفيذي الاتحادي والممول أساساً من الميزانية الاتحادية. في مثل هذه الحالات، يجب تحديد دور الولايات في حوكمة النظام الإحصائي الوطني بوضوح في القانون الإحصائي. إذا كان المستوى الفدرالي ومستوى الولاية يمكن أن يوافق على مثل هذا الحل، وإذا كان ذلك ممكناً دستورياً، فيعتبر هذا الأعداد فعالاً للغاية، بغض النظر عن عدد الولايات. ومع ذلك، فإنه ينطوي على درجة عالية من المركزية الوظيفية لجهاز الإحصاء الوطني، وقد يكون لدى جهاز الإحصاء الوطني، كجزء من تنظيمه الداخلي، مكاتبه الإقليمية أو فروعها، ولكن هذا ليس هو الحال دائماً

في بعض الدول الفدرالية، لن يكون مثل هذا الحل الوطني للإحصاءات الرسمية ممكناً إلا إذا منصوصاً بصراحة في الدستور، وهذا لا يحدث دائماً. وخلافاً لذلك، يجب أن تكون الولايات راضية عن ما ينتجه النظام الإحصائي الفيدرالي، أو إذا لم يكن كذلك، يجب القيام بإنشاء الأساس القانوني اللازم للأنشطة الإحصائية الإضافية التي يرغبون في القيام بها على المستوى الإقليمي، بما في ذلك إمكانية تنظيم بياناتها الخاصة وجمعها لأغراض إحصائية. في هذه الحالة، سيكون هناك قانون إحصائي على المستوى الفيدرالي وقوانين إحصائية موازية لبعضها البعض في جميع الولايات، والتي ستعين عادةً منتجاً واحداً للإحصاءات الرسمية (أو في

⁸ ومن الأمثلة على ذلك أستراليا والبرازيل وكندا والمكسيك

الحد الأقصى مكتب إحصائي دون الوطنية⁹ بالإضافة إلى عدد محدود جداً من القوانين الأخرى لمنتجي الإحصاءات الرسمية في إدارة الدولة)، وبالتالي تشكيل نظام إحصائي موازي على مستوى الدولة¹⁰.

تلعب المكاتب الإحصائية دون الوطنية (وربما المنتجين الآخرين على هذا المستوى) دوراً مزدوجاً في الإحصاءات الرسمية: بحيث يمكن أن يُطلب منهم، على أساس القانون الإحصائي الفيدرالي، أن يكونوا جزءاً نشطاً مثلاً في جمع البيانات للإحصاءات الرسمية على المستوى الفيدرالي، و على أساس القانون الإحصائي دون الوطني، أن ينخرطوا في أي نشاط إحصائي إضافي (رسمي أو غير ذلك) ويقتصر على الولاية المعنية. وبالتالي، فإن هذه المكاتب دون الوطنية هي في نفس الوقت عضو في النظام الإحصائي الوطني والنظام الإحصائي دون الوطني، وهو نظام معقد من الناحية المؤسسية والقانونية إلى حد ما¹¹. لذا فإن المكاتب الإحصائية دون الوطنية على مستوى منطقة الحكم الذاتي هي النوع الثالث من أعضاء النظام الإحصائي الوطني، بالإضافة إلى جهاز الإحصاء الوطني والمنتجين الوطنيين الآخرين. ولتجنب المشاكل الجوهرية من هذا الدور المزدوج، من الضروري أن تكون الأحكام الواردة في القانونيين الإحصائيين متطابقة قدر الإمكان، لا سيما فيما يتعلق بمسألة السرية وتبادل البيانات السرية داخل كلا النظامين.

بصفته أعضاء في النظام الإحصائي الوطني، يجب أن تستوفي المكاتب الإحصائية دون الوطنية المعايير (انظر الفصل 2.2.4 -*الأطر والالتزامات والقيود القانونية*) المطبقة على المنتجين الوطنيين الآخرين، مع استثناء محتمل للقدرة على المشاركة في الأنشطة الدولية للمسؤولين الإحصائيين الرسميين. ونظراً إلى كونها تميل إلى أن تكون وحدات أصغر إلى حد ما، فقد يواجه المكتب الإحصائي دون الوطني نفس المشكلة المتمثلة في وجود خط حدود داخل المنظمة يتسم بمصادقية على مستوى تنظيمي منخفض نسبياً مثل الإدارات الإحصائية للمنتجين الوطنيين الآخرين. ويجب أن يتضمن القانون الإحصائي على المستوى الوطني أحكاماً واضحة حول إمكانية تكليف مستوى الولاية بتنفيذ أجزاء من الأنشطة الإحصائية الرسمية التي تعد جزءاً من البرنامج الإحصائي الفيدرالي وكيفية مشاركتهم في عملية إعداد مثل هذه البرامج على المستوى الفيدرالي (انظر الفصل 2.4.4-*نوع البرامج الإحصائية*).

بالختام، قد يكون مرغوباً استخدام نفس المعايير لإجراء تقييم دوري للجودة المؤسسية لكل مكتب إحصائي دون الوطني من وقت إلى آخر الأمر الذي يتم تطبيقه للحصول على شهادة المنتجين الوطنيين الآخرين عند مناقشة إدراجهم في البرنامج الإحصائي.

تقتصر سلطة كبير الإحصائيين في الدولة الفيدرالية على النظام الإحصائي الفيدرالي ولا تغطي الأنشطة التي تقوم بها المكاتب الإحصائية دون الوطنية بناءً على تشريعاتها الخاصة. لهذا السبب المعايير التي يصدرها كبير الإحصائيين لا تنطبق قانوناً على أنشطة الدولة للإحصاءات الرسمية، ومع ذلك، في معظم الحالات، تقوم المكاتب الإحصائية دون الوطنية بتطبيق هذه المعايير لأنشطتها الخاصة لأسباب مهنية محضة. ومع ذلك، سيكون إنتاج ونشر الإحصاءات الرسمية بشكل منتظم نشاطاً يعتمد على التشريع الإحصائي دون الوطني، وسيخضع تعيين رئيس المكتب الإحصائي دون الوطني بالكامل للأحكام على مستوى الولاية.

5.2.4 العلاقة بين الأنظمة الإحصائية الوطنية والدولية

يمكن أن تكون أجهزة الإحصاء الوطنية وربما منتجين آخرين على المستوى الوطني يصطلعون بمسؤوليات إحصائية دولية، أعضاء في أكثر من نظام إحصائي وطني واحد أو نظام إحصائي دولي، ويكونون مسؤولين عن تطبيق القواعد والإجراءات ذات الصلة. ويتم وضع في الانظمة فوق الوطنية مثل الاتحاد الأوروبي أساس قانوني مشترك، يحتوي على قواعد إحصائية خاصة لنهج وإجراءات وأساليب وتعريف مشتركة، وكذلك بشأن الحوكمة وصنع القرار. مثل هذا النظام له مكتب إحصائي واحد باعتباره المنتج الوحيد للإحصاءات الرسمية على المستوى فوق الوطني، وهي الأجهزة الإحصائية الوطنية لجميع الدول الأعضاء، وربما منتجين وطنيين إضافيين يتحملون مسؤولية إنتاج إحصائيات رسمية على المستوى فوق النظام الوطني.

⁹ في سياق النظام الإحصائي الفيدرالي، يعتبر جهاز الإحصاء دون الوطني هو المنتج الرئيسي للإحصاءات على مستوى الولاية أو المنطقة المتمتعة بالحكم الذاتي.

¹⁰ ومن الأمثلة على ذلك النمسا وألمانيا وسويسرا، والدول ذات المناطق ذات الوضع الخاص المملكة المتحدة (اسكتلندا وأيرلندا الشمالية وويلز) أو الدنمارك (جرينلاند وجزر فارو).

¹¹ إذا لم يشارك المكتب الإحصائي للولاية في أي عملية إنتاج للإحصاءات الرسمية الفيدرالية، فسوف يتوقف عضويته في النظام الإحصائي الوطني.

من الناحية العملية ، لم يتم تعريف مصطلح "النظام الإحصائي الدولي" بدقة. قد تنطبق على الإدارة/ات الإحصائية لمنظمة دولية بالإضافة إلى أجهزة الإحصاء الوطنية (والمنتجين الوطنيين الآخرين المعنيين) في الدول الأعضاء في هذه المنظمة، أو يمكن أن تشير إلى مجموع الإدارات الإحصائية المختلفة لمنظمة دولية ولكن دون منتجين من الدول الأعضاء.

في الوقت الحالي وقعت عدد من المنظمات الدولية على مجموعة مشابهة لمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة التي تنطبق على أنشطتها الإحصائية الخاصة بها، وهي المبادئ المنظمة للأنشطة الإحصائية الدولية. يتضمن إطار ضمان جودة الإحصاءات في الأمم المتحدة تعريفاً للإحصاءات الرسمية على المستوى الدولي والذي يتماشى تماماً مع تعريف الإحصاءات الرسمية الوطنية الواردة في الفصل 3 أساس الإحصاءات الرسمية. ومع ذلك، لم يتم ترجمة هذه المبادئ إلى ترتيبات مؤسسية مكرسة قانوناً خاصة بالأنشطة الإحصائية الدولية بطريقة تحمي الاستقلال المهني للإدارات الإحصائية داخل المنظمات الدولية الأم، أو يتم التمييز بين المنتجات الإحصائية الرسمية وغيرها. إذ يتطلب إطار ضمان الجودة للأمم المتحدة المذكور أعلاه أن يكون لدى مستخدمي المنتجات الإحصائية التي تنشرها المنظمات الدولية ضمان وهو أن يتم التحقق من الإحصاءات التي تقدمها الدول الأعضاء من قبل الإدارة الإحصائية المسؤولة على المستوى الدولي للتأكد من توافقها مع المعايير الدولية، وبالتالي ضمان درجة كافية للمقارنة الدولية فقط في هذه الحالة يمكن اعتبار مثل هذه الإدارة منتجاً للإحصاءات الرسمية الدولية. وعندما تكون جودة الإحصاءات الوطنية غير مؤكدة أو غير مناسبة بشكل واضح، سيتعين على الإدارة الإحصائية الدولية ذات الصلة إما تجاهلها أو بالتشاور مع المنتج الوطني، تعديلها لجعلها قابلة للمقارنة دولياً، ومع مرور الوقت. إذا تم توفيرها للمستخدمين كجزء من الإحصاءات الدولية دون تعديل، فيجب على الأقل تعريف هذه المنتجات بشكل مناسب.

المشاركة في الأنظمة والشبكات فوق والدولية مهم لمنتجين الوطنيين في العديد من النواحي وهي:

- أ) المشاركة في تطوير ومراجعة المعايير الإحصائية الصالحة دولياً (انظر الفصل 2.6.4 -التنسيق من خلال المعايير)؛
- ب) تنظيم أنشطة جمع البيانات الرئيسية المنسقة والممولة دولياً مثل برنامج المقارنات الدولية (ICP)؛
- ت) اكتساب فهم أعمق للمعايير والمتطلبات الدولية من أجل تعزيز ملاءمة وجودة وإمكانية مقارنة الإحصاءات الوطنية الخاصة بهم؛
- ث) مساعدة الدول ذات النظم الإحصائية الأقل تطوراً في تحسين أنظمتها الوطنية وفي بناء القدرات.

هناك نوع آخر من الأنشطة على المستوى الدولي يستحق اهتماماً خاصاً هنا: التقييم الدوري للنظم الإحصائية الوطنية للامتثال لمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة أو المدونات المشابهة مثل مدونة الأوروبية للممارسات المتبعة في مجال الإحصاء في الاتحاد الأوروبي ، وقدرتها على إنتاج الإحصاءات الرسمية الرئيسية. يتم تنفيذ هذه الأنشطة، التي تسمى استعراض الأقران أو التقييمات العالمية، من قبل فرق تتكون من الإحصائيين الرسميين الذين يعملون على المستوى الوطني والدولي، ويقودها منظمة دولية أو أكثر أو المنظمات فوق الوطنية. ويتم إعداد التقارير النهائية لتكون متاحة بشكل عام للجميع. في حين يتم تقييم الأجهزة الإحصائية الوطنية لقدراتها واستعدادها للامتثال لمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة، حيث أن التقييمات الدولية هي الطريقة الأكثر فعالية لضمان إجراء تدقيق لأجهزة الإحصاء الوطنية بشكل دوري وفقاً لنفس المعايير. وفي سياق الأمم المتحدة، فإن الأمر متروك للدولة لطلب مثل هذه التقييمات؛ فهي مدخلات ضرورية في تطوير خطة استراتيجية وجذب الأموال من الجهات المانحة لهذا التطور. أما في السياق الدولي مثل الاتحاد الأوروبي، تخضع جميع الدول الأعضاء لهذه التقييمات بشكل دوري.

3.4 تنظيم الأنظمة الإحصائية الوطنية

1.3.4 الأنظمة المركزية مقابل الأنظمة اللامركزية لإنتاج الإحصاءات الرسمية

يختلف تنظيم الإحصاءات الرسمية اختلافاً كبيراً بين البلدان. وهذا يعتمد على الهيكل المؤسسي للبلدان، والتقاليد وكيفية تطور الإحصاءات الرسمية، لا سيما فيما يتعلق بالمتطلبات والممارسات الوطنية المتعددة والدولية. وبالتالي، فيترك الأمر للبلدان لاختيار عدد المنظمات في الإدارة الوطنية أو الفيدرالية التي ينبغي تعريفها على أنها منتجة للإحصاءات الرسمية؛ مع الأخذ في الاعتبار أن المعايير الرئيسية لكل منهم هي القدرة على والاستعداد للامتثال للتشريعات الإحصائية والمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة. ومع ذلك، في حالة وجود أجهزة إحصاء مستقلة على المستوى دون الوطني، فيوصى بالحفاظ على إنتاج الإحصاءات الرسمية على المستوى الاتحادي مركزياً قدر الإمكان.

تم التأكيد على أهمية فصل الأنظمة الإحصائية الوطنية بشكل واضح وبمصادقية عن بقية الإدارة. وتعتبر المصادقية، وهي واحدة من العناصر الرئيسية للجودة المؤسسية، ضرورية لتمكين المستخدمين ومقدمي البيانات، والمستجيبين من بناء والحفاظ على الثقة في المنتجين والإجراءات والمنتجات الإحصاءات الرسمية. حيث يتعين على المنتجين ارساخ المصادقية فيما يتعلق بالاستخدام الإحصائي الحصري للبيانات الفردية التي تشير إلى الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، وكذلك فيما يتعلق بالحياد والاستقلالية المهنية لكل منتج للإحصاءات الرسمية.

يعد الفصل في التنظيم بين الإحصاءات الرسمية والسياسات أو المهام الإدارية أكثر مصادقية بشكل حدسي، كلما ارتفع المستوى الهرمي الذي تقع فيه. إن الأجهزة الإحصائية الوطنية في معظم الدول هي هيئات تقدم تقاريرها مباشرة، أي دون أي مستوى هرمي متوسط، إلى الرئيس أو رئيس الوزراء أو الوزير (انظر الفصل 3.3.4 -كبير الإحصائيين)¹². في هذا المستوى، تعتبر الخصائص المميزة لحالة جهاز الإحصاء الوطني التي تميزها عن الهيئات الإدارية في نفس المستوى الأمر الذي يسهل تنفيذه والابلاغ عنه إلى الخارج، لأنه جزء أساسي ليس فقط من حيث التشريع ولكن من الثقافة المشتركة لجميع الموظفين، بالنظر إلى أن الإحصاءات الرسمية هي النشاط الأساسي لجميع أجهزة الإحصاء الوطنية.

ويكون الوضع أكثر تعقيداً لمنتجات الإحصاءات الرسمية في إدارة تنظيمية ذات مستوى أدنى من الهيئة الأساس (الأم) حين لا تكون وظيفتها الأساسية هي الإحصاءات الرسمية، ولا تكون المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة جزءاً من الثقافة المشتركة لجميع موظفي هذه الهيئة الأساس (الأم). هذا هو الحال بشكل خاص، عندما يكون القسم الإحصائي مسؤولاً أيضاً عن معالجة البيانات لأغراض إدارية. وحتى لو لم يكن هذا هو الحال، فإن الاستخدام الإحصائي الحصري للبيانات الفردية يعني أيضاً أنه لن يتم مشاركة مثل هذه البيانات لغير الاستخدام الإحصائي مع بقية الهيئة الأساس (الأم).

هذا الاختلاف هو أحد المزايا الرئيسية لمركزية الإحصاءات الرسمية في جهاز الإحصاء الوطني. حيث كلما زاد عدد المنتجين الآخرين، زاد عدد الحدود الداخلية للمنظمة (جدران النار/الحماية) بين الإدارات الإحصائية وبقية الهيئات الأساسية (الأم)، التي يجب إنشاؤها على مستوى تنظيمي أقل. إذ يستفيد النظام الإحصائي الوطني من وجود عدد صغير نسبياً من المنتجين الآخرين للإحصاءات الرسمية، إلى جانب الجهاز الإحصاء الوطني. كما يجب أن يكون لدى كل من هؤلاء المنتجين حجم كافٍ من العمليات الإحصائية المنظمة لرفع مستواهم الهرمي داخل الهيئة الأساس (الأم) وتبرير المضاعفات التنظيمية لفصل الأنشطة الإحصائية الرسمية داخلياً عن المهام الإدارية، ومثال على ذلك هي الإدارة الإحصائية للبنك المركزي.

ومن المزايا الرئيسية الأخرى للدرجة العالية من مركزية الإحصاءات الرسمية هو الإقرار بتصنيف تسمية "الإحصاءات الرسمية" كعلامة تجارية. وكلما تداخلت هذه التسمية التجارية مع جهاز الإحصاء وطني يمكن تحديده بسهولة، كان من الأسهل على المستخدمين التعرف على المنتجات الإحصاءات الرسمية على أنها متميزة عن بقية الحكومة وهي ضمانة للعمل عالي الجودة مبني على معايير مهنية. وبناءً عليه ليس من السهولة إدراج منتجات المنتجين الآخرين ضمن هذا التصنيف، والتي ستنتسب في معظم الحالات إلى الهيئة الأساس (الأم)، وهي الهيئة التي من المرجح أن تصر على إعطاء علامتها التجارية الخاصة أولوية على العلامة التجارية الرسمية أو على الأقل تساويها بالإحصاء الرسمية¹³. يتطلب الحد الأقصى من التداخل بين الإحصاءات الرسمية والجهاز الإحصاء الوطني أن يتم نشر العديد من المنتجات الإحصائية التي تنشرها الهيئات الإدارية المختلفة دون أن تكون إحصاءات رسمية بطريقة تجعل المستخدمين يدركون على الفور الفرق مقارنة بالإحصاءات الرسمية. هذا الشرط صالح أيضاً لأي ناتج إحصائي للجهاز الإحصاء الوطني وللمنتجين الآخرين داخل النظام الذي لا يشكل إحصائيات رسمية.

إحدى الحجج التي كثيراً ما تُطرح لصالح المركزية هي أن التنسيق يكون أسهل عندما تخضع المزيد من المجالات تحت السلطة التنفيذية لكبير الإحصائيين. ومع ذلك، يتطلب التنسيق من الناحية الجوهرية نفس المدخلات في الأنظمة المركزية واللامركزية، خاصة فيما يتعلق بالجمع المنهجي للمعلومات حول احتياجات المستخدمين. قد يبدو تدفق المعلومات لإعداد البرامج الإحصائية أسهل كلما تركزت المزيد من الأنشطة داخل الجهاز الإحصاء الوطني، ولكن هذا قد يعمل بشكل جيد على قدم المساواة في النظام اللامركزي إذا كانت جميع الأجزاء ترى فائدة في إعداد هذه المعلومات وتبادلها. ومع ذلك، فإن مراقبة تنفيذ القرارات على مستوى النظام أسهل في نظام أكثر مركزية، سواء كان التنسيق يعمل بشكل جيد أم لا في النظام اللامركزي يعتمد بشكل

¹² في الدول الصغيرة، قد يكون ما يعادل الجهاز الإحصائي الوطني وحدة تنظيمية أصغر لا تخضع مباشرة لرئيس الوزراء أو الرئيس أو عضو آخر في الحكومة. في هذه الحالة، من المهم جداً أن تحترم المستويات المتوسطة من التسلسل الهرمي الاستقلال المهني للجهاز الإحصاء الوطني، وأن تضمن الإحاطة المناسبة للوزير المسؤول كلما تم تقديم قضايا الإحصاءات الرسمية إلى مستوى الحكومة. يحدث هذا الموقف أيضاً بشكل متكرر في حالة الأجهزة الإحصائية دون الوطنية داخل إدارتها الحكومية.

¹³ مثال على العكس هو فنلندا: يتم استخدام تسمية الإحصاءات الرسمية من قبل المنتجين الآخرين، وتدير هيئة إحصاءات فنلندا منصة نشر مشتركة تتيح الوصول إلى جميع الإحصاءات الرسمية.

أكبر على مدى قدرة المنتج المسؤول عن التنسيق، وعادة الجهاز الإحصاء الوطني، وعلى التفاعل مع كل من المستخدمين الحكوميين والمنتجين الآخرين، وعلى نطاق سلطة كبير الإحصائيين، بموجب القانون ووجودته المهنية، لوضع معايير على مستوى النظام (انظر الفصل 4-6-2-التنسيق من خلال المعايير). إذا كانت هذه السلطة غائبة، فمن الأرجح أن تؤدي اللامركزية إلى أنشطة غير منسقة للإحصاءات الرسمية، وكذلك إلى تفسير غير متجانس لما يعتبر إحصائيات رسمية وما هو غير ذلك.

باختصار، يوفر مركزية الإحصاءات الرسمية في الجهاز الإحصاء الوطني المزايا التالية:

- (أ) فصل تنظيمي واضح بين الإحصاءات الرسمية والمهام الإدارية أو السياسات، وهو أمر أساسي فيما يتعلق بمبادئ السرية والحياد والاستقلالية؛
- (ب) تدخل أعلى في العلامات التجارية للمنتجات وأنشطة الإحصاءات الرسمية مع الجهاز الإحصاء الوطني التي يسهل التعرف عليها؛
- (ت) بناء أسهل (من خلال التدريب) والالتزام بثقافة مشتركة للموظفين تستند بشكل خاص إلى المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة؛
- (ث) زيادة سهولة الاستخدام حيث يتم تغطية المزيد من المجالات في منصة النشر الخاصة بالجهاز الإحصاء الوطني؛
- (ج) لا حاجة لتكرار المعرفة المفاهيمية والمنهجية في قسم التنسيق في الجهاز الإحصاء الوطني فيما يتعلق بمجالات مسؤولية المنتجين الآخرين (انظر الفصل 1.6.4- كيفية وسبب التنسيق)؛
- (ح) مكاسب الكفاءة (حتى حجم معين)؛
- (خ) إمكانية حل قضايا التنسيق عن طريق القرارات الداخلية ومراقبة التنفيذ بواسطة آليات المتابعة الداخلية؛
- (د) رصد أسهل للامتثال للمعايير على نطاق المنظومة، وخاصة إدارة الجودة؛
- (ذ) علاقة أبسط بين المنتجين الفيدراليين ومنتجي الإحصاءات الرسمية؛
- (ر) مجموعة أكبر من البيانات باستخدام طرق مثل تكامل البيانات ومطابقة البيانات، ما لم ينص التشريع الإحصائي على أن يحصل الجهاز الإحصاء الوطني على مجموعات بيانات من منتجين آخرين على المستوى الفردي على النحو الموصى به في قانون الإحصاءات العام (انظر الفصل 4.3.4- الجهاز الإحصاء الوطني)؛
- (ز) مسؤولية شاملة عن الجوانب الدولية للإحصاءات الرسمية.

المزايا الرئيسية الثلاث للنظام الإحصائي اللامركزي هي:

- (أ) القدرة العالية على تقديم خدمات إحصائية داخلية خارج نطاق الإحصاءات الرسمية ذات الصلة بالهيئة الأساس (الأم)؛
- (ب) التقارب (التنظيمي والمادي والفكري) بين الإدارات الإحصائية في الوزارات أو الهيئات الإدارية المماثلة في مواضيع عمل السياسات؛
- (ت) تقليل الاعتماد على مخرجات الجهاز الإحصائي الوطني مما يعطي استقلالية أكبر في تنفيذ جمع البيانات اللازمة لإنتاج الإحصاءات الرسمية المطلوبة من قبل الهيئة الأم. وفي حالة عدم كفاءة الجهاز الإحصائي الوطني في تقديم المخرجات ذات الصلة بالوزارة في الوقت المناسب، فإن إدارة الإحصاء التي تعد جزءاً من النظام الإحصائي الوطني لديها قدرة أعلى على العمل، على الأقل، كبديل جزئي.

يجب الموازنة بين مزايا النظام المركزي ومزايا اللامركزية كما هو مذكور من قبل. ومع ذلك، فإن فرص إعادة تنظيم نظام إحصائي بشكل منهجي في جميع المجالات لن يحدث إلا في حالات معينة، مثل إعداد واعتماد وتنفيذ قانون إحصائي جديد، أو في حالة إعادة الهيكلة العامة للإدارة، أو بعد حدوث أزمة. وتنشأ فرص لاجراء التغييرات الأصغر بشكل متكرر أكثر، على سبيل المثال عندما تخطط هيئة أم لمنتج إحصائي آخر لإعادة تنظيم كاملة، أو عندما تخضع منهجية جمع البيانات لنشاط إحصائي رسمي محدد لتغيير كبير. كما يمكن لكبير الإحصائيين إحداث تغييرات أصغر في تعيين المسؤوليات لأنشطة محددة للمنتجين في سياق إعداد البرنامج متعدد السنوات (انظر الفصل 4.4.4 - البرنامج الإحصائي متعدد السنوات). يجب أن يستند التغيير التنظيمي الأكبر إلى تقييم عالمي مهني للنظام (انظر الفصل 5.2.4- العلاقة بين الأنظمة الإحصائية الوطنية والدولية)، وذلك لتحديد أوجه القصور الرئيسية التي يجب معالجتها. وفي معظم الحالات، لا يكفي ببساطة إعادة تخصيص الأنشطة بين المنتجين، ولكن بمراجعة التشريع الإحصائي من أجل إنشاء نظام إحصائي وطني متكامل بجميع الخصائص كما هو محدد هنا.

المقاييس الاقتصادية هي اعتبارات مهمة، وهي لها موجودة في الإحصاءات الرسمية الحديثة، ويرجع ذلك أساساً إلى النطاق الأعلى لتكامل البيانات من مصادر مختلفة على عكس الإنتاج التقليدي بشكل متوازي، حيث يكون طرفاً متوازياً مسؤولاً عن

واحد أو أكثر من أنشطة جمع البيانات والمعالجة اللاحقة ونشر النتائج على أساس حصري تقريباً لهذه المدخلات. ومع ذلك، يجب موازنة المقاييس الاقتصادية مع الصعوبات التي تتم مواجهتها في التنظيم والإدارة والتي تنمو مع زيادة حجم المنظمة. لهذا السبب، تميل الدول الأكبر إلى أن يكون لديها أنظمة إحصائية وطنية لا مركزية وظيفياً، ولكن ليس بالضرورة أن يتم العكس. حيث أن هناك العديد من الدول الصغيرة التي لم تتمكن حتى الآن من إنشاء أجهزة أحصاء وطنية مسؤولة عن إنتاج الإحصاءات الرسمية في معظم المجالات، على الرغم من أن المركزية في الجهاز الإحصائي الوطني لن تزيد من حجم المؤسسة إلى مستوى يظهر فيه المشاكل الإدارية المذكورة أعلاه. ولمجموعة كبيرة من الدول، يبدو أن تاريخ كيفية تناول الإحصاءات الرسمية كوظيفة حكومية لا يزال هو العامل المحدد للدرجة الحالية من المركزية الوظيفية للإحصاءات الرسمية، بغض النظر عن إمكانيات مكاسب الكفاءة من خلال المركزية.

2.3.4 حوكمة الأنظمة الإحصائية الوطنية

يتطلب النظام الإحصائي الوطني قواعد حوكمة يختلف جزء منها على الأقل عن القواعد العامة لصنع القرار في بقية الإدارة، بسبب متطلبات الاستقلال المهني الخاصة بالإحصاءات الرسمية. ومع ذلك، لا يتزامن الاستقلال المهني بشكل منهجي مع الاستقلالية فإن اتخاذ القرار بشأن تخصيص الموارد للإحصاءات الرسمية كجزء من الاعتماد الكلي للميزانية يتبع القواعد المطبقة على الإدارة الوطنية أو الفيدرالية بأكملها. وينطبق الشيء نفسه على القواعد العامة للمحاسبة والمشتريات. في معظم الدول، تكون القواعد العامة المتعلقة بشبكة الرواتب المطبقة على الإدارة صالحة أيضاً للموظفين العاملين في الجهاز الإحصائي الوطني أو مع المنتجين الآخرين باستثناء البنك المركزي.

يتطلب الاستقلال المهني أن يتم اتخاذ جميع القرارات المتعلقة بالتعريفات والتصنيفات والمنهجية وأساليب جمع البيانات ومعالجتها وتحليلها، والتوقيت والمحتوى لجميع أشكال النشر داخل النظام الإحصائي، دون تدخل من أي مجموعة مصالح أو منظمة حكومية. يجب أن تستند هذه القرارات مع المستخدمين واتباع المعايير الدولية للإحصاءات الرسمية. وبالتالي، يجب أن يعالج القانون الإحصائي مسألتين للحوكمة:

(أ) أين هي بالضبط الصلة بين القرارات المهنية البحتة والقرارات التي يتم تقديمها إلى هيئة خارج النظام الإحصائي مثل الحكومة أو الرئيس أو البرلمان؟

(ب) ما مدى اتخاذ القرار المستقل بشأن القضايا المهنية للمنتجين الوطنيين الآخرين، أو بعبارة أخرى، ما هو نوع القرارات المهنية التي تتطلب المنتجين الوطنيين للحصول على نوع من الموافقة من كبير الإحصائيين؟

تختلف الممارسات الوطنية بشأن هاتين المسألتين بشكل كبير. فيما يتعلق بالقضية الأولى، يمكن العثور على أكبر قدر من الاستقلالية في الدول التي تحدد فيها عملية صنع القرار العام للحكومة والبرلمان إجمالي اعتمادات الميزانية للإحصاءات الرسمية فقط، مما يترك تخصيص الأموال للإحصاءات الرسمية بالكامل للنظام الإحصائي. يمكن العثور على هذا النهج في بعض الدول، ولكنه ينطبق بشكل عام فقط على جهاز احصاء وطني ذو درجة عالية من المركزية الوظيفية، خاصة في الدول التي يكون الجهاز الاحصاء الوطني وكالة مستقلة خارج الإدارة الرئيسية (انظر الفصل 2.3.3.4- كبير الإحصائيين كرئيس وكالة مستقلة). لا ينطبق على نظام إحصائي يتكون من جهاز احصاء وطني منتجين وطنيين آخرين. فهو يظهر درجة عالية من الثقة في كبير الإحصائيين ليس فقط فيما يتعلق بالكفاءة المهنية، ولكن أيضاً من حيث تحديد الأولويات بين المجالات. في مثل هذه الدول، ليس للحكومة دور في عملية تبني البرامج الإحصائية.

ومع ذلك، توفر بعض الدول على الأقل دور محدد في صنع القرار لهيئات خارج النظام الإحصائي الوطني، وفي معظم الحالات تكون الحكومة، وذلك عادة لثلاثة اعتبارات:

- (أ) ضمان وضع أولويات متوازنة بين المجالات؛
- (ب) توفير درجة أعلى من الشرعية لمجموعات البيانات اللازمة للأغراض الإحصائية من الأسر المعيشية والشركات والمستجيبين الآخرين خارج الحكومة، خاصة عندما يرتبط هذا النشاط بواجب الاستجابة؛
- (ت) النظر بشكل صريح في جانب عبء الاستجابة، وليس فقط في احتياجات المستخدمين معلومات.

يمكن أن تأخذ المشاركة الدقيقة على المستوى الحكومي في هذه القرارات شكلين ، يمكن الجمع بينهما: إما من خلال اعتماد البرامج الإحصائية المختلفة للنظام الإحصائي الوطني بأكمله (انظر الفصل 5.4.4-سلطة اتخاذ القرارات بشأن البرامج) ، أو من خلال اعتماد إجراءات قانونية على المستوى الحكومي، استناداً إلى القانون الإحصائي (وليس أي قانون آخر)، حول مجموعة من المسوح أو الأنشطة الإحصائية، أو بشكل استثنائي، مسح رئيسي فردي مع الالتزام بالاستجابة كما يمكن الجمع بين هذين الشكلين. ان النموذج الأول هو معالجة قضية التوازن والتطوير الاستراتيجي، والثاني لاعتبارات أخرى مذكورة أعلاه. ومع ذلك، عند اعتماد برنامج إحصائي أو اتخاذ قرار بشأن أنشطة جمع البيانات من خلال اعتماد قوانين ذات مستوى أدنى، يجب على الحكومة عدم إجراء تعديل على القضايا المنهجية والمصطلحات والتي تندرج تحت الاستقلال المهني للنظام الإحصائي. وفي الدول التي يكون فيها الجهاز الإحصاء الوطني وكالة مستقلة، يتم تعيين معظم اتخاذ القرارات من قبل الحكومة إلى المجلس التنفيذي لهذه الوكالة، وبالتالي نقل هذه القرارات إلى داخل النظام الإحصائي الوطني.

فيما يتعلق بالجانب الثاني من الحوكمة، وهو صنع القرار في النظام الحكومي الداخلي حول القضايا المهنية، حيث تجدر الإشارة إلى أن المنتجين الذين يشكلون النظام الإحصائي الوطني ليسوا مستقلين تماماً عن بعضهم البعض. إذ أن المنتجين الوطنيين الآخرون، على الرغم من أنهم لا يخضعون للسلطة التنفيذية لكبير الإحصائيين مثل الإدارات المختلفة في الجهاز الإحصاء الوطني، ليس عليهم فقط احترام المجموعة الكاملة من الأحكام الواردة في التشريع الإحصائي، ولكن أيضاً السلطة النهائية على نطاق منظومة كبير الإحصائيين في القضايا المهنية، شريطة أن ينص القانون الإحصائي على هذه الكفاءة بشكل صريح. بالإضافة إلى ذلك عليهم أن يحترموا ويطبّقوا في أنشطة إحصاءات الرسمية التابعة لهم أي معايير قرر كبير الإحصائيين أن تكون صالحة للنظام ككل (انظر الفصل 2.6.4-التنسيق من خلال المعايير).

ينعكس الدور المزدوج للمكاتب الإحصائية دون الوطنية كأعضاء في نظامين إحصائيين متوازيين أيضاً في الاختلافات في صنع القرار المستقل داخل النظام في القضايا المهنية. بالتالي عند القيام بأنشطة للنظام الإحصائي الفيدرالي، يقل استقلاليّتهم أكثر من حالة المنتجين الوطنيين الآخرين، لأنه يجب عليهم الامتثال لجميع مواصفات النشاط المحدد الذي يساهمون فيه، والذي يتم تحديده من قبل المنتج المسؤول في المستوى الاتحادي (يفضل بعد عملية تشاركية مع المكاتب الإحصائية دون الوطنية). ومع ذلك، فيما يتعلق بأنشطتهم كعضو في النظام الإحصائي دون الوطني، فإن استقلاليّتهم المهنية يحددها القانون الإحصائي دون الوطني، وبصورة قانونية، لا يقيدتها أي حكم من التشريعات على المستوى الفيدرالي (انظر الفصل 4.2.4-العلاقة بين الأنظمة الوطنية و دون الوطنية).

3.3.4 كبير الإحصائيين

1.3.3.4 التعيين والحماية والإبلاغ

في الغالبية العظمى من الدول ، يُسند إلى الرئيس التنفيذي لجهاز الإحصاء الوطنية بموجب القانون مسؤولية كبير الإحصائيين، أي قائد النظام الإحصائي الوطني بأكمله¹⁴. على وجه الخصوص، على المستوى الدولي، فهو (فهي) لا يمثل فقط الجهاز الإحصائي الوطني ، ولكن يمثل النظام الإحصائي الوطني بأكمله.

بالإضافة إلى المسؤوليات الإدارية كرئيس تنفيذي لجهاز الإحصاء الوطني (تمت مناقشته بمزيد من التفصيل في الفصل 5 "أجهزة الإحصاء الوطني")، ينبغي جعل كبير الإحصائيين، من خلال نص في القانون الإحصائي، مسؤولاً عن النزاهة المهنية للنظام بأكمله، لتأمين الثقة في النظام الإحصائي وليس فقط في جهاز الإحصاء الوطني. وبسبب الاستقلال المهني للجهاز الإحصاء الوطني، لا يمكن تحميل كبير الإحصائيين المسؤولية السياسية عن أي أخطاء مهنية قد تحدث داخل النظام الإحصائي. لذلك، لا يتطلب فقط كبير الإحصائيين خبرة سليمة ومعرفة مهنية حول الإحصاءات من منتج أو منظور مستخدم واسع فحسب، بل يتطلب أيضاً مهارات الإدارة والاتصال كما هو الحال مع الوظائف عالية المستوى المماثلة في الخدمة المدنية. وبالتالي، فإن هذه الوظيفة لا تصلح لتكون جزءاً من مخطط بحيث تنقل لكبار الموظفين في الخدمة المدنية،

¹⁴ الاستثناءات هي الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، حيث أن رئيس هيئة منفصلة مسؤولة عن تنسيق النظام الإحصائي الوطني هو كبير الإحصائيين.

يتم من خلاله استبدال شاغلي الوظائف بانتظام بعد فترة قصيرة نسبياً. وهذا هو أحد الأسباب خلف التوصية في القانون العام للإحصاءات الرسمية (GLOS) بأن يكون الحد الأدنى لمدة تعيين كبير الإحصائيين في نظام قانون الإحصاءات العام هو 4 سنوات على الأقل.

وبالنظر إلى مبدأ الحياد، من المهم أيضاً تجنب النظر إلى كبير الإحصائيين على أنه مرتبط ارتباطاً وثيقاً بأحد أو بالجانب الآخر من الطيف السياسي. ويتطلب ذلك عملية شفافة وغير سياسية لتوظيف كبير الإحصائيين لإجراء التعيين النهائي على أسس مهنية بحتة، على الرغم من أن هيئة التعيين عادة ما تكون سياسية، في معظم الحالات الحكومة. ولتعزيز الطابع غير السياسي والنزاهة للوظيفة، يوصى بالألا تتوافق مدة العضوية مع مدة عضوية هيئة التعيين، وألا تتأثر مدة منصب كبير الإحصائيين بالوظيفة مع التغييرات في الحكومة أو تنتهي تلقائياً عند إجراء الانتخابات الوطنية. قد تكون أحكام من هذا النوع غائبة عن وظائف أخرى في الإدارة على نفس المستوى¹⁵. لهذا السبب، من المهم إدراجها في القانون الإحصائي كاستثناء من القواعد العامة المنصوص عليها في بعض التشريعات الأخرى.

كما يجب حماية الحياد والاستقلال المهني لكبير الإحصائيين لتنشيط التهديدات بالفصل من قبل الهيئات العليا أو غيرها من الهيئات المؤثرة. ولذلك يوصى بإدراج حكم خاص آخر في القانون الإحصائي، بحيث يسرد بشكل شامل الاحتمالات التي يمكن بموجبها إنهاء مدة عضوية استثنائية قبل انتهاء صلاحيتها. كما يجب أن ينظم القانون الإحصائي أيضاً عدد المرات التي يمكن فيها تجديد مدة ولاية شاغل الوظيفة. تحتوي المادة السادسة من القانون العام للإحصاءات الرسمية على بعض الاقتراحات المحددة بشأن هذا الجانب وغيره من جوانب مركز كبير الإحصائيين، إلى جانب قائمة موجزة بالمسؤوليات على النحو المذكور في أجزاء مختلفة من هذا الفصل والفصول الأخرى.

نظراً لأهمية وجود خط حدودي واضح للنظام الإحصائي عن بقية الإدارة، (انظر الفصل 1.2.4 -تحديد النظام الإحصائي الوطني)، من المهم أن يقدم كبير الإحصائيين تقارير مباشرة إلى الحكومة. في بعض الدول، يعمل كبير الإحصائيين على المستوى الوزاري ويقدم تقارير إلى الحكومة (رئيس الوزراء كرئيس للحكومة أو رئيس البلد). ومع ذلك، بسبب الطبيعة غير السياسية للمنصب، يوصى بعدم النظر إلى كبير الإحصائيين كعضو عادي في الحكومة، أو كشخص يشارك في صنع القرار بشأن السياسات ويجب أن يشارك في اجتماعات على مستوى الحكومة فقط عندما تكون قضايا الإحصاءات الرسمية على الطاولة. وينصح بنفس الحكمة لمشاركة كبير الإحصائيين في لجان السياسات¹⁶.

وقد وضعت دول مختلفة حلولاً مختلفة لمن يتوجب أن يقدم أن كبير الإحصائيين تقاريره. ويمكن استخلاص الاستنتاجات التالية:

- (أ) يجب أن يكون خط الإبلاغ مباشراً على المستوى الحكومي، من دون وساطة رؤساء بين كبير الإحصائيين والوزير؛
- (ب) يجب أن يكون خط الإبلاغ ثابتاً ولا يُعاد تحديده في كل مرة يتم فيها تشكيل حكومة جديدة؛
- (ت) يجب أن يقلل خط الإبلاغ المختار من تداركات التأثيرات السياسية مدى قرابته لوظيفة الاتصال العامة للحكومة (التي قد تستبعد في بعض الدول عملية الإبلاغ المباشرة إلى رئيس الوزراء)؛
- (ث) من المهم أيضاً تجنب إعطاء تصور بأن المسؤول عن كبير الإحصائيين قد يعتمد إلى التحيز في أنشطة الإحصاءات الرسمية لصالح أغراض محددة لوزارته.

يعتمد ما إذا كان كبير الإحصائيين في مثل هذه الترتيبات يستطيع المشاركة في الاجتماعات الحكومية عندما تكون قضايا الإحصاءات الرسمية على جدول الأعمال، على ما إذا كانت القوانين التي تنظم الوظائف الحكومية تسمح بهذه الصلاحيات في حالات خاصة، وليس فقط للإحصاءات الرسمية. وهو مستحيل من الناحية القانونية في العديد من الدول. إذا لم يتمكن

¹⁵ هناك عدد قليل من الوظائف الأخرى داخل الإدارة الوطنية أو الفيدرالية التي قد تخضع لأنظمة محددة للتعين والحماية من الفصل مثل أمين المظالم، أو رؤساء هيئة حماية البيانات أو الهيئة المسؤولة عن مراجعة الحسابات الحكومية.

¹⁶ يمكن العثور على مثال على مهمة غير إحصائية لكبير الإحصائيين لا تؤدي إلى تضارب في المصالح في ألمانيا وجمهورية التشيك: كبير الإحصائي مسؤول أيضاً، بسبب سمعته أو حالته وحياده، عن الإشراف التحديد الصحيح لنتائج الانتخابات الوطنية. ومع ذلك، في الدول التي لا تعتبر فيها عملية الانتخاب والحملة التي تسبق يوم الانتخاب عادلة وحرّة، فإن هذا المزيج من المهام قد يؤدي إلى خطر السمعة.

كبير الإحصائيين من المشاركة شخصياً في اجتماعات الحكومة عند مناقشة مسائل الإحصاءات الرسمية أو البت فيها، فيجب على وزيره أن يعمل كمتحدث باسم الإحصاءات الرسمية و جهاز الاحصاء الوطني. هذا هو الحال بالنسبة للبرامج الإحصائية والتشريعات الإحصائية، وخاصة بالنسبة للقرارات حول ذات الموارد المالية والموارد البشرية كجزء من إجراء الموازنة العامة.

جربت الدول في الماضي حلولاً بخلاف كون عضو في الحكومة يكون رئيس كبير الإحصائيين. الأول، كما ذكر من قبل، هو الحكومة ككل، ولكن دون حضور كبير الإحصائيين في اجتماعات الحكومة. في الواقع، أدى هذا في بعض الأحيان إلى تقديم التقارير إلى نائب رئيس الوزراء، الذي من المرجح أن يكون وضعه و/أو اهتمامه بالإحصاءات محدوداً. والحل الآخر هو رئيس البلاد، الذي قد يكون له أو لها دور في تعيين كبير الإحصائيين من أجل دعم مفهوم الحياد. ولكن بالنسبة لخط الإبلاغ المنتظم، قد لا يكون هذا مثالياً ما لم يشارك الرئيس بانتظام في اجتماعات الحكومة. في الدول التي تعتبر فيها الحكومة مسيئة للغاية وحزبية، كانت هناك محاولات لجعل كبير الإحصائيين الإبلاغ إلى البرلمان مباشرة، أو إلى لجنة برلمانية. في هذه الحالة، هناك اجمالية لعدم وجود شخص تم تكليفه يشعر بالمسؤولية الكاملة ليتحدث باسم الإحصاءات الرسمية بشكل متواصل. يوصي القانون العام للإحصاءات الرسمية (GLOS) بالإبلاغ إلى رئيس الوزراء أو الرئيس، إذا كان الأخير هو جزء من السلطة التنفيذية، لكن العديد من الدول قد اختارت عضواً في الحكومة بخلاف رئيس الوزراء أو الرئيس لديه حقيبة متقاطعة مهمة مثل وزير المالية.

2.3.3.4 كبير الإحصائيين كرئيس لوكالة مستقلة

بعض الدول¹⁷ لديها خبرة في إنشاء جهاز احصاء وطني كهيئة مستقلة تقع خارج الإدارة الرئيسية مع وضع خاص محدد في القانون الإحصائي¹⁸. وتم ذكر هذا النموذج لوكالة كخيار في القانون العام للإحصاءات الرسمية (GLOS). والفرق الرئيسي لإنشاء وكالة هو وجود مجلس لصنع القرار والرقابة كأعلى مستوى من الحوكمة، على وجه التحديد، إما لجهاز الاحصاء الوطني أو للنظام الإحصائي الوطني على وجه التحديد. وقد يختلف المسمى المحدد لهذا المجلس التنفيذي. ويتعين على القانون الإحصائي أن ينص صراحة على الحل مع جميع الأحكام التنظيمية اللازمة، مثل التعيين وفترة العضوية لأعضاء المجلس التنفيذي. ومن المفترض أن يتولى المجلس التنفيذي معظم سلطات اتخاذ القرار للحكومة في مسائل الإحصاءات الرسمية بخلاف توفير الموارد، منها على سبيل المثال اعتماد البرامج الإحصائية واتخاذ القرارات بشأن التطوير الاستراتيجي للإحصاءات الرسمية. في بعض الدول، يلعب المجلس التنفيذي أيضاً دوراً في إجراءات التي تؤدي إلى تعيين كبير الإحصائيين من قبل الحكومة أو رئيس الدولة.

في نموذج الوكالة المذكورة، لا يقوم كبير الإحصائيين بتقديم التقارير مباشرة إلى أحد أعضاء الحكومة (باستثناء القضايا العامة مثل المحاسبة) ولكنه يقوم بالإبلاغ إلى المجلس التنفيذي. إضافة إلى ذلك، يوصى بأن يلعب كبير الإحصائيين دور رئيس المجلس، أو على الأقل كنائب الرئيس. وإذا اختارت دولة أن يكون جهاز الاحصاء الوطني وكالة مستقلة ذات مجلس تنفيذي، فمن المحتمل جداً أن يكون القانون الإحصائي قانوناً يختص بهذه الوكالة فقط، دون إيلاء الاعتبار للإحصاءات المنتجة الأخرى.

إذا كان تكوين المجلس التنفيذي متوازناً وموثوقاً من وجهة نظر الحياد والاستقلالية، فإن مثل هذا الحل يعد إشارة قوية جداً للتأكيد على الوضع الخاص للجهاز الاحصاء الوطني من حيث الاستقلال المهني. ولكن، سيعتبر انه على درجة عالية جداً من الأنشطة المركزية للإحصاءات الرسمية في الجهاز الاحصاء الوطني.

¹⁷ ومن الأمثلة على ذلك أرمينيا والبرازيل والمكسيك والبرتغال. في البرازيل والمكسيك، الوكالة مسؤولة عن كل من الإحصاءات الرسمية ورسم الخرائط.

¹⁸ بالنظر إلى أن الاستقلالية من حيث الموارد فهي مستحيلة بالنسبة إلى الجهاز الاحصاء الوطني، حيث يُفضل أحياناً مصطلح شبه مستقل لوصف الحل التنظيمي المقدم في هذا القسم.

ان التواجد خارج الإدارة الرئيسية في ظل الحكومة، إما كوكالة مستقلة، أو كجزء من الإدارة الرئاسية، أو تحت البرلمان، قد يؤدي أيضاً إلى صعوبات في إنشاء شبكات منتظمة والحفاظ عليها مع تلك الأجزاء العديدة من الإدارة الرئيسية التي تستخدم بانتظام الإحصاءات الرسمية أو مقدمي البيانات. بالتالي يجب الموازنة بين هذه الصعوبة ومزايا نموذج الوكالة. بالإضافة إلى ذلك، قد يجعل أيضاً الوصول إلى البيانات الإدارية للجهاز الإحصاء الوطني أكثر صعوبة من الناحية القانونية والتنظيمية والعملية.

4.3.4 جهاز الإحصاء الوطني

باعتباره المنتج الرئيسي للإحصاءات الرسمية فإن الجهاز الإحصاء الوطني هو العمود الفقري للإحصاءات الرسمية في بلد ما. كما تعتبر الإحصاءات الرسمية العمل الأساسي لهذه المؤسسة، بالإضافة إلى المسؤوليات التالية بشكل خاص:

- (أ) ضمان استمرارية إنتاج ونشر جميع الإحصاءات تحت مسؤوليتها؛
- (ب) توفير أداء فعال للوظائف على نطاق المنظومة مثل وضع المعايير وتجميع الخطط السنوية ومتعددة السنوات وتنسيق النظام الإحصائي الوطني، بالإضافة إلى توفير الخدمات لمنتجين آخرين (مثل أخذ العينات على سبيل المثال)؛
- (ت) ضمان جودة وكفاءة عمليات الإنتاج والنشر، على أساس استخدام أفضل الأساليب والمعدات المناسبة، وإجراء البحوث لتعزيز الجودة والفعالية؛
- (ث) التطوير والحفاظ على التشبيك مع مجموعات المستخدمين المختلفة لتقييم مدى الصلة بالموضوع والحصول على المعلومات الجديدة والمتغيرة في وقت مبكر بما فيه الكفاية؛
- (ج) ضمان ثقة المستخدمين والمستجيبين ومقدمي البيانات بالنسبة للجودة المؤسسية، ونزاهة النظام الإحصائي الوطني بأكمله، وذلك من خلال المراقبة المنتظمة للامتثال للمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة. أو مبادئ مكافئة عبر النظام الإحصائي الوطني بأكمله.
- (ح) المشاركة في الأنشطة الدولية للإحصاءات الرسمية.

يختلف تقسيم العمل بين الجهاز الإحصاء الوطني والمنتجين الوطنيين الآخرين من دولة إلى أخرى. ولتجنب ازدواجية الجهود التي يبذلها مختلف منتجي النظام الإحصائي الوطني، ولا سيما فيما يتعلق بجمع البيانات، ينبغي تبادل البيانات بين منتجي الإحصاءات الرسمية التي هي جزء من نفس النظام الإحصائي الوطني، بما في ذلك البيانات الفردية للوحدات الإحصائية التي قد تخضع للسرية. علاوة على ذلك، يجب أن يحتوي القانون الإحصائي على أحكام تمكينية واضحة لتسهيل هذا التبادل الداخلي لنظام البيانات، ولكن ضمن الحدود الصارمة لمبدأ الاستخدام الحصري للأغراض الإحصائية لهذه البيانات. في الدول التي لا يعتبر فيها النظام الإحصائي الوطني مؤسساً بقوة كافية للسماح بتبادل جميع البيانات السرية بين جميع المنتجين، قد يسمح القانون الإحصائي بتبادل البيانات السرية مع معرفات الوحدات الإحصائية في اتجاه واحد فقط، من المنتجين الآخرين إلى جهاز الإحصاء الوطني، ولكن ليس بالعكس¹⁹. في مثل هذه الحالات، يوصى أيضاً بأن تكون إحدى الطرق المستخدمة بشكل متكرر في إنتاج الإحصاءات الرسمية، والمطابقة على مستوى الوحدات الإحصائية لمجموعات البيانات من مصادر مختلفة باستخدام المعرفات، وهي المسؤولية الحصرية لجهاز الإحصاء الوطني²⁰، مع ضرورة اتباع البروتوكولات الصارمة²¹.

¹⁹ ويتضمن قانون العام للإحصاءات الرسمية في المادة 23 مثل هذه القيود. كاستثناء، يمكن نقل البيانات من السجلات الإحصائية التي يديرها الجهاز الإحصاء الوطني إلى منتجين آخرين بما في ذلك المعرفات، كعينة من الوحدات الإحصائية التي سيتم الاتصال بها من أجل المسوح الإحصائية، نظراً لوجود عدد قليل نسبياً من متغيرات المحتوى المرتبطة.

²⁰ يمكن للمنتجين الآخرين على المستوى الوطني ودون الوطني الحفاظ على الكفاءة لمطابقة البيانات من فترات مختلفة من مصدر البيانات نفسه تحت مسؤوليتهم باستخدام المعرفات (المطابقة الطولية).

²¹ في الدول التي تطبق قوانين حماية البيانات السارية على الحكومة، تكون مطابقة البيانات للأغراض الإدارية قانونية، فقط عندما يتم إدراج مصادر البيانات المستخدمة والغرض والمجموعة المحدودة من المستخدمين بشكل كامل على مستوى القانون. إذا تم إجراء مطابقة البيانات حصرياً لأغراض إحصائية، مع عدم وجود مخاطر من إلحاق الضرر بالوحدات الفردية، فعادةً ما يُعتبر شرط التمكين العام في القانون الإحصائي كافياً، ولكن يجب أن يتبع التنفيذ بروتوكولات صارمة وأن يتم في مؤسسة فقط حيث الفصل المؤسسي بين الاستخدام الإحصائي والإداري لا شك فيه.

إن إحدى الوظائف النظامية المهمة للجهاز الإحصاء الوطني هو إنشاء وصيانة السجلات الإحصائية، أي قوائم المستجيبين/الوحدات الإحصائية التي تجمع بين المعرفات المباشرة وخصائص المحتوى المختارة للغاية المستهدفة ذات الصلة بالإحصاءات الرسمية. كما لا ينبغي أن يشاركون المنتجون الآخرون في الاحتفاظ بسجلات متوازية، حتى لو كان عليهم تغطية مجموعة فرعية فقط من الوحدات. وفي حال كانوا بحاجة إلى عينات من الوحدات الإحصائية لإنتاجهم، فإن الجهاز الإحصاء الوطني ملزم بتقديم مثل هذه الخدمات. تعتبر السجلات الإحصائية استثناء للممارسة القياسية حيث يجب إزالة المعرفات المباشرة من مجموعات البيانات الفردية التي تم إنشاؤها للأغراض الإحصائية في وقت مبكر من عملية الإنتاج قدر الإمكان. تستخدم السجلات الإحصائية العديد من المصادر الإدارية و الإحصائية على حد سواء للتحديث، ولذلك ستختلف عن سجلات ذات الصلة التي تدار لأغراض إدارية من قبل أقسام أخرى من الإدارة، بناءً على متطلباتها القانونية التي ليست متكافئة في المحتوى أو التغطية مع مفاهيم الإحصاءات الرسمية. بالإضافة إلى ذلك، تعد التعدادات مصدراً رئيسياً لإنشاء وإجراء تحديث شامل للسجلات الإحصائية، ولكن يجب تحديد مصادر أخرى لاستخدامها لمزيد من التحديثات المتكررة لجزء على الأقل من الوحدات الإحصائية بين التعدادات.

هناك عدد قليل من الحالات التي تجعل جهاز الإحصاء الوطني مسؤول بموجب القانون عن إدارة السجلات الإدارية، مثل معالجة البيانات الفردية للاستخدام الإداري (من قبل المنظمات الإدارية الأخرى). في بعض الأحيان، يتم خلط معالجة البيانات للاستخدامات الإحصائية والإدارية في بعض العمليات مثل إدارة السجلات المعنية للجهاز الإحصاء الوطني، وفي كلتا الحالتين يتم انتهاك مبدأ الاستخدام الإحصائي الحصري، حيث لا يمكن أن يحدث هذا النشاط داخل النظام الإحصائي الوطني. بالتالي، سيتعين على الجهاز الإحصاء الوطني المسؤول عن مثل هذه الأنشطة أن تركزها في قسم واحد والذي لن يكون، جزءاً من النظام الإحصائي الوطني، مثل بقية أجزاء الجهاز الإحصاء الوطني. كما سيكون لدى الجهاز الإحصاء الوطني في هذه الحالة نفس المشكلة المتمثلة في وجود خط حدودي أو جدار حماية داخلي موثوق به مثل المنتجين الوطنيين الآخرين داخل هياكلهم الأم. ويعتبر هذا المزيج من مخاطر السمعة المحتملة، وبالتالي لا يوصى به، حتى إذا كان قد يوفر بعض مزايا الكفاءة. وفي حالة وجود مثل هذا الترتيب، يجب إيجاد طرق للجهاز الإحصاء الوطني للإحصاءات لتحويل مسؤولية الجزء الإداري من الأنشطة إلى هيئة إدارية، وذلك للحفاظ على الوصول المنتظم إلى مصدر البيانات هذا لأغراض الإحصاءات الرسمية، خاصةً باعتبارها مصدر لتحديث السجلات الإحصائية التي يجب على الجهاز الإحصاء الوطني أن يتحمل مسؤوليتها²².

في معظم الدول، تتعلق الأنشطة الإحصائية بعمل النظام ككل، بدلاً من إنتاج ونشر الإحصاءات في مجالات موضوعية، إلى الجهاز الإحصاء الوطني التي تمثل الإحصاءات الرسمية وظيفتها الأساسية. هذا يتضمن وضع البرامج الاستراتيجية والمتعددة السنوات والتشريعات والتنسيق ووضع المعايير المهنية للنظام بأكمله، بما في ذلك وضع معايير لإدارة الجودة، ومراقبة الالتزام بالمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة. ومع ذلك، قد يؤدي هذا إلى احتمالية التضارب في مصالح الإنتاج والنشر للجهاز الإحصاء الوطني قبل أن تكون وسيطاً غير حزبي بين مختلف منتجي النظام، أو أن يكون جهاز الإحصاء الوطني ضعيفاً جداً لوضع سلطة كافية على المنتجين الآخرين للإحصاءات الرسمية من حيث الجودة واحترام المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة. لهذا السبب، لا سيما في الدول الكبيرة، حيث يتم تعيين وإيصال بعض أو كل هذه الوظائف لمنظمة منفصلة عن جهاز الإحصاء الوطني والتي ليس لها وظيفة إنتاج خاصة بها. وأقرب مثال على هذا النموذج هو الولايات المتحدة (على الرغم من أسباب أخرى طفيفة)، وتبعته كل من المملكة المتحدة وفرنسا مؤخراً.

مثل هذه الكيانات المنفصلة ذات المهام البرنامجية والمهام التنسيقية، ولكن بدون وظائف الإنتاج، هي النوع الرابع من الأعضاء الذي قد يتضمنه النظام الإحصائي الوطني، بالإضافة إلى الجهاز الإحصاء الوطني والمنتجين الوطنيين الآخرين، والمكاتب الإحصائية دون الوطنية في الدول المنظمة فيدرالياً. يجب أن يكون هذا التشعب موضحاً بشكل صريح في القانون الإحصائي.

²² بعض الأجهزة الإحصاء الوطني مسؤولة عن الحفاظ على سجلات الوحدات التي لا تحميها السرية، مثل سجلات الوحدات الإقليمية للأغراض الإدارية والإحصائية. لطالما أن وظيفة الجهاز الإحصاء الوطني هو تحديث هذا السجل بناءً على قرارات الهيئات الأخرى، وجعل هذا السجل متاحاً للمستخدمين أو حتى للجمهور، لا يوجد تضارب مع مبدأ أساسي للإحصاءات الرسمية ينشأ عن مثل هذه المهمة، على الرغم من أنه لا يمكن اعتباره نشاطاً للإحصاءات الرسمية.

ومع ذلك، قد ينظر موظفو جهاز الإحصاء الوطني إلى ان إنشاء هيئة منفصلة ، من بين مهام أخرى، لها دور مراقبة التزامهم بالمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة. على أنها خسارة لهم من حيث الاستقلال المهني وانعدام الثقة في كفاءتهم المهنية. علاوة على ذلك ان النهج الأقل تطرفاً هو تركيز هذه الأنشطة في قسم خاص داخل الجهاز الإحصاء الوطني ، وتخصيص بعض الصلاحيات لها، والتي يمكن أيضاً دمج جوهرها في القانون الإحصائي.

5.3.4 المنتجين الآخرين للإحصاءات الرسمية

يجب أن يكون المنتجون الآخرون للإحصاءات الرسمية على المستوى الوطني ودون الوطني مستقلين مهنيًا، وأن يركزوا حصرياً أو بشكل أساسي على العمل الإحصائي. ان الأنشطة الإحصائية يمكن أن تشتمل على حجم كبير من العمل الإحصائي خارج الإحصاءات الرسمية، ولكن للتأهل كمنتج داخل النظام الإحصائي الوطني، يجب أن يكون الإنتاج منتظم للإحصاءات الرسمية في مجال موضوع معين جزءاً من مسؤولياتهم. حيث يتعين على الهيئات الأساس للإدارات الإحصائية التي تعمل كمنتجين وطنيين آخرين اتخاذ التدابير اللازمة لضمان الاستقلال المهني للإدارات الإحصائية وإنشاء جدار حماية موثوق به للبيانات التي تعالجها الإدارة الإحصائية حصراً لأغراض إحصائية. قد يرغب جهاز الإحصاء الوطني في توقيع اتفاقيات ثنائية مع منتجين آخرين او هيئات ام وذلك لزيادة التزاماتهم الشخصية واتباع المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة من قبل إدارة الإحصاء فيما يتعلق بجميع أنشطة الإحصاءات الرسمية.

وينبغي إدراج المنتجون الوطنيون للإحصاءات الرسمية في البرنامج الإحصائي السنوي عندما يثبتون قدرتهم واستعدادهم للامتثال لجميع المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية ومعايير النظام الإحصائي الوطني. وقد يتم تضمينهم أيضاً في مرحلة مبكرة كجزء من الجهد المبذول لضمان امتثالهم للمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة.

ان الانتماء إلى النظام الإحصائي الوطني قد يحقق الفوائد التالية:

- (أ) تعزيز الجودة المؤسسية، ولا سيما الاستقلال المهني، لكل منتج للإحصاءات بما يتماشى مع القانون الإحصائي وتعزيز ثقافة الموظفين العامة داخل النظام الإحصائي الوطني؛
- (ب) دعم تحسينات الجودة وتطوير الإحصاءات؛
- (ت) تسهيل التبادل المهني داخل النظام الإحصائي الوطني؛
- (ث) زيادة الوعي واستخدام الأدوات والمعايير المشتركة كعنصر رئيسي في الثقافة المشتركة للإحصاءات الرسمية؛
- (ج) توفير تفويض قوي لإجراء المسوح وضمان الوصول إلى البيانات الإدارية اللازمة؛
- (ح) توفير مكانة أعلى كمنتج للإحصاءات الرسمية في الدولة مع اعطاء توصيف للمنتجات لاحقاً؛
- (خ) تمكين التبادل المنظم للبيانات الفردية للأغراض الإحصائية داخل النظام الإحصائي الوطني؛
- (د) إبقاء المنتجين على علم أفضل بأخر التطورات الدولية في مجال الإحصاء.

يحتوي القانون العام للإحصاءات الرسمية (GLOS) أيضاً على بند خاص حول تعيين بمناصب رؤساء المنتجين الوطنيين الآخرين من خلال في عملية غير سياسية مماثلة لطريقة تعيين كبير الإحصائيين. قد يكون من المرغوب فيه أن يشارك كبير الإحصائيين بدرجة معينة في عمليات التوظيف هذه. كما قد تتطلب بعض النظم الإحصائية الوطنية موافقة صريحة من كبير الإحصائيين لتعيين رؤساء المنتجين الوطنيين الآخرين.

6.3.4 نظرة عامة على الأنواع الرئيسية للنظم الإحصائية الوطنية

يمكن تصنيف تنظيم النظم الإحصائية الوطنية إلى الفئات التالية أدناه:

(أ) جهاز الإحصاء الوطني ذو وظيفة مركزي باعتباره العضو الوحيد، بما في ذلك مجلسه التنفيذي إذا تم وضعه كهيئة مستقلة خارج الإدارة الرئيسية. كما يمكن الدائرة الإحصاء بالبنك المركزي اصدار إحصاءات رسمية، لكنها لن تكون رسمياً جزءاً من

نظام يضم جميع الإحصاءات الرسمية. في الدول المنظمة اتحادياً، يعمل جهاز الإحصاء الوطني في هذه المجموعة كجهاز إحصائي وطني حقيقي وليس فقط كجهاز إحصائي فدرالي؛ حيث لا توجد مكاتب إحصائية دون الوطنية مستقلة.

(ب) جهاز الإحصاء الوطني كمنتج أساسي، يقع في معظم الحالات داخل الإدارة الوطنية، وعدد محدود من المنتجين الوطنيين الآخرين، وبدرجات مختلفة من المركزية الوظيفية، مع مسؤولية التنسيق من قبل كبير الإحصائيين. قد تكون إدارة الإحصاء في البنك المركزي جزءاً من النظام الإحصائي الوطني وفي هذه الحالة يُصرح بذلك عادةً في قانون البنك. ، لا توجد مكاتب إحصائية دون الوطنية مستقلة.

(ج) في الدول المنظمة فدرالياً، جهاز الإحصاء الوطني مع درجة عالية من المركزية الوظيفية يعمل كمكتب إحصائي فدرالي، وعدد محدود جداً من المنتجين الآخرين على المستوى الفيدرالي، ومكاتب إحصائية حكومية دون الوطنية مستقلة في معظم أو جميع الولايات بقدر ما يشاركون في إنتاج الإحصاءات الفيدرالية، حيث أن كبير الإحصائيين لديه ولاية تنسيق النظام.

ما تم ذكره آنفاً عبارة عن الأنواع الرئيسية الموجودة في الممارسة الإحصائية، ولكن هناك العديد من الاختلافات الوطنية للمجموعات الأساسية الثلاثة، في اتجاهين: إما نحو مزيد من التعقيد، أو، بسبب تشريع إحصائي قديم نسبياً، من خلال بعض العناصر المفقودة، أما بالنسبة للنوع الثاني والثالث، فمن المستحسن أن تكون إدارة الإحصاء بالبنك المركزي عضواً في النظام الإحصائي الوطني.

تواجه العديد من الدول النامية مجموعة من الصعوبات التنظيمية والمؤسسية لإنشاء نظام إحصائي وطني حقيقي، وبالإضافة إلى نقص في الموارد، غالباً ما يعانون مما يلي:

(أ) بدأت كل إدارة ووزارة في إنتاج إحصاءات بطريقة غير منسقة، وذلك بشكل أساسي لاحتياجات داخلية للمعلومات؛

(ب) يواجه المستخدمون في الوزارات صعوبات في تحديد احتياجاتهم من المعلومات؛

(ج) ليس من الواضح ما هي مصادر البيانات المخصصة للاستخدام الإحصائي الحصري؛

(د) لا توجد وحدات تنظيمية مخصصة للإحصاءات الرسمية أو تكون ضعيفة في هذه الإدارات والوزارات؛

(هـ) قد لا يتمتع الموظفون الإحصائيين في الوزارات وجهاز الإحصاء الوطني بخلفية إحصائية وتدريب كافٍ؛

(و) تواجد معايير إحصائية صالحة لجميع منتجي الإحصاءات، ولا سيما بشأن إدارة الجودة ؛

(ز) لا يتم تبادل البيانات ولا النتائج الوسيطة بين المنتجين قبل نشرها، وبالتالي من النادر استخدام تقنيات مثل تكامل البيانات أو مطابقة البيانات؛

(ح) نشر للجمهور كل حالة على حدة؛

(ج) لا يوجد أساس مفاهيمي واضح مثل المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة، فإن القوانين الإحصائية إما غير موجودة أو قديمة وغير كافية.

في مثل هذه الحالات، هناك حاجة إلى خطة لتطوير تطوير الإحصاءات الرسمية (انظر الفصل 4.4.4- البرنامج الإحصائي متعدد السنوات). يجب أن تتضمن خطة التطوير كمكون استراتيجي، إنشاء نظام إحصائي وطني، مبني على قانون إحصائي يحتوي على الأساس المفاهيمي الواضح للمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة. كما يجب أن تتضمن إطار مؤسسي لجميع المنتجين، ولا سيما الجهاز الإحصاء الوطني، قادر على تعزيز النظام وحماية المنتجين من التدخل غير المبرر في القضايا المهنية. وفي نفس الوقت توفر الخطة منظوراً طويلاً الأمد يجذب الجهات المانحة الدولية لدعم بناء جميع أنواع القدرات والمهارات اللازمة لنظام إحصائي وطني يعمل بشكل جيد. هذه هي أيضاً فرصة لزيادة المركزية الوظيفية لأنشطة

الإحصاءات الرسمية في الجهاز الإحصاء الوطني ، ولتركيز الموظفين ذوي المهارات المطلوبة في الجهاز الإحصاء الوطني ، خاصة في الدول الصغيرة.

7.3.4 تضمين جهات من خارج النظام الإحصائي الوطني

قد تكون هناك حاجة في النظام الإحصائي الوطني الى تضمين جهات التي لا تكون عادةً جزءاً من النظام وذلك لتنفيذ مهام محددة ولفترات محددة مسبقاً. في هذه الحالات، من الضروري التأكد من أن هذه الجهات قد تم دمجها بشكل مؤقتاً في النظام الإحصائي الوطني وهي ملزمة بتطبيق التشريعات الإحصائية للبلد والمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة. وهذا ينطبق بشكل خاص على متطلبات السرية المتعلقة للاستخدام الحصري للبيانات للأغراض إحصائية. تنشأ مثل هذه الشروط عادةً عندما يتم تعيين جهة خارجية، عامة أو خاصة، بموجب القانون أو يتم التعاقد معها للقيام بمهام محددة تتعلق بالإحصاءات الرسمية، بما في ذلك معالجة البيانات السرية. ومن الأمثلة على الحالة الأولى هي استخدام موظفين من البلديات المحلية في تعدادات السكان التقليدية. على سبيل المثال للحالة الثانية التي هي التعاقد مع طرف ثالث على المقابلات الهاتفية لإجراء مسح معين لشركة خاصة متخصصة، أو استخدام مركز تكنولوجيا المعلومات يعتمد إما على هيئة إدارية أو شركة خاصة.

في معظم الحالات من هذا النوع، يجب أن تكون القواعد أكثر تقييداً من مجرد احترام جميع الأحكام ذات الصلة من التشريعات الإحصائية، من خلال:

- (أ) تضمين عدد محدود فقط من الموظفين وليس وحدة تنظيمية كاملة؛
- (ب) محدودية الاستخدام المسموح به للبيانات لأغراض إحصائية على الجزء الضيق من العملية الإحصائية الواردة في القانون أو في العقد؛
- (ج) حظر أي إعادة توجيه للبيانات السرية إلى أجهزة استقبال أخرى غير تلك المنصوص عليها؛
- (خ) استبعاد أي وصول إلى هذه البيانات من قبل الأشخاص غير المخولين؛
- (د) تسليم جميع البيانات إلى المنتج المسؤول على أقصى تقدير في نهاية التفويض.

يجب أن يتم ذكر هذه الالتزامات في النص القانوني أو العقد. حيث يلتزم المنتج المدرج كمسؤول في البرنامج الإحصائي بالتأكد من احترام هذه القيود من قبل الأشخاص المعنيين، إذ يجب أن يتحمل المنتج المسؤولية المهنية الكاملة عن العملية بأكملها بغض النظر عن أي تعاقد مع طرف ثالث أو تفويض بناءً على ترتيبات هذا النوع. كما تنطبق هذه القيود أيضاً على الإدارات الإحصائية في إدارات الدولة في الدول المنظمة الفيدرالية التي لا تتأهل كأعضاء في النظام الإحصائي الوطني، إذا كانت منخرطة في إنتاج نشاط محدد للإحصاءات الرسمية الفيدرالية.

فيما يتعلق بمراكز تكنولوجيا المعلومات، من المهم من حيث مصادقية الحماية المحيطة بالنظام الإحصائي الوطني أن يتحمل الجهاز الإحصاء الوطني كمنتج رئيسي على الأقل المسؤولية الإدارية الكاملة عن تكنولوجيا المعلومات المستخدمة في إنتاج ونشر الإحصاءات الرسمية، ولا تعتمد على مركز تكنولوجيا المعلومات تحت مسؤولية جزء آخر من الإدارة الوطنية لأي معالجة تنطوي على مجموعات كاملة من البيانات السرية المحمية بموجب القانون الإحصائي²³. من ناحية أخرى، سيعتمد المنتجون الوطنيون الآخرون في معظم الحالات على تكنولوجيا المعلومات للهيئة الأم، ومن الضروري أن يتأكد المنتج المسؤول من أن الموظفين من هذه الهيئات غير الإحصائية المدرجة في عمليات الإحصاءات الرسمية ورؤسائهم على دراية بهذه الالتزامات واحترامها.

²³ ومع ذلك، يمكن تنفيذ أنشطة مثل تطوير البرامج من قبل هذه المراكز لصالح الجهاز الإحصاء الوطني.

4.4 التخطيط متعدد السنوات والسنوي وتحديد الأولويات

1.4.4 البرامج الإحصائية السنوية ومتعددة السنوات

يبدل جهاز الإحصاء الوطني وغيره من منتجي الإحصاءات الرسمية في معظم البلدان جهوداً كبيرة في التخطيط لأنشطتهم. في النظم الإحصائية الوطنية الراسخة، يتم تنسيق التخطيط داخل النظام في معظم الحالات بواسطة الجهاز الإحصائي الوطني، وتعتبر أنشطة التخطيط والخطط أو البرامج الإحصائية أدوات مهمة لتنسيق أنشطة جهاز الإحصائي الوطني و مختلف منتجي الإحصاءات الرسمية.

من المعتاد التمييز بين نوعين من الخطط الإحصائية، برامج العمل السنوية والخطط الإستراتيجية متعددة السنوات. تنتمي خطط بناء قدرات النظام الإحصاء الوطني وأجزائها الفردية إلى البرامج متعددة السنوات. وعادة ما يتم وضع برامج العمل السنوية والخطط الإستراتيجية متعددة السنوات تحت رعاية النظام الإحصاء الوطني وتحت قيادة الجهاز الإحصائي الوطني. فمن الناحية المثالية، ينبغي أن تغطي أنشطة ومخرجات جميع منتجي الإحصاءات الرسمية، أي جميع أعضاء النظام الإحصاء الوطني. الأهداف الرئيسية من البرامج الإحصائية على النحو التالي:

- (أ) تخطيط أنشطة النظام الإحصائي الوطني بطريقة منسقة لضمان التغطية الكاملة للمجالات الإحصائية وتجنب الازدواجية والتداخل .
- (ب) تحديد الأولويات للفترة التي تتوافق مع المواد الشاملة للإحصاءات الرسمية بشكل واقعي. ولتمكين اتخاذ القرارات ، يجب إدراج تقدير الموارد للأنشطة الفردية للإحصاءات الرسمية، وخاصة للأنشطة أو الإضافات الجديدة؛
- (ت) الحصول على تفويض لمجموعة الأنشطة الإحصائية المقترحة من الهيئة التي يتبعها كبير الإحصائيين، أي الحكومة في معظم الحالات، أو في بعض الدول المجلس التنفيذي. حيث تقوم البرامج بإضفاء الشرعية على الأولويات المقترحة ودعمها سياسياً، وجمع البيانات الضرورية من المجبيين مع مراعاة عبء الاستجابة، بالإضافة إلى نقل مجموعات البيانات ذات الأصل الإداري من خارج النظام الإحصائي الوطني إلى منتج للإحصاءات الرسمية؛ في بعض البلدان، لا يلزم الحصول على موافقة الحكومة أو إضفاء الشرعية.
- (ث) تخصيص المسؤولية المهنية لمجموعة معينة من أنشطة الإحصاءات الرسمية إلى المنتجين الوطنيين الفرديين داخل النظام الإحصائي الوطني.
- (ج) تحديد مدى مساهمة الدولة في عملية إنتاج أنشطة مختارة للإحصاءات الرسمية على المستوى الوطني في الدول المنظمة فدرالية؛
- (ح) تحديد المعايير التي سيتم على أساسها تقييم أداء النظام الإحصائي ولكل منتج .
- (خ) العمل كإطار متماسك لالتماس المساعدة الخارجية في حالة الدول النامية.
- (د) تحديد خطة إستراتيجية لبناء القدرات في البلدان النامية والبلدان التي تعاني من أوجه قصور كبيرة في نظامها الإحصائي،

يجب أن تحدد البرامج الإحصائية الموارد اللازمة للأنشطة الإحصائية المخطط لها، مع إظهار التكلفة الإجمالية للأنشطة الإحصائية لكل منتج وطني على الأقل، وعلى الأقل بالنسبة إلى الجهاز الإحصاء الوطني ، لمجموعات معينة من الأنشطة الإحصائية، على سبيل المثال حسب مجال الموضوع. يتيح ذلك للحكومة (أو الهيئة التي تتبنى البرنامج إن وجدت) تقييم البرنامج بشكل أفضل واتخاذ قرارات مستنيرة بشأنه. إذ يجب على كبير الإحصائيين التأكد من أنه إذا تم اعتماد البرنامج بالكامل، فيمكن تنفيذه من وجهة نظر الموارد والإدارة.

يعتبر اعتماد البرنامج الإحصائي خطوة مهمة ولكن لا يضمن بأن السلطات المختصة ستوفر الموارد اللازمة في عملية الميزانية السنوية للحكومة المركزية. لن تظهر ميزانية الحكومة المركزية تخصيص الأموال للنظام الإحصائي ككل ولكن لكل من المؤسسات المشاركة في إنتاج الإحصاءات الرسمية. لذلك، لا يمكن تحويل الأموال من منتج وطني إلى آخر بمجرد تحديد

الميزانيات²⁴ قد تكون هناك استثناءات لذلك في ظروف خاصة للغاية، كما هو الحال في حالات نقل المهام بين المؤسسات في المشاريع المشتركة الكبيرة جداً، على سبيل المثال التعدادات).

من المسؤوليات المهمة على مستوى النظام، يجب إعداد البرامج الإحصائية بواسطة الجهاز الإحصائي الوطني مع مدخلات من المنتجين الوطنيين الآخرين للإحصاءات الرسمية. ويجب على كبير الإحصائيين، بصفته قائداً ومنسقاً للنظام الإحصائي الوطني، تحديد العملية التي تقوم من خلالها الأجزاء المختلفة في الجهاز الإحصائي الوطني والمنتجين الوطنيين الآخرين بإعداد وتقديم مدخلاتهم إلى الإدارة ذات الصلة في الجهاز الإحصائي الوطني أو إلى الهيئة المستقلة المسؤولة عن التنسيق داخل النظام الإحصائي الوطني في البلدان التي توجد فيها مثل هذه الهيئة. في هذه المرحلة، يجب تقييم جميع المقترحات الخاصة بتضمين الأنشطة في البرامج الإحصائية من حيث ملاءمتها وتحديد أولويات البرامج.

كما أنه من أجل تقييم المقترحات، يجب أن يكون لدى جهاز الإحصاء الوطني نظرة عامة جيدة على احتياجات المستخدمين (انظر الفصل 3.5.4 - التفاعل مع مجموعات المستخدمين خارج المجلس الاستشاري الإحصائي - جمع الاحتياجات من المعلومات)، والحفاظ على نظرة عامة كاملة على الإحصاءات الرسمية الحالية ومصادر البيانات (المسوح ومصادر البيانات الإدارية أو غيرها من البيانات) المستخدمة في عمليات الإنتاج. يجب أن يكون على دراية بالعلاقات المتعددة بين مصادر البيانات والمخرجات المختلفة، ليس فقط ضمن مجالات مسؤولية جهاز الإحصاء الوطني، ولكن أيضاً لتلك التي يكون المنتجون الآخرون مسؤولين عنها. وهذا يعني أنه يتعين على جهاز الإحصاء الوطني بناء بعض الدراية المفاهيمية والمنهجية في المجالات التي تُسند فيها المسؤولية الرئيسية إلى المنتجين الآخرين.

لا يقتصر التقييم الشامل للمقترحات على تلك الأنشطة الجديدة أو التي تم اقتراح تعديلات مهمة عليها. إذ يستلزم إعداد البرامج الإحصائية نظرة ناقدة على المنتجات الحالية، والبحث عن مكاسب الكفاءة المحتملة، والتحسينات المنهجية، وطرق جعلها متوافقة مع المعايير الدولية المطورة حديثاً، وضمان تطوير الإحصاءات للاستجابة للاحتياجات الجديدة من المعلومات بالإضافة إلى تحسين تلك الإحصاءات التي لا تستوفي حتى الآن مبادئ الإحصاءات الرسمية. كما يمكن لكبير الإحصائيين أن يقوم بطلب التغييرات وتحديد ما إذا كان ينبغي إدراج الأنشطة المقترحة في البرنامج كإحصاءات رسمية.

فيما يتعلق باستخدام مصادر البيانات الإدارية الجديدة للإحصاءات الرسمية، أو بتغييرات مهمة في استخدامها، فيوصي بإشراك المالك الإداري للبيانات في هذه المناقشات، بغض النظر عما إذا كانت الهيئة الإدارية لديها قسم إحصائي يشكل جزءاً من النظام الإحصائي أم لا. وفي بعض الأحيان، يكون من السهل تطبيق التعديلات مثل استخدام تصنيف الأنشطة الاقتصادية قبل استيراد مجموعة البيانات بواسطة النظام الإحصائي. وفي مثل هذه الحالات، فإن كبير الإحصائيين لديه مهمة ذات أهمية تكمن في تشجيع الهيئة المالكة للبيانات الإدارية على تعديل عملياتها وفقاً لذلك وعرض المساعدة في التنفيذ من خلال المشورة والخبرة من قبل موظفي جهاز الإحصاء الوطني.

في بعض البلدان، يلزم القانون الإحصائي مالك البيانات الإدارية بالامتثال للطلبات الواردة من جهاز الإحصاء الوطني أو كبير الإحصائيين لجعل السجلات الإدارية مناسبة للأغراض الإحصائية قدر الإمكان. وعلى رغم أن هذا قد لا يكون ممكناً أو مستحيلاً، لكن المناقشات بين كبير الإحصائيين والسلطة الإدارية يجب أن تكون مفيدة دائماً وقد تؤدي إلى تعاون أوثق أكثر من قبل. وقد أدت هذه المناقشات في بعض البلدان إلى إبرام اتفاقيات رسمية أو مذكرات تفاهم بشأن استخدام البيانات الإدارية. قد تتضمن مذكرات التفاهم هذه بعد ذلك مواصفات البيانات الإدارية بالإضافة إلى أحكام بشأن تواتر وطريقة تسليم البيانات أو وصول جهاز الإحصاء الوطني للبيانات. [الإرشادات حول تحديث التشريعات الإحصائية](#) (اللجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا لعام 2018)، حيث توصي بإدراج حكم في القانون الإحصائي يلتزم بموجبه مقدمو البيانات الإدارية، عند التخطيط لجمع البيانات الجديدة أو التفتيحات في مجموعات البيانات

²⁴ إذا كان على مستوى الولاية أن يساهم في أنشطة مختارة في البرنامج الوطني، فالأمر متروك لعملية الميزانية لكل ولاية لتنظيم الموارد اللازمة. سيشمل البرنامج الفيدرالي تقديرات الموارد فقط إذا تم تعويض الولايات مقابل أجزاء أو إجمالي مساهمتها من الميزانية الفيدرالية، ولكن نادراً ما يكون هذا هو الحال في الممارسة العملية ويجب أن يتم توقعه بشكل صريح في التشريع الإحصائي على المستوى الفيدرالي.

الحالية، بما في ذلك المعالجة، بطريقة قد تؤثر بشكل كبير على البيانات المقدمة للإحصاءات الرسمية، بالتشاور مع الجهاز الإحصاء الوطني قبل اتخاذ القرار.

2.4.4 أنواع البرامج الإحصائية

تختلف البرامج الإحصائية الوطنية والفيدرالية للدول من حيث التغطية، والفترة المشمولة، والتركيز. القانون العام للإحصاءات الرسمية (GLOS) باستخدام كل من البرامج المتعددة السنوات والسنوية. ترد الاقتراحات الخاصة بمحتواها في الفصلين 3.4.4-محتوى البرنامج الإحصائي السنوي " و 4.4.4 - البرنامج الإحصائي متعدد السنوات".

هناك عدة خيارات مفتوحة لتحديد مدى تغطية البرنامج الإحصائي. تتم هنا مناقشة الاحتمالات الأربعة التالية المتعلقة بالبرامج الوطنية أو الفيدرالية:

- (أ) يغطي البرنامج الإحصائي الأنشطة الإحصائية تحت مسؤولية جهاز الإحصاء الوطني؛
- (ب) يغطي البرنامج جميع أنشطة التي تتعلق بالأنشطة الإحصائية الرسمية التي يقوم بها المنتجون الوطنيون؛
- (ت) يشمل البرنامج جميع الأنشطة الإحصائية، سواء كانت إحصائيات رسمية أو خدمات إحصائية، من قبل منتجي النظام الإحصائي الوطني على المستوى الوطني؛
- (ث) يشمل البرنامج جميع أنشطة جمع البيانات الحكومية للأغراض الإحصائية أو الإدارية أو المجمعة، بالإضافة إلى المعالجة اللاحقة لجميع أنواع المعلومات الإحصائية ونشرها إن أمكن، سواء كانت إحصاءات رسمية أو إحصاءات أخرى.

من وجهة النظر المفاهيمية، سيكون الخيار الثاني هو الأفضل، لأنه يتطابق بشكل أفضل مع تعريف الإحصاءات الرسمية. ومع ذلك، فقد يكون من الصعب بالنسبة للمنتجين الوطنيين بخلاف جهاز الإحصاء الوطني تقسيم التكلفة الإجمالية للإدارة الإحصائية بين الإحصاءات الرسمية والأنشطة الإحصائية الأخرى. من وجهة النظر هذه، فإن معظم البرامج، بحكم الواقع، تشمل جميع الأنشطة الإحصائية لتلك الوحدات التنظيمية التي هي منتج وطني، في أنها تتبع الخيار الثالث أعلاه. الخيار الأول صالح في الدول التي لا يوجد فيها سوى منتج واحد معترف به رسمياً للإحصاءات الرسمية، وهو الجهاز الإحصاء الوطني. في كلتا الحالتين، يشمل البرنامج في معظم الدول أنشطة الإحصاءات الرسمية، وأنشطة إحصائية أخرى، لجعل مجموع الأنشطة المشمولة أقرب ما يمكن بما يتماشى مع ميزانيات المنتجين الوطنيين. في بعض الدول، يغطي البرنامج متعدد السنوات فقط جميع المنتجين الوطنيين، بينما يقتصر البرنامج السنوي على جهاز الإحصاء الوطني.

ومع ذلك، من المهم أن يعين البرنامج في الخيارين الأول والثالث أعلاه النواتج أو الأنشطة المقترحة إما إحصاءات رسمية أو أنشطة إحصائية إضافية خارج الإحصاءات الرسمية، مع العلم أنه في حالة ضرورة تقليص البرنامج المقترح بسبب عدم كفاية الموارد، ستعطى الأولوية لأنشطة الإحصاءات الرسمية على بقية الأنشطة. من المهم أيضاً ألا تحتوي البرامج الإحصائية على أي أنشطة لجمع البيانات أو معالجتها لأغراض إدارية في الحالات التي لم يتم فيها الفصل الواضح للمهام الإحصائية والإدارية بشكل كامل. من ناحية أخرى، فإنه عند الاقتضاء، يجب أن تتضمن البرامج على الأنشطة الإحصائية التي يقوم بها منتج وطني ولكن بتمويل من خارج ميزانية المنتج المسؤول (على سبيل المثال من قبل الجهات المانحة الدولية).

عندما تكون المكاتب الإحصائية دون الوطنية أعضاء في النظام الإحصائي الوطني، يتم ذكر مساهمتها كجزء من النشاط الوطني أو الفيدرالي تحت مسؤولية جهاز الإحصاء الوطني أو منتج وطني آخر. إذ لا يتم تضمين الأنشطة الإحصائية التي تخطط المكاتب الإحصائية دون الوطنية لتنفيذها بناءً على تشريعاتها الخاصة على مستوى الولاية في البرامج الوطنية. ومع ذلك، فمن المستحسن أن يكون لكل مكتب إحصائي دون وطني خطة لأنشطته الإحصائية.

يستخدم الخيار الرابع المذكور أعلاه في الدول التي يغطي فيها مفهوم الإحصاءات الرسمية جميع عمليات جمع البيانات الحكومية دون تمييز بين الأغراض الإدارية والإحصائية، كما كان الحال في الاقتصادات المخططة مركزياً وفي بعض الدول النامية. لا يوصى به كممارسة جيدة، وبالتالي لن تتم مناقشته بشكل أكثر تفصيلاً هنا.

يمكن أن يكون تركيز البرنامج على جانب واحد أو مجموعة من الجوانب التالية:

- (أ) الأنشطة الإحصائية (كلاهما الاستراتيجية / الجديدة وغيرها)؛
- (ب) بيانات المدخلات (المسوح الإحصائية ومصادر البيانات الإدارية أو مصادر البيانات الأخرى)؛
- (ت) المخرجات (المؤشرات الرئيسية والتفاصيل الرئيسية، ولا سيما أصغر المستويات دون الوطنية التي يجب أن تسفر عن نتائج)؛

ث) التطورات الإستراتيجية وبناء القدرات.

في معظم الحالات، ستكون البرامج عبارة عن مجموعة مختارة ومزيج من الخيارات المذكورة أعلاه، لارضاء اصحاب المصلحة الى حد ما.

3.4.4 محتوى البرنامج الإحصائي السنوي

البرنامج السنوي، المشار إليه أيضاً ببرنامج العمل، وهو عبارة عن خطة تشغيلية ويفضل أن يكون لكل النظام الإحصائي الوطني بأكمله، أو بشكل منفصل لكل منتج على المستوى الوطني، ولا سيما الأجهزة الإحصائية الوطنية. حيث يقترح أن يكون بشكل الدوري السنوي لتوفير الأساس لدورة الميزانية القياسية، وتشكيل عملية إعداد سنوية مستقرة. ومع ذلك، ستفضل الدول التي لديها دورة ميزانية لفترة سنتين في الإدارة برنامجاً إحصائياً لفترة السنتين. وعليه يجب أن يتناسب البرنامج السنوي (أو كل سنتين) مع الإطار الأطول أجلاً للبرنامج متعدد السنوات ويبرز الإضافات المحتملة لهذا الإطار التي لم تكن متوقعة في بداية البرنامج المتعدد السنوات.

بشكل عام، يغطي البرنامج الإحصائي السنوي جميع المدخلات والمخرجات والأنشطة الرئيسية في النظام الإحصائي الوطني: سيتم إصدار الإحصاءات الرسمية؛ مصادر البيانات، مثل المسوح الإحصائية والبيانات الإدارية وأي مجموعات بيانات أخرى؛ أنشطة التنمية السنوية. كما سيوفر البرنامج الإحصائي السنوي قائمة بمنتجي الإحصاءات الرسمية الذين يتحملون مسؤوليات المدخلات والمخرجات والأنشطة ذات الصلة. بالنسبة للعديد من الأنشطة، فمن المرجح ألا تتغير المخرجات فيما يتعلق بالبرنامج السنوي السابق، حتى إذا تغيرت بعض المدخلات أو طرق المعالجة. ومن وجهة نظر المستخدم، فمن المهم تسليط الضوء على التغييرات الهامة في النتائج مقارنة بالفترة السابقة، بما في ذلك تلك التي تؤثر على السلاسل الزمنية الحالية.

يهتم المستخدمون (باستثناء احتمالية مستخدمين معادين) بالإخراج، خاصة في السلسلة الجديدة (أو إيقاف أو تقليص الإحصاءات الحالية)، وأقل في طريقة إنتاجهم. من وجهة نظرهم، الأمر متروك للنظام الإحصائي لتجميع احتياجات مماثلة من مستخدمين مختلفين في مجموعة من الأنشطة التشغيلية، إذ أن كل واحد منهم يغطي بشكل فعال معظم احتياجات المعلومات من مختلف مجموعات المستخدمين في مجال موضوع معين، إن مصطلح "على نحو فعال" لتحقيق أقصى استفادة من البيانات الموجودة فعلياً، ليس فقط في النظام الإحصائي الوطني، ولكن أيضاً في الإدارة بشكل عام، وتقليل جمع البيانات الإضافية للإحصاءات الرسمية من خلال الاستقصاءات الإحصائية مع إيلاء الاعتبار الواجب لعبء الاستجابة، وذلك لتقييم الآثار المترتبة على الموارد، حيث يجب أن تقدم البرامج الأنشطة، وخاصة أنشطة جمع البيانات، في مجموعة مناسبة يمكن تحديد التكلفة لها. أما في حال كان أحد الأغراض من ذلك هو توفير شرعية كافية لجمع البيانات من المستجيبين أو الوصول إلى مجموعات البيانات من الهيئات الإدارية خارج النظام الإحصائي، فيجب ذكر مصادر البيانات بشكل صريح.

يجب أن يشمل البرنامج السنوي جميع الأنشطة الإحصائية والمسوح التي يجريها جهاز الإحصاء الوطني والمنتجين الوطنيين الآخرين بغض النظر عن مصدر التمويل، سواء كان ذلك ميزانيات المنتجين، أو ميزانيات الهيئات الحكومية الأخرى، أو التمويل الخارجي، إما من مصادر وطنية أو دولية. بحيث يجب فصل أي إحصاءات لا تعتبر حتى الآن إحصاءات رسمية قد تكون قيد التطوير بشكل واضح عن الإحصاءات الرسمية.

البرنامج الإحصائي السنوي ويضفي الشرعية في العديد من البلدان، على جمع البيانات من المستجيبين اللازمة لمخرجات البرنامج، والتي لم يتم جمعها بالفعل في مكان آخر، على سبيل المثال من خلال الأنشطة الإدارية. كما تعلن المسوح الطوعية أو الإلزامية. في البلدان الفيدرالية، فإنه يشير أيضاً إلى الأنشطة التي يجب تشارك فيها الهيئات دون الوطنية؛ أو تتولى أجزاء معينة من عملية الإنتاج وخاصة المجموعة. ينبغي إدراج معلومات عن تكاليف الأفراد ومجموعات أنشطة جمع البيانات، وتقدير لعبء الاستجابة كما يمكن أن يستند هذا الأخير إلى العدد التقريبي ونوع المستجيبين وتقييم متوسط الوقت اللازم لملىء كل استبيان أو الرد عليه.

يتم تحديد نقل البيانات الإدارية إلى المنتج في البرنامج الإحصائي السنوي إذا لزم الأمر، لضمان الوصول السلس إلى البيانات الإدارية واستخدامها في إنتاج الإحصاءات الرسمية. حيث يمكن تحديد تفاصيل الإرسال لاحقاً من خلال مذكرات تقاهم ثنائية بين مزود البيانات الإدارية والمنتج المسؤول.

4.4.4 البرنامج الإحصائي متعدد السنوات

في بعض البلدان، يتم وضع برنامج إحصائي متعدد السنوات في نفس الوقت مع برنامج العمل السنوي. ولا ينبغي الخلط بين خطط الأنشطة متعددة السنوات هذه، والتي يطلق عليها أحياناً خطط إستراتيجية، وبين برامج بناء القدرات الرئيسية كما يتم تطبيقها بشكل متكرر في البلدان النامية وتتم مناقشتها هنا أدناه.

الغرض من البرنامج متعدد السنوات هو تحديد الخطط متوسطة الأجل للأنشطة الإحصائية، ولا سيما تطوير الإحصاءات حول المواضيع الجديدة والتغيرات في تكوين الخدمات والمخرجات الإحصائية، بما يعكس التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والتغيرات في سياسات الحكومة. ومن ثم، فإن خطط الأنشطة متعددة السنوات قد تعكس أو تحدد أهدافاً محددة للأنشطة على المدى المتوسط وكذلك تشير إلى الاستراتيجيات الرئيسية للوصول إلى الأهداف. ويتمثل أحد الأغراض الرئيسية للبرنامج متعدد السنوات في ضمان التوازن بين الاستقرار في الإنتاج من ناحية والتغيرات الناجمة عن سلسلة جديدة أو التخفيضات المهمة في الإنتاج من ناحية أخرى. هذا مهم من منظور المستخدم لأنه يوفر ضماناً على استمرارية السلسلة الحالية وأنه في نفس الوقت، يتم الأخذ بنظر الاعتبار بعض الاحتياجات للمعلومات الجديدة. وهذا مهم أيضاً من وجهة نظر الإدارة لتجنب إجراء الكثير من التغيرات المترامنة وأن المشاريع الجديدة لا تنطوي على خطر التأخير المتبادل وأوجه الضعف الأخرى.

تمتد عادة خطط النشاط متعددة السنوات من ثلاث إلى خمس سنوات. وفي بعض البلدان، يتم وضع الخطط السنوية أيضاً في مثل هذه الفواصل الزمنية. وهناك ممارسة أخرى وأفضل هي الحفاظ على الخطط متعددة السنوات كخطط تدور وتجدد كل عام بالتزامن مع عملية التخطيط السنوية أو كجزء لا يتجزأ منها.

برامج بناء القدرات هي أنواع محددة من البرامج الإحصائية متعددة السنوات. وتشير هذه إلى خطط التحسينات الرئيسية في القدرات الإحصائية للنظام الإحصائي الوطني كما يتم إجراؤها بشكل أساسي في البلدان النامية. وعادة ما يتم دعم مثل هذه الخطط من قبل شركاء التنمية الدوليين، مثل الوكالات الدولية أو البلدان الفردية. كما يتم تقسيمها في كثير من الأحيان إلى خطط استراتيجية وخطط تنفيذ، وتستخدم الخطط الاستراتيجية لتحديد أوجه القصور الرئيسية واحتياجات النظام الإحصائي ووضع استراتيجيات لبناء القدرات لتحسين النظام وخدمات منتجي الإحصاءات الرسمية. تسعى خطط التنفيذ إلى توضيح كيف ومتى يمكن تنفيذ إجراءات بناء القدرات وكيفية تمويلها.

ومن الأمثلة الرئيسية للخطط الاستراتيجية للدول النامية هي الإستراتيجيات الوطنية لتطوير الإحصاء (NSDS). وقد تم تطويرها بالتعاون من قبل الأوساط الإحصائية والإنمائية الدولية ودعت إليها باعتبارها خطوات أولى حاسمة في بناء القدرات في مجال الإحصاءات الرسمية. أصبحت الإستراتيجيات الوطنية لتطوير الإحصاء (تسمى أيضاً خطط رئيسية أو شيء مشابه في بعض البلدان) تتضمن تحليلاً للوضع الحالي، وتحديد الأهداف والأولويات، ومناقشة واختيار الاستراتيجيات. غالباً ما يتم تضمين خطط أو سيناريوهات التنفيذ للإشارة إلى توقيت الخطوات الرئيسية والأنشطة الرئيسية، ولكن من الشائع أن يتم تطوير تلك الخطط لاحقاً بالتفصيل بالتعاون مع شريك التنمية المعني. كانت الشراكة في مجال الإحصاء من أجل التنمية في القرن الحادي والعشرين (PARIS21) هي المروج الرئيسي في الإستراتيجيات الوطنية لتطوير الإحصاء، حيث تعمل بالتعاون الوثيق مع البنك الدولي والعديد من المؤسسات والبلدان الأخرى المشاركة في العمل وتمويل الإستراتيجيات الوطنية لتطوير الإحصاء والخطط المماثلة.

تركز الاستراتيجية الوطنية لتطوير الإحصاءات، على التحديات طويلة المدى والتطوير الاستراتيجي للنظام الإحصائي الوطني العام، الأمر الذي يشمل الجوانب التالية:

- (أ) توفر استراتيجية وأولويات لتطوير الإحصاءات عبر النظام الإحصائي الوطني. وهذا مهم بشكل خاص للبلدان التي تعاني من أوجه قصور كبيرة في هيكلها القانوني والمؤسسي، أو في قدرتها على إنتاج إحصاءات رئيسية وفقاً للمعايير الدولية.
- (ب) أن يقوم بتناول القضايا المحددة للتحسين، ولا سيما تلك التي تعالج القضايا الأفقية أو النظامية.
- (ت) تحليل التغيرات في احتياجات العديد من مجموعات المستخدمين المختلفة والتغيرات في السياق الذي يتم فيه إنتاج الإحصاءات.
- (ث) أن يتم قياس احتياجات التنمية مقابل توقعات واقعية للموارد المتاحة.

يوصي القانون العام للإحصاءات الرسمية (GLOS) بأن تتوافق الاستراتيجية الوطنية لتطوير الإحصاءات أو الخطط الرئيسية مع أي برامج أو خطط تنمية وطنية رئيسية. يعد الجزء المتعلق بالتطوير الاستراتيجي طويل المدى للنظام الإحصائي الوطني ودعمه الواضح من هيئة سياسية أمراً حيوياً للمنتجين، وخاصة بالنسبة إلى جهاز الإحصاء الوطني، بحيث يكون لديهم الشرعية لبدء استخدام الموارد لمثل هذه الأنشطة. وفي هذا السياق، تقدم الإستراتيجيات الوطنية لتطوير الإحصاءات، التي طورته شراكة باريس 21، إرشادات مهمة تم استخدامها من قبل العديد من الدول النامية.

وفي إطار تحضير البرنامج، على أجهزة الإحصاء الوطنية التأكد من إعطاء مساحة كافية للأنشطة المهمة التي قد لا يكون عليها الطلب بشكل صريح من مجموعة المستخدمين داخل البلد، مثل:

- (أ) المعلومات التي يحتاجها الجمهور بشكل عام في مجتمع ديمقراطي؛

- (ب) توقع الاحتياجات المستقبلية، لا سيما فيما يتعلق بتنفيذ المعايير الدولية المستقبلية للإحصاءات الرسمية؛
- (ت) الاحتياجات من المعلومات المستمدة من خطط التنمية الوطنية حيثما وجدت؛
- (ث) الأنشطة النظامية للنظام الإحصائي الوطني ككل، مثل السجلات الإحصائية أو أنشطة التدريب للموظفين؛
- (ج) الاحتياجات المعلوماتية القادمة للمنظمات الدولية التي تكون الدولة عضواً فيها؛
- (ح) تجديد أو تحديث رئيسي لأنظمة تكنولوجيا المعلومات الرئيسية والبنية التحتية الأخرى؛
- (خ) المشاركة النشطة في الأنشطة الدولية للإحصاءات الرسمية التي لها آثار كبيرة على الموارد، مثل برنامج المقارنات الدولية أو بناء القدرات في الدول الأخرى.

5.4.4 سلطة اتخاذ القرارات بشأن البرامج

تقع سلطة اعتماد البرنامج الإحصائي في معظم الحالات على عاتق الحكومة أو مجلسها التنفيذي، إذا كان الجهاز الإحصاء الوطني للإحصاءات هيئة مستقلة. ومع ذلك، في بعض البلدان، لا يلزم اعتماد رسمي للبرنامج الإحصائي وفي هذه الحالة يقوم جهاز الإحصاء الوطني بنشره. في حالة تبني الحكومة لذلك، وهي أن يكون هيئة خارج النظام الإحصائي الوطني، ولكن يجب الحرص على عدم امتداد هذا القرار إلى القضايا التي يغطيها الاستقلال المهني. لذلك، يجب على الحكومة ألا تعلق ولا تغير الطريقة التي سيتم بها تطوير وإنتاج الإحصاءات، بما في ذلك اختيار مصادر البيانات والمفاهيم والتعاريف والأساليب والتصنيفات التي سيتم استخدامها، وكيفية توقيت ومحتوى جميع الأشكال التي سيتم نشرها. ومع ذلك، قد تحدد الحكومة الأولويات لاستخدام الموارد المحدودة وتطلب تطوير إحصاءات جديدة أو تقليل عبء الاستجابة لأنشطة محددة. كما تتوقع بعض الدول حضور كبير الإحصائيين في اجتماع الحكومة عند مناقشة البرامج الإحصائية؛ إذا لم يكن الأمر كذلك، فيجب أن يكون الوزير، الذي يقوم كبير الإحصائيين بتقديم التقارير له، هو المتحدث الرسمي.

بالنسبة لأنشطة هيئات الدولة المستقلة مثل البنك المركزي التي تغطيها البرامج الإحصائية، لا يحق للحكومة تغيير أي عناصر يتفق عليها كبير الإحصائيين مع البنك المركزي. إذ تظهر مثل هذه الأنشطة في البرنامج لأغراض الاعلام وليست لاتخاذ قرار من قبل الحكومة.

يعد إعداد البرامج الإحصائية عملية داخل النظام الإحصائي بحيث تتضمن اتصالات مع مستخدمين فرديين أو مجموعات من مستخدمين (انظر الفصل 3.5.4-التفاعل مع مجموعات المستخدمين خارج المجلس الاستشاري الإحصائي - جمع الاحتياجات من المعلومات)، ادركت العديد من الدول الحاجة لأن تتم مراجعة مسودة البرنامج من قبل هيئة رفيعة المستوى حيث يتم تمثيل جميع مجموعات المستخدمين المهمة، قبل تقديمها إلى الحكومة لاعتمادها، وذلك من أجل التحقق مما إذا كان التوازن العام للبرنامج يجد الدعم عبر مجموعات المستخدمين المختلفة. وهذه إحدى وظائف هيئة استشارية خاصة بالنظام الإحصائي الوطني واردة في نظام القانون العام للإحصاءات الرسمية وفي الإرشادات حول تحديث التشريعات الإحصائية 2018 ويسمى المجلس الاستشاري الإحصائي، فيما يلي SAC (انظر الفصل 1.5.4- المجلس الاستشاري الإحصائي للمزيد من التفاصيل-). يدي المجلس الاستشاري الإحصائي رأياً حول مسودة البرنامج المضمنة في الطلب المقدم حتى يتم تبنيه من قبل الحكومة.

في حال الهيئة للجهاز الإحصاء الوطني، تجري هذه المناقشة في المجلس التنفيذي قبل اتخاذ قرار بشأن التبنّي، وكجزء من النظام الإحصائي الوطني، يجوز للمجلس التنفيذي أن يطلب إجراء تغييرات على المسودة من جميع النواحي في حدود التشريعات الإحصائية.

في ضوء مبدأ الشفافية، يجب إعلان البرامج المعتمدة ورأي المجلس الإحصائي الاستشاري. كما يتم نشر مسودة البرنامج الإحصائي على موقع الجهاز الإحصائي الوطني على الإنترنت أثناء إعداده في بعض البلدان. يتم ذلك لإبلاغ المستخدمين وأصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين بالمحتوى المخطط للبرنامج ومنحهم الفرصة للتعليق على مسودات الخطط واقتراح التغييرات.

تذهب بعض الدول التي تتبنى فيها الحكومة برامج إحصائية إلى اعتمادها في شكل قوانين قانونية ذات مستوى أدنى. ومع ذلك، يعمل هذا الأمر على التقليل من مرونة التنفيذ في حالة التطورات غير المتوقعة. أما في الدول التي تتطلب فيها عناصر معينة من البرنامج الإحصائي مثل التعدادات أو المسوح الإحصائية التزام الاستجابة يتطلب أساساً قانونياً صريحاً، يجب تجميع هذه الأجزاء في نص قانوني يمكن للحكومة اعتماده بشكل منفصل²⁵، وفي حال تكرار النشاط بشكل دوري لفترة حتى نهاية البرنامج متعدد السنوات. ومع ذلك، لا ينبغي أن تكون هذه الإجراءات القانونية مفصلة للغاية من أجل السماح للمنتج المسؤول بالتصحيح

²⁵ بالنسبة للتعدادات، تتطلب العديد من الدول قانوناً يعتمد البرلمان بدلاً من قانون حكومي. هذا المستوى من التشريع ضروري على أي حال إذا لم يكن التعداد إحصائياً بحتاً، ولكنه يستخدم أيضاً لتحديث السجلات الإدارية، وهو استخدام لا يمكن أن يستخدمه القانون الإحصائي كأساس قانوني.

اللازم وفقاً للمعايير المهنية وإدماج التحسينات التدريجية في المنهجية دون الحاجة إلى تغيير الإجراء القانوني. في الدول التي يكون فيها جهاز الإحصاء الوطني هيئة مستقلة مع مجلس تنفيذي، فإن إجراء تحويل أجزاء من البرامج الإحصائية إلى نصوص قانونية، إذا لزم الأمر، سيكون مشابهاً، ولكن قد يتطلب مزيداً من الوقت بسبب الهيئات المنفصلة التي تعتمد إحصائياً البرامج والإجراءات القانونية ذات المستوى الأدنى.

6.4.4 المتابعة والإبلاغ

بمجرد اعتماد البرنامج وتعيين المسؤوليات، يجب أن تكون هناك آليات رصد يمكن من خلالها لكبير الإحصائيين الحصول على معلومات حول التقدم المحرز في التنفيذ، ليس فقط لأنشطة الجهاز الإحصاء الوطني، ولكن لجميع أنشطة الإحصاءات الرسمية. حيث يوصى بتضمين هذه الوظيفة كجزء من عمليات إدارة الجودة (انظر الفصل 7 - إدارة الجودة) التي يستخدمها منتجو الإحصاءات الرسمية، ولا سيما جهاز الإحصاء الوطني. ومن المهم أن يقوم جهاز الإحصاء الوطني بتتبع درجة تنفيذ جميع الأنشطة في البرنامج، كما يقع على عاتق الجهاز إبلاغ المستخدمين الرئيسيين عن التأخيرات، ويجب أيضاً إرسال التغييرات في الوقت المناسب إلى ممثلي المستجيبين، خاصة في حالة الشراكات.

وكنتيجة طبيعية للاستقلالية المهنية و المساواة أمام الحكومة والمستخدمين والجمهور بشكل عام حول ما أنتجه النظام الإحصائي الوطني بموارد معينة يعد أمراً ضرورياً، كما تعتبر البرامج المعتمدة هي المعيار الذي يمكن على أساسه تقييم الأداء. ولذلك، تطلب معظم الدول التي لديها برامج إحصائية من خلال القانون الإحصائي الذي يعده كبير الإحصائيين في نهاية الفترة التي يغطيها البرنامج، تقريراً يقيم مدى التنفيذ. يتم مراجعته من قبل المجلس الاستشاري الإحصائي أو المجلس التنفيذي. ويجب نشر التقرير مع رأي المجلس الاستشاري الإحصائي أو المجلس التنفيذي لأستيفاء مبدأ الشفافية. كما قد تطلب بعض الدول عرض هذه التقارير رسمياً على الحكومة.

5.4 إشراك المستخدمين في النظام الإحصائي الوطني

1.5.4 المجلس الاستشاري الإحصائي

في العديد من البلدان، ينص القانون الإحصائي على أن هيئة استشارية رفيعة المستوى تساعد الجهاز الإحصائي الوطني أو النظام الإحصائي الوطني، المشار إليها في القانون العام للأحصاءات الرسمية على أنها المجلس الاستشاري الإحصائي (SAC). يمثل دور المجلس الاستشاري الإحصائي في مناقشة والتعبير عن وجهات النظر حول الأولويات الاستراتيجية وأهمية الأنشطة الإحصائية من حيث احتياجات المستخدمين، حيث يتم توجيه هذه الآراء إلى الحكومة أو كبير الإحصائيين أو الجهاز الإحصاء الوطني أو إلى منتج وطني آخر. كما أن سلطة التي تقرر إلى أي مدى سيتم النظر في هذه الآراء تبقى مع المؤسسات المناسبة التي يحددها التشريع الإحصائي.

يجب على المجلس الاستشاري الإحصائي أن يمثل المستخدمين ومجتمعات المستخدمين، وليس المنتجين. ومن الناحية المؤسسية، فإنه على عكس مجلس الإدارة في نموذج الهيئة، ليس جزءاً من النظام الإحصائي الوطني، الذي يعرف المستخدمين على أنهم خارج الحدود. لهذا السبب، لا ينبغي استخدام المجلس الاستشاري الإحصائي كهيئة للتنسيق بين المنتجين، ولا لإدارة العمليات الإحصائية الفردية. كما أنه لا يجب عرض الآراء المتضاربة حول القضايا المنهجية على المجلس الاستشاري الإحصائي لاتخاذ قرار فهي ليست من اختصاص المستخدمين؛ بل من اختصاص الإحصائيين المحترفين داخل النظام الإحصائي، تحت السلطة النهائية لكبير الإحصائيين.

إن حجم ودور وتكوين المجلس الاستشاري الإحصائي والطرق الفعالة لعمله تختلف اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر. وتنص هذه أن القواعد في القانون الإحصائي وفي التشريعات ذات المستوى الأدنى. تتمثل إحدى الوظائف الأساسية للمجلس الاستشاري الإحصائي في مناقشة مشاريع البرامج الإحصائية، سواء كانت متعددة السنوات أو سنوية، والتقارير المؤقتة أو النهائية حول تنفيذها.

وفيما يلي بعض الاعتبارات للمجلس الاستشاري إحصائي فعال، كما هو مدرج في القانون العام للأحصاءات الرسمية:

أ) تكون الشرعية أعلى عندما يأتي معظم أعضاء المجلس الاستشاري الإحصائي من خارج الإدارة الوطنية. عند اختيار المؤسسات المستخدمة، يجب إعطاء الأولوية لأولئك الذين يستخدمون إحصاءات من عدة مجالات، مثل الوزارات الحكومية ذات المهام الشاملة، ووسائل الإعلام، والبرلمان، والإدارات الإقليمية والمحلية، أو مؤسسات البحث متعددة التخصصات.

(ب) يجب أن يتمتع الأشخاص المعينون كأعضاء في المجلس الاستشاري الإحصائي بأقدمية كافية داخل مؤسسة المستخدم أو مجتمع المستخدمين الذي يمثلونه. أما بالنسبة للمؤسسات مثل البنك المركزي أو وزارة المالية، سواء من مستخدمي ومنتجي الإحصاءات الرسمية، يجب على العضو تمثيل إدارات المستخدمين في مؤسسته وليس الإدارة التي تنتج الإحصاءات الرسمية. كما يتم التوضيح حول المنتديات المنفصلة بحيث يتفاعل جهاز الإحصاء الوطني مع المنتجين الآخرين في الفصل 6.4 - تنسيق النظام الإحصائي الوطني .

(ت) العضو الوحيد في المجلس الاستشاري الإحصائي الذي لا يمثل مستخدمي الإحصاءات هو كبير الإحصائيين الذي سيعمل كعضو بحكم منصبه.

(ث) يجب أن تعمل أجهزة الإحصاء الوطنية كأمانة لدى المجلس الاستشاري الإحصائي من خلال توفير موظفيها ومبانيها.

(ج) يوصى بأن يكون تعيين أعضاء المجلس الاستشاري الإحصائي من مسؤولية نفس السلطة التي تعين كبير الإحصائيين، أي الحكومة في معظم الحالات ، بناءً على مقترحات الهيئات أو المجموعات التي سيتم تمثيلها، كما يجب إبلاغ جميع أصحاب المصلحة بإمكانية اقتراح أعضاء للمجلس الاستشاري الإحصائي.

(ح) من اختصاص المجلس الاستشاري الإحصائي تحديد كيفية عملها ضمن الحدود المنصوص عليها في التشريعات الإحصائية. وتقوم بانتخاب رئيساً يفضل أن يكون ممثلاً لمجتمع المستخدمين من خارج الحكومة والإدارة الوطنية. وقد ينص التشريع في بعض الدول على أن كبير الإحصائيين يعمل أيضاً كرئيس للمجلس الاستشاري الإحصائي. ويمكن للمجلس الاستشاري الإحصائي أن تتوقع في نظامها الداخلي إنشاء مجموعات فرعية لأسئلة متخصصة أو مجالات محددة.

(خ) يعمل المجلس الاستشاري الإحصائي أيضاً كمدافع عن مبادئ الإحصاءات الرسمية، ولأعضائها دور مهم يلعبونه داخل مجتمعاتهم، بالإضافة إلى الجمهور من حيث الدفاع عن قضية الإحصاءات الرسمية. وقد يعني هذا أن المجلس الاستشاري الإحصائي يقوم بمناقشة وتفسير وتنفيذ المبادئ إضافة إلى رصد امتثال المنتجات والمنتجين للمبادئ بمبادرة منها. كما قد يقدم جهاز الإحصاء الوطني أو منتج آخر أيضاً حالة تتعلق بأحد المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة إلى المجلس الاستشاري الإحصائي لإبداء الرأي بها، في حال كان لها آثار واسعة النطاق تتجاوز النظام الإحصائي وتساعد على زيادة وعي المستخدمين والجمهور العام بهذه المبادئ²⁶.

(د) بما أن دور المجلس الاستشاري الإحصائي هو المساهمة في ملاءمة الإحصاءات الرسمية وتعزيز الشفافية والمساءلة في النظام الإحصائي الوطني، فإن لديها سلطة إطلاق تقييمات خارجية مستقلة حول جودة إحصاءات محددة أو تنفيذ المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية، في مجالات أو أنشطة محددة.

(ذ) يجب الإعلان عن آراء المجلس ونتائج التقييمات التي أبداهها المجلس.

وقد واجهت بعض الدول صعوبات في جعل المجلس الاستشاري الإحصائي يعمل بشكل فعلي وعلمي، على الرغم من وجود الأساس القانوني الجيد. إذ ليس من السهل العثور على جهات خارجية لديها اهتمام كاف بالإحصاءات الرسمية بمختلف المجالات الموضوعية، وجعلها تشعر بأنها ذات صلة على الرغم من كونها عضواً في هيئة استشارية فقط. هذا هو الحال بشكل خاص عندما يقتصر التواصل بين جهاز الإحصاء الوطني وأعضاء المجلس الاستشاري الإحصائي على اجتماع واحد في السنة. وفي حال كان كبير الإحصائيين هو رئيس المجلس الاستشاري الإحصائي، فقد يكون قادراً على اتخاذ مبادرات لتفعيل المجلس الاستشاري الإحصائي، بالتالي قد تكون الطريقة الأخرى لرفع مستوى التفاعل هي إشراك الأعضاء الفرديين في المجلس الاستشاري الإحصائي كمتحدث رسمي في الشبكات مع مجموعات المستخدمين (انظر الفصل 3.5.4 - التفاعل مع مجموعات المستخدمين خارج المجلس الاستشاري الإحصائي - جمع احتياجات من المعلومات) وفي الاجتماعات التي قد ينظمونها للتواصل مع جماهير معينة مثل المجتمع العلمي أو وسائل الإعلام.

2.5.4 الاختلافات بين دور المجالس الاستشارية الإحصائية ودور المجالس التنفيذية

هناك اختلافات مهمة بين تفويضات المجالس الاستشارية الإحصائية والمجالس التنفيذية في البلدان التي يكون فيها جهاز الإحصاء الوطني وكالة مستقلة (انظر الفصل 2.3.3.4 - كبير الإحصائيين كرئيس وكالة مستقلة):

²⁶ خيار آخر هو إنشاء هيئة منفصلة لهذه الوظيفة في التشريع الإحصائي، مع دور استشاري، كما هو الحال في النظام الإحصائي الأوروبي مع المجلس الاستشاري الأوروبي للحوكمة الإحصائية (ESGAB). في عدد قليل من الدول، توجد هيئات مماثلة على المستوى الوطني، ولكن بشكل عام، يتم تنفيذ هذه المهمة من قبل الجهاز الإحصاء الوطني (أو من قبل هيئة إدارية منفصلة تم إنشاؤها لتنسيق الإحصاءات الرسمية) بدعم من المجلس الاستشاري الإحصائي أو المجلس التنفيذي كجزء من أنشطة التنسيق للجهاز الإحصائي الوطني.

- (أ) يمكن للمجلس التنفيذي أن يتخذ قرارات بشأن قضايا مختلفة والتي تكون ملزمة لجهاز الإحصاء الوطني وربما المنتجين الآخرين، كما هو موضح في الفصل 5.4.4 - سلطة اتخاذ القرارات بشأن البرامج.
- (ب) إن أعضاء المجلس التنفيذي ليسوا، كما هو الحال في المجموعة الاستشارية، التي تتحدث رسمياً باسم مجتمع المستخدمين، ولكنهم جزء من هيئة صنع القرار في النظام الإحصائي الوطني وبالتالي يجب وضع المصالح المتعلقة بهذا النظام أولاً. ولهذا السبب، يمكن للتشريع الإحصائي في مثل هذه الحالات إضافة إلى المجلس التنفيذي والذي له دور في صنع القرار، أي يوصي بإنشاء هيئة إضافية تتكون من مستخدمين مهمين لها دور استشاري مماثل للمجلس الاستشاري الإحصائي.
- (ت) غالباً ما يكون كبير الإحصائيين رئيساً (أو على الأقل نائب الرئيس) للمجلس.
- (ث) كهيئة لصنع القرار، من المفضل ألا يكون حجم المجلس التنفيذي كبيراً جداً. يفضل أن يكون لأعضائها مستوى عالٍ كافٍ، ولكن ليس على مستوى عالٍ جداً بحيث يجعل المشاركة المنتظمة صعبة للغاية في الوقت المناسب.
- (ج) يمكن تعيين الأعضاء ليس فقط من مؤسسات أو مجتمع المستخدمين، ولكن أيضاً من أصحاب المصلحة الآخرين. وفي حالة يكون جهاز الإحصاء الوطني هيئة والمنتجين الآخرين الذين هم جزءاً رسمياً من النظام الإحصائي الوطني، فإن المنتجين الآخرين هم أيضاً أعضاء في المجلس التنفيذي.
- (ح) إن المجلس التنفيذي ليس فقط مدافعاً عن قضية الإحصاءات الرسمية، بل يقوم كذلك بالمراقبة والرصد لمدى امتثال المنتجين للمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة.

3.5.4 التفاعل مع مجموعات المستخدمين خارج المجلس الاستشاري الإحصائي-تحديد احتياجاتهم من المعلومات

في سياق الإحصاءات الرسمية، يتم تصنيف المستخدمين إلى مجموعات من المستخدمين، وقد يختلف هذا التصنيف بين الدول. في السياق الحالي، يتم تمييز مجموعات المستخدمين كالتالي:

(أ) الحكومة والبرلمان والوزارات ذات الصلاحيات الواسعة مثل وزارة المالية على المستوى الوطني؛

(ب) الوزارات المتخصصة مثل الصحة والتعليم والزراعة على المستوى الوطني؛

(ج) الإدارات الدولية والمحلية؛

(د) وسائل الإعلام؛

(هـ) الشركات الكبرى؛

(و) الشركات الصغيرة والمتوسطة؛

(ز) المجتمع العلمي، بما في ذلك مؤسسات البحث؛

(ح) المدارس والجامعات؛

(ط) المنظمات الدولية وفوق مستوى الهيئة الوطنية (بما في ذلك إدارتها الإحصائية)؛

(ي) الهيئات غير الحكومية والمجتمع المدني.

من المهم بالنسبة إلى أجهزة الإحصاء الوطنية، والمنتجين الآخرين حسب مجالات مسؤولياتهم، العمل على التشبيك مع مجموعات المستخدمين هذه، أو مع مستخدمين فرديين مهمين داخل المجموعة، وذلك للحصول على مدخلاتهم الأساسية وملاحظاتهم بشكل منتظم، حيث تسمح مثل هذه الشبكات بإجراء اتصالات على أساس مستمر وبصورة أكثر تكراراً وأقل رسمية من سياق المجلس الاستشاري الإحصائي. ووظيفتها هي في المقام الأول صياغة احتياجاتهم للمعلومات الإحصائية التي يعتمدون عليها في النظام الإحصائي الوطني. كما تعد شبكات المستخدمين عنصراً أساسياً في تقليل مخاطر فقدان الاتصال بواقع

متغير وأن تصبح أقل صلة بمرور الوقت في إنتاج ونشر إحصاءات رسمية التي لا تتكيف مع الاحتياجات المتغيرة (انظر الفصل 6- المستخدمين واحتياجاتهم).

تتم صياغة الاحتياجات من المعلومات بشكل أفضل من حيث محتوى المخرجات الكمية، والتواتر، والتفاصيل الرئيسية. ويعتمد مدى أحد التفصيل على المستوى دون الوطني يتم بين المجاميع الوطنية ونتائج المناطق الصغيرة على حجم النشاط وتكلفته. في بعض الأحيان، قد لا يتمكن المستخدمون من التعبير عن احتياجاتهم من المعلومات باستخدام عبارات يمكن ترجمتها بسهولة إلى مؤشرات ومن ثم إلى إحصائيات أو أدوات لجمع البيانات. وهي مهمة المنتجين الرئيسة للمنتجين، ولكن على المستخدمين المشاركة لرؤية تأثير الخيارات المختلفة. علاوة على ذلك، يجب أن يبذل المنتجون جهداً لدعوة ممثلي المستخدمين الذين هم جزء من هذه الشبكات للتفكير في المستقبل من أجل توقع الاحتياجات المستقبلية من المعلومات التي قد تنشأ على سبيل المثال من خلال تشريعات جديدة.

وكجزء من مدى ملائمة هذه الإحصاءات بالنسبة للمستخدمين، يضغط العديد من المستخدمين من أجل تقصير فترات التأخير في إنتاج الإحصاءات الرسمية، حتى أقصى حد كإحصاءات في "الوقت الحقيقي". وفي حين أن هناك بعض التحسينات التدريجية في التوقيت المناسب ممكنة، فإن من الصعب التوفيق بين هذا الطلب والمعايير العالية الجودة ووظيفة المعايير القياسية للإحصاءات الرسمية. إن شبكات المستخدمين والمجلس الاستشاري الإحصائي، هي قنوات يمكن من خلالها إبلاغ المستخدمين بانتظام بالفرق بين الإحصاءات الرسمية والإحصاءات الأخرى، مع التشديد على أنه يمكن إنجاز العمل بشكل "سريعة وغير متقن"، حيث سيتعين عليهم اللجوء إلى خدمات مقدمي بيانات آخرين، والقبول بجودة أقل. قد يكون أحد الحلول الجزئية لزيادة توقيت الإحصاءات الرسمية في الوقت المناسب هو إصدار النتائج "المؤقتة" الرئيسية قبل المجموعة الكاملة للنتائج النهائية، ولكن يجب أيضاً وضع معايير وإجراءات إدارة الجودة لهذه النتائج.

وعلاوة على ذلك، فإن واضعي السياسات بحاجة متزايدة إلى رصد أعمالهم المتعلقة بالسياسات العامة ونتائج هذه الإجراءات من خلال المؤشرات الكمية. لذلك من المهم أن يتبع جهاز الإحصاء الوطني التشريع الوثيق والاحتياجات المستقبلية للإحصاءات والمؤشرات عبر الوزارات لتلبية هذه الاحتياجات في الوقت المناسب. وفي بعض البلدان، يمكن استخدام الإحصاءات الرسمية لتخصيص المقاعد أو توزيع الإعانات. لذلك، يوصى أن يلعب جهاز الإحصاء الوطني دوراً ويقدم نصائح حول مدى ملائمة المؤشرات المختلفة لرصد أو توجيه إجراءات السياسات. ومع ذلك، ينبغي أن يوضح دوره كم منتج لمؤشرات عالية الجودة ومناسبة التوقيت ومفصلة ولكن ليس كجزء من صنع السياسات واتخاذ القرار. عندما يطلب واضعي السياسات مؤشرات لهذا الغرض تخرج عن تعاريف وتصنيفات الإحصاءات الرسمية، يجب أن يكون النظام الإحصائي جاهزاً لإنتاجها كخدمات إحصائية مصممة خصيصاً ولكن يستمر في نشر النتائج كإحصاءات رسمية بناءً على المفاهيم والتعاريف المتفق عليها دولياً ويتم تطبيقها عبر الأنظمة الإحصائية الوطنية²⁷.

4.5.4 جوانب أخرى تتعلق بالمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة في التفاعلات المنظمة مع المستخدمين

لا تقتصر أهمية التشبيك مع مجموعات المستخدمين على جمع المعلومات حول الطلب على إحصاءات جديدة، ينبغي استخدام التشبيك أيضاً في الحصول على تغذية مرتدة حول الأنشطة الإحصائية الحالية والمنتجات المدرجة في البرامج المعتمدة، وإمكانية الوصول إلى الإحصاءات لمجموعات محددة من المستخدمين (انظر الفصل 10 - نشر وتعميم الإحصاءات الرسمية). ويمكن للمنتج تحديد المستخدمين لقناة نشر محددة وإجراء استفتاء حول رضا المستخدمين للمنتجات الإحصائية وظرف نشرها. ويمكن تطبيق أدوات إضافية للحصول على معلومات عن المستخدمين من مستخدمي الويب.

يمكن استخدام شبكات المستخدمين لمناقشة أيضاً قضايا من جانب العرض من الإحصاءات الرسمية، مثل:

²⁷ مثال: قد ينص قانون محدد على فهرسة الأموال مع مؤشر أسعار المستهلك ولكن باستثناء سلع أو خدمات معينة. يجب أن يوفر النظام الإحصائي مؤشراً محدداً بهذه الطريقة، لكن مؤشر أسعار المستهلك الرئيسي المنشور كإحصاءات رسمية يجب أن يستمر في تضمين السلع والخدمات المستبعدة في السياق المحدد للتشريعات غير الإحصائية.

- (أ) الوصول إلى البيانات الإدارية بالنسبة للوزارات؛
(ب) عبء الاستجابة الناجم عن المسوح الإحصائية بالنسبة للأعمال التجارية؛
(ت) مع الشركات الكبيرة الفردية، تحديث هيكلها والتغييرات في هيكلها كعنصر مهم في إبقاء سجلات الأعمال الإحصائية محدثة؛
(ث) المشاريع المشتركة المحتملة لاختبار طرق جديدة للإحصاءات الرسمية بالنسبة للمؤسسات البحثية.

يتم التشبيك مع الإدارات الإحصائية للمنظمات الدولية ليس فقط لتلبية طلبات البيانات الخاصة بهم، فمن المنظور الوطني له أهمية في المشاركة في الجهود الدولية لاشتقاق معايير جديدة ومعدلة للإحصاءات الرسمية، للتعلم من تجربة الدول الأخرى، وللانخراط في مشاريع أخرى تقودها أو تمويلها جزئياً منظمات دولية أو مانحون. وتواصل يوفر تواصل جهاز الإحصاء الوطني أو النظام الإحصائي الوطني مع المنظمات الإحصائية الدولية أيضاً المشاركة في مراجعات الاقران والتقييمات إما كنظم يتم تقييمها أو من خلال تمكين الموظفين ذوي الخبرة ليكونوا جزءاً من فريق من الخبراء لتقييم نظم إحصائية وطنية في البلدان الأخرى.

يمكن للنظام الإحصائي أن يساهم أيضاً في مساعدة المستخدمين بالاستفادة بشكل جيد من الإحصاءات الرسمية من خلال تنظيم ورشات تدريبية لمجموعات معينة من المستخدمين، وخصوصاً وسائل الإعلام لدورهم المهم في توصيل المعلومات الإحصائية للجمهور الكبير. من الضروري أيضاً الحفاظ على علاقات مميزة مع المزيد من المستخدمين المؤسسيين للإحصاءات مثل الحكومة والإدارة وإبلاغهم مسبقاً باحتمال حدوث تغييرات مهمة في سلاسل الزمنية بالتغييرات المدمرة المحتملة بسبب التنقيحات أو اعتماد منهجيات ومعايير دولية جديدة.

وتعتبر الإحصاءات الرسمية منتج ذو منفعة عامة للجميع، ويمكن استخدام نتائجها من قبل كل فرد و على مسؤوليته الخاصة. والالتزام الوحيد هو الإشارة إلى مصدر البيان. غير أنه وفقاً للمبدأ الأساسي الرابع، يحق للمنتج أن يعلق على التفسير الخاطئ وعلى إساءة استخدام الإحصاءات، إذا لزم الأمر علناً. يحدث التفسير الخاطئ أو سوء الاستخدام على سبيل المثال عندما يتجاهل المستخدم حدود التفسير الواردة في الإصدار من قبل المنتج؛ وفي هذه الحالة، ينبغي على جهاز الإحصاء الوطني أو المنتج المسؤول الاتصال بالمستخدم لمنع حدوث ذلك مرة أخرى. ومثال آخر هو عندما تبلغ وزارة عن حالة محددة استخدام إحصاءات أخرى غير تلك التي تم إنتاجها لنفس المجال من قبل نظام الإحصائي الوطني؛ دون إعطاء الأسباب.

من سلطة كبير الإحصائيين إنشاء مجموعات استشارية محددة لواحد أو أكثر من الأغراض المذكورة أعلاه، والبت في ولاياتها وتكوينها. قد يفضل، في بعض الحالات، إشراك المجلس الاستشاري الإحصائي (أو المجلس التنفيذي) في تبني التقويض والعمل كهيئة تقدم تقاريرها إلى هذه المجموعات، أو دعوة أعضاء المجلس الاستشاري الإحصائي (أو المجلس التنفيذي) للمشاركة في مثل هذه المجموعات. ويمكن إنشاء هذه المجموعات لفترة محددة أو غير محددة. على أي حال، من المهم إضاع عملية إعداد التقارير، بحيث يمكن تقييم فعاليتها.

5.5.4 وصول المستخدم إلى البيانات السرية لأغراضهم الإحصائية الخاصة

بمجرد أن تصبح مجموعة بيانات محددة خاضعة للسرية ضمن النظام الإحصاء الوطني، لا يمكن استخدام مجموعة البيانات هذه إلا للأغراض الإحصائية، بما في ذلك الإحصاءات التجريبية أو البحوث أو الأنشطة التحليلية من قبل منتج للإحصاءات الرسمية. ويتم تنظيم الوصول إلى مجموعة البيانات المحددة هذه بموجب القانون الإحصائي ويقع تحت مسؤولية المنتج المسؤول عن الوصول إلى مجموعة البيانات هذه ومعالجتها كما هو مبين في البرامج الإحصائية. كما لا يمكن مشاركة مجموعة البيانات السرية بين منتجي الإحصاءات الرسمية إلا إذا تم تحديد المنتجين بشكل لا لبس فيه في البرنامج الإحصائي كمنتجين للإحصاءات الرسمية وملتزمين بالتشريعات والقوانين الإحصائية. بالنسبة للبلدان التي ليس لديها شرط للبيانات السرية ينطبق بصراحة على جميع المنتجين أو لا يوجد حدود واضحة بنظام الإحصائي الوطني، يتم البيانات السرية فقط من أي منتج إلى جهاز الإحصاء الوطني؛ ولكن ليس العكس ولا بين المنتجين (انفسهم). سيكون الحل لهذا الموقف المحدد أو خلال مرحلة انتقالية هو السماح بنقل البيانات الفردية دون معرف من جهاز الإحصاء الوطني والمنتجين الآخرين للإحصاءات الرسمية. ومن صلاحية كبير الإحصائيين اتخاذ القرار، على أساس كل حالة على حدة، ما إذا تم استيفاء بالشروط لمشاركة البيانات السرية مع

منتجي الإحصاءات الرسمية الآخرين؛ ويتمثل الخطر حينئذ في مشاركة البيانات الرسمية من قبل المنتجين الآخرين للإحصاءات الرسمية مع كيانات غير إحصائية أخرى ضمن الوزارات والدوائر والوكالات (MDAs).

وفي كالأحوال، تنص معظم القوانين الإحصائية على إمكانية وصول إلى البيانات الفردية غير المعرفة من قبل مستخدمي محددين خارج النظم الإحصائية، وذلك لأغراض إجراء البحوث المكثفة أو الأنشطة التحليلية، باتباع بروتوكولات صارمة تستند إلى إبرام عقود. ولا بد أن يكون هؤلاء المستخدمون جزءاً من المجتمع العلمي وعلم بالأساليب وله الخبرة اللازمة في حماية سلامة البيانات. حيث لا يوجد تضارب في المصالح التي قد تؤدي إلى التعرف على الوحدات الإحصائية واستخدام البيانات لأغراض البحث المطلوب. بسبب هذه القيود، هناك صعوبة مؤسسية وقانونية في منح نفس إجراءات الوصول إلى إدارات الحكومة، حيث قد يكون لديهم تضارب في المصالح من حيث استخدام البيانات خارج حدود الغرض الإحصائي (على سبيل المثال من خلال إعادة تحديد الوحدات الإحصائية عن طريق مطابقة بيانات النظام الإحصائي مع مجموعات البيانات الخاصة بهم من مجموعات البيانات الإدارية).

كما يتمثل أحد الحلول لهذا القيد في أن يسمح القانون الإحصائي لمنتجي الإحصاءات الرسمية، ولا سيما جهاز الإحصاء الوطني، بتقديم خدمات معالجة البيانات للإدارات الحكومية والمستخدمين الآخرين خارج القطاع العام. لا ينبغي تمويل خدمات المعالجة الإحصائية من الميزانية العادية لجهاز الإحصاء الوطني، وبالتالي يتعين على العملاء الذين يطلبون خدمات إحصائية دفع التكاليف الإضافية للمعالجة المطلوبة. في حين أن خدمات المعالجة الإحصائية ضرورية لتعزيز استخدام البيانات، ينبغي أن يكون لمنتجي الإحصاءات الرسمية الحق في تحديد خدمات المعالجة التي يجب أن يشاركوا فيها. وينبغي عليهم أولاً ضمان الموارد الكافية للأنشطة التي تم تكليفها من خلال البرامج الإحصائية لضمان أعلى مستويات الجودة الإنتاج المنتظم للإحصاءات. أخيراً، يجب التقيد الصارم بمبدأ السرية، ولا تسمح نتائج خدمات معالجة البيانات بتحديد الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين بشكل مباشر أو غير مباشر.

الحل الثاني للوزارات هو إنشاء إدارة بحثية منفصلة عن الإدارات الإدارية. وإذا تم هذا الفصل بمصادقية، يمكن اعتبار مثل هذه الإدارة مؤسسة بحثية تغطيها الأحكام القانونية ذات الصلة للوصول إلى البيانات السرية من الإحصاءات الرسمية للأغراض العلمية.

6.4 تنسيق النظام الإحصائي الوطني

1.6.4 كيفية وسبب التنسيق

بغض النظر عن عدد المنتجين داخل النظام الإحصائي الوطني، فإن التنسيق بين أنشطة النظام ضرورية للأسباب التالية:

- ضمان قابلية المقارنة بين المخرجات المختلفة، وكذلك عبر مجالات الموضوعات، بحيث يمكن أن تكون مرتبطة بشكل مفيد ببعضها البعض باستخدام المجالات المستهدفة المشتركة، والتصنيفات المشتركة والمصطلحات الواضحة للمفاهيم؛
- تجنب ازدواجية الجهود والأعباء المفرطة للمستجيبين من خلال جمع بيانات الاستقصاءات عند وجود بيانات مماثلة من ضمن السجلات الإدارية؛
- ضمان تغطية جميع مجالات الموضوعات ذات الأهمية الاجتماعية بالإحصاءات الرسمية؛
- تعزيز صورة الإحصاءات الرسمية من خلال وضع وصف تسمية العلامات التجارية والممارسات الشائعة للإصدارات؛
- ضمان إرسال أفضل البيانات الممكنة إلى المنظمات الدولية؛
- التأكد في البلدان الفدرالية من دمج احتياجات المعلومات على المستوى دون الوطني بكفاءة في البرنامج الوطني لتقليل الحاجة إلى إجراء مسح إحصائية إضافية على المستوى دون الوطني.

يجب أن يغطي نطاق التنسيق على الأقل نطاق البرامج الإحصائية (انظر الفصل 4-4- التخطيط المتعدد السنوات والسنوات وتحديد الأولويات). في البلدان الفدرالية، يجب أن يبذل جهاز الإحصاء الوطني جهداً للبحث عن قضايا التنسيق والمكاسب

المحتملة في الكفاءة أيضاً بين الأنشطة الفيدرالية وأنشطة الولايات، في بعض الحالات الأخرى، يجب أن يتجاوز التنسيق أنشطة منتجي النظام الإحصائي الوطني وأن يشمل بيانات من مصادر أخرى، مثل مجموعات المؤشرات المطلوبة للسياسات الوطنية أو المنظمات الدولية.

إن عملية التنسيق في الممارسة العملية هي من مسؤولية كبير الإحصائيين وجهاز الإحصاء الوطني (أو الهيئة المنفصلة المسؤولة عن تنسيق النظام الإحصائي الوطني). ومع ذلك، لا ينبغي أن يكون لدى المنتجين الآخرين أسباب لاعتبار وظيفة جهاز الإحصاء الوطني انتهاكاً "لشؤونهم"، ولكن كمنشأ يعود بالفائدة لكلا الطرفين ويستفيد منه جميع منتجي البيانات. إن من الطرق المفيدة لبناء موقف إيجابي من جانب المنتجين الآخرين تجاه جهاز الإحصاء الوطني، ويقوم الجهاز بالإضافة إلى التنسيق بتقديم المشورة والخدمات مثل أخذ العينات، وتقاسم المعلومات بشأن الأنشطة الجارية على الصعيد الدولي، بالمشاركة في اجتماعات منتظمة مع المنتجين الآخرين للمنظومة لاعداد القرارات التي سيتخذها كبير الإحصائيين.

ويمكن أن تتم هذه العملية القائمة على المشاركة إما على أساس متعدد الاطراف في عملية تشمل جميع المنتجين إذا كانت المسألة شاملة للقطاعات، أو على أساس ثنائي مع المنتج الذي يتأثر مباشرة بمعيار محدد لموضوع ما على سبيل المثال. وفيما يتعلق بالجوانب المتعددة الاطراف، يجوز لكبير الإحصائيين أن يشكل هيئة تنسيق تتألف من رؤساء جميع المنتجين تجتمع بانتظام وتقدم المشورة إلى كبير الإحصائيين. من الضروري وجود مرونة مع مثل هذه الهيئة، لذا يجب أن تكون طرق حوكمتها ضئيلة للغاية.

لا يُذكر التنسيق بشكل صريح فقط كالالتزام بأن لمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة كما تتطلب القرارات الأخيرة على مستوى الأمم المتحدة أن تقوم الأجهزة الإحصائية الوطنية بضمان التنسيق بوضوح في إنتاج وتدقيق البيانات لمؤشرات أهداف التنمية المستدامة²⁸، التي تنتجها مختلف الجهات الفاعلة الوطنية. ويرد التزام مماثل بالنسبة للأجهزة الإحصاء الوطنية للدول الأعضاء في القانون الإحصائي للاتحاد الأوروبي²⁹.

وتتمثل الآلية الرئيسية للتنسيق ليس فقط في إعداد البرامج الإحصائية المتعددة السنوات والسنوية بل عند تنفيذها. حيث يمكن تحديد الحالات التي يحتمل أن تكون فيها خطوات التنسيق ضرورية في مرحلة مبكرة، ويمكن إنشاء آليات محددة مثل مجموعات المشاريع أو مذكرات التفاهم التي تضم جميع الجهات الفاعلة للتأكد من متابعة نشاط معين عن كثب ووضع خطوات تنفيذية بدقة. كما يفضل النهج الاستباقي كثيراً على بعض آليات التنسيق التقليدية، مثل الموافقة على الاستبيانات، حيث أنها لا تصبح نشطة إلا في مرحلة متأخرة جداً من عمليات المسح حيث يعصب حينئذ إجراء التغييرات التي تحسن النواتج وتتجنب التدخل.

وهناك أدوات تنسيق أخرى تكمل إعداد البرامج الإحصائية. ويتعين إيجاد أسس في التشريع الإحصائي، على مستوى أدنى في الأغلب من القانون الإحصائي ذاته. وإن كبير الإحصائيين، بالمشاركة مع منتجي البيانات الآخرين، له فقط السلطة في تقرير المعايير على نطاق المنظومة ويجب أن تكون لها أساس صريح في القانون نفسه. وترد أدناه عدد من الآليات:

(أ) معايير تنفيذ المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة؛

(ب) المعايير الموجهة للمحتوى؛

(ج) المعايير المنهجية؛

(د) معايير النشر والتعميم؛

²⁸ القرار 313/71 بشأن إطار المؤشر العالمي لأهداف وغايات التنمية المستدامة لخطة التنمية المستدامة لعام 2030، الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 6 يوليو/حزيران 2017.

²⁹ اللائحة (EC) رقم 2009/223 الصادرة عن البرلمان الأوروبي والمجلس بتاريخ 11 مارس/آذار 2009 بشأن الإحصاءات الأوروبية، والأحكام الإضافية المستندة إلى هذا القانون

(هـ) معايير البيانات الوصفية والتوثيق والأرشفة ؛

(و) معايير العمليات الإحصائية الخاصة، ولا سيما إدارة الجودة؛

(ز) معايير تكنولوجيا المعلومات، بما في ذلك معايير أمن البيانات؛

(ح) الأدوات المعتمدة على الموافقة خارج البرامج الإحصائية؛

(ط) الأدوات الموجهة للموظفين.

ومع ذلك، هناك قوانين إحصائية صامته بشأن سلطة كبير الإحصائيين على نطاق المنظومة. هذه الحالة، التي كثيرا ما توجد في البلدان النامية، تعادل نهجا طوعا بحتا للتنسيق، تاركا القرار بشأن احترام معيار النظام الداخلي لكل منتج. حتى لو كان الجهاز الإحصائي الوطني مسؤولاً عن إعداد البرامج الإحصائية، لن يكون لدى كبير الإحصائيين سلطة طلب التغييرات في الأنشطة التي يقترحها المنتجون الآخرون لإدراجها في البرنامج الإحصائي. في هذه الحالة، يعد جلب أكبر عدد ممكن من أنشطة الإحصاءات الرسمية تحت السلطة التنفيذية لكبير الإحصائيين مفيداً، إذا كان لا يمكن ترقية الأساس القانوني من حيث السلطة على نطاق المنظومة لكبير الإحصائيين. في ضوء العلاقات المتبادلة المتزايدة بين الأنشطة الإحصائية، أي أن نفس مجموعة البيانات هي مدخلات في أكثر من مجال إحصائي فإن هناك حاجة إلى تنسيق أفضل.

2.6.4 التنسيق من خلال المعايير

بعد التنسيق من خلال وضع معايير صالحة للنظام الإحصائي بأكمله وهو ثاني أهم أداة تنسيق. على الرغم من أن كبير الإحصائيين لديه السلطة النهائية لاتخاذ قرار بشأن هذه المعايير وتحديثها، فمن المهم جداً أن يشارك جميع المنتجين ذوي الصلة في إعداد هذه المعايير قبل اعتمادها رسمياً وجعلها قابلة للتطبيق بشكل عام من خلال عملية المشاركة المذكورة في القسم السابق. قد يتطلب التقليد القانوني لبعض الدول أن يتم إصدار هذه المعايير أيضاً كأفعال قانونية ذات مستوى أدنى، ولكن يفضل تجنب ذلك بشكل. إذا كانت قضية التنسيق تشمل منتجاً واحداً فقط بالإضافة إلى جهاز الإحصاء الوطني، فقد تكون الاتفاقات أو مذكرات التفاهم بين المنظمين خياراً أفضل.

إن مهمة وضع المعايير، وخاصة المعايير الموجهة للمحتوى، يتم تسهيلها بشكل كبير من خلال اعتماد إلى أقصى حد المعايير التي وضعها الإحصائيون الرسميون على المستوى الدولي. في الأونة الأخيرة، طور المجتمع الإحصائي الدولي أيضاً معايير دولية تتعلق بالبيانات الوصفية، أو نقل البيانات، أو بنية الأعمال، أو الوصول إلى البيانات السرية لأغراض البحث، بما في ذلك في بعض الحالات أمثلة وطنية للممارسات الجيدة. وترد الإشارة إلى هذه المعايير الدولية والوطنية في الفصول الخاصة بهذا الدليل.

لا تحتاج جميع المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة إلى معايير واضحة لمساعدة المنتجين على احترامهم. المبدأ الذي قد يكون المرشح الأول وفقاً للمعايير هو مبدأ السرية، لا سيما فيما يتعلق بنقل البيانات السرية بين المنتجين والمجتمع العلمي (انظر الفصل 5.5.4- الوصول المستخدم إلى البيانات السرية لأغراضهم الإحصائية الخاصة). ومن العناصر الأخرى للمعايير من هذا النوع منع التجميعات الصغيرة التي تنطوي على مخاطر الكشف عن المعلومات المتعلقة بوحدة إحصائية واحدة يمكن تحديدها بشكل غير مباشر، ومعالجة المعارف في مختلف أشكال جمع البيانات، والوصول إلى السجلات الإحصائية واستخدامها. لا تقل أهمية وضع المعايير عن آلية يمكن من خلالها مناقشة القضايا الخلافية التي تتعلق بأحد المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة والبت فيها، سواء داخليا أو بين المنتجين، التي يمكن أن تصبح بمرور الوقت نوعاً من جمع السوابق القضائية التي تعمل كنموذج لمعالجة الحالات المماثلة. يمكن أيضاً عرض القضايا التي لها تأثير أوسع على المستخدمين والجمهور أمام المجلس الاستشاري الإحصائي أو المجلس التنفيذي.

تشتمل المعايير الموجهة للمحتوى على تصنيفات ومصطلحات وتعريف لاستخدامها في جميع مجالات الإحصاءات الرسمية وذلك لجعل النتائج من مجالات الموضوعات المختلفة. والغرض من ذلك هو التأكد من استخدام المصطلح نفسه لمفهوم واحد،

وتعيب مصطلحات مختلفة لمفاهيم مختلفة. إن النتيجة الطبيعية لهذه المهمة بالنسبة إلى جهاز الإحصاء الوطني هي إنشاء وتحديث مسرد للمصطلحات وتعريفها المستخدمة في نتائج الإحصاءات الرسمية والاحتفاظ بها مستكملاً، ووضع مفاتيح التحويل عند إجراء تغييرات في التصنيفات الهامة. وفي بعض الحالات، يتكون إعداد المعايير الوطنية بشكل رئيسي من تثبيت المصطلحات باللغات الوطنية التي تتوافق بشكل أفضل مع المصطلحات المستخدمة في المعيار الدولي.

تعتبر التصنيفات مثل تصنيفات النشاط الاقتصادي أساسية لضمان تماسك الإحصاءات من مصادر البيانات المختلفة في مجال موضوعي مثل الإحصاءات الاقتصادية. عندما يتولى النظام الإحصائي الوطني التصنيفات الدولية، عندما يتبنى النظام الإحصائي الوطني تصنيفات دولية، يمكن دمج الخصائص الوطنية، ولكن يفضل أن تكون بطريقة لا تشكل عقبة أمام عملية المقارنات الدولية. حيث يمكن أن يشكل هذا مشكلة عندما تعكس هذه الموصفات الوطنية الفئات القانونية أو الإدارية المستخدمة في التشريعات غير الإحصائية، خاصة عندما تتغير هذه الفئات بشكل متكرر. بشكل عام، يجب تجنب كون التصنيفات المستخدمة في الإحصاءات الرسمية الوطنية والتي تعتبر مهمة بالنسبة للمقارنات الدولية تعتمد بشكل كبير على الفئات المحددة في التشريعات الوطنية غير الإحصائية، ولكن من ناحية أخرى، قد يكون لدى المستخدمين الوطنيين الحاجة المشروعة للإحصاءات التي تعكس الفئات ذات الصلة على الصعيد الوطني. إن الاعتبارات الواردة في الفصل 3.5.4 -التفاعل مع مجموعات المستخدمين خارج المجلس الاستشاري الإحصائي - جمع الاحتياجات من المعلومات فيما يتعلق باستخدام الإحصاءات الرسمية لأغراض التخصيص الإداري تنطبق أيضاً في مثل هذه الحالات لتلبية كلا النوعين من احتياجات المستخدمين.

تشير المعايير المنهجية بالمعنى الضيق إلى قضايا مثل أخذ العينات، ومعالجة عدم الاستجابة، والافتراضات وما إلى ذلك. والأهم من ذلك أن القسم المنهجي في جهاز الإحصاء الوطني يقدم المشورة لبقية الأجهزة الإحصائية الوطنية وللمنتجين الآخرين بدلاً من إصدار معايير صارمة. ومع ذلك، يجب أن تستخدم جميع عمليات المسوح الإحصائية النموذجية للإحصاءات الرسمية السجلات الإحصائية التي يديرها جهاز الإحصاء الوطني كإطار لأخذ العينات.

ترتبط معايير النشر بمعايير تنفيذ المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية للأمم المتحدة وتلك المتعلقة بالعمليات، إن أحد الأمثلة المتعلقة بالحيادية في النشر، هو وضع قواعد واضحة لضمان وصول جميع المستخدمين، بما في ذلك المستخدمين من الهيئات الحكومية، في وقت واحد إلى النتائج عند إصدارها، وحظر أي وصول قبل الإصدار إلى أي شخص خارج نظام الإحصاءات. ومن الأمثلة الأخرى لمعايير النشر تلك التي تتعلق باستخدام منشورات الإحصاءات الرسمية، ومنصة الإنترنت المشتركة لجميع منتوجات الإحصاءات الرسمية التي يديرها جهاز الإحصاء الوطني، ولكنها مفتوحة لجميع المنتجين، أو البيانات الوصفية التي يجب أن ترافق النتائج (نظر/دناه). إن منصة النشر المشتركة لجميع نتائج الإحصاءات الرسمية من النظام الإحصائي الوطني بأكمله في مسؤولية الجهاز الإحصاء الوطني، إذ تعد أداة فعالة للغاية وسهلة الاستخدام لضمان نشر منسق من قبل جميع المنتجين، بما في ذلك البيانات الوصفية.

جزء حاسم من المعايير في الإحصاءات الرسمية هي تلك المتعلقة بالبيانات الوصفية والوثائق، و بالنسبة للمكونات الداخلية للنظام وللوصول من قبل المستخدمين، تعد الوثائق الخاصة بالمصادر والأساليب والتعاريف ضرورية لاحترام مبدأ الشفافية. يقوم الجهاز الإحصاء الوطني، بالتعاون مع المنتجين الآخرين، بوضع معايير في هذا الصدد لكل من مجموعات البيانات المصاحبة التي يتم الحصول على نتائج الإحصاءات الرسمية منها، وكذلك المصاحبة للنتائج التي يتم نشرها. يجب أن يكون الجهاز الإحصائي الوطني متاحاً أيضاً، للحصول على المشورة بشأن كيفية تطبيق هذه القواعد في ظروف معينة، بالشراكة مع الأرشيف الوطني، معايير لأرشفة مجموعات البيانات والمنتجات من الإحصاءات الرسمية. ومع ذلك، يجب أن تكون مجموعات البيانات متاحة في النظام الإحصائي لبعض الوقت لتلبية أي طلب يأتي في مرحلة لاحقة تشير مجموعة أخرى من المعايير المهمة إلى العمليات المشتركة في إنتاج ونشر العديد من أنشطة الإحصاءات الرسمية، والتالي أمثلة على هذه المعايير هي:

- (أ) جمع المعلومات حول احتياجات المستخدم كمدخل في مشاريع البرامج الإحصائية؛
- (ب) إدارة الجودة، وتحديد معايير الجودة للنتائج التي سيتم إصدارها كإحصاءات رسمية؛

ت) مراجعة السلسلة الموجودة، على سبيل المثال بسبب البيانات المعيارية الجديدة مثل التعدادات، أو تطبيق معيار دولي منقح أيضاً للفترات الماضية؛

ث) تصحيح الأخطاء في النتائج المنشورة؛

ج) اختبار محتويات جمع البيانات الجديدة أو المعدلة، ولا سيما الاستبيانات؛

ح) مشاركة البيانات مع المنظمات الدولية.

وفيما يتعلق بتدفق البيانات إلى المنظمات الدولية من المنتجين الوطنيين، يجب على جهاز الإحصاء الوطني تحديد عملية يتم من خلالها ضمان إرسال أكثر البيانات الوطنية وثوقاً، جنباً إلى جنب مع البيانات الوصفية اللازمة. خاصة عندما لا تكون مجرد مجموعة فرعية من عملية إنتاج منتظمة ضمن الإحصاءات الرسمية، أو عندما يتعلق الأمر باختيار مشاركة البيانات عبر مختلف مجالات المسؤولية داخل النظام الإحصائي الوطني.

3.6.4 التنسيق من خلال موافقة كبير الإحصائيين

إن تنفيذ أنشطة جهاز الإحصاء الوطني الداخلية تخضع لقواعد إدارته، التي يتم توقيع التقارير الدورية والموافقات فيها من قبل مستويات مختلفة من التسلسل الهرمي في الإدارات المناسبة والمتخصصة بها. إن مثل هذه الأسئلة والتي تتعلق بالتنظيم الداخلي للجهاز الإحصاء الوطني قد تم تناولها بمزيد من التفصيل في الفصل 5 جهاز الإحصاء الوطني.

تقع مسؤولية تنفيذ الأنشطة الإحصائية للمنتجين الآخرين على عاتق كل منتج على حدة، وذلك بعد أن يتم اعتماد الأنشطة كجزء من البرامج الإحصائية، وفي حالة وجود الاعتماد المتبادل مع أنشطة جهاز الإحصاء الوطني، أو أي منتج آخر، يجب تنظيم التعاون وتبادل للمعلومات بشكل منتظم. لكن التدخلات الرسمية أو الموافقات الصريحة من كبير الإحصائيين لا يوصى بها بشكل عام لأنشطة المنتجين الآخرين. إذ يمكن أن يقوض الشعور بمسؤولية المنتجين الأفراد ويسبب تأخيرات غير ضرورية وقد يكون الاستثناء هو اعتماد مصطلحات وتعريفات جديدة لنتائج الإحصاءات الرسمية التي لم يوافق عليها كبير الإحصائيين. يجب استخدام مصطلحات وتعريفات متسقة/معتمدة عبر نظام الإحصاء الوطني. ومع ذلك، فإن التنسيق من خلال موافقة كبير الإحصائيين لا ينبغي أن يؤخر أكثر من اللازم، عملية الإنتاج الإجمالية ونشرها في نهاية المطاف.

النهج التقليدي للتنسيق هو الموافقة على الاستثمارات لتشمل جميع عمليات جمع البيانات للأغراض الإحصائية من قبل الجهاز الإحصاء الوطني، وباستخدام الطريقة الحديثة لإنتاج الإحصاءات الرسمية، حيث يتم الجمع بين العديد من المصادر لتحقيق النتائج، فمن غير المرجح أن ينتج عن هذا النهج قيمة مضافة. أما في حالة وجود معيار موجه نحو عملية تجربة لمسح جديد أو معدل الاستجابة مع مجموعة صغيرة من المجيبين، فسوف يساهم في تحسين الاستبيانات أكثر مع الموافقة الرسمية من قبل كبير الإحصائيين.

4.6.4 التنسيق من خلال سياسات الموظفين

تشكل جميع المعايير المستخدمة معاً عنصراً رئيسياً لما يُشار إليه بالثقافة المشتركة للإحصاءات الرسمية في الدولة. حيث تحول مقاصد التشريع الإحصائي إلى قواعد تشغيلية تستجيب للمسائل التي سيواجهها معظم الموظفين في واجباتهم. ومع ذلك، لن يستخدم الموظفون هذه المعايير تلقائياً إذا لم يكونوا على دراية بها، أو إذا كانوا لا يزالون مجردين جداً لخدمتهم في عملهم اليومي. لذلك، يعد تدريب الموظفين على وقت وكيفية استخدام المعايير المختلفة أمراً ضرورياً ويمكن اعتباره أداة ثالثة مهمة للتنسيق. تقوم معظم الأجهزة الإحصائية الوطنية بمثل هذا التدريب لموظفيهم، وينبغي أن يكون جهاز الإحصاء الوطني نشطاً في نشر الثقافة المشتركة للإحصاءات الرسمية خارج جهاز الإحصاء الوطني. ويجب تشجيع الموظفين من المنتجين الآخرين على المستوى الوطني ودون الوطني للمشاركة في الورشات التدريبية للإحصاءات الرسمية. على وجه الخصوص، في أنظمة الإحصاء الوطنية اللامركزية، تواجه الإدارات الإحصائية للمنتجين الوطنيين الآخرين تحدي ثقافة الإحصاءات الرسمية ومثل هذه الدورات التدريبية المختلطة، يمكن للإحصائيين من الجهاز الإحصائي الوطني والمنتجين الآخرين للإحصاءات الرسمية المساهمة في تطوير ثقافة إحصائية رسمية مشتركة داخل النظام الإحصائي الوطني.

تستخدم بعض الدول التي لديها عدد كبير من المنتجين الوطنيين الآخرين نظام تبادل أو تناوب للموظفين بين المنتجين لضمان نشر ثقافة الإحصاءات الرسمية بشكل فعال لجميع أعضاء النظام الإحصائي الوطني. إذا تم ذلك على مستوى عالٍ بما فيه الكفاية، فهي طريقة فعالة لتعزيز مفهوم نظام الإحصاءات الرسمية كأسرة واحدة. ومع ذلك، فهي ليست بديلاً عن أدوات التنسيق الأخرى الضرورية على المستوى التشغيلي.