ST/ESA/STAT/SER.F/88

إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية
شعبة الإحصاءات

دراسات في الطرق السلسلة واو العدد ٨٨

دليل التنظيم الإحصائي، الطبعة الثالثة

تشغيل الوكالات الإحصائية وتنظيمها

الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠٠٤

ملاحظة

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.

ST/ESA/STAT/SER.F/88

منشورات الأمم المتحدة
رقم المبيع: A.03.XVII.7

حقوق المؤلف © مسجلة للأمم المتحدة، ٢٠٠٣

المحتويـات

الصفحة

تصدير ..... ك

مقدمة ١

أولاً – تأسيس الوكالة الإحصائية ٥

ألف – الاستقلالية ٥

بـاء – المناسَبة ٦

جيم – المصداقية ٧

دال – سياسة معاملة المجيبين ٧

ثانياً – النظام الإحصائي ١٠

ألف – هيكل النظام الإحصائي ١٠

١ – المؤسسة الوحيدة ١٠

٢ – أكثر من مؤسسة ١١

٣ – أهمية الاعتراف بالاسم المميز ١٢

بـاء – أدوات التنسيق ١٢

١ – الحوافز ١٣

٢ – بعض الآليات المفيدة ١٤

٣ – المجلس الإحصائي الوطني ١٤

٤ – تنسيق الميزانيات والمعايير ١٤

٥ – تنسيب الموظفين ١٥

٦ – أدوات التنسيق للمنظمة اللامركزية ١٥

٧ – دور المصرف المركزي ١٥

جيم – كبير الإحصائيين ١٦

١ – رؤساء كبير الإحصائيين ١٧

٢ – زملاء كبير الإحصائيين ١٧

٣ – مؤهلات كبير الإحصائيين ١٨

٤ – مدة ولاية كبير الإحصائيين ١٩

٥ – طلب الاستقالة والتهديد بها ١٩

٦ – سلطة كبير الإحصائيين ٢٠

٧ – كفاءة كبير الإحصائيين ٢٠

الصفحة

دال – المجلس الإحصائي الوطني ٢٠
١ – الإشراف أو المشورة ٢٠
٢ – الأعضاء ٢٢
٣ – الرئاسة ٢٢
٤ – الأمانة ٢٢
٥ – جدول الإعمال ٢٣
٦ – تواتر الاجتماعات ٢٣
٧ – اللجان الاستشارية ٢٣
٨ – الهيئات المخصصة ٢٤
هاء – القانون ٢٤
١ – الفاعلون الأساسيون ٢٤
٢ – القانون: الموجز أو المطول ٢٥
٣ – القانون ما بين الردع والإنفاذ ٢٥
٤ – الاطلاع على المعلومات التي تحميها قوانين أخرى ٢٥
٥ – المشورة القانونية ٢٥
٦ – الترتيبات القانونية الخاصة في النظم اللامركزية ٢٥
واو – تمويل النظام الإحصائي ٢٦
١ – مصادر التمويل ٢٦
٢ – التمويل من الميزانيات الحكومية ٢٧
٣ – التسعير السوقي للسلع والخدمات ٢٧
ثالثاً – المستعملون واحتياجاتهم ٣٠
ألف – احتياجات الحكومة ٣٠
١ – وزارات المالية ٣١
٢ – الوزارات الأخرى ٣١
٣ – تنظيم الصلات وإقامتها ٣٢
٤ – الحكم الإقليمي والحكم المحلي ٣٣
باء – احتياجات الجمهور ٣٥
١ – المجتمع بصفة عامة ٣٥
٢ – المدارس الابتدائية والمدارس الثانوية ٣٥
٣ – الصحافة ٣٥
جيم – احتياجات شركات الأعمال ٣٦
١ – شركات الأعمال الكبيرة ٣٧
٢ – شركات الأعمال الصغيرة ٣٧
دال – الاحتياجات البحثية وغيرها من الاحتياجات ٣٨

الصفحة

١ – الأوساط الأكاديمية ٣٨
٢ – المؤسسات الدولية ٣٩
رابعاً – تحديد الأولويات ٤١
ألف – تحليل احتياجات المستعملين..... ٤١
باء – إعداد الخطة المرحلية ٤٣
١ – الخطة السنوية ومكوناتها ٤٣
٢ – مراعاة الحجم وحالات عدم اليقين ٤٤
٣ – دور الاحتفاء..... ٤٤
٤ – التخطيط والميزنة..... ٤٤
٥ – التخطيط والمساءلة..... ٤٤
٦ – تقييم الخطة ٤٤
خامساً – مبادئ التنظيم وإعادة التنظيم ٤٦
ألف – النظريات والاتجاهات ٤٦
باء – التنظيم حسب الموضوع أو الوظيفة ٤٧
جيم – التنظيم وإعادة التنظيم..... ٤٧
دال – آليات التنسيق وثقافة المنظمة..... ٥١
سادساً – إدارة شؤون الموظفين ٥٤
ألف – تكوين هيئة الموظفين..... ٥٥
باء – سياسة للموارد البشرية..... ٥٦
جيم – التوظيف..... ٥٦
دال – اليوم الأول..... ٥٧
هاء – التدريب ٥٨
واو – التناوب على الوظائف ٥٩
زاي – استبقاء الموظفين..... ٥٩
حاء – خيارات كبير الإحصائيين الجديد ٦٠
طاء – إدارة الموارد البشرية: الحزمة ٦١
سابعاً – إدارة تكنولوجيا المعلومات ٦٣
ألف – نموذجان لإدارة تكنولوجيا المعلومات..... ٦٣
باء – استعراض بعض الشواغل السائدة في نهاية سبعينات القرن العشرين..... ٦٤
جيم – العمل مع القطاع التجاري: الاستعانة بالجهات الخارجية ٦٤
دال – الممارسات السليمة لإدارة مشاريع تكنولوجيا المعلومات ٦٦
ثامناً – الأصول غير المادية..... ٦٩
ألف – خاتم الجودة..... ٦٩

الصفحة

باء – قوة القانون ٦٩
جيم – السياسات ٦٩
دال – السجلات ٧٠
هاء – نظام الحسابات القومية ٧١
واو – استعراض الاستبيانات ومراقبتها مركزياً ٧١
زاي – المسميات والتصنيفات ٧١
حاء – الشؤون المالية ٧٢
تاسعاً – إدارة الوظائف الجوهرية ٧٤
ألف – الوظائف الأساسية ٧٤
١ – التخطيط ٧٤
٢ – التنفيذ والتجهيز ٧٤
٣ – التحليل ٧٤
٤ – التعميم ٧٥
٥ – التنسيق والتوحيد القياسي ٧٥
باء – المسوح والتعدادات ٧٥
١ – إدارة المشاريع ٧٥
٢ – العمل مع موظفي المشروع ٧٧
٣ – العمل مع المجيبين ٧٨
٤ – الجهة المؤتمنة على الدراية الفنية الإحصائية ٧٩
٥ – مرونة القدرة على إجراء المسوح ٧٩
٦ – السجلات الإدارية ٧٩
عاشراً – المنظمة الميدانية ٨١
ألف – التفاعل مع المجيبين ٨١
١ – الأسر المعيشية ٨٢
٢ – المؤسسات الاقتصادية ٨٣
٣ – الرقم القياسي لأسعار الاستهلاك: حالة خاصة ٨٣
٤ – الحكومة ٨٣
٥ – حكومة المقاطعة والحكومة المحلية كحالة خاصة ٨٤
٦ – المؤسسات غير الهادفة للربح ٨٤
باء – التفاعل مع المنظمة المواضيعية ٨٥
١ – المناظير ٨٥
٢ – التعدادات والمسوح ٨٥
٣ – إدارة التفاعلات ٨٥

الصفحة

حادي عشر – توصيل المعلومات إلى المستعملين ٨٧
ألف – قضايا التعميم العامة..... ٨٧
١ – تزويد المستعملين بالمعلومات المتعلقة بخصائص البيانات الإحصائية..... ٨٧
٢ – سياسة التعميم..... ٨٨
بـاء – أشكال التعميم المختلفة ٨٩
١ – الوسائل التقليدية ٨٩
٢ – الوسائط المتعددة..... ٨٩
٣ – الإنترنت..... ٨٩
جيم – استعادة تكلفة النشر ٩٠
١ – السياسات التجارية ٩١
٢ – الاستعانة بالأطراف الثالثة لأغراض التعميم ٩٢
٣ – حقوق المؤلف والعوائد..... ٩٢
دال – استكمال المعلومات بالتحليل ٩٢
١ – هل ينبغي أن يقوم المكتب الإحصائي الوطني بالتحليل؟ ٩٢
٢ – الحقائق والتفسير ٩٢
٣ – الوظائف التحليلية والمعلومات ٩٣
٤ – استعراض المنشورات..... ٩٣
هاء – الحولية الإحصائية..... ٩٣
ثاني عشر – احترام الخصوصية والحفاظ على السرِّية: احترام العقد..... ٩٦
ألف – السياسات المتعلقة بالمجيبين..... ٩٦
١ – المبادئ التي تحكم العلاقات مع المجيبين ٩٦
٢ – الإجبار والاستجابة الطوعية ٩٧
٣ – الحوافز والتطمينات ٩٨
٤ – تقاسم المعلومات الإدارية..... ٩٨
بـاء – حماية البيانات ٩٩
١ – التأمين المادي والإلكتروني ٩٩
٢ – الجزاءات..... ٩٩
جيم – السرية والإفصاح..... ١٠٠
١ – المبادئ..... ١٠٠
٢ – الإفصاح عن الغلبة والمتبقي ١٠٠
٣ – السرِّية وإحصاءات الأسر المعيشية..... ١٠٠
٤ – الإفصاح الصادر عن رضا..... ١٠١
٥ – الإفصاح القسري..... ١٠١
٦ – السرِّية السلبية..... ١٠١
٧ – ترتيبات البحث ١٠١

الصفحة

ثالث عشر – الكل في واحد ١٠٤
ألف – مبادئ التنظيم ١٠٤
باء – الوظائف الداخلية ١٠٥
١ – مكتب كبير الإحصائيين ١٠٥
٢ – التعميم ١٠٥
٣ – المنظمة الميدانية ١٠٦
٤ – الإدارات المواضيعية ١٠٦
٥ – الهيكل الأساسي الإحصائي ١٠٩
٦ – الهيكل الأساسي التقني ١٠٩
٧ – وظيفة التحليل ١١٠
٨ – التخطيط ١١٠
٩ – الآليات الأفقية والعمودية ١١١
جيم – بناء الدعم الخارجي ١١١
المرفق الأول: **النموذج المشروح لقانون إحصاء وطني** ١١٢
المرفق الثاني: **المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية** ١١٧
المرفق الثالث: **الأشكال التي تمثل الطرق الممكنة لتنظيم وظائف المكتب الإحصائي** ١١٨

الأشكال

١ – بيان ثلاث مجموعات مختلفة من الصلات بين الوزير والمجلس الإحصائي الوطني وكبير الإحصائيين ٢١
٢ – مخطط لوكالة إحصائية منظمة لجمع البيانات في مجالات متخصصة مختارة ولمعالجتها وتعميمها ٣٣
٣ – عملية الاستثمار ٦٦

المربعات

١ – الإحصاءات التي تحمل أسماء مميزة أو لا تحمل مثل هذه الأسماء ١٢
٢ – المركزية مقابل اللامركزية ١٦
٣ – الصفات المطلوبة تتغيَّر على مدى الزمن ١٩
٤ – تعريفان أساسيان: السلع والخدمات ٢٧
٥ – تلوين الأنباء الإحصائية ٣٦
٦ – ماذج السجلات الإدارية التي تستعمَل لإعداد إحصاءات شركات الأعمال الصغيرة ٣٨
٧ – هل من الضروري وجود وحدة للتخطيط؟ ٤١
٨ – الموازنة بين الاحتياجات ٤٢
٩ – إعادة تنظيم الجهاز الإحصائي الهولندي ٤٨
١٠ – الموظفون ومهاراتهم ٥٤

الصفحة

١٢ - منافع السياسات المدوَّنة ٧٠
١٣ - المشكلات النمطية التي تعاني منها أفرقة المشاريع وتنشأ بحكم اختلاف المناظير ٧٨
١٤ - جماعتان ٨٢
١٥ - تعريف التعميم والنشر ٨٧

أشكال المرفقات

ألف - ١ مجمل الوظائف لوكالة إحصائية..... ١١٩
ألف - ٢ الهيكل التخطيطي لمكتب إحصائي: الوظائف الداخلية ١٢٠
ألف - ٣ وظائف مكتب كبير الإحصائيين..... ١٢١
ألف - ٤ وظائف إدارة مكلفة بالتعميم والاتصال بالمستعملين ١٢٢
ألف - ٥ وظائف منظمة ميدانية، بما فيها القدرة على جمع السجلات الإدارية..... ١٢٣
ألف - ٦ وظائف ومواضيع المجال البرنامجي لمكتب إحصائي ١٢٤
ألف - ٧ تقسيم ممكن حسب موضوع المجال البرنامجي المعني بالإحصاءات الاقتصادية..... ١٢٥
ألف - ٨ قائمة بالمواضيع في إدارة معنية بإحصاءات الأسر المعيشية والإحصاءات المؤسسية ١٢٦
ألف - ٩ هيكل تحليلي ممكن للإدارة المعنية بسوق العمل..... ١٢٧
ألف - ١٠ هيكل ممكن لإدارة مكلفة بإحصاءات الاقتصاد الكلي ١٢٨
ألف - ١١ هيكل ممكن لإدارة مسؤولة عن الهيكل الأساسي الإحصائي ١٢٩
ألف -١٢ وظائف يمكن أن تضطلع بها إدارة معنية بالهيكل الأساسي التقني لوكالة إحصائية ١٣٠

تصدير

عُقدت في أوتاوا عام ١٩٥٢ الحلقة الدراسية الأقاليمية الأولى المعنية بالتنظيم الإحصائي، التي رعتها الأمم المتحدة. وبعد ذلك بعامين، أي في عام ١٩٥٤، نشرت الأمم المتحدة دليل التنظيم الإحصائي. وفي عام ١٩٧٣، عُقدت في أوتاوا حلقة دراسية ثانية معنية بالموضوع نفسه. وبحلول عام ١٩٨٠، كانت الطبعة الثانية من الدليل جاهزة، ونُشرت بعنوان دليل التنظيم الإحصائي: دراسة بشأن تنظيم الأجهزة الإحصائية الوطنية والمسائل الإدارية المتصلة بها. وبعد ذلك بنحو عقدين طلبت عدة بلدان في حلقة دراسية معنية بجودة البيانات عُقدت في عام ١٩٩٩ برعاية كل من صندوق النقد الدولي والأمم المتحدة، إصدار طبعة مستوفاة من الدليل الصادر عام ١٩٨٠. واستجابة لهذا الطلب، أعدت الأمم المتحدة هذا المجلد المعنون، دليل التنظيم الإحصائي، الطبعة الثالثة: تشغيل الوكالات الإحصائية وتنظيمها.

وإلى حدٍ بعيد، فإن الطبعة الثالثة من الدليل تستند إلى وثيقة أعدها جيكوب ريتن بموجب اتفاق لتقديم الخبرة الاستشارية كان طرفه الثاني شعبة الإحصاءات التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة. وقد قام بالاستعراض الأوَّلي للوثيقة موظفون من شعبة الإحصاءات بالإضافة إلى فريق تحريري يمثل بلداناً أعضاء بكل من اللجان الإقليمية التابعة للأمم المتحدة وصندوق النقد الدولي. وفيما بعد، قُدِّمَت الفصول فرادى في حلقات دراسية مختلفة نظمتها شعبة الإحصاءات.

ومن الأهمية بمكان أن نشير إلى أن تنفيذ التدابير المقتَرحَة في هذا الدليل قد يمضي في أحد اتجاهين مختلفين كل الاختلاف. فمن ناحية، ينبغي ألاّ تعتمد التدابير التي تدعو إليها هذه الوثيقة واحدة بعد أخرى، بل ينبغي اعتمادها كحزمة واحدة لأن كلاً منها لا يفعل مفعوله إلاّ في تناسق مع غيره من التدابير. ومن ناحية أخرى، ينبغي الاعتراف أيضاً بأن معظم الوكالات الراغبة في تنفيذ المبادئ الواردة في هذا الدليل لن تكون في وضع يسمح لها بتنفيذها كلها مرة واحدة. والواقع أن أحكم نهج عمل لأي بلد قد يتمثل في التركيز على مجال واحد فقط، مثل إدارة الوظائف الرئيسية التي يؤديها المكتب الإحصائي. وعلى أية حال، لا بد أن يحدد كل مكتب إحصائي بنفسه – على ضوء حالته وحالة بلده – ما سيطبقه من مبادئ تدعو إليها هذه الطبعة من الدليل.

ومرة أخرى، فإنه لولا مساهمة جيكوب ريتن بالمسودة الأولى الكاملة لما أمكن أن يُكتب هذا المجلد. إن عمله يمثل جهداً خارقاً لا يقدره حق قدره إلاّ من حاولوا إنجاز مشاريع بمثل هذا التعقيد. وقد اس[تعرض المسودة مجلس تحريري مؤلف من بول تشونغ، وميغيل يسرفِرا، وسفيين لونغفا، وغست تشارومبيرا، وحسن أبو لبده، وكارول كارسون؛ وقد قدم هؤلاء اقتراحات عديدة لتحسين المسودة. وأدت مقترحات جيسون برودي إلى تقريب النص إلى أفهام القرّاء. وساهم العديد من موظفي شعبة الإحصاءات في إعداد المسودة النهائية، إلاّ أن هناك ثلاثة يستحقون الذكر بوجه خاص، هم: أنجيلا مي، التي نظَّمَت إنتاج المسودات الأولى وقدَّمت بالإضافة إلى ذلك العديد من الاقتراحات الفنية في كافة مراحل العملية، وسابين فارشبرغر وإيزابيلا هِنغ اللتان نَظَّمَتا المسودة النهائية وأصدرتاها. والفصل السابع، المعنون ''عملية إدارة تكنولوجيا المعلومات''، هو بالأساس ثمرة عمل جاك آرثر. إلاّ أن المسؤولية عن النسخة النهائية من هذا الدليل والمسؤولية عن أية أخطاء أو إسقاطات تقعان على عاتق هِرمان هابِرمان وفيلِّم دي فريس، اللذين اتخذا القرارات النهائية بشأن محتوياتها وبنيتها.

نيتين ديساي

وكيل الأمين العام

إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية

مقدمــة

إن دليــل التنظيــم الإحصائــي، الطبعة الثالثة: تشــغيل الوكالات الإحصائيــة وتنظيمهــا موجّه إلى جمهورين أساســيين، همــا: (أ) كبير الإحصائيــين (أو من ســيصبح في القريب العاجــل كبيراً للإحصائيين في وكالة إحصائية) وزملاؤه؛ و(ب) المكلفون بالإشــراف على مهمة الإحصاء الرسمي.

إن شــاغلي هذه المراكز، بوصفهم رؤســاء للــوكالات، ملتزمون رسميــاً وعاطفيــاً باســتمرارية تقليــد يتجســد في المبادئ الأساســية للإحصــاءات الرسمية [1]. وعند قيــام هؤلاء بأدوارهم، فإنهم ينشــئون ثقــة الجمهور بالحقائق الصــادرة عن الوكالة، ويُحفِّــزون الابتكار في وكالاتهم، ويشــجّعون على وجود جو نفســي سمتــه الآلية المهنية التي لا يمكن بدونها الحفاظ على معايير الجودة، ويخاطبون كلاً من الحكومة وعامة الجمهور بشــأن حالة بلدهما على أساس الجوانب القابلة للقياس الكمّــي. ولذلــك، صُمِّم الدليل لأجل المســؤولين عن توفــير القيادة للوكالة الإحصائيــة وعن الحفاظ على الثقة الجماهيرية. وبالإضافة إلى ذلك، قد يكون الدليل مفيداً لمن يَوَدّون مجرد فهم الســبب الذي يدفع وكالة إحصائية ما إلى أن تعمل بالطريقة التي تعمل بها.

ويتنــاول الدليــل المكاتــب الإحصائيــة الوطنيــة، أي الإدارات الحكوميــة ذات الأوضاع المختلفة، المنشــأة لجمع الإحصاءات الرسمية وتفســيرها وإعلانهــا. وهــذه المكاتب توجد بشــتى الأحجام ومختلف الأشــكال. وبعضها عام يجمع الإحصاءات بشأن كل ما ينبغي معرفته عن العمليات الاقتصادية والاجتماعية في البلد. وبعضها الآخر شــديد التخصــص، يكتفــي بجمع إحصاءات عــن النقل وحده، أو النشــاط المصــرفي وحــده، أو الزراعــة وحدهــا. وبعضها يحظــى بمكانة بارزة جــداً وهويتــه محددة كل التحديــد بمقتضى قانون أساســي. والبعض الآخــر موجود داخــل منظمات أخرى ومُنشــأ أساســاً لإعلام الهيئة الإداريــة الحاكمــة للمنظمــة الأم. إلاّ أننا إذا اســتثنينا عناصر الحجم ومجــال العمليــات والنطــاق وجدنا أن المكاتــب الإحصائية لا تختلف فيما بينها كثيراً من حيث مهمتها الأساســية ومسلكها المتوقع ولا من حيــث القواعد المنطبقة عليها. فجميعها تعــالج البيانات الخام، وتحولها إلى إحصاءات، وتطبّق المعايير الموضوعية على عملياتها، وتجعل النزاهة والحياد والموضوعية شرطاً لبقائها.

وجرى تبويب الطبعة الثالثة من الدليل بحيث تغطي المجالات التالية: المبادئ العامــة للوكالات الإحصائية وللنظام الإحصائي، والسياســات المتعلقــة بجمــع البيانــات وبمعاملة المجيبــين، واحتياجات المســتعمِلين، ومبادئ التنظيم والإدارة ونماذجهما، ومبادئ توجيهية للتعميم.

ولا يُفتَرَض قراءة الدليل وكأنه قصة مســرودة، لأنه في الواقع قد صُمِّــم ليكون بمثابة قائمة مراجعة تشــمل عناصر ينبغي أن تراعيها أية وكالــة إحصائية ناجحة ومجموعــة أمثلة تصوِّر الطريقــة التي بفضلها يمكن تفعيل المبادئ في سياقات نمطية معيَّنة، وقائمة بالعوامل التي يمكن أن تقنــع موظفي الوكالــة بتفضيل تطبيق ما على تطبيق آخر؛ وليكون في نهايــة المطاف تحذيراً مفاده أنه رغــم تفضيل بعض الحلول لا يمكن اعتبــار أي منها صالحاً لــكل الأحوال. وعلى وجه التحديد، ينبغي أن ندرك أنه رغم تقديم الدليل توجيهات واضحة حازمة في هذه المجالات تتســم الحالة في كل بلد بطابعها الفريد وأن من يعيشــون في البلد هم وحدهم الذين يقرِّرون جدوى التوجيه المعروض في هذا المجلد. ولهذا السبب، لا يمكن أن يكون ما جاء بهذه الطبعة ملزِماً لكل الحالات. إلاّ أن الدليــل يمكن أن يكون هادياً يُسترشَــد به، بفضل الأمثلة المذكورة والطرائــق المقترحــة للتعلُّم من هذه الأمثلة، كمــا يمكن أن يبين بضعة مبادئ عامة يبدو أنها قد صمدت على محكات الزمان والمكان وسياق التقاليد والسياق القانوني، والسياسة والتنمية الاقتصادية، والاحتياجات والتوقعــات. وإذا قُــدِّر للدليل أن ينجح في تحقيق ذلك كله فإنه يكون قد حقق الهدف المرتجى منه.

وعلــى الرغم من مرونة الطبعة الثالثة من الدليل فإنها تتســم بعدم التســامح في جوانب معيَّنة، شأنها في ذلك شأن الطبعتين السابقتين [2]. إذ توصــي الطبعة الثالثــة من الدليل كبير الإحصائيــين وموظفيه بعدم الســماح بــأي تدخل من قِبَل الأطراف المعنيــة في طرائق جمع الحقائق وتجميعهــا في صورة إحصاءات، أو في أســلوب إعلانهــا للجمهور أو توقيــت ذلك الإعــلان. وهي تؤكد مراراً على ضــرورة الحفاظ على ســرِّية وحرمــة المعلومات التي تجمعهــا الــوكالات الإحصائية، إذ أن التقاعــس عن معاملة المعلومات الإفرادية باعتبارها وديعة لدى الوكالة الإحصائية يحول دون عمل هذه الوكالة على نحو فعَّال.

إن هنــاك الآن جيــلاً جديداً لديه قدرات وموارد لم يســبق لها مثيل، يجد نفســه وقد تحمَّل مســؤولية رئاســة المكاتب الإحصائية القائمــة في يومنــا هذا. وعندمــا يفي هذا الجيل بمســؤوليته قد يجد العون متمثلاً في ســجلات الممارسات السابقة، لا سيما الممارسات التي أسفرت عن نتائج طيبة. إلاّ أن البيئة التي تُنشأ فيها الإحصاءات الرسمية وتُنشــر قــد أصابهــا التغيُّر، بــل تواصل التغيُّــر بدرجة من العمق باتت معها الخبرة الســابقة غير قابلــة للتطبيق الكلي. وبعض التغيُّــرات مدفوعــة بالتكنولوجيا وتمضي بمعــدل لا يصدَّق. وهناك تغيرات أخرى تولدت عن البدع الاجتماعية والقانونية والمؤسسية.

ومع ذلك، هناك تغيُّرات أخرى تتولد عن زيادة الوفرة، وتحسُّن التعليم، واستخدام المعرفة استخداماً يفوق في تطوره أي استخدام سابق على الإطلاق.

ولم يحدث أبداً من قبل أن توقَّع الناس من الإحصاء شيئاً بمثل هذه الكثرة، كما لم تتوافر للإحصائيين أبداً من قبل مثل هذه الوسائل التي في متناول أيديهم؛ ولم يحدث أبداً من قبل أن كان هناك مثل هذا القدر من الرغبة في أن يتعلم كل من الآخر وفي توحيد نتائج هذا التعلُّم توحيداً دولياً. وهذا لا يعني أن هذه المكاسب موزعة بالتساوي أو بأفضل طريقة ممكنة، كما لا يوحي بعدم وجود توترات بل وأزمات أيضاً. ومما لا شك فيه أن هناك بعض الصعوبات. ففي بعض الحالات، اهتزت الصلة القوية التي كان من المعتاد أن تربط الحكومات بوكالاتها الإحصائية؛ وهذه الصلة باتت اليوم أوهى مما كانت عليه في الماضي. وبعض الوكالات الإحصائية قد تراجع الماضي لتقيِّم أداء كل منها ثم ترى أنها لم تعكس التغيُّرات التكنولوجية والاقتصادية المشار إليها أعلاه.

وفي السابق، كانت الإحصاءات الرسمية تقدَّم أساساً إلى وزارات الصناعة والمالية، وإلى لجان التخطيط ووزارات التجارة، وإلى المستعملين التقليديين بمعنى الكلمة، وهم وزارات الزراعة والنقل والعمل. أما الآن، فقد كبرت كتلة المستعملين، بحيث صارت تشمل الإدارات التي تُعنى بالبيئة الطبيعية، والإسكان، والرعاية الاجتماعية، والتعليم، والصحة، والعدالة، والطاقة. وبالإضافة إلى ذلك، تستخدم شركات الأعمال الكبيرة المكاتب الإحصائية على نطاق يضارع نطاق استعمال الحكومات لها، كما يستعملها الجمهور العام (على سبيل المثال، لقياس المساءلة الحكومية).

وقد شاع الاندفاع إلى إجراء المقارنات فيما بين الأقطار بدرجة تفوق كثيراً ما كان عليه الحال عند صياغة دليل ١٩٥٤. ففي ذلك الحين كانت المعايير المسلَّم بها اليوم، التي من قبيل تصنيفات الأنشطة والتصنيفات السلعية والتصنيفات المهنية، لا تزال في مرحلة نشوئها وكانت على كل حالٍ تَرِد إلى المكاتب الإحصائية الوطنية وكأنها شيء مُنَزَّل من قلة قليلة من الخبراء الدوليين؛ وعلى النقيض من ذلك، شاع اشتراك الوكالات في صياغة المعايير الخلف المعاصرة. وقبل ٥٠ سنة، كان وضع المعايير الدولية متروكاً للمكاتب الإحصائية الدولية؛ أما اليوم، فقد أصبح أمراً تشارك فيه الوكالات الإحصائية كافة.

واستلزمت الخصائص السالفة الذكر، التي كان الدافع إليها غالباً تطورات مستجدة خارج نطاق عمل الإحصائيين، تحديث المعايير القديمة مع إيلاء الاهتمام في الوقت نفسه إلى الخبرات السابقة التي اكتسبتها المكاتب الإحصائية. والواقع أنه ربما كانت الصعوبة الأجدر بالذكر بين الصعوبات العديدة التي ينبغي للإحصائيين أن يضعوها في حسبانهم صعوبة إدارة منظمة تزدهر بالاستمرارية وإن كان من المتعيَّن أن تتطور في بيئة تتسم بالتغيُّر المتواصل.

وهذه النسخة المنقحة من الدليل تُدخِل المستجدات الرئيسية التالية:

- إيلاء المزيد من الاهتمام إلى العملية الإحصائية بوصفها عملية وبوصفها نظاماً، لا بوصفها عدداً من المؤسسات المنفصلة التي تربط فيما بينها أجهزة تنسيقية. ولذلك، فإن المجادلة بين المركَزَية واللامركَزَية التي برزت في دليل ١٩٨٠ قد اندرجت الآن في نظرة إجمالية شاملة للأساليب المتاحة لتعزيز التنسيق.
- من المسلَّم به أنه بينما ازداد كثيراً في السنوات العشرين الماضية تيسّر استعمال التجهيزات المادية العصرية وتوافر الموظفين الملمين بأسرار الحاسوب، تُعد إدارة تكنولوجيا المعلومات مسألة بالغة الأهمية وجديرة باهتمام خاص.
- باتت نُظم التخطيط للمشاريع الإحصائية الكبرى التي من قبيل التعدادات مفهومة الآن فهماً أفضل وبات تنفيذها أيسر، ولذلك لم تعد بحاجة إلى بحث تفصيلي.
- في هذه الطبعة، هناك مكانة بارزة للتركيز على الصلة بين المكاتب الإحصائية والمجيبين والمستعمِلين، وهو التركيز الذي نشأ في دليل ١٩٨٠. وهناك أيضاً مزيد من التركيز على السلطة التنسيقية التي تتمتع بها في الهيكل الأساسي الإحصائي عناصر من قبيل التصنيفات المشتَرَكة ونظام الحسابات الاقتصادية، وغيرهما من أدوات التكامل.
- تستهدف الطبعة الثالثة من الدليل، على خلاف الطبعتين السابقتين، معالجة شواغل الفئات المختلفة من المستعمِلين والإحصاءات التي تلزَم تلك الفئات نتيجة للفروق القائمة بينها.

وأخيراً، تسلِّم الوكالة الإحصائية الناجحة بأن الحلول المثالية أمر عسير المنال وأن الحلول العملية المحكمة الصالحة للتطبيق تُخلق عند توازن ميزات وعيوب كل نهج من النُهُج. والواقع أن كل فصل تالٍ سيبيِّن مثل هذه التوازنات. وبطبيعة الحال، لا يمكن أن يتحقق ذلك في كل الأحوال، لأن طريقة تقدير مختَلف العوامل سعياً لبلوغ الأهداف الممكنة تختلف حسب المكان والزمان. ولكل وكالة أن تُقَدِّر مجموعة الظروف التي تنفرد بها تقديراً حصيفاً.

كما تسلِّم الوكالة الإحصائية الناجحة بأن التدابير ينبغي أن لا تُعتَمد واحدة بعد أخرى وإنما تُعتَمد كحزمة متناسقة. وحتى إذا قُيِّمَت المبادرات في بادئ الأمر حسب مزاياها وعيوبها، فإن من الواجب الحكم عليها في نهاية الأمر من حيث علاقتها بالتدابير التنظيمية والإجرائية الأخرى.

الحواشي

[١] الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٤، الملحق رقم ٩ (E/1994/29)، الفصل الخامس.

[٢] *Handbook of Statistical Organization*, Studies in Methods Series F, No. 6 (United Nations publication, Sales No. 54.XVII.7); and *Handbook of Statistical Organization: A Study on the Organization of National Statistical Services and Related Management Issues*, Studies in Methods Series F, No. 28 (United Nations publication, Sales No. E.79.XVII.7. ومن الآن فصاعداً يشار إلى هذين الدليلين، على التوالي، بوصفهما دليل ١٩٥٤ ودليل ١٩٨٠.

أولاً – تأسيس الوكالة الإحصائية

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

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

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

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

ألف – الاستقلالية [٤]

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

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

٧ – والخصائص المتصلة بالاستقلالية تشمل ما يلي:

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

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

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

القـرار والتحليل، فضـلاً عن توقُّع الاحتياجـات الآجلة من البيانات؛

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

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

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

باء - المناسَبة

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

جيم - المصداقية

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

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

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

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

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

دال - سياسة معاملة المجيبين

٢٤ - إن ذِكر الأهداف المبيَّنة في الفقرات السابقة أسهل من تحقيقها؛ وهذه الأهداف لا يوجد أسلوب وحيد لتحقيقها. وتعتمد كافة الأساليب المجرَّبة حتى الآن على مزيج مؤلف من عناصر أساسية أربعة، هي: الصكوك القانونية اللازمة لفرض الامتثال أو لتثبيط همة من يفكر في العصيان؛ ومخاطبة إحساس المجيبين الأخلاقي لتشجيعهم على التعاون؛ وطمأنتهم إلى أن المعلومات لن يساء استعمالها؛ والقيام على نحو مطَّرد، في بعض البلدان، بتقديم مجموعة متنوعة من الحوافز.

٢٥ - ربما كانت سرِّية المعلومات الإفرادية هي الشاغل الأكبر الذي يؤرِّق المجيبين. والوكالات الإحصائية التي لم تنجح بعد في إقناع المجيبين بأن المعلومات المقدمة إليها تتمتع بالسرِّية المطلقة لا يمكنها الوثوق بجودة ما تجمعه من معلومات.

٢٦ - السلطة التي يمنحها القانون للوكالات الإحصائية كي تلتمس المعلومات لن تكون مجدية ما لم تكن كافة قطاعات المجتمع راغبة في التعاون. فمن المألوف أن تكون الوكالات التي تبذل جهداً شاقاً لإقناع المجيبين بأن ما يقدمونه من معلومات يعتبر شيئاً قيِّماً، وبأن الوقت الممنوح لتقديم المعلومات الإحصائية محل احترام وتقدير، هي الوكالات التي تحظى بأعلى درجات الاستجابة. وينبغي أن يكون واضحاً أن معدلات الاستجابة المنخفضة تُعد في العمل الإحصائي عيباً جسيماً شأنها في ذلك شأن الإهمال في مراجعة البيانات وتعميمها.

٢٧ - إقناع المجيبين بتقديم البيانات يمثل مهمة عسيرة (انظر الفصل ١٢، حيث تعرض هذه المسألة بالتفصيل). وعلى الرغم من ذلك، فإن للنجاح في هذا المسعى مردوده الكبير فيما يختص بتحسين الجودة بصفة عامة. وفي هذا الصدد، ينبغي أن يكون المكتب الإحصائي الوطني مدركاً للصلة بين النفقات الإضافية الهامشية المتكبدة لتحسين التعاون، من ناحية، وتأثيرها على الجودة العامة للإحصاءات المتولِّدة، من ناحية أخرى. إلاّ أنه لا بد أيضاً من وضع عوامل أخرى في الحسبان. وعلى سبيل المثال، قد يكون معدل عائد النفقات الهامشية المتكبدة لتحسين المراجعة أعلى من معدل العائد المتولد من تحسين معدلات الاستجابة [١٠].

٢٨ - لا بد أن توجد بكافة المكاتب الإحصائية وحدة مخصصة للتفاعل مع المجيبين. وقد تكون هذه الوحدة جزءًا من المنظمة الميدانية التابعة للمكتب، أو قد تكون لهذه المسألة أهمية كافية لتبرير إنشاء وحدة ذات وجود أبرز تُعنى على وجه الحصر بمسألة سياسات معاملة المجيبين. وأهداف الوحدة المعنية بسياسات معاملة المجيبين تتمثل في المساعدة على زيادة معدلات الاستجابة وضمان تقديم المجيبين للمعلومات برغبتهم. ولا بد من إعداد موظفي هذه الوحدة لكي يجيبوا على الأسئلة المتعلقة باستعمال المعلومات، والعناية التي تعامل بها الأسئلة، والموقف العام الذي تتخذه وكالتهم. وعليهم أن يتحاشوا الظهور بمظهر المتحرش أو المفتقر إلى اللباقة في الاستشهاد بنصوص القانون، ولا بد لهم أن يكونوا منصفين ومتسقين في طريقة معاملتهم لشركات الأعمال وللأسر المعيشية. وإذا وُجِدَت أزمة متصورة في العلاقات مع المجيبين، يُنصح كبير الإحصائيين بأن يعالج المسألة على مستواه، بتكليفه شخصاً يكون موضع ثقته ليرفع التقارير إلى أرفع مستوى ممكن في المنظمة. وقد يكون رفع التقارير بصورة مباشرة إلى كبير الموظفين في هذا المستوى أسلوباً سليماً يبيِّن للمجيبين المتقاعسين مدى الجدية التي تنظر بها الوكالة إلى هذه المسألة.

استنتاجات

تُعتبر الوكالة الإحصائية منظمة خدمية. ويكمن مبرر وجودها ونموها وإسهامها الملحوظ في شؤون حكومتها ومجتمعها في قدرتها على توفير المعلومات لحل القضايا الهامة. إلاّ أن الأولويات يمكن أن تتغير بشكل أسرع من قدرة الوكالة الإحصائية على تعديل جهدها الإنتاجي. ولهذا السبب، فإن من المهم أن يتوافر لكبار موظفيها من نفاذ البصيرة والصلات ما يسمح لهم باكتشاف المشكلات الخطيرة وتمييزها عما قد يتبين أنه لا يعدو أن يكون مجرد أمر عابر.

والوضع الاستقلالي القوي أمر ضروري جداً للمنظمات الإحصائية لكي تبث المصداقية في صفوف مستعمليها وتنشئ صلة من الاحترام والثقة المتبادلين. وينبغي التمييز دائماً بين جمع المعلومات الإحصائية وتحليلها وتعميمها، من ناحية، وأنشطة صنع السياسات، من ناحية أخرى. وينبغي لكبير الإحصائيين أن يلتزم الحياد عند الاشتغال بجمع المعلومات وإعلانها.

ولا بد للمنظمات الإحصائية أن تكفل سلامة عملية الجمع والتبويب الإحصائيين، وسلامة عملياتها الداخلية. ولكي يتقبل الجمهور هذه السلامة ويتشجع موظفو الوكالة الإحصائية، لا بد من تلبية الشروط التالية:

- أن تكون العملية سليمة من الناحية المنطقية؛
- أن تكون الآلية التي تنتجها متسمة بالإحكام؛
- أن يتاح التفتيش على مواصفات الآلية والعملية، وأن تخضع نتيجة التفتيش لمناقشة عامة؛
- أن تتوافر للعملية وللآلية معاً القدرة على النماء والتكيُّف مع الظروف المستجدة ومع أي بيئة جديدة.

وما لم تكن الوكالة الإحصائية قادرة على ضمان السرِّية المطلقة للمعلومات المقدمة إليها من المجيبين لن يكون بمقدورها الوثوق بجودة المعلومات التي تجمعها، بل ستكون مصداقية الوكالة في خطر.

الحواشي

[٣] انظر: الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٤، الملحق رقم ٩ (E/1994/29)، الفصل الخامس. وثمة معلومات إضافية في المرفق الثاني، وكذا في:

http://www.un.org/Depts/unsd/statcom/1994docs/e1994.htm.

[٤] تستند الفقرات من ٥ إلى ٨ إلى Margaret E. Martin, Miron L. Straf and Constance F. Citro, Eds., *Principles and Practices for a Federal Statistical Agency: Second Edition* (Washington, D.C., National Academy Press, 2001).

[٥] انظر: الفرع هاء، الفصل الثاني، للاطلاع على شرح أوفى للقانون الإحصائي.

[٦] Government of Canada, *Statistics Act of 1918*. والصيغة المعمول بها الآن لا تختلف عن ذلك. وفي المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، تشمل وظائف المكتب، حسبما تحددت في *Framework Document: Office for National Statistics* (London, 1996)، جمع الإحصاءات الاقتصادية والاجتماعية. ولدى بلدان عديدة – من بينها أستراليا، وإسرائيل، وباكستان، وجنوب أفريقيا، ونيوزيلندا – صيغاً عامة مماثلة فيما يختص بنطاق عمل المكتب.

[٧] يعتقد بعض المؤلفين أن مصطلح ''المناسَبة'' غير ملائم بسبب غموضه. وهم يفضلون أن تُناقَش مسألة المناسَبة تحت عنوان ''الأولويات''.

[٨] لعل آخر الخبرات المشهودة في عدد من الوكالات الإحصائية هو المساعدة على تحديد مدى تأهب قطاع شركات الأعمال لمعالجة مسألة ''فيروس الألفية'' الكامن في النُظم الحاسوبية. وقد أبقت هيئة الإحصاء الكندية في حالة تأهب فريقاً من القائمين بالمسوح الذين بوسعهم معالجة موضوع صعب إلى حدٍ ما في مدة ٩٠ يوماً محسوبة من البداية إلى النهاية، شريطة ألاّ يتجاوز عدد شركات الأعمال المشمولة بالعيِّنة نحو ألفي شركة.

[٩] تذهب بعض الوكالات الإحصائية (مثل مكتب الإحصاء الأسترالي، وهيئة الإحصاء الكندية، وهيئة الإحصاء النيوزيلندية) إلى حدّ وضع مبادئها التوجيهية المتعلقة بالجودة على مواقعها على شبكة الإنترنت أو على شبكتها الحاسوبية الداخلية.

[١٠] انظر: I.P. Fellegi and A.B. Sunter, "Balance between different sources of survey errors", in *Bulletin of the International Statistical Institute*, Proceedings of the Thirty-ninth Session of the ISI (Vienna, 1973).

ثانياً – النظام الإحصائي

٢٩ – عند النظر في تنظيم النظام الإحصائي، تُطرَح أسئلة من قبيل: ما هو النظام الإحصائي؟ ومن هو رئيسه؟ وما هو الأساس القانوني للنظام؟ ومن الذي يضمن سلامة تصرُّف رئيس النظام؟ ومن الذي يدفع تكاليف تشغيل النظام؟ والفصل الثاني هذا يتناول الترتيبات المؤسسية المطروحة كخيارات، ولكنه يتناولها على سبيل التدليل على الإمكانيات لا على سبيل التوصية. ومن الواضح أن الترتيبات المؤسسية تنقسم إلى فئتي الترتيبات التي نجحت في التطبيق والترتيبات التي لم يتحقق لها النجاح، إلاّ أن الأهمية النسبية للعوامل ترتبط بظروف كل بلد على حدة.

٣٠ – بينما يلزم التنظيم المناسب للجهاز الإحصائي الوطني لأجل تحقيق الكفاءة والفعالية، تسهم أيضاً عوامل أخرى في أداء ذلك الجهاز. وفي غالب الأحيان، يُعتقد أن مشكلات السياسة الإحصائية يمكن حلها بترتيبات تنظيمية. ولكن حلها يستلزم في الواقع وسائل أخرى، من قبيل القيادة القادرة الملهمة، والموظفين المؤهلين، واستعمال الأساليب والتقنيات المناسبة، والحصافة، والعمل الشاق. ولذلك، ينبغي تحديد احتياجات إعادة التنظيم وتلبية تلك الاحتياجات ولكن ذلك يتحقق كوسيلة لتحسين الإحصاءات؛ كما ينبغي عدم المبالغة في قيمة إعادة التنظيم.

٣١ – ليس في العالم بلد يعهد إلى مؤسسة وحيدة بمسؤولية جمع كافة إحصاءاته الرسمية. بل توجد النظم الإحصائية في صورة سلسلة متواصلة. وبأحد طرفي هذه السلسلة بلدان يعهد فيها إلى مؤسسة وحيدة بمسؤولية إنتاج معظم الإحصاءات الرسمية. والأمثلة على ذلك تشمل أستراليا، وكندا، والمكسيك. إلاّ أنه حتى في هذا الطرف من السلسلة المتواصلة يعهد بجمع بعض الإحصاءات الرسمية إلى جهات أخرى. وتلك الإحصاءات قد تكون متعلقة بالزراعة أو العمل أو البيئة، أو معلومات إحصائية مستندة إلى الضرائب أو السجل المدني والإحصاءات الحيوية. وربما كانت الولايات المتحدة الأمريكية هي الأكثر تمثيلاً للطرف الآخر من السلسلة المتواصلة، فهي بلد به العديد من الوكالات الإحصائية التي تكرِّس جهودها في الغالب لمواضيع معيَّنة. وبصفة عامة، فإن الإشارة إلى نظام ''مركزي'' أو ''لا مركزي'' هي إشارة إلى نظام قريب إلى هذا الطرف أو ذاك الطرف من طرفي السلسلة المتواصلة.

٣٢ – يعرض الفرع ألف أدناه تحليلاً وافياً لمختلف أنواع النظم الإحصائية. وهو موجَّه أساساً إلى من لا يزالون يعملون في ظل مشكلات تتعلق بمركز وكالتهم، وتنظيمها، وصلتها ببقية أجزاء الحكومة.

ألف – هيكل النظام الإحصائي

١ – المؤسسة الوحيدة

٣٣ – تصف الطبعة الأولى من دليل التنظيم الإحصائي، المنشور عام ١٩٥٤، المؤسسة الوحيدة بأنها نوع من أنواع النظم الإحصائية، وذلك بقولها إن:

> ''... الطابع المميَّز لهذا النظام هو إنشاء إدارة داخل الحكومة لتنظيم وتشغيل مخطط للإحصاء الاجتماعي والاقتصادي [١١] المنسق المتصل بالبلد كله. وهذه الإدارة تجمع المعلومات الإحصائية وتبوبها وتنشرها ... وبالإضافة إلى ذلك، تتعاون مع الإدارات الحكومية الأخرى على تبويب الإحصاءات الإدارية والإحصاءات المتخصصة'' [١٢].

٣٤ – وميزات هذا الشكل التنظيمي التي يوردها دليل ١٩٥٤ تشمل ما يلي:

- حشد القوى البشرية المتخصصة النادرة في مركز واحد؛
- تنسيق البرامج داخل مكتب واحد؛
- حشد المعدات النادرة والدراية الفنية النادرة لتشغيله؛
- سهولة التعرف على المؤسسة ضماناً للجودة والحياد والتحرر من التدخل السياسي.

٣٥ – ويورد دليل ١٩٨٠ صيغة أكثر عمومية لهذا النوع من أنواع النظم الإحصائية، على النحو التالي:

> ''... يكون الجهاز الإحصائي الوطني مركزياً إذا كان المسؤول عن الجزء الأغلب من إدارة البرامج الإحصائية وعملياتها وكالة حكومية وحيدة مستقلة بذاتها، يرأسها كبير الإحصائيين في البلد. والمركزية يمكن أن تشمل إيفاد موظفين إلى إدارات أخرى أو تفويض مهام معيَّنة إلى وحدات منفصلة جغرافياً تظل على الرغم من ذلك تابعة للسلطة المركزية'' [١٣].

٣٦ – بالإضافة إلى الميزات المبيَّنة أعلاه، يقول دليل ١٩٨٠ إنه من المناسب والأكفأ أيضاً للمستعملين أن تُؤمَّن المواد الإحصائية الشاملة لميادين مختلفة من مصدر وحيد وإن المجيبين على التعدادات والمسوح يجدون أن من المناسب لهم التعامل مع مكتب وحيد، لا سيما إذا كانت الشكوك تساورهم بشأن الازدواج. ويشير الدليل إلى أن الترتيب التنظيمي المركزي يجعل من الأسهل إنشاء التبويبات الملائمة للحاجة والأحوال وصفائف البيانات المتقاطعة التي تتطلبها أحياناً

شـواغل المسـتعملين. ويضيف الدليل أن حماية سرّية ''الوارد'' فضلاً عن سرّية ''الصادر'' تكون عندما تحققها الوكالة الوحيدة أيسر وأكثر قابليـة للتصديق مما لـو حققتها عدة وكالات. وأخـيراً، يقول الدليل في الختـام إنه من الأيسـر علـى مثل هذا المكتب أن يقيـم التوازن بين الأولويات المحدَّدة للميادين الإحصائية المختلفة، أي أن ينسـق الخدمة بأسـرها. ويشـدد التعليق التالي لذلك على الحاجـة إلى نظام متكامل للإحصـاء الاجتماعي والاقتصادي؛ وبافتـراض وجود التمويل الكافي والقيادة القادرة لكلا النظامين يكون من الأيسر تحقيق هذا متى كانت مشكلات التنسيق داخلية وليست خارجية.

٣٧ - مـن الواضـح أن الظـروف القائمة اليوم ليسـت هي الظـروف التي كانت قائمـة عند وضع دليـل ١٩٨٠. وتتصل بعض التغييرات المستجدة منذ ذلك الحين بما يلي:

- توافـر التجهيزات المادية ومعدات الطباعـة بتكلفة منخفضة نسبياً، وشيوع الدراية الفنية اللازمة لتشغيلها؛
- تيسُّـر التوصل إلى التقنيات الرياضية/الإحصائية وتوافرها في برامج حاسـوبية معبأة مسبقاً لتطبيقها بيسر على المشكلات المتعلقة بالتقدير وتحليل البيانات النظامي؛
- الأخذ بالأسـاليب الكمّيـة المتقدمة في مجـال تدريس العلوم الاجتماعية؛
- عولمة المناهج الدراسية؛
- مجـيء الاتصـالات السـلكية واللاسـلكية العالميـة، بمـا في ذلك إمكان الوصول على الصعيد العالمي إلى الإنترنت واستعمالها؛
- حدوث زيادة ملحوظة في درجة تطور استعمال الإحصاءات ودرجة تطور مسـتعمليها، الأمر الـذي يعني أن طلبهم على الإحصاءات المتكاملة قد ازداد هو الآخر؛
- زيادة الضغط على موارد القطاع العام، رغم الرخص النسـبي التدريجي للمرافق الحاسوبية ومرافق خزين البيانات؛
- القيـام، على نحو مطرد، بنقل مسـؤولية بعـض الوظائف [١٤] التي كانت مقترنة على سـبيل الحصر بالوكالات الإحصائية، المركزية منها وغير المركزية، إلى مؤسسات القطاع الخاص؛
- زيـادة الضغط لإنتاج بيانات قابلة للمقارنة دولياً، وهذا ليس قاصراً على إنتاجها في إطار الترتيبات المشتركة بين الأقطار، الـتي من قبيل الاتحاد الأوروبي، بل أيضاً بسـبب ازدياد عدد كيانات التجارة الحرة وكيانات الوحدة الجمركية.

٣٨ - رغـم هذه التغيـرات الحادثة في البيئـة، لا تزال معظم ميزات المركزية المبينة في دليل ١٩٨٠ قائمة.

٣٩ - لـكل حكومة أن تُقـرّر ما إذا كانت هـذه التغييرات، مجتمعة في السياق الوطني، توحي بالحاجة إلى تغيير جذري في الترتيبات المؤسسـية السـائدة حتى الآن، وذلك مع المراعـاة التامة للظروف التي تنفرد بها الحكومة. إلاّ أنه يبدو أن الأحوال الراهنة تؤيد التحذير التالي الوارد في دليل ١٩٨٠:

''... إن التعديـلات في نطـاق الأنشـطة المضطلـع بها داخل الجهاز الإحصائي الوطني ومداها تقتضي قراراً سياسـياً معيّناً رفيع المسـتوى تتخـذه الحكومـة المركزية، بل قد تتطلـب أيضاً إصدار تشريع خاص. ومثل هذا القرار لا يحتمل أن يتأثر كلياً بنتائج تحليل موضوعي للبدائل. ومن المحتم أن تؤثر في ذلك الممارسات السابقة، والمنافسات القائمة فيما بين الإدارات، وهيكل الحكومة وحجمها، وتأثير التقاليد والشخصيات، وما إلى ذلك. وفضلاً عن هذا، لا بد عند النظر في أية تغييرات محتملة في تنظيم الجهاز الإحصائي الوطني من تقييم حالات العطل القصير الأجل التي قد يحدثها التغيير، وذلك بالمقارنة بالمكاسب المتحققة في الأجل الطويل''.

٢ - أكثر من مؤسسة

٤٠ - جـرت العـادة علـى ذِكر ميزتـين فيما يتعلـق بالنظم اللامركزيـة. أولاهما هو كون الوكالة الإحصائية قريبة، فعلياً وفكرياً، من المكتب المعني بالسياسـة العامـة المواضيعية. وفي هذه الحالة، يُرجَّح أن تستجيب الوكالة الإحصائية لاحتياجات السياسة العامة وأن تدرك الاحتياجات الوشيكة. وتتعلق الميزة الثانية بكبير الإحصائيين. وحسبما يشـير هـذا الدليل، فإن لكبـير الإحصائيين أهمية عظمـى فيما يختص بتحديد ثقافة المؤسسة، وبتوفير القيادة الفكرية والأخلاقية. وفي النظام اللامركزي لا يؤثر خيار سيئ من قبل رئيس الوكالة أو المؤسسة على ثقافة الوكالات الأخرى تأثيراً مباشراً.

٤١ - لقـد فرَّقَت الطبعة الأولى من الدليل [١٥] بين ثلاثة أنواع للنظم اللامركزية تتمثل فيما يلي:

- نظـام إحصائـي مُنظّم لا مركزياً حسـب الموضوع، ويتمتع بسلطة التنسيق؛
- نظام إحصائي مُنظّم لا مركزياً حسب الموضوع، ويفتقر إلى الرقابة المركزية والتنسيق المركزي؛
- نظام إحصائي مُنظّم لا مركزياً حسـب الموضوع، ولديه حد أدنى من الرقابة أو التنسيق.

٤٢ - من المتعيَّن تحاشـي النوع الأول كلمـا أمكن. وهو في الغالـب ثمرة حادثة تاريخية وزيادة سـريعة هوجـاء في طلب حفنة من الوزارات وغيرها من الوكالات الحكومية للمعلومات الكمية.

٤٣ - رغم أن القانـون لا يُلزم بالأخذ بالنوع الثاني من تلك النُظـم، من الممكن تمامـاً أن يصبح مثل هذا النظـام قادراً على توفير التنسـيق الفعَّـال في نظام لا مركزي. وعلـى النقيض من ذلك، يعمل النظام الثالث في إطار قانوني مسـتقر إلاّ إنه قد لا يحقق الفعالية عندما يفتقد التنسيق الفعلي بسبب لا مبالاة القيادة أو حالات الغيرة والمنافسة فيما بين المؤسسات.

٤٤ - تتصل الملاحظات السابقة المتعلقة باللامركزية بالمؤسسات الواقعة خارج الوكالة الإحصائية المركزية التي تُعنى بمجالات مواضيعية معيَّنة. وتختلف اللامركزية الإقليمية عن ذلك كل الاختلاف، وهي قد تتخذ أشكالاً متنوعة. وهذا الشكل من اللامركزية قد ينطوي أيضاً على مشكلات معيَّنة تتعلق بالتنسيق. ومدى كفاءة هذه اللامركزية وفعاليتها يتوقفان إلى حدٍ بعيد، عندما نأخذ كل شيء في الاعتبار، على الظروف الوطنية. وهذا يتوقف غالباً على حجم البلد أو حجم الهيكل الحكومي، مثلما هو الحال في النُظم الاتحادية.

٤٥ - لهذا النوع من اللامركزية شكلان أساسيان، وإن كان الحال في بلدان عديدة يتمثل في مزيج من الشكلين معاً. ويتألف الشكل الأول من مكاتب إحصائية إقليمية، توجد أحياناً في مستويين تراتبيين (أي مستوى المنطقة ومستوى المحافظة)، ولكنه يخضع كلياً لسلطة المكتب الإحصائي المركزي. وهذه النُظم تُدعى أحياناً النُظم ''الرأسية''. وفي هذا الشكل، ينحصر دور المكاتب الإقليمية عادةً في جمع البيانات حسبما يأمر المكتب المركزي. وغالباً ما يكون أحد العوامل الداعية إلى إنشاء مثل هذا النظام هو حجم البلد، بالاقتران بتطوير شبكات الاتصال. وينبغي للتنسيق في مثل هذه النُظم أن يمضي بسلاسة بشرط أن تتوافر للمكتب المركزي موارد كافية لتدريب الموظفين الإقليميين.

٤٦ - في بعض الحالات، يكون للمكاتب الإقليمية، بالإضافة إلى كونها مسؤولة عن جمع البيانات، دور هام كمراكز للتعميم، مثلما هو الحال في كندا وفرنسا. وفي حالة أستراليا، تقوم المكاتب الإقليمية بدور المراكز الوطنية بالنسبة إلى مجالات إحصائية معيَّنة. ولذلك، فإن المكتب الكائن في فيكتوريا (ملبورن) مسؤول عن تبويب وتعميم إحصاءات عن قطاع الخدمات في البلد بأسره.

٤٧ - في الشكل الآخر من أشكال اللامركزية الإقليمية، لا تكون المكاتب الإقليمية خاضعة بشكل مباشر أو بشكل حصري للمكتب المركزي، بل تكون جزءًا من الإدارة الإقليمية للبلد. وغالباً ما يحدث هذا في أنظمة الحكم الاتحادية. وثمة مثال شهير في هذا الصدد، هو ألمانيا، حيث نجد أن التعاون بين المكتب الإحصائي الاتحادي والمكاتب الإحصائية التابعة لحكومات الولايات يستند إلى حد بعيد إلى نظام مركَّب قائم على اتفاقات بشأن جمع البيانات، والمعايير الإحصائية، ومسائل أخرى. وثمة مثال آخر على ذلك هو سويسرا. وفي مثل هذه الأنظمة لا يكون التنسيق بالضرورة مشكلة رئيسية، إلاّ أن تحقيقه ربما يكون أصعب نسبياً من تحقيقه في النُظم الرأسية وربما يتطلب جهوداً أكبر من الجهود المطلوبة في تلك النُظم. وعلى سبيل المثال، فإن لكل منطقة مستقلة ذاتياً في إسبانيا مكتبها الإحصائي الذي تديره الإدارة الإقليمية. إلاّ أن المناطق المستقلة ذاتياً تُقَسَّم إلى مقاطعات، ويقوم النظام المركزي بإدارة المكاتب الإحصائية القائمة على صعيد المقاطعة [١٦].

٣ - أهمية الاعتراف بالاسم المميز

> ''... يجب التمييز بين المركز القانوني وبين المركز الذي يعني مكانة الوكالة المهنية والإدارية لدى الهيئات الحكومية الأخرى والجمهور. والواقع أن المركز بمعناه الأخير هو الذي يهم أكثر من غيره فيما يختص بالقدرة الخارجية للوكالة الإحصائية أو الجهاز الإحصائي'' [١٧].

٤٨ - من المعتاد أن تكون الوكالة الإحصائية القائمة بذاتها مُعتَرفاً بها على أنها وكالة يسهل تمييزها داخل الحكومة المركزية ويرفع مديرها التقارير إلى وزير أو شخص يعادله في المركز. وبصفة عامة، تشغل الوكالة مبناها الخاص بها، وينسب الجمهور أنشطتها إليها هي ذاتها ولا يربطها بالوزارة المهيمنة أو بهيئة مهيمنة مكافئة للوزارة. ولذلك، فإنه في البلدان التي تُعِد فيها مؤسسة إحصائية الرقم القياسي لأسعار الاستهلاك يدرك الجمهور أن الرقم القياسي قد أعدته تلك المؤسسة ولم تعده وزارة الشؤون الاقتصادية، على سبيل المثال.

٤٩ - ووجود الوكالة ككيان يمكن التعرُّف عليه داخل الحكومة يعني الاعتراف بها في الميزانية [١٨]. وهذا يعني أن الحسابات الحكومية ستورد باباً يأتي فيه ذكر المؤسسة والاعتماد المخصص لها. والواقع أن كافة البلدان التي لديها نظام إحصائي كبير الحجم توجد بها وكالة مهيمنة، وتلك الوكالة تكون مستقلة عن غيرها سواءً سُميت ''مؤسسة'' أو لا. إلاّ أن هناك أمثلة عديدة على وجود مديريات أو مديريات عامة داخل إحدى الوزارات في البلدان الصغيرة (وبصفة عامة، وُجدت مثل هذه المديريات خلال الفترة السابقة على الحرب العالمية الثانية).

باء - أدوات التنسيق

٥٠ - بصرف النظر عن الموقع الذي يشغله الهيكل المعيِّن للنظام الإحصائي الوطني على السلسلة المتواصلة، يتطلب الأمر بعض التنسيق. والتنسيق مرغوب فيه لأسباب متنوعة، من بينها الأسباب التالية:

المربع ١ - الإحصاءات التي تحمل أسماء مميزة أو لا تحمل مثل هذه الأسماء

إن الاعتراف بجودة الإحصاءات واستعمالها بثقة يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بالتعرف على الوكالة التي جمعت تلك الإحصاءات. وكلما اتسع نطاق الاعتراف بالوكالة، ازداد تقبُّل المعلومات بسبب عنصر الثقة. إلاّ أنه لا بد للوكالة الإحصائية، أن تكون ظاهرة للعيان كي تكسب الاعتراف على أوسع نطاق ممكن، وظهورها هذا يزداد إذا كانت لها مكانتها المتميزة كجزء من الحكومة المركزية.

- لإيجاد النظام الإحصائي الوطني الذي تكون فيه نتائج مجموعات البيانات المختلفة قابلة للمقارنة أو قابلة على الأقل لربط كل منها بالأخرى على نحو معقول، يلزم تحقيق التوافق بين المفاهيم والتعاريف والتصنيفات وأطر المعاينة؛
- لتفادي ازدواج الجهود أو إلقاء الأعباء بلا داع على كاهل المجيبين، تلزم اتفاقات بشأن جمع البيانات علىً نحو كفء وفعّال، بما في ذلك استعمال ملفات البيانات الحكومية غير الإحصائية؛
- لتعزيز مركز الإحصاءات الرسمية وتحسين صورتها، يصبح من المفيد للغاية تنسيق أساليب التعميم وتسعيره؛
- لتمثيل مصالح البلد على الصعيد الدولي، يلزم تنسيق السياسات الدولية.

٥١ - هذا الفرع يتناول أدوات التنسيق الفعّالة في كل من النظام المركزي والنظام اللامركزي. وهذه الأدوات تشمل الحوافز والروادع اللازمة للتنسيق الفعّال؛ والمسائل التي يلزم بشأنها التنسيق؛ والأدوات التي تجعل التنسيق ممكناً. والمعلومات المتعلقة بالآليات التي تكفل انتشار المعلومات وترصد الامتثال تنطبق على النظامين معاً بدرجة أو بأخرى. وقد بُيِّنت بعض الأدوات التي لا تصلح إلاّ للنظم اللامركزية. وأخيراً، هناك نظرة إجمالية على دور المصرف المركزي.

١ - الحوافز

٥٢ - إذا كان لدى شتى وكالات النظام رأي محدَّد مفاده أنها ستكون أفضل حالاً عندما لا تكون جزءًا من نظام منسَّق فمن غير المرجح أن ينجح التنسيق مهما كان مستنداً إلى تشريعات جيدة. وتحرص الحكومات على عدم إنفاذ التنسيق باستخدام الجزاءات القاسية؛ وعندما لا توجد مثل هذه الجزاءات يُرجح ألاّ ينجح شيء بخلاف الحوافز. وفيما يختص بأنشطة جمع البيانات، هناك في الواقع أسباب موضوعية قد تدفع وزارة ما إلى تفضيل الاستمرار في تشغيل خليتها الإحصائية بدلاً من إسناد العمل الذي أنجزته في السابق إلى الوكالة الإحصائية المركزية. وهذه الأسباب تشمل ما يلي:

- الاعتقاد بأن طلبات المستعملين لا يمكن تلبيتها بدِقَّة وفي الوقت المناسب إلاّ إذا أُنجز العمل داخل الوزارة؛
- وجود انطباع بأن الوكالة الإحصائية المركزية لا تملك ما يلزم من مهارات ومعارف، أساساً لأن الوزارة مكلفة بمجال شديد التخصص أو لأن هيكلها الأساسي أنسب للنشاط الإحصائي المعيَّن [١٩]؛
- الاعتقاد بأن العمل الإحصائي الذي تقوم به الوزارة متفرع من إجراءاتها الإدارية ويُنجز بالتالي على نحو أكفأ مما لو تولاه الغير؛
- إقرار الوزارة بأن قانونها يحول على أية حال دون تقاسم المعلومات مع وكالات إحصائية أخرى وبأن الجهد اللازم لتغيير القانون قد يتجاوز المنافع المستمدة من نقل المسؤولية أو تقاسمها.

٥٣ - الحوافز الرامية إلى تشجيع الوكالات على الاشتراك في نظام حسن التنسيق يمكن أن تشمل أيًّا مما يلي:

- تقاسم المعلومات الذي يحسّن قدرة الوكالة على الاستجابة الإحصائية، بافتراض أنها تتميز بنفس الخصائص التي تتميز بها الإحصاءات المنتَجة مركزياً (التصنيفات، والمعايير، والشمول، وما إلى ذلك)؛
- توفير إمكانية الاستفادة بالدراية الفنية الإحصائية التي تكمِّل الدراية الفنية المتاحة في الخلية الإحصائية بالوزارة؛
- الإسهام في تحديد الأولويات في المبادرات الإحصائية ذات الأغراض العامة، التي من قبيل تعداد السكان، أو في نُظم التصنيف ذات الصلة؛
- الإسهام في الأنشطة الإحصائية المشترَكة لتوفير التأثير اللازم لتأمين ميزانيتها.

٥٤ - بطبيعة الحال، فإن الوزن النسبي لأي من هذه العناصر سيختلف على مدى الزمن ووفقاً لموقف كل وكالة من الوكالات بشأن مدى فوائد التنسيق المحتملة، وذلك بالنظر إلى برنامجها ومستعمليها وميزانيتها. وأغلب الظن أن قرارها لا يتأثر بأمور مجربة من قبيل فائدة وجود نظام متكامل للإحصاء الاجتماعي والاقتصادي. بل إن قرارها ربما لا يتأثر بالحجة القائلة بأن مصداقيتها لدى المستعملين ستتعزز، وكذلك بالنسبة إلى تقبل المجيبين، متى أدركوا الجهود المبذولة لتحاشي الازدواج ولتبسيط الطلبات. وفي أغلب الحالات لا تكون المكاسب التي من هذا القبيل واضحة على الفور. إلاّ أن العامل الذي يمكن أن يكون حاسماً هو وجود دليل واضح على شعور مستعملي بيانات الوزارة بأنهم يكونون أفضل حالاً إذا زُودوا بطائفة من البيانات أكبر مما يُزودون به فعلاً.

٥٥ - في كافة الأحوال يسفر التنسيق عن فقدان - فعلي ومتصور - لاستقلالية الخاضعين للتنسيق. وعلى سبيل المثال، فإن تحاشي الازدواجية يمكن أن يعني ضرورة اعتماد خلية إحصائية معينة على العمل الإحصائي أو الإداري الذي يؤديه الآخرون كي تجد معلوماتها. وقد تجد أنها لم تعد حرة في تكييف المعايير والمسميات بما يلائمها بل إن عليها أن تقبل بالمعايير والمسميات التي اعتمدتها الأغلبية أو فرضتها الوكالة القائمة بالتنسيق. وعلى الرغم من ذلك، سيؤدي تقارب ممارسات الخلية ونتائجها مع ممارسات الوكالات الإحصائية الأخرى ونتائجها إلى تساؤل المستعملين، إن عاجلاً أو آجلاً، عن مدى اتساقها، وسيطالب هؤلاء فيما بعد بإجابات منسقة.

٢ - بعض الآليات المفيدة

٥٦ - إن الأدوات التنسيقية التي نراها في معظم الأحيان هي المسميات ومزيج من الرقابة على الاستبيانات والميزانية. واستعمال هذين الضابطين يمكن أن يكون رسمياً أو غير رسمي، وذلك حسب التقليد المتبع وحسب التقييم الهادف إلى معرفة الطريقة الأنجع لضمان الامتثال. بل قد يكون هناك أيضاً قانون متعلق بتفاصيل التنسيق. وتتيسر الأمور إذا ما وُجد قرار سياسي، أو على الأقل قرار صادر على أرفع مستوى بالخدمة المدنية، يقضي بأن تكون معايير التصنيف الشرعية الوحيدة هي المعايير التي تسنها الوكالة الإحصائية المركزية. وفي بلدان كثيرة، تتصرف الوكالة الإحصائية باعتبارها وسيطاً بين المنظمات الدولية والوكالات الإحصائية المحلية. وثمة تصور مفاده أن المنظمات الدولية لديها من الشرعية والمعرفة ما يلزم لتقرير التصنيفات القياسية.

٥٧ - في حالة الاستبيانات، بل وفي حالة الاستمارات الإدارية التي تتطلب استخدام المعلومات في الأغراض الإحصائية، تتمثل إحدى الطرق المتبعة لضمان التنسيق في إيجاد علامة تبين أن الاستمارة قد فُحصَت وأجيزت من قبل الهيئة المركزية ذات الصلة. ومن المهم عند ممارسة الرقابة النظر إلى الوكالة الإحصائية المركزية باعتبارها مُيسِّراً للمبادرات، وليست عائقاً يقف في طريقها. وهذا أمر ليس سهلاً. إذ أن اللجنة المشتركة بين الوكالات التي تصادق على أدوات جمع البيانات تراقب العبء الواقع على كاهل المجيبين ولا ترتبط بأي وكالة بعينها وإن كانت قد وُجدت على سبيل الإسهام من قِبَل الوكالة الإحصائية المركزية، ووجودها هذا يسمح بأن يتصور الناس تلك الوكالة كصديقة تقوم بالتنسيق وليست كعدوة مسيطرة.

٥٨ - بصفة عامة، فإن من المألوف أن تكون آليات التنسيق عبارة عن لجان، رسمية أو غير رسمية، إلاّ أنها تكون في كل الأحوال سهلة القياد بما يكفي للاجتماع دورياً والتوصل إلى قرارات يمكن أن تضعها الأطراف الممثَلة موضع التطبيق.

٥٩ - لكي يكون عمل هذه اللجان مثمراً، لا بد أن تملك الصلاحية للموافقة على الاستمارات التي تصادق على استعمال المسميات المعينة المستخدمة للأغراض الإحصائية؛ وهي تتطلب الدعم من المستويات العليا في التدرج الهرمي السياسي؛ ويتعين على المسؤولين بكل وزارة أو وكالة صاحبة مصلحة في النظام الإحصائي أن يبينوا أنهم يعتبرون الاشتراك في المبادرات الجماعية واجباً ضرورياً.

٦٠ - ينبغي للوكالة الإحصائية المركزية أن تتذكر أن شواغلها نادراً ما تمثل أعلى الأولويات لدى الإدارات والوكالات الأخرى. ولذلك، ينبغي أن تتحمل عبء مواصلة التنسيق. وطالما أنها تثابر وتتحمل مسؤولياتها كمنسق للنظام بجديَّة وعناية وبروح التعاون، فإن بوسعها أن توفِّر التماسك للنظام. إلاّ أنه إذا بدت من الوكالة الإحصائية أدنى درجات نفاد الصبر أو اللامبالاة قد يعتبر المشتركون الآخرون ذلك دليلاً على أن الجهد التنسيقي لن تترتب عليه أية نتائج تلزمهم.

٣ - المجلس الإحصائي الوطني

٦١ - يمكن أن يتعزز التنسيق بدرجة كبيرة عند وجود مجلس إحصائي وطني. وينبغي للبلدان التي ليست لديها خبرة سابقة بمثل هذه المجالس وإن كانت مقتنعة بأن وجودها قد يكون مفيداً أن تغتنم أية فرصة مناسبة قد تسنح في هذا الصدد. وعلى سبيل المثال، فإن شغل شخصية معتبرة معروفة على الصعيد الوطني لمنصب رئيس المجلس بصورة مستمرة يتيح الفرصة لتدشين المجلس وإعطائه صلاحيات جوهرية. وينبغي للوكالة الإحصائية المركزية أو لكبير الإحصائيين البحث عن دور في المجلس بحكم المنصب، وبذلك يتعزز تأثير المكتب في المناقشات التي تجري بشأن التنسيق. وسوف يُبحث دور المجلس الإحصائي الوطني بالتفصيل في الفرع دال من الفصل الثاني.

٤ - تنسيق الميزانيات والمعايير

٦٢ - إحدى أدوات الميزانية القوية التي تكفل التنسيق هي تقدير ميزانية للأنشطة الإحصائية الكلية ومنح المنسقين صلاحية تخصيص اعتمادات تلك الميزانية، مع إعطاء الجودة حقها ومراعاة عبء الاستجابة. وستجد الوكالة المنسِّقَة المزودة بصلاحية توزيع مخصصات الميزانية أن من الأسهل عليها كثيراً فرض المعايير، رغم أنه من الواضح أن أفضل شيء للمستعملين وللوكالة الإحصائية هو تحقيق التكامل، لا الحفاظ على مجموعات من الإحصاءات غير القابلة للمقارنة.

٦٣ - قد يطرح أحد المشرعين، في أي وقت من الأوقات، السؤال التالي: ''كم يتكلف إنتاج الإحصاءات الرسمية في بلدي''؟ وهذا السؤال يمكن أن يكون نذير شؤم للإحصائيين. فإذا لم يكن الردّ جاهزاً، قد تختار الحكومة التي تُجري اقتطاعات جسيمة أن تُخصص للوكالة الإحصائية المركزية حصة غير متناسبة، غافلة عن احتمال قيام تلك الوكالة بمجرد جزء صغير من النشاط الإحصائي الكلي.

٦٤ - في بعض البلدان يكون الجواب واضحاً نسبياً. إذ يجب إضافة تكلفة بضعة أنشطة متخصصة إلى الميزانية الأوَّلية للوكالة الإحصائية المركزية، ومحصلة ذلك هي المبلغ الكلي الملتزم به لأجل الإحصاء. إلاّ أنه يصعب في العديد من البلدان الأخرى تقديم الإجابة بأي درجة من درجات اليقين. فغالبية الأنشطة الإحصائية تجري في وزارات ووكالات أخرى؛ وفي تلك الحالات التي لا تُدرج فيها تلك الأنشطة صراحة في البيان المالي لتلك الأجهزة لا توجد طريقة يُعتد بها لتقدير نفقات تلك الأنشطة. وفي غالب الأحيان يلزم ''تخمين'' واقعي، لا سيما في الحالات التي تكون فيها الإحصاءات مجرد ناتج فرعي ولا تمثل محور عمل الإدارة. ونظراً لأن الموظفين، لا سيما الموظفون الفنيون، سينخرطون في طائفة متنوعة من الأنشطة المتداخلة، فإنهم لن يكونوا بالقطع قادرين على تقدير الموارد المستَثمَرة

في الإحصاء بحد ذاته تقديراً دقيقاً. وبينما يعطينا تقدير النفقات فكرة عامة عن المبلغ النسبي الملتزم به لأجل الإحصاء، لا يمكن الاعتماد عليه في إدراك التغييرات المستجدة من سنة إلى أخرى.

٥ - تنسيب الموظفين

٦٥ - إن أدوات التنسيق المذكورة حتى الآن تستبعد التنسيق عن طريق تنسيب الموظفين وخلطهم. وإدارة شؤون الإحصائيين الحكوميين مسألة واردة في بضعة بلدان فحسب. وهي تنطوي أساساً على منح سلطة قادرة - وهنا يكون كبير الإحصائيين هو الخيار الذي لا تخطئه العين - سلطة المصادقة على السماح للشخص بالعمل في القطاع العام في وظيفة إحصائي. ويمكن أن تكون بالنظام خصائص إضافية. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تُلحق بالوكالة الإحصائية المدرسة التي تُدرب الإحصائيين أو المعهد الذي يُدربهم. وإذا كانت المدرسة أو المعهد موضع احترام شديد فإنهما ربما يجدان أنفسهما في وضع يلبيان فيه احتياجات القطاع الخاص فضلاً عن القطاع العام. وفي تلك الأحوال، لا يصبح كبير الإحصائيين مجرد رئيس فعلي لوحدات القطاع العام التي تقوم بالعمل الإحصائي بل يصبح رئيساً للمهنة الإحصائية بصرف النظر عن المكان الذي يُمارِس فيه المنتمون لهذه المهنة مهاراتهم.

٦٦ - حيثما يتحقق التنسيق بفضل موظفين حصلوا على نفس التدريب ويخضعون لنفس القيادة المهنية، قد لا يلزم الكثير من أدوات التنسيق المذكورة أعلاه. وإذا ظهرت الحاجة فعلاً إلى أدوات من هذا القبيل، فمن المرجَّح إيجادها عفوياً بشكل أو بآخر، دون حاجة إلى أي من الشكليات المبهرة.

٦٧ - قد أجرى عدد من الوكالات عمليات تبادل دورية للموظفين كوسيلة لتعريض هؤلاء إلى طائفة أفكار وممارسات أكبر. ومتى كانت الوكالة الإحصائية هي الطرف المخاطِب لوكالات البلدان الأخرى، تُعلي هذه المبادلات مكانة تلك الوكالة ووضعها وتعزز القدرة على التنسيق. وحتى لو تحقق ذلك على نطاق صغير و لم يشمل سوى عدد قليل نسبياً من البلدان، فإن الفكرة تستحق الثناء، لأنها تقوِّي الإحساس بمعنى المجتمع الدولي. كما يمكن أن تستخدمها الوكالة الإحصائية المركزية باعتبارها حافزاً، لا سيما في حالة البلدان النامية، إذا حدث التبادل بين الوكالة ونظيراتها في الخارج.

٦ - أدوات التنسيق للمنظمة اللامركزية

٦٨ - عرض الفرع السابق شتى أنواع الأدوات التنسيقية التي ينبغي النظر في أمرها عندما يكون النظام الإحصائي ذا طابع مركزي جلي. ومن الواضح أنه كلما ازدادت لا مركزية النظام ازدادت أهمية التنسيق. وكثير من الأدوات المبينة أعلاه صالحة أيضاً للاستخدام في النظام اللامركزي. إلاّ أن التجربة بيَّنت أن أهم الأدوات التي ينبغي النظر في أمرها هي:

- القدرة على التحكم في ميزانيات الوكالات الإحصائية، أو التأثير على الأقل في تلك الميزانيات بشكل محسوس؛
- القدرة على التحكم في مسألة السماح أو عدم السماح للوكالة بالاضطلاع بنشاط لجمع البيانات؛
- القدرة على البت في المسميات المطروحة للنظام الإحصائي.

٦٩ - هذه المهام التنسيقية يمكن أن تنفذها هيئة منفصلة أو إحدى الوكالات الإحصائية العديدة. وحتى إذا ما استُخدِمَت الأدوات الثلاث السالفة الذكر، يظل هناك اعتبار هام آخر. وهذا الاعتبار يتعلق بطريقة استعمال الأدوات. وعلى وجه التحديد، فإن هذا الاستعمال يمكن أن يتحقق بطريقة غير رسمية أو بعملية رسمية. وفي الحالة الأولى، قد يكون هناك اتفاق غير رسمي بين الوكالات الإحصائية والوكالة القائمة بالتنسيق (أو الهيئة التنسيقية المنفصلة) على أن تكون للوكالة المنسِّقة سلطة استعمال الأدوات السالفة الذكر. وفي النُظم الإحصائية الراسخة يمكن أن يكون هذا الاستعمال غير الرسمي فعَّال جداً حقاً. وإذا كان وراء الاتفاق تقليد عريق، فإن الضغط من أجل مواصلة استعمال تلك الأدوات سيكون قوياً جداً. أما في النُظم الجديدة أو الجديدة إلى حد ما، فإن الأمر قد يكون خلاف ذلك، إذ يمكن أن تلزم آلية أقوى للاستعمال. وهذه هي العملية الرسمية. وثمة شكل أضعف للنهج الرسمي، يتمثل في صدور أمر من رئيس الوزراء أو رئيس الجمهورية؛ أما النهج الأقوى فيتمثل في اتخاذ إجراء تشريعي. وبينما قد يكون من الصعب التأثير على أي من هذه الآليات الرسمية، تتضح مسؤوليات أعضاء النظام الإحصائي متى وُضعت تلك الآليات موضع الاستعمال. كما أن الوكالة المنسقة ستكون في وضع أقوى بكثير فيما يختص باستعمال هذه الأدوات.

٧ - دور المصرف المركزي

٧٠ - لاحظت اللجنة الإحصائية في دورتها التاسعة عشرة المعقودة في عام ١٩٧٦ أن:

"... بلداناً نامية كثيرة قد عانت من خسائر شديدة تمثلت في فقدان موظفين فنيين بمنظماتها الإحصائية المركزية، الأمر الذي قلل من إسهام تلك المنظمات في عمليتي التخطيط ووضع السياسات العامة. وإلى حدٍ بعيد، فإن هذه الخسائر وحالات العجز الشديد بصفة عامة في أعداد الموظفين الإحصائيين المدربين في تلك البلدان كانت انعكاساً لضعف وضع الأجهزة الإحصائية فيما يختص بجداول المرتبات وما يتصل بذلك من شروط العمل"[٢٠].

٧١ - هذه الحالة لم تتغيَّر. والواقع أن التفاوت القائم بين الوكالات الإحصائية والمصارف المركزية فيما يختص بظروف العمل، على سبيل المثال، قد يكون آخذاً في التزايد. وهذا الدليل ليس المجال المناسب للدعوة إلى تحسين شروط عمل موظفي الوكالات الإحصائية. إلاّ أن الكثير من الملاحظات المتعلقة بالتنظيم التي يشتمل عليها هذا الكتاب قد تبدو من نافلة القول طالما استمرت أوجه الاختلال الجسيم التي من هذا القبيل.

المربع ٢ – المركزية مقابل اللامركزية

تُعدّ المركزية واللامركزية موضوعاً لنقاش مستفيض في دنيا الإحصاء. وفيما يلي موجز لبعض أهم المسائل المتصلة بهذا الموضوع:

- كلما قويت صلاحيات التنسيق في قلب النظام ازدادت فرصة تحقيق التكامل الفعّال للإحصاءات؛
- الاحصاءات المتكاملة (تعريفياً، ونظرياً، وباستعمال المسميات وأدوات التصنيف المتوافقة) أشد فعالية، بدرجة هائلة، من الإحصاءات المجموعة دون توفيق بينها؛
- إذا ساندت المكتب المكلّف بالتنسيق أعداد كبيرة وصلاحية قانونية لاستعمال أدوات التنسيق وميزانية سليمة، فإن قدرته على التنسيق ستكون تناظرياً أكبر من قدرة المكتب المفتقر إلى هذه الإمكانيات. انظر الفرع باء – ٦ من الفصل الثاني أعلاه؛
- عندما يفتقد النظام الأدوات التي تناولها الفرع باء من الفصل الثاني أعلاه يصبح من الضروري للغاية أن تتوافر لكبير المنسِّقين المكانة والإمكانية والقدرة لكي يعرض فرص التطور الوظيفي على الموظفين المتميزين بالذكاء والاقتدار وعلو الهمة؛
- يمكن أن يكون القرب الفعلي من محللي السياسة العامة في النظم اللامركزية ذا أهمية للإحصائيين فيما يختص بتقرير احتياجات السياسة العامة. إلاّ أنه تُوجد أمثلة على نُظم مركزية وجدت سُبُلاً للاستجابة لمتطلبات المسؤولين عن السياسة العامة؛
- الاتجاه السائد هو زيادة قدرة النُظم المركزية على إيجاد فرص تطوُّر وظيفي مقنِعَة كلما ازداد حجمها. أما المؤسسات الإحصائية الصغيرة التي لديها عدد محدود من الوظائف المهنية، فإنها تعطي انطباعاً بمحدودية احتمالات التطور الوظيفي؛
- تعطي وفورات الحجم لكبير الإحصائيين مزيداً من المرونة اللازمة لإدارة ميزانيته بكفاءة؛
- مهما كانت الترتيبات المؤسسية، لا بد أن يشعر محلّلو السياسات العامة ومتخذو القرارات، لا سيما في الأنشطة الأكثر تخصصاً، بقدرتهم على إشراك الإحصائيين بصورة مباشرة في مسعاهم إلى الحصول على معلومات كمية أنسب وأكثر موثوقية.

وعلى الرغم من هذه الحجج، سلَّم دليل ١٩٨٠ بأن المسألة العملية التي يتعين طرقها هي مسألة ''درجة المركزية''، التي يقول عنها:

''يبدو أن هناك توافقاً على أن تكون واحدة من المؤسسات الإحصائية العديدة المسؤولة عن جمع الإحصاءات وتعميمها مسؤولة عن تعدادات السكان، ومسوح الأسر المعيشية، والإحصاءات الديمغرافية، وطائفة كبيرة من الإحصاءات الاقتصادية التي تشمل تعدادات ومسوح المنشآت والمؤسسات، فضلاً عن الأنشطة المتعلقة بالأسعار والتجارة الدولية والحسابات القومية وغيرها من الأنشطة الشاملة لكافة القطاعات. ويبدو أن هناك قدراً أقل من التوافق فيما يختص بـ... المجال الاجتماعي – التعليم والصحة والجريمة وما إلى ذلك – حيث تستند الإحصاءات بدرجة كبيرة إلى السجلات الإدارية التي تجمعها إدارات حكومية أخرى ...'' [أ]

[أ] *Handbook of Statistical Organization: A Study on the Organization of National Statistical Services and Related Management Issues*, Studies in Methods Series F, No. 29, United Nations publication, Sales No. E.79.XVII.7.

٧٢ – ما برحت المصارف المركزية تتولى القيام بعدد من الأنشطة الإحصائية الرئيسية في البلدان التي لم تعد فيها ميزانية الحكومة المركزية تُعتبر كافية لدعم الإنتاج الإحصائي، على الرغم من التاريخ العريق لهذا الإنتاج.

٧٣ – عندما يكون المصرف المركزي مسؤولاً عن إحصاءات الاقتصاد الكلي والمؤشرات الاقتصادية الرئيسية، فإنه يكلِّف الوكالة الإحصائية بأمر الإحصاءات الأساسية. وإضافة إلى ذلك، تتوافر لعدد من الوزارات ميزانياته المخصصة للإحصاء، وهو يستعملها لجمع إحصاءات خاصة متعلقة بالأداء.

٧٤ – في معظم الأحيان، لا توجد في هذا النوع من النظام آلية للتنسيق؛ وكل ما يوجد هو المعايير التي يقتضيها نظام الحسابات القومية واحتياجات صُنّاع السياسات الاقتصادية. فبينما قد لا يكون هذا هو الحال المثالي فيما يختص بنمو النظام الإحصائي في الأجل الطويل، فإنه قد يكون بمثابة نموذج قابل للتطبيق.

٧٥ – قد تؤدي أوجه عدم التوازن القائم بين المصرف المركزي والوكالة الإحصائية من حيث المرتبات وشروط العمل إلى الحدّ من قدرة الوكالة بصورة ملموسة. وعلى ضوء هذه الصعوبات، يصبح من الحكمة الاعتراف بواقع الحال. وحتى إذا لم تكن هناك أحكام قانونية يستند إليها التنسيق، لا بد أن تبتكر الوكالة الإحصائية ترتيباً واقعياً مع رئيس إدارة الأبحاث بالمصرف المركزي.

جيم – كبير الإحصائيين

''... كما تتأثر القدرة الخارجية [للوكالة الإحصائية] كثيراً بمركز رئيس الجهاز الإحصائي بالنسبة إلى زملائه في التدرج

الهرمي الحكومي. ولا يمكن أن يكون هناك شك في أن بناء الجهاز الإحصائي القوي يتوقف على تعيين خيرة الناس بهذا الجهاز. ونظراً للأهمية الوطنية الكبرى التي تتسم بها قرارات كثيرة قد تتأثر بالإحصاءات، يبدو أنه مما يحقق المصلحة الوطنية أن تتاح للجهاز الإحصائي فرصة متكافئة لكي يتنافس مع الإدارات الحكومية الأخرى لاجتذاب شخص بارز ذي قدرة مُثبَتة ليكون رئيساً أو مديراً له ... وينبغي أن يكون هذا الشخص في وضع يسمح له بأن ينشئ علاقات مع مستشاري السياسة العامة بالإدارات الحكومية الأخرى وبأن يتفاوض على مختلف المقترحات المتعلقة بالإحصاء وقد تسلَّح بقدر من السلطة والحكمة ... وينبغي أن يتمتع بنفس المركز الذي يتمتع به أكبر موظف بوزارة'' [٢١].

٧٦ - إذا كانت هناك وكالة يمكن أن تسمى الوكالة الإحصائية المركزية، فإن رئيس تلك الوكالة هو الذي يشار إليه هنا باعتباره كبير الإحصائيين. وينبغي لكبير الإحصائيين هذا أن يكون السلطة الأعلى في النظام الإحصائي الحكومي فيما يختص بالمسائل الإحصائية الفنية.

٧٧ - ليس في كل النُظم الإحصائية الوطنية كبير للإحصائيين ظاهر للعيان [٢٢]. وهذا الفرع يبحث في مسألة المركز؛ والممارسات التي تنظم التعيين والاستقالة؛ ومسألتي السلطة والاختصاص؛ والمسألة الأساسية المتمثلة في المؤهلات.

١ - رؤساء كبير الإحصائيين

٧٨ - تتفاوت أحكام رفع التقارير تفاوتاً شديداً. فعلى وجه العموم، يرفع رئيس الوكالة الإحصائية التقارير إلى وزير عندما تكون الوكالة مستقلة. إلاّ أن أحكام رفع التقارير تتفاوت بشدة فيما بين البلدان. ففي بعض الحالات يكون الوزير مسؤولاً عن تعيين كبير الإحصائيين وفصله أو مطالبته بالاستقالة. وفي حالات أخرى، يعيِّن البرلمان كبير الإحصائيين ويكون البرلمان هو الجهة التي تفوِّض مهامها الإشرافية إلى أحد أعضائها، وهو عادة ما يكون الوزير الذي أسندت إليه المسؤولية عن الوكالة الإحصائية المركزية [٢٣].

٧٩ - الشخص الأهم من الرئيس الرسمي لكبير الإحصائيين هو المسؤول الذي يتعامل معه كبير الإحصائيين يوماً بيوم أو في المناسبات الرئيسية. وعلى سبيل المثال، توجد بعض الوكالات الإحصائية في مكاتب رؤساء الوزراء، ولكن ذلك لا يعني أن كبير الإحصائيين يتعامل بانتظام مع رئيس الوزراء. والواقع أنه نظراً لانشغال رئيس الوزراء بشواغل أخرى قد يجد كبير الإحصائيين أن من يتصل به عادة يشغل مرتبة أقل بكثير مما لو كانت الوكالة الإحصائية موضوعة تحت إشراف وزير آخر.

٨٠ - تُطرح مسألة متصلة باختيار الوزير الذي يكلَّف بشؤون الوكالة الإحصائية (كما تتصل بنوع الصلاحية الممنوحة له). ومن السهولة بمكان إدراك العلاقة التبادلية في هذا الصدد. فكلما ازدادت قوة المنصب الوزاري الذي يشغله الوزير المسؤول انعكست مكانة هذا المنصب من حيث المبدأ على كبير الإحصائيين. وعندما تتساوى باقي الأمور، تزداد مكانة كبير الإحصائيين متى كانت تقاريره تُرفع مباشرة إلى وزير المالية لا إلى وزير الاتصالات، على سبيل المثال.

٨١ - ينبغي النظر من الزاوية الصحيحة إلى مسألة رفع التقارير إلى وزير وإلى الترابط بين منصب الوزير والخدمة التي تقدمها الوكالة الإحصائية. إذ يلزم وجود صلة بين كبير الإحصائيين وسياسيّ منتخب، لأن كبير الإحصائيين هذا يجب أن يخضع للمساءلة وأن يتلقى التوجيه السياسي. ولا يعني أي من هذين القيدين فقدان الاستقلالية، لأن كبير الإحصائيين هو الذي يبت، في نهاية المطاف، في الأساليب والنتائج وطريقة عرضها.

٨٢ - تنشأ المنافع والمتاعب المختلفة عن الصلة القائمة بين كبير الإحصائيين ورئيسه، وذلك حسب قدر ما يمتلكه الوزير من نفوذ (رسمي، لا شخصي). إذ يكون للوزير صاحب النفوذ الكبير دور في تقرير مخصصات الميزانية. إلاّ أنه من الممكن أن نتصور حالة يحدث فيها تشكك في المصداقية الجماهيرية (فكيف لوزير مهم مثل وزير الشؤون الاقتصادية أن يقاوم الإغراء الذي يدعوه إلى الضغط على كبير الإحصائيين ليحصل على نتائج أكثر مقبولية لدى الحكومة أو لدى حزب سياسي)، كما يمكن أن تؤدي كثرة الشواغل التي تلتهم وقت الوزير إلى التأثير بشدة على إحساسه بالأولويات بحيث يصبح من المحتمل أن يقل اهتمامه بميزانية الشؤون الإحصائية إلى الحد الأدنى. وعلى النقيض من ذلك، فإن وزيراً ذا نفوذ أقل ومنصب وزاري أكثر حياداً وأقل مشقة، بل وزيراً بلا وزارة، ربما يحافظ على المصداقية ويبين أن لديه وقتاً واهتماماً أكثر، ولكن تأثيره على نتيجة عملية تخصيص اعتمادات الميزانية يكون أقل.

٨٣ - في عديد من البلدان النامية، قامت منذ وقت طويل صلة بين هيئة التخطيط والوكالة الإحصائية. وقد امتد نطاق اهتمام هيئة التخطيط، بحكم طبيعتها، إلى ما يقرب من كل نواتج الوكالة الإحصائية، ولذلك كانت في وضع يسمح لها بتحديد أولوياتها على نحو متوازن. ولأن وزارات التخطيط قد غيَّرت وظائفها أو أحيلت إلى التقاعد، أو اكتُفي بإعادة تسميتها بأسماء جديدة، بات هناك نزوع إلى نقل الصلات المنشأة في هذا السياق إلى الوزارات ذات الطابع الاقتصادي التي انتقلت إليها المسؤولية التي كان معهوداً بها هيئة التخطيط.

٢ - زملاء كبير الإحصائيين

٨٤ - ربما كانت الميزة الأهم التي يوفرها عُلو المكانة هو أن هذه المكانة تمنح كبير الإحصائيين مزيداً من إمكانية الوصول إلى الشخصيات الرئيسية في الحكومة وإلى الشخصيات الأخرى المؤثرة في الرأي العام والاقتصاد. والتعريف الذي يتسم بأهمية شديدة في هذا الصدد هو تعريف ''المستعمِل''، الذي يغطي كل المسافة الواقعة بين المسؤول الكبير الذي يقترح المعايير الكمية لتقييم يتناول أداء النظام

الصحي للبلد ويشمل حتى الموظف الفني الصغير الذي يكتب مجرد فقرة واحدة بشأن ما قد يُفهم من أحدث مؤشر من مؤشرات الإنتاج الصناعي. وفي هيكل النظام الإحصائي، قد تكون إمكانية الوصول إلى ذلك الموظف الفني الصغير مفيدة، ولكن إمكانية الوصول إلى المسؤول الكبير تمثل ضرورة بالغة تتيح للوكالة أن تقول على الدوام إنها الشيء المناسب للمقام.

٨٥ - لذلك، لا بد أن يتمتع كبير الإحصائيين بإمكانية الوصول بيسر إلى المسؤول الأكبر (الوزير، أو أحياناً من يليه في المرتبة مباشرة) في كل وزارة من الوزارات المستعمِلة الرئيسية. وإمكانية الوصول التي من هذا القبيل تسمح لكبير الإحصائيين، متى كانت متكررة ومستمرة، باتخاذ قرارات مدروسة بشأن الأولويات والمخصصات الداخلية من الموارد. وبدون ذلك، قد تُفتَقد الحكمة الثمينة اللازمة للنجاح في اتخاذ القرارات، لا سيما عند تغيُّر الأولويات.

٨٦ - لا بد لكبير الإحصائيين أن يحافظ على صلة دقيقة تربطه لا بالمستعمِلين المحتملين وحدهم بل تربطه أيضاً بمقدمي المعلومات الواردة في السجلات الإدارية، لأن لدرجة استجابة هؤلاء تأثيرها الشديد على نجاح البرنامج الإحصائي. والتفاعل مع كبار المسؤولين الذين أُسندت إليهم مسؤولية أنشطة من قبيل الأنشطة الضريبية وإدارة الجمارك والضمان الاجتماعي يختلف اختلافاً جوهرياً عن التفاعل مع المستعمِلين المحتَملين. فمع المستعمِلين، يفحص كبير الإحصائيين الشواغل والأولويات والاتجاهات، بهدف محدد هو توفير الخدمة. ومع مقدمي المعلومات، يعتمد كبير الإحصائيين كل الاعتماد على حسن نية نُظرائه وإن كان لا يستطيع أن يقدم شيئاً مقابل ذلك؛ ومن هنا تأتي أهمية عُلو المكانة المقترنة بالدعم السياسي القوي.

٨٧ - وفي حالة قيام كبير الإحصائيين في الوقت نفسه بمهمة كبير منسِّقي النظام الإحصائي لا بد أن تتيح له مكانته إمكانية الاتصال بالشخصيات الرئيسية في الوزارات/الإدارات التي تحتوي على خلايا إحصائية، ولا بد أن يتضمن عمله عقد اجتماعات منتظمة مع مديري تلك الخلايا.

٨٨ - في حالة الدول الاتحادية يتعين، إذا أريد للنظام الإحصائي أن يكتسب طابعاً وطنياً حقاً، أن يتمتع كبير الإحصائيين بإمكانية الاتصال المتكرر السلس بالسلطات المناسبة في الكيانات الاتحادية وأن يحظى باعتراف نُظرائه الإقليميين بوصفه كبير الإحصائيين أو بوصفه، على الأقل، الأول بين مجموعة من الأقران.

٨٩ - أخيراً، لا بد أيضاً أن يظل كبير الإحصائيين على اتصال بنُظرائه في الخارج. وينبغي لرؤساء الوكالات الإحصائية، لا سيما الوكالات الصغيرة، الذين لا يمكنهم الاستعانة بهيئة من خبراء الاقتصاد والاجتماع والديمغرافيا، أن يتشاوروا مع نظرائهم كثيراً وبشكل غير رسمي بشأن المشكلات المشترَكة بينهم، وأن يقرروا ما إذا كانت الحلول المجربة في الخارج يمكن تنفيذها في بلدانهم. ومتى تهيأ جو أخوي واستدام، أمكن إصدار هذه القرارات بمزيد من اليسر. وقد بات الحفاظ على هذه الصلات أيسر مما كان عليه الحال في السابق، وعلى نحو لا يُقارَن، وذلك بفضل التخفيض النسبي لتكاليف الاتصالات السلكية واللاسلكية وبفضل ظهور الإنترنت أولاً وقبل كل شيء. وإذا لم يرث كبير الإحصائيين الجديد هذا المورد الثمين من أسلافه بات من الضروري الحصول عليه فوراً وتعزيزه.

٣ - مؤهلات كبير الإحصائيين

٩٠ - لاختيار الشخص الأفضل تأهلاً لهذا المنصب، هناك ثلاث مسائل ينبغي تناولها، هي: من الذي ينبغي أن يكون كبيراً للإحصائيين؟ ومن الذي يعيِّنه؟ وكيف تجري عملية التعيين؟

٩١ - ينبغي أن تتوافر في كبير الإحصائيين صفات عديدة، أولها أن يكون إحصائياً، أي شخصاً ضليعاً في الإحصاء، أو شخصاً لديه فهم عميق للإحصاء. وثانيها أن يكون قادراً على إدارة منظمة مهنية كبيرة. وثالثها أن يدرِك رغبات المستعمِلين الذين يحتمل أن يكون لاحتياجاتهم تأثير عميق في أنشطة الوكالة، وأن يتمتع بالحساسية إزاء تلك الرغبات.

٩٢ - هذه الصفات نادراً ما توجد بنفس القدر لدى شخص واحد. وبعض كبار الإحصائيين هم مهنيون مقتدرون (إحصائيون، أو علماء اقتصاد كلي، أو علماء ديمغرافيا، أو ما إلى ذلك) يُكسبون منصبهم ما اكتسبوه في حياتهم الوظيفية من معرفة ومكانة وحكمة. وهناك البعض الآخر، الذي يُفضل أن تكون لديه نزعة مهنية شديدة، ويكشف عن استعداد فطري ممتاز للإدارة بالنجاح في إدارة برامج عامة أو وكالات أو مؤسسات خاصة. إلاّ أن هناك البعض الآخر الذي يجلب إلى الوظيفة الخبرات والصلات التي لا تتوافر إلاّ بفضل سنوات الخدمة الطويلة في الحكومة.

٩٣ - من الواضح أن السلطة القائمة بالترشيح ستسعى جاهدة إلى بلوغ الحد الأقصى من هذه الصفات الثلاث كلها، ولكن قد يتعيَّن عليها أن تختار في مرحلة مبكرة جداً. وقد تقرر تلك السلطة اختيار كبير إحصائيين من داخل الوكالة الإحصائية، أو قد تفضِّل البحث في العالم الخارجي - قد تبحث عن المرشح الأنسب في الهيئات الأكاديمية أو البحثية في محاولة منها للتشديد على العنصر المهني في سلسلة الصفات المُثلى؛ أو قد تفكر في مديري البرامج الناجحين ذوي الفطرة السليمة والخلفية الأكاديمية لكي يتولوا قيادة الوكالة الإحصائية.

المربع ٣ – الصفات المطلوبة تتغيَّر على مدى الزمن

بتطـوُّر احتياجـات الوكالة الإحصائية تتغير أهميـة كل من الصفات المختلفة المراد توافرها في كبـير الإحصائيين. ومن الواضح أن الوكالة التي واجهت المتاعب بسـبب صراع الشـخصيات أو بسـبب الصعوبات المتعلقة بالميزانية، أو التي تبدو نواتجها متأخرة بصورة مزمنة، أو التي لديها برنامج أنشطة آجلة يعيبه الركود، تحتاج إلى قائد ذي قدرة إدارية رفيعة. أما الوكالة التي تسمح لنفسها بأن توضع على هامش الشواغل الحكومية، أو التي يبدو أنها تفتقر إلى الإحساس بالاحتياجات العاجلة لدى صُنَّاع القرار، فإنها قد تحتاج إلى قائد يعرف مداخل الحكومة ومخارجها. إلاّ أن المتطلبات قد تتغير مرة أخرى متى خفَّت حدة الأزمة المتصورة.

٩٤ – السـلطة المرشِّـحَة الحكيمة تتطلب كبيراً للإحصائيين يتمتع بقدر كبير من الاستقلالية. وإذا ما بدا أن كبير الإحصائيين يتأثر أكثر مما ينبغي بطرف في الحكومة يعنيه الأمر تعرضت للخطر مصداقية المؤشـرات الاقتصادية الرئيسـية، بـل ومصداقية البرنامـج الإحصائي بأسره في نهاية المطاف.

٩٥ – تصوُّر الاسـتقلال الشـخصي والمؤسسـي من الأهمية بحيـث يُولَّى اهتمام خاص لعملية الاختيـار والتعيين، في بعض البلدان على الأقل. فعلى سبيل المثال، تلتمس الحكومات في البلدان التي توجد بها جمعيات إحصائية مهنية مزدهرة مشـورة تلك الجمعيات غالباً قبل إتمام الاختيار النهائي.

٤ – مدة ولاية كبير الإحصائيين

٩٦ – إن مـدة ولايـة كبـير الإحصائيين مهمة بقـدر ما يعد الترشيح نفسه مهماً. وفي هذا الصدد، يمكن أن نميِّز بين ثلاث حالات معيارية، هي:

- تكـون مدة ولايـة كبـير الإحصائيين هي نفس مـدة ولاية المسـؤول التنفيذي (وهذا هو حال كبار الإحصائيين في عدد من بلدان أمريكا اللاتينية)؛
- يُعَيَّن كبير الإحصائيين لمدة قابلة للتجديد [٢٤] (وهذا هو حال إحصائي حكومة نيوزيلندا، ومفوض مكتب إحصاءات عمل الولايـات المتحدة، ومدير مكتـب الإحصاء الوطني بالمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشـمالية). ويبدو أن هذا اتجاه ناشئ؛
- تكـون مدة ولاية كبـير الإحصائيين غير محدودة، وتنتهي إمّا باستقالته أو تنحيته عن منصبه (وهذا هو حال كبير إحصائيي كندا).

٩٧ – الاعتبـارات المؤثـرة في هـذا الصدد واضحـة إلى حد مـا. فمـدد الولاية القصيرة تتعـارض مع الاسـتمرارية؛ إذ أن البرامج الإحصائية تستمر عادة على مدى فترات زمنية معتبرة. ووجود سلسلة من كبار الإحصائيين يحرم هؤلاء من الرؤية المشترَكة والالتزام البرنامجي المشـتَرك، ولذلك لا يحتمل أن يسـفر عن نهج متسـق إزاء السياسـة الإحصائيـة أو أن يتكيف على النحو المتوقع مع الظروف المسـتجدة. ومن ناحية أخرى، قد يسـفر البقاء في المنصب لفترة أطول من اللازم عن برامج كاسـدة تفتقر إلى الطاقة والابتكار. وبينما يكون من شـأن هـذه الحالة إبقاء الوكالة الإحصائية بمعزل عن الصراعات الممكنة فإنها أيضاً قد تُهمِّش الوكالة وتقيد موظفيها، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى تقليل الدعم الميزاني.

٩٨ – الحالتان السـالف ذكرهما تمثلان طرفي النقيض. وعند صوغ القوانين أو الأنظمة وتقرير الممارسات المعيارية لا بد أن نحذر الوقوع في أوخَم الشرَّين. وقد يتوقع المرء أن يجد في جميع الحالات، أو في معظمها على الأقل، حُكماً يأذن للمسـؤول السياسـي المناط به مسـؤولية الوكالة الإحصائية [٢٥] بأن يطلب من كبير الإحصائيين أن يستقيل.

٩٩ – إذا كانت مدة ولاية كبير الإحصائيين محدودة وليست مفتوحة بلا نهاية قل احتمال مطالبته بالاستقالة.

١٠٠ – وجـود مجلس إحصائي وطـني فعَّال يُعد أمـراً مفيداً، لا سيما فيما يختص بمنع التعيين الاعتباطي والفصل التعسفي.

٥ – طلب الاستقالة والتهديد بها

١٠١ – سيتردد الوزراء المسؤولون كثيراً في طلب استقالة كبار الإحصائيين لأسباب بخلاف انعدام الكفاءة الواضح. ولا ينبغي مطلقاً أن يحدث ذلك بسـبب رفض الإفصاح عن معلومات سرِّية أو حَجْب نتيجـة هامـة أو التأخير في عرضها. وسـتدرك معظـم الحكومات أن المصداقية عنصر أساسـي لا غنى عنه لأداء نظام الإحصاء الرسمي. وإذا حدث، على سـبيل المثال، أن انتُخِبَت حكومة ما على أساس التزامها بالعمالـة التامة وأظهرت الإحصاءات في الواقع تناقص أعداد العاطلين تناقصاً شـديداً خـلال مدة حكمهـا، فلن تكون لهـذه الإحصاءات أهميتها إلاّ إذا انعدم الشك في جدارة النظام الإحصائي بالثقة أو جدارة كبـير إحصائييه بالثقة. وعلاوة على ذلك، فإن احتمال اسـتقالة كبير الإحصائيين علانية، مفضلاً هذه الاسـتقالة على المساس بنزاهته، يُعتَبَر رادعـاً قويـاً يحول دون طلب كهذا. وحسـبما ذكرنا مـن قبل، فإن كشف البيانات السرِّية وتعديل البيانات أو طريقة عرضها نموذجان لما يُعد إخلالاً بالنزاهة.

١٠٢ - على النقيض من ذلك، ينبغي أن لا يستعمل كبير الإحصائيين خطاب استقالته كأداة للمساومة، إلاّ عندما تكون نزاهة المكتب في خطر.

٦ - سلطة كبير الإحصائيين

١٠٣ - تناول هذا الفصل حتى الآن أموراً محيطة بكبير الإحصائيين - من بينها هوية المسؤول عن التعيين، ومُصدر الأوامر لكبير الإحصائيين، وهوية من يرتبط بهم. والمسألة التالية التي تهمنا هي سلطة كبير الإحصائيين.

١٠٤ - ثمة سقطات بالغة التأثير ينبغي لمجتمع المستعملين ألاّ يقبلها من أي كبير للإحصائيين. فعلى سبيل المثال، ليس من المقبول نشر الرقم القياسي لأسعار الاستهلاك بعد مضي شهرين على الفترة المرجعية أو الإدلاء بتعليقات توجيهية بشأن كفاءة سياسة حكومية معيَّنة. وعلى الرغم من ذلك، يُقبَل من كبير الإحصائيين أن ينصح بعدم تقليص مدى تنقيح الناتج المحلي الإجمالي الفصلي أو السنوي تقليصاً شديداً في حدود القيود التي تفرضها الميزانية الجارية. وبالمثل، يمكن لكبير الإحصائيين أن يقول بزيادة الميزانية إذا كان من المتعين أن تصبح مسائل متصلة بالانتماء الإثني موضوعاً لمسح مخصص. وإذا انعدمت ثقة الحكومة في تقييمه المهني تعين عليها أن تطلب استقالته.

١٠٥ - بافتراض أن الأداء العام لكبير الإحصائيين مقبول، ينبغي للحكومة ألاّ تدس أنفها في الشؤون الداخلية للمكتب الإحصائي. فعلى سبيل المثال، ليس مقبولاً أن توحي الحكومة لكبير الإحصائيين بالاكتفاء بالأرقام المعدَّلة موسمياً عند عرض الناتج المحلي الإجمالي الفصلي، أو أن توحي إليه باستبعاد الغذاء من قياس التضخُّم (وهذا أمر يختلف كل الاختلاف عن طلب مجموع فرعي للرقم القياسي لأسعار الاستهلاك يُستبعد منه الغذاء؛ ذلك لأن الإجراء الأول يحجب المعلومات بينما الإجراء الثاني يمثل تعديلاً لطريقة عرض معيارية للتيسير على القائم بالتحليل).

١٠٦ - يترتب على ذلك أنه لا بد لكبير الإحصائيين أن يستند إلى أساس قانوني لتحقيق ما يلي، وأن يطرحه بكل ثقة حسب المتوقع منه: أفضل تفسير لديه بشأن رغبات المستعملين مجتمعة؛ والطريقة التي يمكن بها تلبية هذه الرغبات (ونعني بذلك التكرار، والدِقَّة، وحسن التوقيت، والتفصيل)؛ والأساليب المستعملة للتقدير؛ والعبء المفروض على المجتمع؛ والتكلفة العامة التي ينطوي عليها ذلك. ولا ينبغي التنبؤ بأفعال كبير الإحصائيين مُسبقاً أو انتقادها لاحقاً أو وضع العراقيل في طريقه إلاّ إذا كان المطلوب هو إظهار فقدان ثقة الحكومة فيه. ومن المفهوم أيضاً أنه عندما يعلن كبير الإحصائيين برنامجه يكون قد استشار كافة أصحاب المصلحة المتاحين.

١٠٧ - عندما يكون كبير الإحصائيين هو نفسه كبير منسقي النظام الإحصائي بالإضافة إلى كونه رئيساً للوكالة الإحصائية الرسمية، ينبغي أن يكون في وضع يسمح له بأن يتكلم بوصفه منسقاً (أي الأول بين الأقران). وينبغي أن يمتلك كبير الإحصائيين، بصفته هذه، سلطة إلزام النظام بمعايير معيَّنة وخصائص متعلقة بالجودة، وأن يتصدى للعبء الاجتماعي بالنيابة عن كافة أفراد النظام.

١٠٨ - أخيراً، ينبغي أن يكون كبير الإحصائيين هو المتحدث الرسمي باسم بلده فيما يختص بالمسائل التي تنطوي على تنسيق دولي ومبادلات دولية [٢٦]، وأن يكون ممثله في الاجتماعات الدولية، وأن يكون الشخص الذي يحدد المعايير عندما تتطلب التنقيح أو الاستكمال.

٧ - كفاءة كبير الإحصائيين

١٠٩ - لعل المعرفة الوافية اللازمة للاختيار فيما بين الأنظمة المختلفة لتعداد السكان أو لمسح المؤسسات الكبيرة المركَّبة هي ما قد يرتبط في ذهن المرء عادة بالأخصائيّ وليس بالموظف التنفيذي الكبير. إلاّ أن مثل هذه المعرفة هي ما يُتوقع من رئيس الوكالة الإحصائية. وبالإضافة إلى ذلك، سيُواجه كبير الإحصائيين بأمور تتناول مسائل من قبيل الصحة، والتعليم، والانتماء الإثني، وتحيُّز التجميعات، ومعاملة الخوارج، والتعجيلات والتأخيرات في سوق الصرف الأجنبي، والأصول التي يحوزها المقيمون الخاصون غير المصرفيين. ويتوقع منه أن يقدم رأيا يُعتد به فيما يختص بكل من هذه المواضيع. ووجود الفجوات فيما لدى كبير الإحصائيين من دراية فنية يقلل من الآلية المهنية التي تمثل أحد دواعي استقلاليته.

١١٠ - لهذه الأسباب، يحتاج كبير الإحصائيين قبل كل شيء إلى الحصافة لكي يحيط نفسه بأخصائيين يمكنهم اقتراح خيارات معقولة والتوصية بخيارات متماشية مع إطار العمل العام الذي يُعد كبير الإحصائيين مسؤولاً عنه. ولا بد لكبير الإحصائيين عندما يُستَجوب بشأن الخيارات المختلفة أن يجيب بسرعة أحياناً وبتأنٍ في أحيان أخرى، وأن يبدي على الدوام قدرة هائلة على الإنصات.

١١١ - في السنوات القليلة الماضية، خُصص قدر كبير من الاهتمام لزيادة قدرات كبار الإحصائيين عبر أشكال مختلفة من التعاون الدولي. ونظراً لعدم إنشاء ترتيبات تعاون مُكثَّف للغاية من قبيل الترتيبات الموجودة في إطار الاتحاد الأوروبي، تبدو المؤتمرات الإقليمية التي تنظمها الأمم المتحدة وقد أخذ شأنها في العلو، كما استُثمر الشيء الكثير في الاجتماعات غير الرسمية المعنية بالمواضيع المتخصصة، وإن كان ذلك يتم على مستويات أدنى من مستوى كبير الإحصائيين. والباعث الأساسي لعقد هذه المؤتمرات هو تيسير إمكانية الوصول وتعزيز تبادل الآراء بشأن الحلول الممكنة للمشكلات المشتركة.

دال - المجلس الإحصائي الوطني

١ - الإشراف أو المشورة

"... بصرف النظر عن درجة مركزية الجهاز الإحصائي الوطني، يمكن إنشاء مجلس إحصائي وطني أو لجنة إحصائية وطنية، بعضوية ممثلين من القطاع الخاص والجامعات والحكومة، على أن

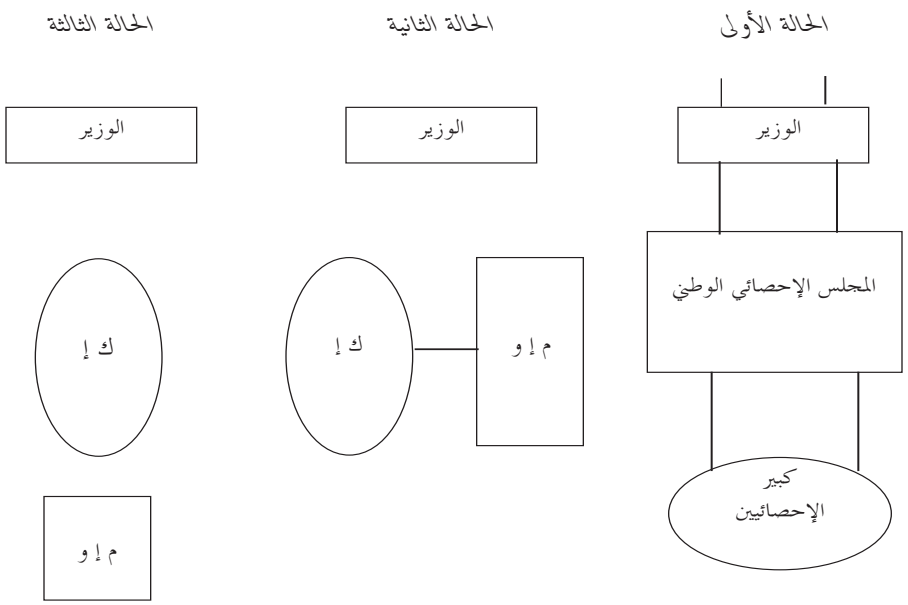
يُنشأ المجلس أو اللجنة على قمة هيكل اللجان الخارجية أو بمعزل عنه ... ويمكن أن يكون هناك مجلس تنسيقي رفيع المستوى يكون بمثابة جهاز إرشادي ووقائي – ولكن فيما يختص أساساً بحل المشكلات ذات الطابع العام. وإلى حدٍ كبير، فإن من المرجح أن يتوقف تقرير مدى تكافؤ المنافع المستَمَدة مع التكاليف المتكبدة على الظروف الوطنية، بما فيها الحالة السياسية''. [٢٧]

١١٢ – هذا المقطع ورد في دليل ١٩٨٠ وشكل الإشارة الوحيدة إلى المجالس باعتبارها مؤسسات استشارية أو مؤسسات إدارة. ومنذ كُتِبت هذه العبارات، تزايدت أهمية الهيئات التي من هذا القبيل وأصبح إدخالها في المجالات التي لم تكن توجد فيها بالفعل اتجاهاً ملحوظاً. وتختلف أدوار المجالس [٢٨]، ولكن يمكن، مع مراعاة مهمتها الرسمية وما تحملته من مسؤوليات مع ازدهار صلتها بالوكالة الإحصائية وكبار موظفيها، أن نقول ما يلي:

- يمكن استخدام المجلس الإحصائي الوطني للدفاع عن الوكالة الإحصائية. وهذا المجلس يوجد لحماية الوكالة الإحصائية من الهجمات التي لا يمكن أن ترد عليها بصورة مناسبة نظراً للقيود المفروضة على الموظفين العموميين؛
- يمكن أن يتولى المجلس القيام بدور الحارس للقيم الأساسية التي من قبيل حماية الخصوصية؛
- المجلس هو الضامن الأساسي الذي يكفل، في حدود الموارد الموجودة، أن يحفظ البرنامج الإحصائي، بصورته التي حددها كبير الإحصائيين وأقرها وكالته، أفضل توازن ممكن بين العناصر المتنافسة على اجتذاب الاهتمام الإحصائي، بما فيها الإحصاءات الاقتصادية والبيئية والاجتماعية، والتفاصيل الوطنية والإقليمية، والموثوقية، وحسن التوقيت؛
- المجلس هو الجهة التي قد يختار الوزير مخاطبتها إذا أراد معرفة رأي كبير الإحصائيين المهني المجاز من مجموعة خبراء غير منحازين؛
- المجلس هو الهيئة التي يمكن أن يقصدها الوزير التماساً للمشورة والإدارة الخلف في حالة الاختلاف مع كبير الإحصائيين؛
- يمكن أن تشكِّل مداولات المجلس مجالاً مفتوحاً لتسجيل الآراء بشأن نواتج الوكالة الإحصائية.

١١٣ – نظراً لأن الأدوار المتنوعة المذكورة أعلاه تعني صلات مختلفة – بالنسبة إلى كبير الإحصائيين، وللوزير، وللجمهور – يلزم أيضاً بحث الطريقة التي بفضلها يمكن أو ينبغي للمجلس أن يجد لنفسه مكاناً في أرفع مستويات الاتصال. ويوجز المخطط الوارد في الشكل ١ بعض الصلات الأساسية الممكنة بين الجهاز الإحصائي وبين ما يشار إليه في دليل ١٩٨٠ بصفة عامة بوصفه ''المجلس الإحصائي الوطني''.

الشكل ١ – بيان ثلاث مجموعات مختلفة من الصلات بين الوزير والمجلس الإحصائي الوطني وكبير الإحصائيين [أ]



قائمة تفسيرية

م إ و: المجلس الإحصائي الوطني

ك إ: كبير الإحصائيين

الوزير: موظف منتخب (هو بصفة عامة عضو بمجلس الوزراء) مسؤول عن الوكالة الإحصائية

الحالة الأولى

١١٤- في هذه الحالة لا يوجد اتصال رسمي بين رئيس الوكالة والوزير. وكبير الإحصائيين مسؤول أمام المجلس ويتلقى منه التوجيه العام، بينما يعطي الوزير التعليمات للمجلس ويتلقى من المجلس المشورة والتطمينات.

الحالة الثانية

١١٥- بينما يتلقى كبير الإحصائيين التوجيه من الوزير [٢٩]. يتصل الوزير بكل من كبير الإحصائيين والمجلس. والوزير هو أيضاً من يعيِّن أعضاء المجلس، وهم مسؤولون أمامه في نهاية الأمر.

الحالة الثالثة

١١٦- يُعيِّن كبير الإحصائيين أعضاء المجلس. ويمكن تقديم مشورتهم بلا قيود إلى الوزير، ولكن كبير الإحصائيين هو وحده المسؤول في نهاية الأمر أمام الوزير.

١١٧- تحفل نصوص القوانين الإحصائية في بلدان عديدة بإشارات تتحدث عن مجلس إحصائي أو لجنة إحصائية، ولكل منهما صلاحيات حقيقية أو متخيَّلة. وغالباً ما يُقال إن المجلس لم يجتمع على الإطلاق أو اكتفى بعقد اجتماعه الاحتفالي الأوَّلي. والواقع أن المصداقية تضيع عندما يُذكر بالتفصيل ما ينبغي للمجلس عمله ثم لا يتسنى المضي قدماً نحو تشكيله أو رؤيته وقد عقد اجتماعات موثَّقَة تتدفق منها المشورة. ولذلك، ينبغي لكبير الإحصائيين (أو الوزير، أو كليهما) عند تناول هذا الأمر:

- الاطلاع على القائمة المتاحة لاختيار ما يُرى أنه أنسب الأدوار للأجل المتوسط، وهي الأدوار التي ستنشئ بالتالي الصلاحيات المنوطة بالمجلس؛
- تحديد الأفراد الذين تتوافر لديهم المعرفة والمكانة اللازمتين للانضمام إلى المجلس؛ وضمان وجود هؤلاء تحت التصرُّف، وتقييم احتمال كونهم أعضاء ناشطين مهتمين بالعمل في المجلس.

٢- الأعضاء

١١٨- ينبغي ألاّ يكون عدد أعضاء المجلس أكبر مما يلزم أو أصغر مما يلزم (ربما يتراوح عددهم بين ١٠ أعضاء و٤٠ عضواً). إذ أن صِغَر المجلس أكثر من اللازم يلغي الشرعية، لأن بعض الرؤى ووجهات النظر لن تكون ممثلة فيه. كما أن كِبَر حجم المجلس أكثر من اللازم سيجعل عقد الاجتماعات وإجراء المناقشات أمراً عسيراً، وسيصعب جدولة هذه الاجتماعات والمناقشات واختصار ما يجري فيها، وسيجعلها بوجه عام باهظة التكلفة. ومن الواضح أن الحجم سيكون نتيجة لمتغيِّرات معتادة من قبيل حجم البلد، وحجم المكتب، ونصيب الفرد من الدخل، واهتمام المجتمع بالإحصاء.

١١٩- لا بد من اختيار الأعضاء على أساس أن الهدف هو السعي إلى تمثيل مجموعة متنوعة من الآراء والرؤى. ولكن هؤلاء الأعضاء يجب بصفة عامة أن يجمع بينهم فهم للتحليل الكمِّي للاقتصاد والمجتمع والبيئة واهتمام بذلك النوع من التحليل. ولذلك، ينبغي تمثيل الأكاديميين ورجال الأعمال والمسؤولين الحكوميين ونقابات العمال. وبالإضافة إلى ذلك، فإن اشتراك وسائط الإعلام اشتراكاً نشيطاً دائماً أمر شديد الأهمية، لأن هذه الوسائط وسيلة لتعميم البيانات على الجمهور.

١٢٠- في البلدان الكبيرة، البلدان ذات الدساتير الاتحادية والبلدان ذات طوائف متميزة، ينبغي أن يكون المجلس وسيلة للتأكد من تمثيل كافة الأطراف. وبينما قد تبدو فكرة إنشاء مجلس يمثل مختلف المصالح والآراء متناقضة مع فكرة المجلس ذي الحجم السهل القياد ينبغي بالضرورة وضع العاملين معاً في الحسبان.

٣- الرئاسة

١٢١- لعل شخصية رئيس المجلس، ونطاق معارفه، واهتمامه، ووجوده تحت التصرُّف تمثل في مجموعها عوامل رئيسية لنجاح المشروع. وإذا لم يوجد من هو مؤهل لشغل المنصب عند تدشين المجلس، قد يكون من الأفضل إرجاء المشروع ريثما نجد شخصاً تتوافر فيه الخصائص المناسبة.

٤- الأمانة

١٢٢- هناك مدارس فكرية مختلفة فيما يختص بالأمانة. وإحدى هذه المدارس ترى أن كبير الإحصائيين هو أيضاً أمين للمجلس بحكم منصبه. وهذا الرأي يتمشى مع أحكام الحالة الأولى (انظر الشكل ١). فبينما يدعو كبير الإحصائيين إلى الاجتماعات ويقترح جدول الأعمال (بتوجيه من الرئيس) ويصوغ محضر الجلسة يكون تابعاً لغيره، إذ يسلم للرئيس بعضاً من صلاحياته التي ترتبط عادة بكونه الموظف التنفيذي الأول. وأسلوب العمل هذا يعتبر الأنسب للحالات التي يكون فيها الرئيس ذا شهرة كبيرة ومكانة عالية وراغباً في الحفاظ على صلة رفيعة المستوى تربطه بالوكالة الإحصائية وإن يكن غير راغب في العمل فيها كموظف نظامي. إلاّ أن هذه ظروف استثنائية لا تشير إلى قاعدة عامة.

١٢٣- يمكن أن يتصرف كبير الإحصائيين كعضو بحكم منصبه، وذلك باشتراكه على نحو فعَّال في مناقشات المجلس، وعادة ما يكون ذلك بدعوة من الرئيس؛ أو أن يتصرف شأنه شأن أي عضو آخر، وإن كانت لديه بطبيعة الحال معرفة أكثر بالأنشطة اليومية للوكالة الإحصائية. وهذه الحالة شائعة، تقابلها الصلات المبيَّنة في الحالة الثالثة. وميزة هذه الحالة أنها تحظى بدرجة مقبولية أكبر لأن كبير الإحصائيين لا يتنازل عن أي من حقوقه الخاصة بينما يشارك أعضاء المجلس الآخرين في نقاش مستمر بشأن برنامج الوكالة.

١٢٤ – ثمة ترتيب آخر للأمانة يتمثل في تسمية أمين للمجلس يكون من العاملين بالوكالة الإحصائية المركزية ويقوم، كقاعدة، بأداء هذا العمل على أساس عدم التفرُّغ. وفي هذا الترتيب، يكون من الأهمية بمكان أن يجري بشكل ما (عن طريق تشريع مثلاً) بتوضيح الجهة التي يرفع الأمين التقارير إليها، سواء كانت رئيس المجلس أو كبير الإحصائيين.

١٢٥ – في ترتيب آخر معيَّن، قد لا يحضر كبير الإحصائيين اجتماعات المجلس إلاّ عند دعوته، وعندئذ يحضر لمجرد الإجابة على أسئلة الأعضاء. وهذا بوضوح وضع ينبثق عن الحالة الثانية تُرسم ملامحه أحياناً بصورة متعمدة ليجد الوزير الذي يسهم في العمل إسهاماً فعّالاً أن لديه رأيين متميزين بشأن أي موضوع من المواضيع.

١٢٦ – ولم توضع أية افتراضات بشأن التدخل السياسي في أي من هذه النُظم. وفي كافة الحالات، قد تسير الأمور سيراً سيئاً أو قد يتصرف الجميع على ما يرام. وفي بعض الأحيان، قد يبرهن وجود هيئة تتوسط المسافة بين كبير الإحصائيين ووزيره على جدواها كعازل واق لا غنى عنه للوكالة الإحصائية. وفي أحيان أخرى، قد يحاول الوزراء تسييس المجلس واستخدامه كوسيلة إضافية للتأثير على مسلك الوكالة الإحصائية. وفي حالات مثل الحالة الثانية، قد يحاول أحد الوزراء تمييع رأي متماسك أعرب عنه كبير الإحصائيين برأي منطو على فوارق دقيقة تولد من مداولات المجلس. إلاّ أن الوزير قد يجد في حالات أخرى أن جهوده يعرقلها كبير الإحصائيين والمجلس معاً. والمسألة باختصار هي أن المرء لا يمكنه أن يتنبأ بمسلك هذه النُظم دون أن يضعها في سياقها الصحيح.

٥ – جدول الأعمال

١٢٧ – لتجنُّب حدوث خلط خطير في الأدوار والمسؤوليات، ينبغي أن يتدبر كبير الإحصائيين الأمر بدقة عندما يقترح جدول أعمال لكي يناقشه المجلس. فعلى سبيل المثال، ينبغي ألاّ يشرك كبير الإحصائيين المجلس في التفاصيل الصغيرة المتعلقة بإدارة الوكالة الإحصائية. إذ أن الأمور التي من قبيل التكاليف التفصيلية للمسوح أو تعزيز كفاءة المشاريع على المستوى التشغيلي ينبغي أن تُعالَج داخل الوكالة الإحصائية، دون تدخل خارجي.

١٢٨ – إلاّ أن جدول الأعمال يجب أن يشمل أموراً مثل رأي المجلس في تعريف البطالة؛ أو قيمة التوسع في الأنشطة لكي تشمل ميدان البيئة على حساب أنشطة إحصائية أخرى؛ أو الآراء المتعلقة بالتوازن الأكثر مقبولية الذي ينبغي أن يقام بين الجودة والتفصيل. وإذا ظل كبير الإحصائيين مصرّاً على أن هذه هي القضايا التي تتطلب معونة خارجية فلن تغمره المشورة الزائدة على الحاجة، وعلى مدى الزمن سيرى تحسُّناً في نوعية وقيمة المشورة التي يتلقاها هو أو الوزير من المجلس.

٦ – تواتر الاجتماعات

١٢٩ – في الغالب الأعم، ستملي طبيعة جدول الأعمال مدى تواتر الاجتماعات، ولكن لا بأس من بعض عبارات التحذير. فإذا كانت الاجتماعات أكثر من اللازم، سيجد معظم الأعضاء أنفسهم مرهقين للغاية وسيكون من المحتمل أن يقل اشتراكهم فيها. أما إذا كانت الاجتماعات أقل من اللازم (مرة كل سنتين، على سبيل المثال)، فلن يعرف الأعضاء بعضهم البعض في الغالب وسينسون كل ما تعلموه عن الوكالة الإحصائية عندما تقلَّدوا مناصبهم. وإذا كانت مجموعة المشتركين صغيرة نسبياً – من ١٠ إلى ١٥ – ستكون جدولة الاجتماعات المتكررة أسهل، بينما تتعقد الشؤون الإدارية في حالة العدد الكبير من الأعضاء. كذلك، فإن أفضل أسلوب هو العمل بجداول زمنية ثابتة (بتحديد يوم في الأسبوع، على سبيل المثال) لكي تسهل معرفة مواعيد الاجتماعات مُسبقاً.

١٣٠ – ينبغي أن تتاح التقارير للجمهور، حتى لو كانت المواضيع المشمولة بالنقاش غير جذابة. فالتكنولوجيا تجعل من الممكن الآن ترويج مثل هذه التقارير بتكلفة منخفضة. وإذا وُضعَت على موقع الوكالة الحاسوبي نسخة من جدول الأعمال وموجز للقرارات المتخذة وقائمة بالمشتركين الفعليين فإن ذلك يساعد على تيسير فهم الأعمال التي أنجزتها الوكالة الإحصائية والمجلس الإحصائي الوطني.

٧ – اللجان الاستشارية [٣٠]

١٣١ – تبيّن في كثير من البلدان أنه بالإضافة إلى تكوين المجلس الإحصائي الوطني قد يكون من المفيد تشكيل لجان استشارية [٣١]. ومن الناحية النظرية، يمكن أن تجتمع هذه اللجان لبحث العديد من المسائل، ولكنها من الناحية العملية تبرع غالباً في معالجة المسائل الفنية. ولذلك، تميل اللجان التي من هذا النوع إلى التوجُّه بصورة محددة نحو معالجة مشكلات القياس الرئيسية التي من قبيل الاستعاضة عن السُبُل المتقادمة لقياس التدفقات الوافدة إلى سوق العمل، وتقدير إنتاجية القطاعات المفتقرة إلى نواتج مُسعَّرة، وتناول إنتاج القطاع غير النظامي، وتقرير ما إذا كان هناك تحيُّز في بيانات الرقم القياسي لأسعار الاستهلاك. والفارق بين هذه اللجان واللجان المبينة في الفقرات أدناه هو أنه رغم كون رأيها من النوع المدروس الذي يُعتد به نادراً ما تعالج المسائل ذات الأهمية لبقاء الوكالة الإحصائية. وفي حين تُدعى بعض اللجان المخصصة للانعقاد على سبيل الاستجابة لأزمة من الأزمات يُقصد غالباً أن تتفادى اللجان الاستشارية، ذات الطابع المبيّن هنا، الأزمات لا أن تديرها.

١٣٢ – لدى بلدان عديدة أكثر من لجنة من هذا القبيل. وإلى حد كبير، يتوقف عدد اللجان الاستشارية على قدرة كل بلد على دعمها؛ وعلى حجم طائفة الخبراء التي لديها اهتمام كافٍ بالاشتراك في

مناقشات من هذا القبيل، وعلى قدرة الوكالة على الاستماع إلى رأي الخبراء وإعداد توصيات متى وُجد أنها مناسبة. ومن فوائد اللجان التي من هذا القبيل أنها تساعد على تضييق الشُقَّة الفاصلة بين الإحصائيين الأكاديميين والإحصائيين الباحثين، من ناحية، والإحصائيين الحكوميين الممارسين، من ناحية أخرى، لأن الكثيرين من المشتركين فيها يأتون من الأوساط الأكاديمية. ومن شأن الاهتمام والاشتراك الأكاديميين في حل مشكلات القياس الرئيسية أن يُضيِّقا الفجوة بين الطائفتين، ويبقيا الإحصائيين الرسميين على اتصال وثيق بأوجه التقدم الفكري التي قد تسهم في تطور مختلف فروع تخصصهم.

١٣٣ - للجان الاستشارية ميزات أخرى. فإذا كان من بين أعضائها مسؤولون حكوميون مهتمون بالأمر، فإنها تزيد الإحساس بمناسبة الإحصاءات الجارية للسياسات. وإذا كان الانتقاد يوجَّه إلى البيانات الرسمية بسبب عدم كفايتها النظرية أو المنهجية، فإن اللجان الاستشارية تكون مصدراً للمشورة المحترمة وللاحتماء من النقد الظالم. وعلاوة على ذلك، فإن هذه اللجان، بوصفها صديقات إضافيات للوكالة الإحصائية، تسهم في تحسين سمعة الوكالة وفي زيادة قدرتها على توصيل رسالتها.

٨ - الهيئات المخصصة

١٣٤ - ينبغي عدم اللجوء إلى إنشاء هيئة مخصصة اللهم إلاّ في حالات الأزمة. وما لم تكن المشكلة قيد الاستعراض ذات أهمية مناسبة سوف يكون من العبث أن ندعو إلى الانعقاد هيئة ذات سلطة مختصة يرأسها شخص رفيع القدر يتعيَّن على الحكومة أن تأخذ رأيه في الحسبان. وعلى سبيل المثال، فإنه إذا ساور القلق المستعمِلين لأن عملية تقدير حسابات الناتج المحلي الإجمالي قد أصابها التحيز أو ابتليت بالخطأ الصريح فسوف يمس ذلك جوهر القياس الاقتصادي. ومثل هذه الشكوك إذا لم تعالجها على وجه السرعة مجموعة خبراء محايدين يملكون أرفع مستويات الخبرة يمكن أن تهدد بشدة مصداقية كافة الأرقام الاقتصادية التي تنشرها الوكالة الإحصائية. وفيما يختص بهذه الهيئات الاستشارية، ينبغي الإشارة إلى نقطتين عامتين، هما:

- ضرورة أن تكون العضوية من خارج الوكالة الإحصائية المركزية؛
- علاقة رفع التقارير التي تقيمها اللجان الاستشارية واللجان المخصصة تختلف اختلافاً كبيراً فيما بين البلدان، وتتوقف على ظروف كل بلد على حدة.

هاء - القانون

"يمكن اختصار موضوع التشريع المتعلق بالإحصاء في مسألتين رئيسيتين، هما: الجانب الإلزامي، أي السلطة التي تمارسها الحكومة، من خلال الوكالة الإحصائية، لجمع البيانات؛ وما تقدمه الحكومة من ضمان لتأمين سرِّية المعلومات المجموعة من المجيبين الإفراديين" [٣٢].

١٣٥ - تتماثل القوانين المتعلقة بالوكالات الإحصائية إلى حد كبير، رغم احتمال اختلاف الصيغ: إذ تمنح الدولة (أو الحكومة، أو الجمعية الشعبية، وما إلى ذلك) حقوقاً خاصة لهيئة، تسمى من الآن فصاعداً الوكالة الإحصائية. وفي القانون، يُبين بوضوح الهيكل الأساسي لهذه الهيئة، بما في ذلك الاشتراطات المطلوب توافرها في من يرأسها؛ والقيود التي يُفتَرض أنها ستعمل في ظلها؛ ومبدأ المساءلة الذي يمنعها من إساءة استعمال حقوقها أو من التصرُّف بصورة تعسفية. وينص القانون على ما يُتوقع أن تفعله الوكالة الإحصائية بالمعلومات التي يقدمها إليها المجيبون، التي تُعتَبَر الوكالة مسؤولة عنها. ويُطلب من طائفة المجيبين أن تمتثل لمطالب الوكالة الإحصائية الخاصة بتقديم المعلومات طالما أنه من الممكن تبريرها باسم الأهداف التي يبينها القانون. وفي مقابل انتهاك الحق في الخصوصية يُطلب من الوكالة الإحصائية أن تحمي معلومات المجيبين. وإذا أخلت الوكالة بهذا الالتزام تعرَّض موظفوها لجزاءات معيَّنة. وإذا لم يمتثل المجيبون تعرضوا هم أيضاً لجزاءات معيَّنة. وبينما تختلف القوانين فيما بينها من حيث الطول والأسلوب والتفصيل والنطاق، فإنها تعد غير مكتملة إن لم تشمل النقاط الجوهرية المبيَّنة أعلاه.

١٣٦ - ويشمل دليل ١٩٥٤ قائمة وافية بالمواضيع التي يمكن أن يشملها القانون. ويجدر بالمرء في هذا الصدد أن يرجع إلى الدليل، من ناحية لأن لهذا الأمر أهميته التاريخية ومن ناحية أخرى لأن بعض رؤساء الوكالات ربما يجدون فيه قائمة مرجعية يهتدون بها إذا كانت لديهم أية رغبة في تعديل القانون المعمول به في الوكالة. ويتضمن المرفق الأول من هذا الدليل قانوناً إحصائياً نموذجياً.

١ - الفاعلون الأساسيون

١٣٧ - يحدد القانون عادة الفاعلين الأساسيين وحقوقهم وإمكانات مساءلتهم. وفي حالة الأحكام القانونية الموضوعة لنشاط إحصائي رسمي، التي سيشار إليها بوصفها "قانون الإحصاء"، يكون الفاعلون على النحو التالي:

- الوزير؛
- كبير الإحصائيين؛
- الوكالة الإحصائية وموظفوها؛
- الوكالة المسؤولة عن تنسيق النظام الإحصائي؛
- المجيبون.

١٣٨ - كما يحدد قانون الإحصاء مجموعة صلات مع هيئات أخرى يمكن أن تشمل ما يلي:

- مكاتب حكومية أخرى؛
- مؤسسات دولية أو مؤسسات فوق وطنية؛
- جمعيات مهنية؛

- رابطات مهنية وخلافها من الرابطات المصاحبة للنشاط الإحصائي.

١٣٩ - في حالة البلدان ذات الدساتير الاتحادية، يحدِّد القانون الصلة بين الوكالة الإحصائية الاتحادية والوكالات الإحصائية الكائنة في حكومات أعضاء الدولة الاتحادية وغير ذلك من الوكالات الحكومية التابعة لأعضاء تلك الدولة.

٢ - القانون: الموجز أو المطول

١٤٠ - مبدئياً، يتحدد طول القانون حسبما نفضل، ولكن آثار ذلك تكون حقيقية وخافتة. والقانون المطول ينبع من الرغبة في تزويده بتفاصيل كافية لتفادي التعسف السياسي متى وُضِع موضع التنفيذ وعُمِل به. وعلى سبيل المثال، فإن التحديد التفصيلي لأحكام عضوية وكالة التنسيق أو المجلس الإحصائي الوطني يحول دون التلاعب بها لمنح العطايا السياسية أو ممارسة المحسوبية. إلاّ أنه كلما حفل القانون بالتفاصيل قلَّت القدرة على تعديله لمواءمة الظروف المتغيِّرة. وعلى مدى الزمن تستلزم التغيُّرات البيئية وغيرها من الظروف المفاجئة تغييرات قانونية وعلى الدوام يكون من الصعب كثيراً إيقاظ اهتمام الساسة بتعديل قانون للإحصاء.

١٤١ - تأتي القوانين المبتسرة والقوانين المسهبة على السواء بمنافع. ففي بعض الحالات، يأتي بالخير قانون صيغ بعمومية شديدة ويمنح كثيراً من المرونة للوكالة الإحصائية. وعلى النقيض من ذلك، تمنح القوانين المطوَّلة المفصَّلة قدراً كبيراً من الحماية للفاعلين الرئيسيين. وبطبيعة الحال، فإن هناك عيوباً في كلتا الحالتين. وما يوحي به ذلك هو ضرورة التوصُّل إلى حل عملي توفيقي يوفِّق بين هاتين الإمكانيتين وأن نجاح المشرِّع يتمثل في التوصل إلى الحل التوفيقي الصحيح.

٣ - القانون ما بين الردع والإنفاذ

١٤٢ - يمكن أن يكون للصلاحية القانونية التي تخوِّل طلب الاستجابة، والمقترنة بجزاء قانوني لمن لا يستجيب، تأثير كبير فيما يختص بضمان معدلات استجابة عالية تُعد بدورها أمراً لا غنى عنه للجودة الإحصائية العامة. وعلى الرغم من ذلك، ليست المسألة بهذه البساطة. ففي الواقع، يُعد وجود الصلاحيات القانونية التي تكفل الامتثال بمثابة رادع رسمي متأصل. وفي معظم البلدان التي بها قوانين تحدد تلك الصلاحيات تحديداً واضحاً لم تستخدِم الوكالة الإحصائية هذه الصلاحيات على الإطلاق، وإن استخدمتها فإنها لم تستخدمها إلاّ بصورة عارضة جداً.

١٤٣ - النمط المعتاد اليوم هو الأخذ بنظام مختلط، إمّا بصورة ضمنية وإما صريحة. والمزج بين الخيارات يتخذ أشكالاً متنوعة. أحدها هو اعتبار كل تحريات المؤسسات إجبارية، بل قد يكون القانون واضحاً للغاية بشأن هذه المسألة. وفي الوقت نفسه، تعتبر كافة مسوح الأشخاص أو الأسر المعيشية طوعية. وإلى حدٍ كبير، يتوقف وجوب ذكر ذلك صراحة أو عدم ذكره إلاّ في حالة الاعتراض على البيئة السياسية والقانونية وعلى طريقة نظر الجمهور إلى عمليات اقتحام الخصوصية. وإذا كانت هناك جهة رسمية تحمي الخصوصية - من قبيل أمناء المظالم - فقد لا يرغب كبير الإحصائيين في المخاطرة بكافة تحريات الأسر المعيشية مقابل نصر باهظ الثمن يتحقق في أي منها، إذ ليست هناك طريقة معروفة للتصدي بشكل قانوني لحملة عصيان أهلي بشأن المسائل المتعلقة بالمسح الإحصائي.

١٤٤ - مهما كان النظام، وعلى الرغم من أن علاقات التعاون تؤدي دوراً طاغياً في تحديد معدلات الاستجابة، فإن القانون قد يكون شرطاً ضرورياً تنبني عليه العلاقات التي من هذا النوع.

٤ - الاطلاع على المعلومات التي تحميها قوانين أخرى

١٤٥ - من المفضل أن يورد القانون المتعلق بالإحصاء نصاً صريحاً يبيِّن حق الوكالة الإحصائية في الاطلاع على الحيازات الحكومية الأخرى من البيانات. وهذا ينبغي أن يتحقق لأجل تبسيط العمليات الحكومية، ولكن الأهم من ذلك أنه ينبغي أيضاً تحقيقه لتخفيف ما يقع على عاتق المجيبين من عبء الإفراط في العمل الورقي.

١٤٦ - حق اطلاع الوكالة الإحصائية على الحيازات الإدارية من المعلومات المفيدة للأغراض الإحصائية ينبغي أن يحظى، في القانون الذي يحمي تلك الحيازات أو يحمي السجلات الإدارية بوجه عام، بالاعتراف الصريح بوصفه استثناءً. والحالة المثلى هي العلاقة التبادلية، التي تتمثل في تشريع إحصائي يبين الحقوق المتعلقة بالاطلاع على المعلومات كما يبين شروطه، وفي اعتراف التشريع المعيَّن الذي يحمي الحيازات الإدارية، حيثما وُجدت في الحكومة، بأن حق الوكالة الإحصائية في الاطلاع لأغراض إحصائية يمثل استثناءً.

٥ - المشورة القانونية

١٤٧ - رغم ضرورة اتسام هيكل قانون الإحصاء ومحتواه بالوضوح، ينبغي أن تتاح المشورة القانونية لكبير الإحصائيين، ويفضل أن يكون ذلك بواسطة مستشار قانوني متخصص يكون خبيراً في تفسير قانون الإحصاء وفي معالجة استثناءاته المختلفة. وستكون للمستشار القانونية قيمة ثمينة في حالات تعارض أحكام قانون الإحصاء المتعلقة بحقوق الاطلاع مع القيود الرسمية المتجسدة في قوانين أخرى.

٦ - الترتيبات القانونية الخاصة في النظم اللامركزية

١٤٨ - في حالة النظم اللامركزية، ينبغي أن يسري قانون الإحصاء على كافة أعضاء النظام الإحصائي. فعلى سبيل المثال، هل تقرر، في حالة وجود وكالة إحصائية أو إدارة أبحاث داخل المصرف المركزي، لتلك الوكالة أو الإدارة سلطة قانونية تخولها جمع البيانات من مصارف أخرى بحكم السلطة العامة المقررة للمصرف المركزي أم بمقتضى قانون أو نظام معيَّن يأذن للإدارة المسؤولة بجمع معلومات تكميلية لخدمة الأغراض الإحصائية؟ وإذا كانت هناك وكالات إحصائية منفصلة في وزارات النقل، والزراعة، والأشغال العامة، والداخلية وما إلى ذلك، فما هي حقوقها القانونية والقيود المفروضة

عليها فيما يختص بجمع البيانات والاطلاع على البيانات الجزئية والشكل المقرر لتخزين السجلات الإفرادية والاطلاع عليها؟ وكيف تقرر الوكالة الإحصائية المركزية ضرورة أو عدم ضرورة انضمام خلية معيَّنة إلى النظام الإحصائي بوصفها عضواً حقيقياً فيه؟ والوضع الأمثل هو تطبيق الأحكام القانونية الدنيا التالية:

- ضرورة استناد كافة أعضاء النظام الإحصائي إلى أساس قانوني لقيامهم بعمليات جمع البيانات؛
- ضرورة وجود أحكام تحدد لكافة الأعضاء مشروعيتهم ومساءلتهم والتزامهم بأن يكونوا أمناء على المعلومات الإفرادية، كما تحدد الجزاءات المنطبقة في حالة عدم التقيُّد بتلك الالتزامات؛
- ضرورة تقيُّد كافة الأعضاء بنفس القواعد والضمانات التي يمكن بموجبها تقاسم المعلومات الإفرادية لأغراض التكامل الإحصائي، وبصفة عامة لإنجاز العمل التحليلي الفعَّال؛
- ينبغي أن يتضمن القانون أحكاماً تُقرّ بالحاجة إلى التنسيق الإحصائي، وإلى مبادئ أوَّلية بشأن طريقة تنفيذه؛ كما ينبغي أن يتضمن هذا القانون تعريفاً للتنسيق الإحصائي.

واو – تمويل النظام الإحصائي

١٤٩- يتناول هذا الفرع، من منظور عام، هوية الجهة التي تتحمل العبء المالي المترتب على إنتاج الإحصاءات. ورغم أن الطبعتين السابقتين من الدليل لم تتناولا هذا الموضوع إلاّ بصورة عامة، فإن هناك الآن إحساساً عاماً بأن التمويل الكافي للإحصاء مسألة أساسية لبناء القدرات الإحصائية المستدامة في شتى أنحاء العالم. وبطبيعة الحال، فإن معنى لفظة ''كافٍ'' سيظل محل نقاش على الدوام، بل إن ضغوط الميزانية الجارية في البلدان المتقدمة تجعل تحديد الأولويات في البرامج الإحصائية حقيقة من حقائق الحياة. وعلى الرغم من ذلك، لا يكاد يوجد من يقول إن تمويل الإحصاء بصفة عامة، غير كاف في البلدان المتقدمة النمو. وعلى النقيض من ذلك، فإن الحال مختلف كل الاختلاف في البلدان النامية وفيما يسمى ''البلدان المارة بمرحلة انتقال''.

١٥٠- على المستوى الفلسفي، هناك بعض النقاش الذي يتناول العبء المالي للإحصاءات الرسمية والمخصص المناسب لتكلفتها. وهناك أساساً حدَّان (بينهما بون شاسع)، هما: (أ) أن تدفع الحكومة مقابلاً للمعلومات اللازمة لصنع القرار أو التي تمثل نفعاً عاماً أو اللازمة لإعلام الناخبين، ثم تقدم الحكومة هذه المعلومات للجمهور مجاناً (أو على أقصى تقدير بتكلفة هامشية مقابل التعميم)؛ أو (ب) تقوم الحكومة بجمع المعلومات التي تحتاج إليها لإنجاز أعمالها أساساً وتدفع تكاليفها؛ على أن يتحمل المستعمل التكاليف المتكبدة لجمع أية معلومات أخرى وتجهيزها وتعميمها.

١٥١- لقد كان تقرير راينر [٣٣] بمثابة حدٍ فاصل في المناقشة التي تناولت هذين النهجين، إلاّ أنه ينبغي أن نلاحظ أن الرأي المعرب عنه في الفقرة (ب) أعلاه (الذي يمثل مستخلص ذلك التقرير) لم يعد مُحَبذاً منذ ذلك الحين لأنه لا يتماشى ومبادئ الشفافية والمساءلة السياسيتين. إلاّ أنه منذ ذلك الحين تبنت بعض المكاتب عناصر وردت في تقرير راينر، من قبيل إدخال مبدأ قيام الإدارات بسداد التكاليف لبعضها البعض باعتبار ذلك آلية لتحسين تخصيص الموارد. وينبغي الإقرار بأن المسائل التي من هذا القبيل تناسب غالباً البلدان التي أصبح فيها استعمال الإحصاءات تقليداً راسخاً، والتي توجد بها طائفة كبيرة من القائمين بالتحليل الكمي سواء داخل الحكومة أو خارجها، والتي تستند فيها القرارات السياسية إلى حد كبير إلى الأدلة وتكون فيها الإحصاءات جزءًا أساسياً من هذه الأدلة، والتي يحدث فيها تخصيص الأموال والتحويلات بين أجزاء المجتمع بدافع من القياسات الإحصائية.

١ – مصادر التمويل

١٥٢- من المفيد عملياً، قبل كل شيء، أن نفحص بعناية المصدرين الأساسيين لتمويل الإحصاءات الرسمية، وهما: (أ) الاعتمادات المرصودة من ميزانية الحكومة، لكل من الوكالة الإحصائية المركزية (في حالة وجود مثل هذه الوكالة) ولـ ''الخلايا الإحصائية'' في الوزارات؛ و(ب) الإيرادات التي تدرها المكاتب الإحصائية ببيعها للمنتجات والخدمات بالأسعار السوقية.

١٥٣- المصدر الأول أهم بكثير من المصدر الثاني. وليس هناك سوى بضعة مكاتب إحصائية تدر أكثر من ١٠ إلى ٢٠ في المائة من ''إيراداتها'' من المبيعات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الإيرادات التي تدرها المكاتب الإحصائية في قلة قليلة من البلدان لا يمكن استخدامها لتمويل عمليات تلك الوكالات بل تذهب مباشرة إلى الخزانة العامة.

١٥٤- المسائل الرئيسية المتعلقة بالتمويل التي تهمنا اليوم تشمل ما يلي:

- نوع المعلومات التي تُعامَل معاملة الملكية العامة وتقدَّم مجاناً أو تقدَّم بتكلفة التعميم الحدية، ونوع المعلومات التي ستقدَّم بمقابل مالي؛
- وإذا كانت المعلومات تقدَّم بمقابل مالي، فعلى أي أساس تقدَّر الرسوم؟ وكيف للوكالة المحتكِرة أن تتقي احتمال إساءة صلاحياتها؛
- هل ينبغي فرض رسوم على تعامل الهيئات الحكومية فيما بينها ببيع المعلومات الخاصة وشرائها؟

١٥٥- هذه المسائل تعقدت لأن المنشورات التقليدية لم تعد تمثل الأداة الرئيسية لتعميم الإحصاءات، بل صارت الأداة الرئيسية هي الأقراص المدمجة المخصصة للقراءة فقط وموقع الوكالة الإحصائية على الإنترنت.

٢ - التمويل من الميزانيات الحكومية

١٥٦- رغم أن عملية تأمين التمويل الحكومي الكافي للمنظمات الإحصائية قد تكون، من ناحية، شديدة الارتباط بظرف كل بلد على حدة تبدو الإجراءات المتبعة فعلياً، من ناحية أخرى، متشابهة بدرجة كبيرة. ومن المهم، أولاً، أن يستند التمويل إلى برامج عمل متعددة السنوات وبرامج سنوية تتميز بالوضوح والمنهجية والشفافية. وفي بعض البلدان، لا سيما البلدان النامية والبلدان المارة بمرحلة انتقال، يصبح من المهم أيضاً وضع ونشر ''خطة رئيسية'' [٣٤] طويلة الأجل في الدوائر الحكومية المناسبة. ثانياً: يُعد من الأمور الجوهرية أن تحشد الوكالة (أو الوكالات) الإحصائية تأييداً سياسياً كافياً من قِبَل طائفة مستعمليها. وإذا كان هناك مجلس إحصائي، فقد يكون أيضاً بمثابة أداة هامة لتحقيق هذا التأييد. ثالثاً: من المفيد كل الفائدة عند تأمين التمويل أن تكون النظرة إلى الوكالة الإحصائية نظرة إلى منظمة حسنة الإدارة ضليعة في التخطيط ومحاسبة التكاليف وفي إنتاج تقارير إدارية واضحة تبيِّن التقدُّم المحرز، والإيرادات والنفقات، والإنفاق الناقص والإنفاق الزائد، وما إلى ذلك.

٣ - التسعير السوقي للسلع والخدمات

١٥٧- هناك اعتبارات عديدة تشجِّع على السماح للوكالة الإحصائية بزيادة ميزانيتها عن طريق بيع السلع والخدمات بالأسعار السوقية.

١٥٨- أولاً: يمنح بيع السلع والخدمات التي من هذا القبيل بعض الاطمئنان إلى أن المجتمع بأسره لا يموِّل سلعة متخصصة أمرها لا يهم سوى عدد مختار من المستعملين. ثانياً: السماح للوكالات الإحصائية بالاحتفاظ بعائداتها من بيع الخدمات يتيح لها حافزاً على الاستفادة من القدرات غير المستعملة. وتمتعها بمثل هذه المرونة من شأنه أن يحول دون قيام المنظمة المستعمِلة بتطوير قدرتها الذاتية في مجال المسوح، بكل ما يمكن أن يمثله ازدواج الجهود هذا. ثالثاً: هذا قد يعزِّز نشوء ثقافة في المنظمات الإحصائية موجَّهة لخدمة المستعمِلين.

المربع ٤ - تعريفان أساسيان: السلع والخدمات

السلع، أو ''المنتجات المعلوماتية'': هي صفائف معلومات كمِّية تامة في ذاتها، ذات تفسير أو بلا تفسير، يمكن تخزينها لأجل الاسترجاع مستقبلاً. والوسيط الذي تُسجَّل به هذه الصفائف ليس مهماً. ولذلك، قد تشمل ''السلع'' التي من هذا القبيل حولية للحسابات القومية؛ أو قرصاً مدمجاً مخصصاً للقراءة فقط به التصنيف الصناعي القياسي؛ أو جداول للصادرات والواردات موزعة حسب فئات السلع الأساسية، تقبل التنزيل من موقع حاسوبي.

الخدمات: هي أنشطة تضطلع بها الوكالة الإحصائية لخلق مُنتج معلوماتي إحصائي. ومن أمثلة ''الخدمات'' توفير معادلة حسابية لاختيار عيِّنة من شركات الأعمال الصغيرة بالرجوع إلى سجل مشترك؛ واختبار لإفصاح متبق في جدول معيَّن؛ واختبار سلسلة زمنية لتبيّن ما إذا كانت محققة لمجموعة الشروط التي تجعلها صالحة للتعديل الموسمي.

استنتاجات

من شـأن أي دراسـة تتناول تصنيف النُظم الإحصائية أن تحبذ إنشـاء مؤسسـة منفردة أو مكتب منفرد. ولعل وضع اسم متميِّز على ناتج الإحصاء الرسمي أفضل من تعميم تلك الإحصاءات دون ذكر أسماء أو نشـرها بتحفظ شـديد. وفي السـنوات الأخيرة، اسـتلزمت مشـكلات الميزانية المؤثرة على الحكومات المركزية إنشـاء هياكل تولت فيها إدارات الأبحاث التابعة للمصارف المركزية صلاحية التنسيق الفعَّال.

وليس ثمة شك في أن التركُّز والكتلة الحرجة يتيحان فرصاً ووسائل عمل لا يوفرهما التشتُّت أو التجزُّؤ. ومع ذلك، فإن النفقات والعقبات القانونية المتصلة بعملية اللامركزية (من حيث الانفصال عن الدولة) قد تكون من الكثرة بحيث تصبح جدوى تلك العملية محـدودة. وعندمـا يخفق رئيـس الوكالة الإحصائية المركزية في محاولاتـه لتقليل تجزؤ النظام ويريد اسـتخلاص أكبر منفعة ممكنة من التنسيق، سيجد في متناول يديه أدوات عديدة، وكلها أدوات بوسعه أن يجربها إلى حد ما. وهي، بالإضافة إلى حشد التأييد السياسي، تشمل ما يلي:

- إنشاء مجلس إحصائي وطني؛
- تنسيق مخصصات الميزانية المرصودة للأنشطة الإحصائية؛
- إدارة السلك الإحصائي في القطاع العام؛
- التبادل الدولي للموظفين؛
- المصادَقة على جمع البيانات؛
- المعايير الدولية.

وقـوة القيـادة تمثل أداة رئيسـية للأداء الفعَّال في الوكالة الإحصائية الحديثة. ولاجتذاب القيـادة الصالحة، لا بد أن يتمتع منصب القائـد بالمكانـة المناسـبة. ولا بـد أن يبدي كبير الإحصائيـين موضوعيته وحياده، بتصرفـه بمنأًى عن الجدال السياسـي، ولكن عليه في الوقـت نفسـه أن يقيـم صلة وثيقة مع نُظرائه في الـوزارات الأخرى. ولا بد أن يبدي كبير الإحصائيـين مزيجاً نادراً من المواهب المهنية والمواهب الإدارية، رغم أن نِسَـب كل منهما سـتختلف حسـب الحالة الموضوعية. ولا بد ألاّ تبدو الحكومات بمظهر الطيش أو التعسـف عندما تطلب من كبير الإحصائيين الاسـتقالة عند ظهور الحاجة إلى ذلك، وألا تسمح باستمرار الحال عندما تكون طاقة كبـير الإحصائيـين وقدرته على الابتـكار قد خمدتا لفترة طويلة. وأخيراً، فإن قدرة كبير الإحصائيين يمكن أن تزداد بالاتصال المكثَّف مع نظرائه في الخارج.

وتأمين التمويل المستقر (المتزايد في حالة البلدان النامية) للإحصاء يمثل مسؤولية هامة من مسؤوليات كبير الإحصائيين. وللحصول على التأييد السياسي اللازم لتوفير التمويل المستقر، يكون من المفيد إنشاء أدوات تخطيط سليمة (من قبيل برامج العمل السنوية والطويلة الأجل)، فضلاً عن تعزيز صورة المكاتب الإحصائية بوصفها منظمات حسنة الإدارة.

الحواشي

[١١] لكـي يصبح هذا الوصف ملائماً للأحوال الراهنة، سـوف يضيف الإحصائيون هذه الأيام عبارة ''والبيئي''.

[١٢] *Handbook of Statistical Organization*, Studies in Methods Series F, No. 6 (United Nations publication, Sales No. 54.XVII.7), p. 11.

[١٣] *Handbook of Statistical Organization: A Study on the Organization of National Statistical Services and Related Management Issues*, Studies in Methods Series F, No. 28 (United Nations publication, Sales No. E.79.XVII.17), pp. 14 ff.

[١٤] الأمثلة التي برزت تشـمل: الطباعة والتعميم؛ وتخزين الوثائق واسترجاعها؛ وقيد البيانات؛ وتحليل النُظم؛ وجمع أسعار الاستهلاك.

[١٥] *Handbook*, pp. 10 ff 1954.

[١٦] في سـيناريو آخر، يقوم المصرف المركزي بتنسـيق الإحصاءات الاقتصادية لأنه يُعد الحسـابات الوطنية ويوفِّر الوسائل اللازمة للأنشطة الإحصائية المتسمة بطابع ابتكاري شديد. إلاّ أنه نظراً لعدم تمتع المصرف المركزي بالشرعية التي تتمتع بها الوكالة الإحصائية المركزية فيما يختص بتحديد المعايير الإحصائية واعتماد الاسـتبيانات والمسـميات والالتقاء دولياً بالنظـراء الإحصائيين، باتـت قدرته على التنسـيق محدودة. وهذا سـوف يُبحث باستفاضة في الفرع باء – ٧ من الفصل الثاني.

[١٧] *Handbook*, p. 21 1980.

[١٨] يقول البعض إن للاعتراف الميزاني محاسـنه ومسـاوئه. فهـو أحياناً يحمي النظام الإحصائـي من الاقتطاعات التعسـفية التي يفرضها الـوزراء الذين ربما تكون لديهم أفكار مختلفة بشأن الأولويات الوطنية. إلاّ أن الجهاز الإحصائي قد ينجو من الاقتطاعات المفرطة وقت حدوث اقتطاعات كبرى في الميزانية متى كان الجهاز مديرية بسيطة غير مذكورة في الحسابات العامة.

[١٩] هذا يحدث في أحيان كثيرة جداً في وزارات الزراعة، إذ أن شواغلها ذات طابع تخصصي، وهي قد تستخدم شبكة من الوكلاء الإضافيين الذين تلقوا تدريبا مناسبا للقيام بالعمل الميداني الإحصائي.

[٢٠] *Official records of the Economic and Social Council, 1976, Supplement No. 2* (E/5910), para. 138.

[٢١] *Handbook*, p. 21 1980.

[٢٢] الواقع أنه قد يكون من العسير، حتى عندما يكون النظام مركزياً، التيقُّن من هوية كبير الإحصائيين بسبب وجود مجالس للتنسيق.

[٢٣] يشير مسمى ''الوزير'' إلى مجموعة متنوعة من أعضاء مجلس الوزراء. وفي حالات معيَّنة، يكون رئيس الحكومة هو الذي يتولى مسؤولية الوكالة الإحصائية. وفي بعض بلدان أمريكا اللاتينية، يكون هذا الشخص هو نائب رئيس الجمهورية.

[٢٤] لهذه الممارسـة صـور متنوعة. فبعض التعيينات محدودة بمـدة واحدة دون فرصة للتجديد؛ وفي حالات أخرى، قد يحدث التجديد لمرة واحدة فقط، أو قد تكون هناك عدة تجديدات حسبما تراه السلطة المرشِّحَة ملائماً.

[٢٥] في بعض البلدان، قد يكون هذا المسؤول هو البرلمان. وفي بلدان أخرى، يمكن أن يكون رئيس الوزراء أو الوزير المسؤول، بل قد يكون الموظف الكبير الذي يتصرف بحكم السلطة المفوضة إليه من مسؤول أرفع مستوى.

[٢٦] يجب الإقرار بأنه ربما كانت هناك مشكلة تنطوي عليها الحالات التي يكون فيها رئيس إدارة أبحاث المصرف المركزي هو كبير المحاسـبين الاقتصاديين في البلد والمسـؤول عن حساباته القومية والحكومية وميزان مدفوعاته وقياس وضعه المتعلق بالاستثمار الدولي. ففـي هـذه الحالة، قد يجري التعـاون الدولي مع كبار المحاسـبين القوميـين الآخرين عبر صنـدوق النقد الدولي وقد تشـترك فيـه فعاليات أخرى. إذ سـيتعيَّن إيضاح موقف كبير الإحصائيين بشـأن هذه الأمور بطريقة تتماشـى مع أهمية المنصب وكرامته. وثمة بديل غير مقبول يتمثل في التعامل مع كيانين منفصلين.

[٢٧] *Handbook*, pp. 12-13 1980.

[٢٨] يمكن أن نجد مثالاً للهيكل الاستشـاري النموذجي إلى حد ما في المنشور المعنون: *Framework Document: Office for National Statistics* (London, 1996)، الـذي جاء في الفقرة ١ – ٥ منه أن: ''المجلس الاستشاري يقدِّم المشورة إلى المدير بشأن أعمال المكتب الإحصائية، وأهداف المنظمة السـنوية، ومسؤوليات المدير باعتباره رئيساً للجهاز الإحصائي الحكومي''.

[٢٩] بموجب قانون مكتب الإحصاء الأسـترالي (١٩٧٥)، يُعتَبر المجلس الاستشاري الإحصائـي الأسـترالي كياناً منصوصاً عليـه في القانون. وقد جـاء في القانون على وجه التحديـد أن ''مهام المجلس هي تقديم المشـورة إلى الوزيـر وإلى الإحصائي فيما يتعلق بـ: (أ) تحسين الخدمات الإحصائية المقدمة للأغراض العامة في أستراليا والتوسع فيها وتنسيقها؛ و(ب) الأولويات وبرامج العمل السـنوية والطويلة الأجل التي ينبغي اعتمادها فيما يتصل بالجوانب الرئيسية التي ينطوي عليها توفير تلك الخدمات الإحصائية''.

[٣٠] لا ينبغـي الخلط بين مصطلح ''لجنة'' المسـتعمل هنا ولفظة ''لجنة'' التي يشـيع اسـتعمالها في الـدول الأعضاء في رابطة الدول المسـتقلة للإشـارة إلى الوكالة الإحصائية المركزية.

[٣١] في بعـض الحـالات ترفع هذه اللجـان تقاريرهـا إلى الوكالـة الإحصائية، وفي حـالات أخـرى ترفعها إلى المجلس الإحصائي الوطني. وعلى سـبيل المثـال، توجد لدى اللجنة المركزية للإحصاء في هولندا (وهي تعادل المجلس الإحصائي الوطني) نحو ٢٥ لجنة استشارية دائمة تعالج طائفة كبيرة من المجالات المواضيعية.

[٣٢] *Handbook*, pp. 36 ff 1980.

[٣٣] تقرير رفعه السـير ديريـك راينر إلى رئيس الوزراء، لنـدن، ١٩٨٠. انظر أيضاً *Government Statistical Services*, Cmrd 8236 (London, Her Majesty's Stationery Office).

[٣٤] في برامـج التعـاون التابعـة للاتحـاد الأوروبي، يطلق عادة على مثـل هذه الخطة الرئيسية ''البرنامج الإحصائي المتكامل المتعدد السنوات''.

ثالثاً – المستعمِلون واحتياجاتهم

”نحن نحتاج إلى الإحصاءات لا لمجرد توضيح الأشياء بل لكي نعرف أيضاً بدقة ما يحتاج إلى الشرح“ [٣٥].

الإحصاء هو ”فرع العلوم السياسية الذي يُعنى بجمع الحقائق (لا سيما الحقائق العددية) التي تؤثر على حالة الدولة أو المجتمع وبتصنيف تلك الحقائق ومناقشتها“ [٣٦].

١٥٩ – تُعد الإحصاءات لأجل الإجابة على أسئلة والسماح أحياناً بصوغ الأسئلة بدرجة كافية من الدقة. وبعض الاستفسارات تُصاغ مرة واحدة ولكنها تُطرَح على الدوام (مثال ذلك: ما هو عدد من التمسوا العمل هذا الشهر وقُدِّر لهم النجاح في مسعاهم؟). وهناك أسئلة تُطرَح بمعدل أقل (مثال ذلك: ما هو الإنجاز الأسبوعي الذي يمكن أن تحققه شبكة السكك الحديدية محسوباً بالأطنان/الأميال؟). وبعض الأسئلة تُعدَّل لأن الأسباب الكامنة وراء طرحها تتعدل استجابة لمظاهر التقدُّم التكنولوجي أو لتغيُّر الصلة القائمة بين القطاع العام والقطاع الخاص. إلاّ أن هناك أسئلة لم تجد إجابات حتى الآن (مثال ذلك: هل التباطؤ الظاهر في زيادات الإنتاجية مجرد نتيجة لمشكلات تتعلق بالقياس أم أنه تباطؤ حقيقي؟). وإلى حدٍ ما، فقد اعتادت الوكالات الإحصائية أن تحول السؤال العام إلى سؤال يمكن العثور على إجابة عملية له.

١٦٠ – ينبغي للوكالة الإحصائية أن تكافح في سبيل التنظيم الذي يُرجَّح إلى حدٍ بعيد أن يُسفر عن برنامج إحصائي مناسب في حدود القيود المفروضة على ميزانيتها، وقدرة موظفيها، والصعوبة الجوهرية للأسئلة التي تواجهها.

١٦١ – جانب العرض ليس الجانب الوحيد الذي يسهل تأثره بالتغيُّر الخارجي. إذ يمكن أن تؤثر التغيُّرات التكنولوجية في طرائق تنظيم الوكالة الإحصائية، وأن تؤثر بالتالي في طريقة جمع المعلومات الإحصائية وطريقة التزويد بها. وقد أحدثت أوجه التقدُّم المحرز في تكنولوجيا الاتصالات السلكية واللاسلكية وتكنولوجيا الحاسوب زيادات هائلة في نطاق عمل الوكالات الإحصائية وقدرتها على تجهيز المعلومات الخام. وإذا أخذنا هذين التطورين معاً، فإنهما يشكلان سبباً ربما يدعو إلى عدم الاحتياج بعد الآن إلى العمليات الميدانية اللامركزية جغرافياً [٣٧]. إلاّ أن العمليات الميدانية التي من هذا النوع قد تصبح مفيدة باعتبارها امتداداً لمرافق التعميم التابعة للوكالة الإحصائية، وذلك إضافة إلى أدائها لوظائفها التقليدية.

١٦٢ – التغيُّرات التكنولوجية تُقيِّد الوكالة الإحصائية بطرق أخرى. إذ تتحول منظمات الأعمال سريعاً من الطرائق الوطنية إلى الطرائق الإقليمية، بل إلى الطرائق العالمية. وتكنولوجيات الاتصال والنقل تيسِّر التحكم الشديد واتخاذ القرارات بشكل مدروس، وهذان أمران يمكن مواصلتهما عليه بصرف النظر عن النطاق الجغرافي للمشروع (بقطاع الأعمال). إلاّ أن الأساس القانوني للوكالة الإحصائية لا يزال إلى حدٍ بعيد جداً مُقيَّداً بالحدود السياسية، إذ لا يمكن للوكالة أن تعمل خارج حدودها الوطنية، بصرف النظر عن مدى مشروعيتها داخل الوطن وعن أهمية المعلومات لجمهورها الحكومي.

١٦٣ – تخلق التغيُّرات الحادثة في البيئة والمعدات والدراية الفنية احتياجات جديدة، تملي بالتالي تغييرات في جدول أعمال الوكالة الإحصائية وسياساتها وهيكلها التنظيمي. والفقرات التالية تتناول بعض الخصائص المميزة للطلب على النواتج الإحصائية من جانب مختلف جماهيرها.

ألف – احتياجات الحكومة

١٦٤ – إن الإحصاء، بحكم طابعه بالذات، موضع اهتمام خاص من قِبَل الحكومات. وبالإضافة إلى ذلك، تتلقى الوكالات الإحصائية الرسمية التمويل أساساً من الحكومة المركزية، وإن كانت هناك استثناءات. وعلى سبيل المثال، هناك حالات تُستكمَل فيها مساهمة الحكومة في ميزانية الوكالة الإحصائية بعائدات بيع السلع والخدمات لكافة المستعمِلين، ومن بينهم القطاع الخاص. وهناك أيضاً حالات تكتسب فيها الإحصاءات التي تعدها الوكالات البحثية التابعة للقطاع الخاص على مدى فترة طويلة مكانة شبه رسمية. إلاّ أن الحصة الأكبر من الميزانية تقدمها الخزانة الوطنية، في معظم البلدان، وتعززها أحياناً منح من الوكالات الدولية.

١٦٥ – قد تحاول الحكومة، بوصفها مصدر التمويل، التأثير على أنشطة الوكالة الإحصائية. وهذا التأثير يمكن أن يكون بنّاءً عندما يساعد على تحديد الأنشطة ذات الأولوية. وعلى النقيض من ذلك، فإنه قد يكون ضاراً عندما يستهدف تأخير إعلان رقم حيوي، أو تعديل رقم، أو تحدي تغيير في التعاريف أو الأساليب. وقد رأينا بالفعل الأسباب التي تجعل النوع الأخير من الأنشطة ضاراً. وهذا الفصل يدرس الأنشطة الإيجابية.

١٦٦ – لا يجري التعبير في العادة عن احتياجات الحكومة، شأنها شأن معظم احتياجات المستعملين المحتملين، بطريقة تفيد في جمع البيانات الفوري. وهذه الاحتياجات تنقسم إلى فئتين، هما: الاحتياجات التي تتطلب مشاهدات دورية لنفس المتغيِّر والاحتياجات التي تتطلب جمع المعلومات لغرض مخصص. وعلى سبيل المثال، تلزم

المشاهدات الدورية للكشف عن التغيُّر في متوسط أسعار الاستهلاك من أسبوع إلى آخر أو شهر إلى آخر أو فصل إلى آخر، وذلك لإقامة الدليل على سلامة منظور جارٍ متعلق بالضغوط التضخمية؛ وعن الصلة بين الإيرادات الآتية من البلدان الأخرى والمدفوعات المسددة إليها في حالة نفاد ما لدى الخزانة من أصول أجنبية؛ وعن عدد التلاميذ المتوقع قيدهم سنوياً في المدارس بالجهات الصغيرة داخل مناطق كبرى معيَّنة، لضمان وفاء المعروض من حيِّز الفصول الدراسية ومن المدرسين بالطلب. وهذه الاحتياجات يلبيها النشر الدوري للإحصاءات ذات الخصائص المعروفة القابلة للوصف، التي من قبيل الرقم القياسي لأسعار الاستهلاك، والميزان التجاري وميزان المدفوعات مع بقية العالم فيما يختص بالسلع والخدمات، والإسقاطات السكانية المقسمة حسب النوع والسن والجهة. وهناك في غالبية البلدان وسطاء [38] يفسرون الإحصاءات الجارية على ضوء الإحصاءات المبوَّبة من قبل ويبلغون صانعي القرار بالتغييرات التي قد تستلزم الانتباه.

١٦٧ - في بعض الحالات، تحتاج الحكومة إلى معلومات إحصائية مخصصة لكي تشرح جذور مشكلة معيَّنة. وهذا الوضع يتعقد عندما لا توجد مصطلحات قياس مكيَّفة حسب طبيعة المشكلة أو الإجابات المتوقعة. ومن أمثلة المشكلات التي من هذا القبيل: ما إذا كان حجم التهرب من ضريبة القيمة المضافة يتزايد على ما يبدو؛ وما إذا كان حجم الاقتصاد السري آخذاً في التزايد؛ وما إذا كانت السياسات الجارية المتعلقة بالسَّجْن تستفيد من الموارد على أفضل نحو لتحقيق الأهداف المعلنَة؛ وما إذا كان هناك في جداول المرتبات الجارية تمييز ضد المرأة. وفي الحالات التي من هذا القبيل، قد تكون طبيعة الأدلة ذاتها عرضة للتفسير والنقاش. ومن الواضح أن ترجمة الاحتياجات المعلوماتية للمستعملين إلى جمع أو إعادة ترتيب للبيانات، يحدثان لاحقاً، هي عملية معقدة.

١٦٨ - بعض المشكلات تستمر بصرف النظر عن الزمان أو المكان أو أسلوب الحكم أو عن هيكل النظام السياسي. فقد شاع التساؤل، حتى قبل ألفي سنة مضت، عن "عدد من بلغوا سن الخدمة العسكرية." وكان هناك في المملكة المتحدة ولفترة طويلة سؤال تقليدي عن "الوزن الكلي للغذاء المتاح لسكان الجزر البريطانية"، وهو سؤال ظل حتى فترة قصيرة يشغل بال الكثيرين من وزراء ذلك البلد. وهناك مشكلات أخرى جديدة تماماً نتجت عن الابتكار التكنولوجي وعن التغيير في انتظام العوامل الاقتصادية على سبيل الاستجابة للتقنيات الجديدة. وهذه المشكلات تضغط هي الأخرى على الوكالات الإحصائية، لا لأجل جمع المعلومات الجديدة فحسب بل ولأجل إعادة تنظيم البيانات الإحصائية في النهاية أيضاً.

١ - وزارات المالية

١٦٩ - إن احتياجات وزارات المالية قديمة العهد، حتى إن تغير الشكل الذي ينبغي أن تقدَّم به البيانات كلما حدث تقدم في علم الاقتصاد أو في المحاسبة. وتتراوح احتياجات تلك الوزارات بين قياس ثروة البلد وتحقيق التوازن في دفاتر حسابات الدولة وتجنيب الموارد لصالح الأجيال المقبلة.

١٧٠ - تسعى وزارات المالية إلى التيقن مما إذا كان هناك عدم توازن بين أوجه استعمال الموارد وإمكانيات استعمالها، وإلى معرفة التأثير الذي يمكن أن يحدثه عدم التوازن هذا. ومما له أهمية خاصة حالات عدم التوازن التي تؤثر على سوق العمل، الأمر الذي يطرح التساؤلات بشأن عدد العمال اللازم للحفاظ على مستوى الإنتاج الجاري.

١٧١ - لا بد لوزارات المالية أن تعرف كيف تتفاعل التغيرات الحادثة في الكميات والأسعار لكي تغيِّر القيمة. وإلى حد ما، فإن تلك الوزارات تهتم بالإحصاءات التي تتصل بالمتغيِّرات السريعة التغيُّر، التي من قبيل الطلب، أكثر من اهتمامها بجانب الطلب في الموازنة العامة. ولهذا السبب، فإن من المألوف أن تتركَّز أسئلتها حول مسلك تجميعات الطلب الرئيسية، وهي: المستهلكون، ومدى الثقة التي يبدونها في السوق، والحصة التي يميلون إلى ادخارها من دخولهم؛ والمستثمرون والهياكل والمعدات التي يودون اقتناءها؛ وشركات الأعمال الموجودة بالخارج وما تبديه من رغبة في شراء السلع والخدمات المنتجة على الصعيد الوطني. أما الوزارات الأخرى، فإنها تبدي اهتماماً أكثر بدراسة جانب العرض في الموازنة.

٢ - الوزارات الأخرى

١٧٢ - هذه تسمى الوزارات الرأسية (ونماذجها الأكثر شيوعاً هي وزارات الزراعة، والمناجم، والطاقة، والنقل، والاتصالات)، وهي تحتاج إلى معرفة حجم جمهور كل منها. وبالإضافة إلى بعض المعلومات الأساسية المتعلقة بالإنتاج وهيكله، التي من قبيل المعلومات المتعلقة بالعمالة ومعدلات عائد رأس المال المستثمر، فإن لكل وزارة مجموعة اهتمامات فريدة تتصل بقطاعها. وعلى سبيل المثال، تميل وزارات الزراعة إلى الاهتمام على نحو بتحسين التنبؤ بالمحاصيل ومعرفة الآثار البيئية لمبيدات الأعشاب ومبيدات الفطريات؛ بينما تعنى وزارات النقل بسلامة الطرق وأحوال السكك الحديدية وقاطراتها ومعداتها وكفاية المطارات؛ وهلم جراً. وفي بعض الأحيان، تعجل الاهتمامات الخاصة لهذه الوزارات بالتنظيم التفصيلي لقطاع كل منها [39]. وبالتأكيد، فإن هذا ما برح يمثل حال النقل البري والنقل الجوي في عدد من البلدان، رغم أن شعار بعض هذه الوزارات في الفترة الممتدة من السنوات العشر إلى العشرين الماضية كان "التحرر من القواعد المنظمة [40]".

١٧٣ - لقد أصبحت وزارات الطاقة شديدة الأهمية في السنوات الأخيرة، وهي موجودة في كل من البلدان المنتِجَة والبلدان المستعمِلة المعتمدة على غيرها. وما يهم تلك الوزارات أساساً هو أن تعد الوكالة الإحصائية موازنة جارية للعرض والطلب في مجال الطاقة تسمح بالتعرُّف على البدائل وأوجه العجز والاحتياجات من الواردات وغير ذلك من الشواغل. وتسعى الوزارات جاهدة لكي تكفل، على سبيل المثال، عدم نضوب ثروات البلد الطبيعية بأسرع

مما يلـزم وحدوث عمليـات التنقيب والحفر في بيئة يسـودها النظام، واسـتناد البدائـل الوقوديـة إلى أسـعار الصـرف الصحيحـة. وهذه الوزارات، شأنها شأن الوزارات السالفة الذكر، لا تود مجرد مواكبة أي تطـورات متعلقة بحجم جماهيرها وبمواردهم بل تطلب أيضاً معلومات من النوع الذي لا يتوافر إلاّ لدى المتخصصين.

١٧٤ – وزارات العمـل تُعرف بأسماء متنوعـة، من قبيل وزارة العمالـة أو وزارة الموارد البشـرية. واهتماماتها تشـمل ظروف القوى العاملة؛ ومدى سـهولة اشـتغال هـذه القوى بالمهـن المربحة؛ والأجر المنصف للقوى العاملة؛ وسلامة أماكن العمل؛ وتوافر مرافق التدريب المناسـبة للمسـتخدَمين الذيـن لم تعـد مهاراتهم مطلوبـة ولمن باتت مهاراتهم غير متوافرة بما يكفي بالنسـبة إلى الطلب الناشئ؛ واكتشاف الحواجـز الحائلة دون التنقل الجغرافي حيث توجد اختلالات جغرافية، وليست عامة، في العرض والطلب.

١٧٥ – هناك وزارات متقاطعة (أو أجزاء من وزارات متقاطعة في بعـض الأحيان)، من أمثلتها وزارات الرياضة والثقافة والسـياحة. واهتمامهـا الرئيسـي موجَّه إلى تقييم القطاع الذي تتحمل مسـؤولية تعزيـزه (أو تنظيمـه) وإلى تحديـد سماته الفريدة لكي يتسـنى تخصيص الموارد له بكفاءة.

١٧٦ – الشائع أن تكون وزارات الصحة والتعليم أكبر الوزارات الخدمية، وتشمل ولاياتها كلاً من القطاع العام والقطاع الخاص. ويمثل الترخيـص والتنظيـم، أو أي منهما، الجزء المرهق مـن العمل الروتيني لتلك الوزارات، إذ يتطلب قدراً كبيراً من المعلومات الكمِّية التفصيلية. وفضلاً عن ذلك، فإن من المعتاد أن تترابط سلطة تلك الوزارات، التي هي جزء من الحكومة المركزية، مع السـلطات الحكومية في مستويات أخـرى [٤١]. ولأن هذه الـوزارات تتولى مهاماً تنظيميـة، فإن عملياتها الإداريـة تولِّد فيضاً من المعلومـات التفصيلية. وبصورة مطَّردة، باتت الاحتياجـات المعلوماتية لتلك الوزارات خاضعة لمفهوم الفعالية، الذي يتطلب قياس نتائج سياساتها وتصرفاتها. والسجلات الإدارية غير كافية لقيـاس النتائج. ولذلك، تفضي الأسـئلة المتعلقـة بالفعالية إلى طلبات لتكميل السـجلات الإدارية بمعلومات إحصائية متولدة بشـكل حرفي إطار عمل تحليلي.

١٧٧ – نظراً لأن الحكومة مسؤولة عن الحصة الكبرى في مجال توفير الخدمات التعليمية ببلدان عديدة، تُطرح تساؤلات بشأن الكفاءة والمساءلة العامة. ومن هذه الأسئلة: ما هو مقدار التكلفة التي يتحملها المجتمع لتوفير التعليم المجاني لكافة الصغار حتى سـن الخامسـة عشر؟ وكيـف تُعـوَّض التكاليف؟ وهل تكفـي المرافق الماديـة، أم أن هناك حالـة مـن عدم العدالة في توفـير الخدمة؟ وهل تكفل نِسَـب المعلمين إلى التلاميذ اسـتعمال الموارد المخصصة للتعليم اسـتعمالاً فعّالاً؟ وهل يُحتمل أن تظل كذلك بالنظر إلى عمر القوى العاملة والنمو السكاني؟ وهل توجد لتدريب المعلمين مرافق كافية لضمان الحفاظ على نِسَـب المعلمين إلى التلاميذ القائمة؟

١٧٨ – تُطرَح تسـاؤلات مماثلة في قطاع الصحة: فهل الإنفاق الهامشـي على أسِرَّة المستشفيات الإضافية أكثر فعالية من الإنفاق على تحسـين الرعايـة المنزلية إذا كان الهدف هـو تخفيف الألم إلى أدنى حد ممكـن؟ وبصفة عامة، لا بـد أن تقاوم الـوكالات الإحصائية الإغراء الذي يدعوها إلى تجميع معلومات مفهومة يسهل إحصاؤها وإن كانت غير مهمة من زاوية السياسـات العامة ومن وجهة نظر صُنَّاع القرار. والأحرى أن تسـتنبط الوكالات أسـاليب وتقنيات تسمح لها بمعالجة المشـكلة الأصعب المتمثلة في قيـاس النتائج. وفي حالة الصحة والتعليم والعلـوم، ليس هناك طول محدَّد لفترة المشـاهدة السـابقة على إمكان تقييم النتائج. وأخيراً، فإن السؤال الأهم على الإطلاق الذي لم يوجد له جواب حاسم حتى الآن هو: هل يتكافأ الاستثمار العام الهامشي في مجال الصحة (أو التعليم، أو البحث العلمي، أو ما إلى ذلك)، في ضوء النتائج المرصودة، مع العائد المتوقع منه؟

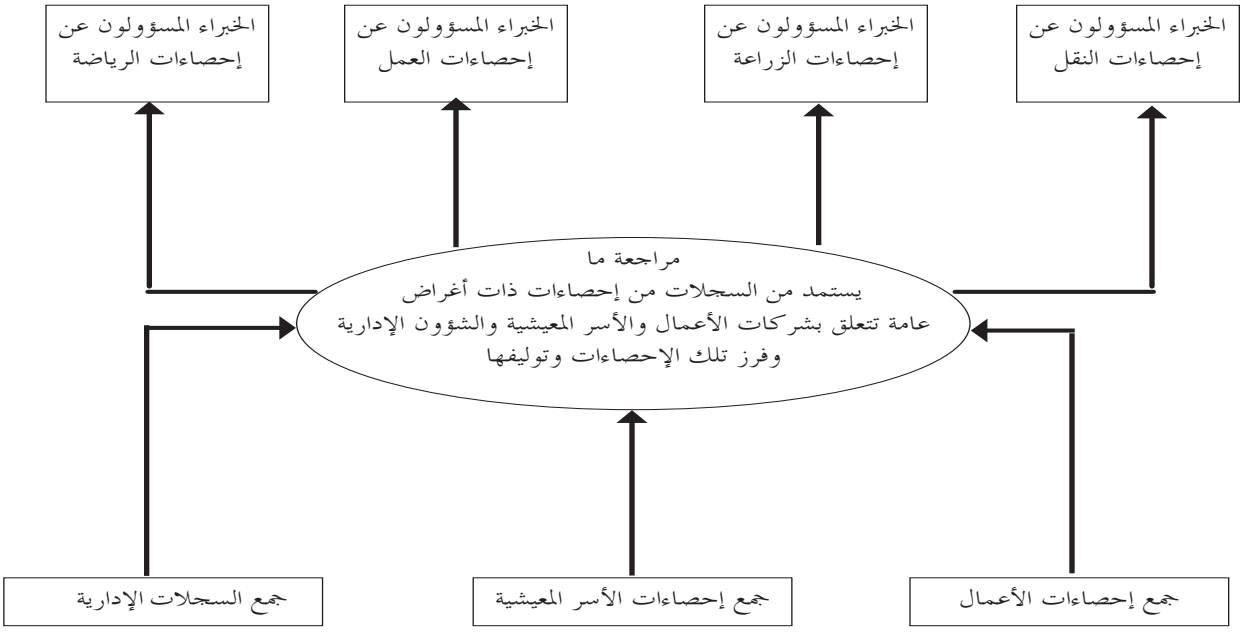
١٧٩ – لقـد بات واضحاً للكافة أن مسـألة الفعالية هي القوة الدافعة إلى التمـاس المعلومات. وينبغي للمكتب الإحصائي الوطني أن يعمـل، مع مراعـاة الصعوبـات الكامنة في قيـاس الفعالية دون وضع افتراضات مثيرة للجدال الشـديد، على إقامة شـراكة وثيقة مع علماء اقتصـاد الصحة، ومديري المدارس، وعلمـاء الجريمة، وعلماء الطبيعة. وينبغـي أن تسـتهدف هـذه الشـراكة المعاونـة على إيضـاح حدود المعلومـات المتاحـة في هذه المجـالات والتقدُّم الذي يمكـن أن تحرزه الوكالة الإحصائية.

٣ – تنظيم الصلات وإقامتها

١٨٠ – مـن أهـم ما تُعنى بـه كل وزارة من الـوزارات، مهما صغرت ولايتها، وجود نواة أساسية من المعلومات العامة. وهذه النواة تختلف عن عدد من الأسـئلة المتخصصة التي يجيب عليها الأخصائيون بدرجـة كفاءة أعلى. وينبغي أن تكفل الوكالة الإحصائية وجود أكفأ الترتيبـات لجمع المعلومات الأساسـية، وأن تكفل للـوزارات إمكانية الاتصـال بالأخصائيين الذين سيشـتركون في الحوار المتعلق بالمجالات موضع الاهتمام الخاص (انظر الشكل ٢).

١٨١ – من الأمور الجوهرية إيجاد السـبل الـتي تكفل الارتباط الكافي بمحللي السياسـات العامـة في الوزارات المتخصصة عملاً على: (أ) التنبؤ بنوع المشـكلات التي يحتمل أن تنشـأ بعد عدة سـنوات من اللحظـة الراهنـة؛ (ب) التنبؤ بجزء الطلب الجـاري، المُلبَّي فعلاً بفضل المعلومـات المخصصة المقدمة من الوكالـة الإحصائية، الذي يحتمل أن يصبح ملمحاً ثابتاً في المسـتقبل القريـب؛ (ج) إجراء حوار مع خبراء الـوزارة ذوي الصلـة بالموضوع؛ (د) اسـتكمال الإحصـاءات ذات الأغراض العامة بمعلومات أكثر تخصصاً.

الشكل ٢ – مخطط لوكالة إحصائية منظمة لجمع البيانات في مجالات متخصصة مختارة ولمعالجتها وتعميمها



١٨٢ – المخطط التنظيمي المبيّن في الشكل ٢ يتسم بعمومية تكفي لجعله مناسباً لكل من الأنظمة اللامركزية والأنظمة المركزية. وفي حالة الأنظمة اللامركزية، قد يكون المربع المخصص لكل فئة من ''الخبراء'' مناظراً لخلية إحصائية (أو مكتب إحصائي) في وزارة منفصلة. وعلاوة على ذلك، قد تضطلع كل خلية من تلك الخلايا بأنشطتها متخذة لنفسها طريقة واحدة من الطرائق الأربع الممكنة التالية: أن تكون لديها قدرتها الذاتية على الجمع؛ أو بتكليف الوكالة الإحصائية المركزية بتنفيذ الجمع نيابة عنها؛ أو بإضافة الاحتياجات الإحصائية إلى مهام الوزارة المتعلقة بجمع السجلات الإدارية وفصل المعلومات الإحصائية عن المعلومات العامة عند جمع السجلات؛ أو بالتعاقد مع طرف ثالث يتولى عمليات الجمع [٤٢].

١٨٣ – في حالة النظام المركزي، فإن كل مربع مخصص لـ ''الخبراء'' يناظِر وحدة تنظيمية داخل الوكالة الإحصائية المركزية. وهذه الوحدة قد تكون مسؤولة عن الاتصال أو الحوار، أو ربما تؤدي وظيفة استشارية أو تحقق هدفاً آخر يناظر وزارة معيَّنة أو مجمع مؤسسات يجمعها اهتمام مشترك. وتشمل الخصائص الأساسية لكل خلية ما يلي:

- القدرة على التنبؤ بالاحتياجات وفهم طبيعتها وآثارها الإحصائية المترتبة عليها؛
- معرفة المعلومات المتاحة وسُبُل استكمالها، لكي يتسنى إنشاء قاعدة بيانات قادرة على تلبية الاحتياجات الجارية والمقبلة؛
- إمكانية الاطلاع على المعلومات الموجودة – وعلى السجلات الإفرادية إذا لزم الأمر – لضمان المضاهاة السليمة والربط بين السجلات؛
- قدرة الجمع المباشر أو غير المباشر اللازمة لإضافة المعلومات المتخصصة إلى قاعدة البيانات الموجودة.

١٨٤ – لقد بيَّنت الخبرة أن تلبية الاشتراط الثالث يمكن أن تطرح مشكلات دقيقة، وإن لم تكن بالضرورة مستعصية، تتعلق بانتهاك خصوصية فرادى المواطنين. وبعض هذه المشكلات يرتبط كلياً بشرعية الاطلاع على السجلات الإفرادية. وبافتراض التغلب على الحواجز القانونية، هناك مشكلات أخرى أكثر مدعاة للجدال، لأنها تتعلق بالانتهاك الفعلي للخصوصية، مما قد يستلزم وجود مؤسسات خاصة للرقابة والتنظيم.

٤ – الحكم الإقليمي والحكم المحلي

١٨٥ – تماثل المشكلات المتعلقة بالتفاعل بين الوكالات الإحصائية والسلطات الإقليمية المشكلات المتعلقة بالتفاعل مع الوزارات؛ إذ تخترق الأخيرة المجالات المواضيعية، بينما تخترق الأولى الجغرافيا. وهذا تبسيط لمشكلة تقييم وتلبية الاحتياجات المعلوماتية لمستويات الحكم الأخرى. ويكشف البحث المسهب للمشكلة عن مسائل تتعلق بمشكلات الوصول إلى المسؤولين الذين يخدمون مختلف مستويات الحكم؛ وعن مسائل متصلة بالسياسة المركزية مقابل

السياسة الإقليمية؛ وعن مسائل دستورية قد تقيم حواجز منيعة تحول دون الاتصال ودون إمكانية الوصول.

١٨٦ - غالباً ما يطلب المسؤولون عن الحكم الإقليمي نسخة صغيرة مما أُنجز على الصعيد الوطني. وهكذا، فإنه إذا أعدت الوكالة الوطنية الحسابات القومية أو جدولاً قياسياً لأسعار الاستهلاك أو معلومات أخرى بات محتملاً أن يُطلب منها، لأجل إرضاء السلطات الإقليمية، تقديم كل ذلك، الذي لا يتجاوز نطاقه المنطقة وإن يكن شاملاً قدر الإمكان.

١٨٧ - الأمر الأكثر واقعية أن تكون احتياجات السلطات الإقليمية والمحلية تابعة لاحتياجات جهاز الحكومة. وهكذا، فإن هذه الكيانات مجتمعة تكون، بصرف النظر عن حجمها، مهتمة بعدد الناس الذين يعيشون (أو الأسر المعيشية أو الأسر التي تعيش) تحت ولايتها؛ والخصائص الديمغرافية وخصائص الدخل المميزة لهذا المجتمع؛ وحالة العمالة؛ وظروف الإسكان؛ بل ويحتمل أن تهتم أيضاً بالخصائص الصحية والتعليمية. والمعلومات التي من هذا القبيل تجعل التخطيط ممكناً على الصعيد المحلي [٤٣].

١٨٨ - في معظم البلدان ذات الدساتير الاتحادية، تكون لكل ولاية (أو مقاطعة، أو منطقة مستقلة ذاتياً) حكومة ذات اهتمامات محددة بوضوح، فضلاً عن مجموعة أخرى من الشواغل تترك، للمستوى الاتحادي بتوافق الآراء، ومنها على سبيل المثال التجارة والمدفوعات الخارجية التي لا يمكن إدارتها إلاّ على الصعيد الوطني.

١٨٩ - المشكلة المطروحة على الوكالة الإحصائية المركزية هي كيفية القيام، دون المخاطرة بالموثوقية أو الإحكام، بتلبية الاحتياجات المعلوماتية للمناطق الجغرافية الأصغر كثيراً من البلد. وتستجيب البلدان المختلفة لهذا التحدي بطرائق مختلفة. وعلى سبيل المثال، يمثل جوهر الإحصاء الوطني في بعض البلدان مجموع التقديرات الإحصائية التي تضعها مكاتب كل منطقة من مناطقها المحددة سياسياً، باستثناء التقديرات المتعلقة بالمسائل التي تمثل بوضوح شاغلاً اتحادياً. وفي بلدان أخرى، يجري التوصل إلى تفاهم توافق الوكالة الإحصائية الوطنية بمقتضاه على تزويد المكاتب المحلية بإحصاءات أساسية متكافئة الميزات [٤٤] تغطي كل مجال مواضيعي، على أن تُستكمل بالمعلومات التي تجمعها كل وكالة إحصائية محلية.

١٩٠ - بينما تنطوي المناقشات مع الوزارات المتخصصة على اجتماعات تُعقد غالباً مع الخبراء، يرجَّح أن تكون المناقشات مع السلطات المحلية أو الإقليمية موجَّهة لخدمة السياسات العامة وأن يشارك فيها كبير الإحصائيين. والسبب في هذا بسيط. إذ أن معظم الوكالات الإحصائية مجهزة على نحو يسمح لها بالاستفادة الفعَّالة من التعدادات التي تجري على الصعيد المحلي (وهذا هو غرضها المألوف)، ولكن هذه الوكالات ليست في وضع يسمح لها بأن تقدم على الصعيد المحلي طائفة كبيرة من البيانات الموثوقة غير المتصلة بالتعداد. والمعاينة الزائدة الواسعة النطاق الشاملة لشركات الأعمال والأسر المعيشية، التي يُقصد بها تلبية احتياجات معينة للسلطات الإقليمية، تستنفد ميزانيات الوكالات المركزية كما تستنفد، وربما كان هذا هو الأهم، الرصيد الباقي من مودة المجيبين.

١٩١ - جزء من الحوار بين الوكالات الإحصائية المركزية والحكومات الإقليمية والمحلية يحدد المعلومات الإحصائية المفيدة التي يمكن استخلاصها من السجلات الإدارية الموجودة، كما يحدد طرائق إقناع جامعي السجلات الإدارية بمراعاة الاحتياجات الإقليمية الممكنة. وفي الحالات التي يمكن فيها الاطلاع على هذه السجلات، يكون شمولها في العادة مناسباً للمناطق الصغيرة. وإذا قُدِّر النجاح لهذا الحوار، فإن نتيجته تكون مزيجاً من التقديرات الإحصائية الوطنية والتقديرات الإحصائية الإقليمية مقترنة بمعلومات جهوية محلية مستمدة من السجلات الإدارية.

١٩٢ - إدارة احتياجات الوكالات الحكومية - المحلية منها والإقليمية والمتخصصة - أمر يتطلب كثيراً من الدقة. وقد يخطئ كبير الإحصائيين إذا ابتعد أكثر من اللازم عن المراكز التي تُشكَّل فيها الاحتياجات أو إذا تسرَّع في خلق سوابق لا تسمح ميزانية وكالته بتعميمها، أو إذا لم يكن ودوداً بالقدر الكافي. ويمكن أن تؤدي محصلة هذه الأخطاء إلى إيجاد وكالات بديلة تقوم بجمع البيانات، الأمر الذي يزيد كثيراً من صعوبة التنسيق العام.

١٩٣ - لذلك، فإن خير نصيحة توجَّه إلى كبير الإحصائيين هي إقامة اتصالات دائمة مع المستعملين المحتملين في القطاع العام لكي يتابع أولاً بأول طريقة تطور الاحتياجات وجودة الخدمات التي تقدمها الوكالة. وستملي الشواغل المتعلقة بالكفاءة الشكل الذي ستكون عليه تلك الاتصالات ومستوى الاتصالات المحدد. وفي نهاية الأمر، سيتعين على كبير الأخصائيين أن يرسم سياسة تتضمن عدداً من العناصر الضرورية، هي:

- الإحصاءات التي تُعد على الصعيد الوطني وإن رافقتها تقسيمات إقليمية؛
- سُبل ضمان موثوقية الإحصاءات الإقليمية [٤٥]؛
- شروط إمكان الوصول إلى قاعدة البيانات الإقليمية؛
- تقديم الدعم للوكالات الإقليمية التي تود أن تستكمل قواعد بياناتها بموارد متاحة على الصعيد الوطني؛
- مشاورات بشأن التصنيفات الجغرافية.

١٩٤ - ينبغي أن يبقي كبير الإحصائيين خطوط الاتصال مفتوحة مع الهيئات المحلية والإقليمية في كل الأوقات وأن يمنح السلطة لشخص يحظى بثقته التامة. وهناك حالات قليلة، يمكن أن تتصاعد بسرعة لتمثل سوء تفاهم بين المركز والمحيط الخارجي، تتصاعد فيها الاتهامات المتبادلة بسبب العجز عن التواصل الصريح.

١٩٥ - بصفة عامة، فإن السماح لممثلي هيئات المحيط الخارجي برؤية الوكالة الإحصائية من الداخل يمثل أفضل طريقة ممكنة

لبيان القيود الكامنة فيها. ولذا، قد يكون من المستصوب أن ترعى الوكالة المركزية متدربين من المنظمات الإقليمية. وإذا انعدمت روح الجماعة بين الإحصائيين، يمكن اتخاذ تدابير بديلة من أجل إيجاد مثل هذه الروح. وفي نهاية الأمر، قد يتبين أن إنشاء جماعة وطنية من الإحصائيين تربط بين أعضائها المصالح المهنية المشتركة (مثلاً بإنشاء رابطة مهنية تعترف بالمكانة المهنية بصرف النظر عن مستوى الحكومة) هو أداة للحفاظ على الانسجام بين المركز والمناطق تفوق في فعاليتها اتخاذ التدابير التنظيمية الصرفة.

باء – احتياجات الجمهور

١ – المجتمع بصفة عامة

١٩٦ – يرقب الجمهور بعناية الإحصاءات الدورية التي من قبيل الرقم القياسي لأسعار الاستهلاك ومعدل البطالة، فضلاً عن الأداء الاقتصادي العام. وينبغي أن تكون الوكالة الإحصائية قادرة على معالجة هذه الشواغل. وفي الوقت نفسه، ينبغي لها أن تستفيد من اهتمام الجمهور المستمر وأن تكفل ارتباط اسمها تلقائياً بنشر البيانات التي يهتم بها الجمهور أكثر من سواها. كما ينبغي للوكالة الإحصائية أن تسعى جاهدة إلى زرع الثقة من خلال جهودها الهادفة إلى بلوغ الحد الأقصى لجودة هذه القياسات الرئيسية.

١٩٧ – للجمهور أيضاً احتياجات ليست جوهرية أو دائمة أو محدَّدة. وتكمن الصعوبة في كون هذه الاحتياجات أوّلية وفي احتمال تفجر اهتمام معين في أية لحظة كردّ فعل لحالة معيَّنة، غالباً ما تكون حدثاً غير متوقع أو حدثاً ينذر بالخطر (مثال ذلك: ما هي قيمة المساكن التي دمَّرها إعصار الأسبوع الماضي؟ وما حجم المدخرات التي أهدرتها آخر موجة تضخم؟ وما عدد المهاجرين غير الشرعيين في مدينة بعينها؟ وما هو حجم الاقتصاد السري؟). ومن الطرائق المتبعة لمعالجة هذه الشواغل بصورة مباشرة الاحتفاظ بقدرة صغيرة على إجراء الدراسات الاستقصائية المحددة الغرض، تتميز بخاصية التحوُّل السريع.

٢ – المدارس الابتدائية والمدارس الثانوية

١٩٨ – يُعد إدخال الإحصاء في المناهج المدرسية من الوسائل المتبعة لزرع الاحترام للمعلومات الكمية والتحليل الكمي. ولدى المدارس الابتدائية والمدارس الثانوية على السواء طائفة متنوعة من الدورات الدراسية التي يؤدي فيها الإحصاء دوراً ملحوظاً. وفيما يلي أمثلة على الأسئلة الأساسية التي تبدو في المناهج الدراسية في مدارس عديدة بالمرحلتين الابتدائية والثانوية: ما هي الكثافة السكانية؟ كم عدد من يعيشون داخل حدود البلد؟ ما مدى ثرائهم؟ ماذا يفعلون في أوقات فراغهم؟ كيف يُوظّفون؟ كم عدد فقرائهم الذين يحتاجون إلى العون؟ هل بمقدورهم الاستفادة من المرافق التعليمية والصحية؟

١٩٩ – تختلف أسماء الدورات الدراسية ذات الصلة من بلد إلى آخر، ولكن الموضوع أكثر اتساقاً مما يوحي المصطلح. ولدى وكالات إحصائية عديدة برنامج خاص لدعم مبادرات النظام التعليمي الرامية إلى تعزيز استعمال البيانات الكمية في مرحلة مبكرة [٤٦]. ففي بولندا، توجد مسابقة ناشطة في المدارس الثانوية لاختيار أفضل مقال تُستعمَل فيه الإحصاءات الرسمية استعمالاً مكثفاً. وفي بلدان أخرى، تُمنح المدارس إمكانية الاتصال بقاعدة البيانات الوطنية التابعة للوكالة الإحصائية.

٣ – الصحافة

٢٠٠ – تؤدي الصحافة وغيرها من وسائط الاتصال الجماهيري دور الوسيط الخاص في عملية نقل المعلومات الإحصائية، سواءً كانت موضع اهتمام وطني أو محلي. ولهذا السبب، تعتَبَر الوكالة الإحصائية مسؤولة لا عن مجرد ضمان وصول المعلومات المناسبة إلى الأيدي المناسبة في الوقت المناسب فحسب، بل مسؤولة أيضاً عن صحة توصيفها وعن نقلها بالشكل المناسب إلى من يحتاجون إليها أكثر من غيرهم.

٢٠١ – ليس ثمة وكالة إحصائية لديها من الصلاحيات ما يكفل، على سبيل المثال، لكل من تتأثر حياتهم بتغيير في مستوى أسعار الاستهلاك المقاس أن يدركوا تلك الحقيقة بمجرد الرجوع إلى نشرة إحصائية. وحتى البلدان التي يُحسب فيها عدد السكان بعشرات الملايين، نادراً ما تُنشَر فيها النشرات الإحصائية بكميات تزيد على بضعة آلاف (باستثناء ممكن يتمثل في منشور محترم للمناسبات وحدها، يجوز إصداره بكميات تعادل متوسط التوزيع مرتين أو ثلاث مرات).

٢٠٢ – لهذه الأسباب، سيتعين على الوكالة أن تعتمد على الصحافة لتضمن وصول الأنباء الإحصائية إلى كافة الأطراف المهتمة بالأمر. وهذا يخلق تحديات عديدة، يتعين التصدي لها من خلال منظمة اتصال، هي كما يلي:

- ضمان إلمام كافة الصحف والمجلات ومحطات التلفزيون والإذاعة بأحدث المعلومات الإحصائية في الوقت المناسب؛
- ضمان استجابة المكتب الإحصائي، حتى في غير ساعات العمل المعتادة، للمواعيد المحددة لطباعة الصحف؛
- تقديم أحدث الأرقام مشفوعة بالقدر اللازم من الإيضاح لكي تكون التقارير الصحفية متوازنة ودقيقة؛
- القيام باستعراض دوري، مع الصحافة، يتناول الترتيبات المتخذة لضمان كفاءة التعميم؛
- بذل كافة الجهود الممكنة لعرض الأنباء الإحصائية بطريقة تقلل إلى أدنى حدٍ ممكن من سوء التفسير وتعزز الوضوح؛
- عقد حلقات دراسية للصحفيين، لإلقاء الضوء على التقنيات التحليلية البسيطة المستخدَمة لتفسير البيانات الجارية وتقييمها.

المربع ٥ – تلوين الأنباء الإحصائية

ليس المقصود بهذا العنوان الإيحاء بعدم الصحة. إذ أن ضمان تفسير الأنباء تفسيراً صحيحاً لا يعني التلاعب بالآراء الذاتية التي تبديها الصحف، بل يعني ضرورة وعي الكافة بالأخطار الكامنة في التفسير. فعلى سبيل المثال، إذا حدث تصاعد ملحوظ في الواردات من اللُعب في تشرين الثاني/نوفمبر (في بلد تحتفل فيه نسبة كبيرة من السكان بعيد ميلاد السيد المسيح) لا يعد هذا بالضرورة نذير شؤم بالنسبة لميزان المدفوعات القومي. بل قد يعني أن متاجر بيع اللُعب في البلد تستعد لعيد الميلاد، وأن المقارنة المناسبة ليست المقارنة بالشهر السابق بل بنفس الشهر من السنة السابقة. وهذا هو الحال مع الأحداث الفريدة – التي من قبيل استئجار شركة الخطوط الجوية الوطنية لثلاث نفاثات عملاقة من طراز جامبو، أو آثار إضراب، أو كارثة طبيعية – التي قد تشوّه الأرقام المتوقعة وتؤدي دوراً رئيسياً في تفسيرها.

الاعتراف بالفضل

ينبغي الاعتراف بفضل الوكالة الإحصائية عندما تُذاع الأنباء الإحصائية بعناوين بارزة. إذ غالباً ما تشير وسائط الإعلام الجماهيري إلى أشياء من قبيل: ''يدعي المسؤولون الحكوميون أن إنتاج الأسمنت في هذا الشهر يتجاوز التوقعات بدرجة كبيرة، مما يؤدي إلى توقعات متفائلة بالنسبة لصناعة التشييد ...''. ولا بد أن يكون من الأولويات تصحيح الخطأ المتمثل في إغفال ذكر الوكالة الإحصائية المسؤولة عن ذلك التقدير. والاعتراف بفضل الوكالة ليس من شأنه مجرد تذكير السكان بوجودها ودورها ومسؤولياتها بل إنه يعزز أيضاً سلطتها المتعلقة بإعلان الأرقام الرئيسية ويترك لدى المستعملين انطباعاً بأن لتلك الأرقام طابعاً خاصاً، هو طابع الموثوقية.

وقد اتخذ عدد من المكاتب الإحصائية ترتيبات دائمة لمواجهة هذه التحديات وبلوغ الحد الأقصى مما تمثله الصحافة من قيمة بالنسبة إلى الوكالة الإحصائية.

٢٠٣ – في معظم البلدان ومعظم الأنظمة السياسية، يمكن أن تُنتَخَب الحكومات وأن تجري المصادقة على توليها السلطة بناءً على وعود ممنوحة للناخبين. وتتراوح تلك الوعود بين وعود عامة (من قبيل ''سنجعل هذا البلد آمناً لأبنائنا'') ووعود شديدة التحديد (من قبيل ''سنبقي على معدل البطالة دون نسبة الـ ٥ في المائة''). ولا يمكن أن تحدث المساءلة السياسية في المثال الأخير إلاّ على ضوء مقياس موضوعي (إحصاءات رسمية) يُعلِم الرأي العام بما إذا كانت الحكومة قد وفت بوعدها أم لا. وفي هذه الحالة، يتشكل الرأي بإحدى طريقتين: إمّا أن يقرر الجمهور أن الحكومة قد أخلصت لبرنامجها الانتخابي أم لا، أما يقرر أن معيار القياس – أي الإحصاء الرسمي – غير موثوق به ومن ثم فإنه لا يؤثر في حكمه النهائي على أداء الحكومة. ويمكن أن تؤدي الصحافة دوراً إيجابياً في ضمان عدم تشويش موثوقية الإحصاءات على الحكم الصادر بشأن الأداء.

٢٠٤ – لقد اكتسبت وكالات إحصائية عديدة ثقة الجمهور بكلمتها وبضمانها المؤسسي. ومن الواضح أن هذه حالة مرتجاة في كل مؤسسة إحصائية. ونظراً لأن الصحافة يمكن أن تقوم في هذه المهمة بدور الحليف المهم، فإن الأمر يستحق إقامة اتصال معها.

جيم – احتياجات شركات الأعمال

٢٠٥ – إن كافة المستعملين بقطاع الأعمال لديهم في نهاية المطاف اهتمامات متماثلة بالمعلومات الكمية. والأسئلة الأساسية هي: كم عدد الموجود من شركات الأعمال المماثلة لشركتنا؟ وما هو حالها بالنسبة إلى حالنا؟ وما هي الاحتمالات بالنسبة إلى شركتنا وبالنسبة إلى الشركات التي تتسم بخصائص مماثلة لخصائص شركتنا؟ والاهتمامات الأخرى تعتبر في جوهرها تنويعات على هذه الأسئلة الأساسية.

٢٠٦ – لتقديم إجابة، ينبغي للوكالة الإحصائية أن تحدِّد أولاً معنى 'نا' (أي ضمير جماعة المتكلمين). ومن وجهة نظر الوكالة الإحصائية، لا بد أن يكون التعريف واسعاً قدر الإمكان، لكي يمكن استعمال أساليب المعاينة استعمالاً فعّالاً والتغلب على مشكلات الترميز الدقيق التي تبدو مستعصية. ومن وجهة نظر المستعمِل المحتَمَل، فإن ''نا'' ينبغي أن تُعرَّف تعريفاً ضيقاً قدر الإمكان، لمراعاة العدد الكبير من الخصائص الفردية المميِّزة لما تجري مقارنته.

٢٠٧ – متى تحدد نطاق 'نا'، بات التحدي التالي هو اختيار الخصائص التي يجب مقارنتها لتلبية مصالح شركات الأعمال. وبصفة مبدئية، فإن كافة المتغيرات الاقتصادية تمثل مواضيع ممكنة للمقارنة. ولذلك، تشمل أمثلة الخصائص الهامة عدد المستخدَمين لكل وحدة إيراد ولكل وحدة ربح؛ وهيكل التكاليف؛ وحجم السوق المقيس بعدد المستهلكين وبالإيراد الإجمالي؛ وتكوين السوق من حيث المشترين في الداخل والخارج؛ والعائد من رأس المال المستثمر، ومعدل الابتكار في المنتجات؛ والأسعار المحدَّدة.

٢٠٨ – المتغيَّران اللذان يثيران، ضمن هذه المتغيرات كلها، أكبر قدر من الاهتمام، في معظم تخصصات شركات الأعمال هما معدل تعديل الأسعار حسب أحوال الطلب العام والمحدد ومعدل تأثُّر منتجات الشركة وخدماتها بالابتكار التقني والتنظيمي [٤٧].

١ - شركات الأعمال الكبيرة

٢٠٩ - هناك درجة من التشابه بين مصالح شركات الأعمال الكبيرة ومصالح وزارة المالية وكل قطاع من قطاعاتها المتخصصة. ومن الواضح أنه في حالة توجُّه شركات الأعمال إلى الأسواق الوطنية وعملها في تخصصات متعددة تكون نقطة المقارنة المفيدة الوحيدة هي بقية الاقتصاد. وأسئلتها ستشابه أسئلة وزارة المالية، مع التشديد على هياكل تكلفة الأنشطة موضع الاهتمام الخاص؛ وهياكل تكلفة المنافسين في الخارج؛ والمعلومات المتعلقة بالحواجز القائمة أمام أنشطتها في الخارج (سواء كانت حواجز تعريفية أو غير تعريفية)؛ والمعلومات المالية المتعلقة بالاستثمار في الداخل والخارج.

٢١٠ - في بلدان عديدة، تمثل شركات الأعمال الكبيرة حصة كبيرة، على نحو غير متناسب، من الناتج المحلي الإجمالي، ولذلك لا يمكن تجاهل احتياجاتها من المعلومات أو دِقَّة استجاباتها وسرعة تلك الاستجابات. ولهذا السبب، أنشأ عدد من الوكالات الإحصائية وحدات خاصة تقتصر وظيفتها على إدارة العلاقات مع شركات الأعمال الكبيرة. وليس مستغرباً أن تكون أولى الوكالات التي أنشأت وحدات من هذا القبيل موجودة في البلدان التي بها أشد تركُّز لشركات الأعمال الكبيرة. إلاّ أن العائد كان كبيراً بحيث سارت وكالات أخرى على نفس المنوال. وهناك الآن أمثلة لوحدات معنية بشركات الأعمال الكبيرة في المكاتب الإحصائية الكبيرة والصغيرة، وفي البلدان المتقدمة صناعياً، فضلاً عن البلدان الصناعية الناشئة.

٢١١ - لوحدة شركات الأعمال الكبيرة أدوار متعددة. ولذلك، فإنها تمثل استثناءً من قواعد التنظيم البسيطة في كافة مراحل عملية الإنتاج الإحصائي. ومسؤولياتها تشمل ما يلي:

- الاحتفاظ بسجل جارٍ يبين حدود شركات الأعمال الكبيرة وهياكلها (هذه الشركات تُغَيِّر شكلها بسرعة شديدة، ولذلك فإن ما تسجله التقارير في فترة ما قد لا يشبه كثيراً ما سُجِّل في الفترة السابقة)؛
- متابعة الممارسات المحاسبية لشركات الأعمال، لأجل التمييز بين سعر التحويلات الداخلية وسعر السوق المطلق؛
- القيام، خلال الاتصال بدوائر الأعمال المحدَّدة، بتقرير الأسئلة التي يمكن الإجابة عليها مباشرة باستعمال المعلومات المستمدة من الحسابات، والأسئلة التي يلزمها تقدير؛
- التيقُّن من أن كل شركة من شركات الأعمال مطالَبة بالإجابة على كل سؤال مرة واحدة فقط وأن الإجابة تُستعمَل في كافة قواعد البيانات التي تلزم المعلومات لأجلها؛
- الاتصال بإدارة الأبحاث في مؤسسة الأعمال بشأن احتياجاتها من المعلومات وأنسب وسيط لتزويدها بالبيانات؛
- القيام، من واقع المناقشات مع إدارة الأبحاث، بجمع معلومات عن نوايا شركة الأعمال المتعلقة بالابتكار والاستثمار وعمليات الاستحواذ في الخارج فضلاً عن الثقة العامة في السوق المحلية.

وكلما كبر حجم شركة الأعمال زادت كل مسؤولية من هذه المسؤوليات وضوحاً وتحديداً [٤٨].

٢ - شركات الأعمال الصغيرة

٢١٢ - تمثل تلبية الاحتياجات المعلوماتية لشركات الأعمال الصغيرة أكبر تحدٍ في مجال إحصاءات شركات الأعمال، وذلك لعدة أسباب. أولها، أنّ نسبة الجهد المبذول للاستجابة للطلبات المقدمة من الحكومة للحصول على معلومات، تنظيمية وإحصائية على السواء، إلى الحجم الاقتصادي لشركات الأعمال الصغيرة تفوق كثيراً النسبة المناظرة فيما يختص بشركات الأعمال المتوسطة والكبيرة. وهذه النسبة من الكبر بحيث تكاد تضارع النسبة المتعلقة بالأسر المعيشية. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه حتى في حالة تحديد الحاجة إلى المعلومات تحديداً واضحاً تكون المواصفات عادة شديدة التفصيل - من حيث نشاط الشركة وموقعها والجهة التي تود أن تكون الشركة موضع مقارنة معها - لدرجة أن الوكالة الإحصائية تجد أن من الصعوبة بمكان تلبية هذه الطلبات بأي درجة موثوقية مقبولة مهنياً. ويتصل السبب الثالث بطبيعة احتياجات شركات الأعمال الصغيرة من المعلومات؛ وحتى إذا كان من المعتاد أن تتطلب تلك الشركات إحصاءات محدَّدة للغاية فإنها قد تتردد في تلبية كافة طلبات الحكومة من المعلومات التفصيلية لأن تخصيص ما يلزم من وقت وموارد من شأنه أن يزيد تكاليفها العامة زيادة كبيرة. وستجد الوكالة الإحصائية أن من الصعوبة بمكان تلبية احتياجات شركات الأعمال الصغيرة إذا لم تتوافر للوكالة إمكانية الاطلاع على السجلات الإدارية الرئيسية والقدرة على استعمالها للأغراض الإحصائية.

٢١٣ - رغم هذه المصاعب كلها، تتسم شركات الأعمال الصغيرة بأهمية لا تُنْكَر. فهي عديدة [٤٩]؛ وتؤدي دوراً رئيسياً في قطاع الخدمات؛ وتحظى على نطاق واسع بالتقدير لما تتسم به من ابتكار، لا سيما في الأنشطة الدينامية التي تميِّز الاقتصاد الحديث؛ وتؤدي، حسبما يرى بعض المحلِّلين، دوراً رئيسياً في تهيئة فرص العمل، لا سيما في المراحل الأولى من الانتعاش الدوري. ولهذه الأسباب، لا بد أن تؤثر رغباتها في برنامج التعميم الخاص بالوكالة الإحصائية.

٢١٤ - هناك جانبان تنطوي عليهما تلبية الاحتياجات المعلوماتية لشركات الأعمال الصغيرة، ويؤثران معاً في تنظيم الوكالة الإحصائية - هما جمع وتعميم المعومات ذاتها وتدريب مُستخدَمي شركات الأعمال الصغيرة على استعمال المعلومات لصالحها [٥٠]. ومن أهم الحواجز التي قد تحول دون بقاء شركات الأعمال الصغيرة تحقيق إمكانية الحصول على الائتمان بشروط محتملة، ولكي تفعل الشركات ذلك لا بد أن تبين حال تكاليفها وأرباحها الإجمالية بالمقارنة بتكاليف منافسيها وأرباحهم الإجمالية. ولذلك، فإن الاهتمام الرئيسي لتلك الشركات ليس المتوسطات والإجماليات بل توزيع النسب الرئيسية

المربع ٦ – نماذج السجلات الإدارية التي تستعمَل لإعداد إحصاءات شركات الأعمال الصغيرة

مهما يكن الأمر، فإن المستوى الرفيع للمعلومات المتعلقة بضريبة دخل الشركات يجد في معظم الأحوال من جدواها في مجال استخلاص إحصاءات شركات الأعمال الصغيرة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مستويات نمو الجهاز اللازم لتحصيل الضرائب المباشرة غير متكافئة، وبالتالي فهي لا تفيد سجلات ضريبة الدخل كثيراً في بلدان عديدة تحظى فيها أنشطة شركات الأعمال الصغيرة وعلاقاتها بالقطاع غير النظامي باهتمام خاص، حتى في حالة إتاحة إمكانية الاطلاع على السجلات.

وعلى العكس من ذلك، فإن الضرائب غير المباشرة تمثل في الواقع مصدراً عاماً للمعلومات. وفي السنوات الأخيرة، بذلت حكومات بلدان عديدة جهوداً خاصة لضمان فرض ضرائب من هذا القبيل، لا سيما ضرائب القيمة المضافة، ولإبلاغ بياناتها بأمانة إلى السلطات المختصة. كما بذلت تلك الحكومات جهوداً خاصة لضمان اكتمال سجلات الضمان الاجتماعي وإمكانية الاطلاع عليها. وبينما لا يفيد الاطلاع على هذه السجلات واستعمالها إلاّ في قياس قطاعات الاقتصاد المنظمة وبيان حالها – مما يترك أحياناً شريحة كبيرة من الأنشطة الاقتصادية غير النظامية دون مساس تقريباً، تُعد المعلومات الممكن جمعها من السجلات أكبر كثيراً من أية معلومات يمكن أن تجمعها الوكالة الإحصائية بلا مساعدة من أحد. وإذا اعتمدت الوكالة على سجلات الضرائب غير المباشرة، فسوف تتفرغ لتركيز جهودها على الأنشطة المتعلقة بالأسر المعيشية وما يتصل بها من أنشطة يمكن أن تقاوم لبعض الزمن آثار الإصلاحات الضريبية والإصلاحات المتعلقة بالضمان الاجتماعي.

وأوضاعها بالنسبة إلى شركات الأعمال الأخرى الداخلة في الفئة التي تنتمي إليها. والنسب التي من هذا القبيل تشمل نسبة تكاليف الإعلان إلى التكلفة الإجمالية؛ ونسبة حقوق الملكية إلى الائتمان؛ ونسبة حسابات القبض إلى الإيرادات الكلية.

٢١٥ – قد يكون استعمال جدول شامل لتوزيعات النسب الرئيسية أمراً مخيفاً في البداية، لا سيما بالنسبة إلى بعض مُنظِّمي الأعمال الذين يميلون إلى الثقة فيما يتمتعون به من حدس أو براعة في فنون البيع أكثر مما يثقون في صفائف الأرقام غير المألوفة. ولهذا السبب، قد ترغب الوكالة الإحصائية في تقديم حلقات دراسية لمديري شركات الأعمال الصغيرة واغتنام فرصة إقامة الأسواق التجارية والأحداث المماثلة لكي تعرض منتجاتها ذات الصلة.

٢١٦ – كما أن الخصائص الديمغرافية للأسواق تهم شركات الأعمال مهما كان حجمها، لا سيما الشركات التي تتوجه إلى المستهلكين النهائيين أو إلى العاملين على مسؤولياتهم من منازلهم. وخصائص السكان المتمثلة في العمر والجنس والوضع الأسري والدخل في المناطق البالغة الصِغر ذات أهمية قصوى لتلك الشركات، ولكن الشركات قد لا تملك المعرفة أو الثقة اللازمة للاتصال بالوكالة الإحصائية وطلب تبويبات متقاطعة مستمدة من التعداد السكاني. ولتلبية تلك الرغبات، قد يتعين على الوكالات الإحصائية أن تستعين باستشاريين متخصصين يمكنهم تقدير ما يحتمل بيعه من طائفة كبيرة من الأصناف استناداً إلى مزيج من متغيِّرات التعداد الشامل للمناطق الصغيرة ونتائج آخر مسح للإنفاق الأسري.

٢١٧ – على أية حال، فإن وجود وحدة داخل الوكالة الإحصائية تتخصص في القضايا التي تهم شركات الأعمال الصغيرة أمر له أهميته الكبرى. ومسؤوليات هذه الوحدة ينبغي أن تشمل ما يلي:

- صيانة الدراية الفنية في مجال معالجة السجلات الإدارية لتلبية الطلبات الجارية، مما تحويه من معلومات، حصراً أو أساساً؛
- تنظيم أحداث تهم شركات الأعمال الصغيرة واستخدامها كفرص لتعميم مقتطفات مما تحمله قواعد البيانات الموجودة ولمساعدة تلك الشركات على استعمال المنشورات الإحصائية استعمالاً فعَّالاً؛
- مناصرة شركات الأعمال الصغيرة في مطالبتها بالحد من عبء العمل الورقي الذي تولِّده الحكومة بصفة عامة؛
- القيام بمهمة حلقة الاتصال الدائمة بين الوكالة الإحصائية ووكالات من قبيل وكالات الضمان الاجتماعي والضرائب غير المباشرة والجمارك.

دال – الاحتياجات البحثية وغيرها من الاحتياجات

١ – الأوساط الأكاديمية

٢١٨ – يمكن أن تمثل طلبات الأوساط الأكاديمية عبئاً ثقيلاً على كاهل الوكالة الإحصائية، إلاّ أن هذه الأوساط يمكن أن تكون أيضاً أهم حليف على الإطلاق فيما يختص بتحديد مواصفات البرامج البحثية وبرامج العمل، وبتقييم جودة الإحصاءات المُنتَجَة، وبالمساعدة على شرح نقاط القوة والضعف الأساسية في الإحصاءات الرسمية لغير المتخصصين. ولذلك، يمثل الاتصال بأعضاء المؤسسات الأكاديمية مورداً استراتيجياً، وينبغي التوسُّع فيه قدر الإمكان.

٢١٩ – لا يمكن بسهولة إيجاز احتياجات الأوساط الأكاديمية مثلما هو الحال مع احتياجات القطاعات الأخرى. فهي تشمل، من

الناحيــة النظرية، كافة أنشــطة الوكالة الإحصائيــة. وأي بحث يجرى بمجــال العلــوم الاجتماعية [٥١] في مؤسســة أكاديمية ويلزمــه الاختبار سيطرح طلبات لا بد أن تلبيها الوكالة الإحصائية. إلاّ أن الاحتياجات الأكاديميــة قد تختلف عــن احتياجات القطاعات الأخــرى من ناحية أساســية واحدة علــى الأقل. فســائر القطاعات تلزمهــا الإحصاءات لوضــع السياســات، وفحص الخيــارات، واتخــاذ القــرارات في نهاية المطــاف، ولذلك لا تقلقها كثيراً طريقة توليد البيانات. ولكن العكس صحيــح في حالة المجتمع الأكاديمي. فعلى ســبيل المثال قد يكون من الأهمية بمكان، عند اختبــار نظرية اقتصادية معيَّنة، التمييز بين البيانات عند رصدها والبيانات التي غيرتها عمليات المراجعة المعتادة. وبالإضافة إلى ذلــك، يُرجَّح إلى حــدٍ بعيد أن ينبذ الباحثون الأكاديميون تحليلات الوكالــة الإحصائية، مفضلين عليها تحليلاتهم. ولهذين الســببين، ينبغي للوكالــة الإحصائية أن تقيــم علاقة مع الباحثين الأكاديميين، وإن كان الأمر لا يستلزم إنشاء وحدة منفصلة لأجل ذلك.

٢٢٠ – قــد يكون هناك ما يغري وكالــة لديها وحدة منهجية خاصــة مكلفــة بتصميم المســوح والتقدير بأن توجــد جهة وصل مع الجامعــات في وحــدة من هذا القبيــل، على الأقل من أجــل الباحثين في مجــالات علم الاجتمــاع التطبيقي والديمغرافيا وعلــم الجريمة وعلم الاقتصــاد الجزئــي. ولكن هــذا لا ينبغــي أن يكون مبرراً لاســتبعاد الاتصال بالأجزاء الأخرى في الوكالة.

٢٢١ – بطبيعة الحال، فإن علمــاء الاقتصاد الكلي يفضلون أن يكون لهم اتصال بالمحاســبين القوميين في الوكالة بينما يقل اهتمامهم بجوانب المعاينة التي تنطوي عليها الإحصاءات الأساسية. إلاّ أن الكثير من الاتصال بين الوكالة الإحصائية والأوســاط الأكاديمية سيتولد عن ظروف الأفراد. والنقطة الأساســية هي الاســتفادة مما يمكن أن تقدمه المؤسســات الأكاديمية من إسهام للعملية الإحصائية. ولدى العديد من الوكالات الإحصائية برامج تســمح بقيام تبادل بين الباحثين الجامعيين وأفــراد الوكالــة الإحصائية ذوي الميول البحثيــة القوية. ولإجراء مثل هــذا التبادل، قد توفــد الجامعة باحثين إلى الوكالــة الإحصائية وتوفد الوكالة الإحصائية باحثين إلى الجامعة، أو ربما يقوم بينهما تعاون بشأن المشاريع موضع الاهتمام المشترك [٥٢].

٢ – المؤسسات الدولية

٢٢٢ – في العديــد من البلــدان ذات النُظم الإحصائية المتقدمة، لا تمثــل الاحتياجــات البرنامجية للوكالات الدوليــة [٥٣] أكثر من إضافة هامشــية إلى البرامج المحلية للوكالات الإحصائية ويمكن اعتبارها ناتجاً فرعيــاً من نواتج الأنشــطة الجارية، ولكن الحال ليــس كذلك دائماً. والواقع أن احتياجات المنظمات الدولية تهيمن على البرنامج الجاري في بعض الوكالات الإحصائية، وذلك بصرف النظر عن المبادرات الكبيرة الخاصة التي من قبيل التعداد السكاني.

٢٢٣ – تظل الــوكالات الدوليــة أهم مصــدر لتوجيه وكالات إحصائيــة عديدة توجيهاً نظرياً ومنهجياً، لا فيما يختص بمجرد تحســين قدرتها على المقارنة فيما بين البلدان فحسب، بل فيما يختص أيضاً بتشكيل البرامــج المحليــة. ومطالب المنظمــات الدولية تفرض انضباطاً ســرعان مــا تصبــح المقارنات بين البلــدان في حالة افتقاده صعبــة المنال أو عديمة المغــزى. وإلى حدٍ كبير، تكــون المقارنات ممكنة باســتعمال التصنيفات الدولية والنُظم المحاسبية القياسية التي من قبيل نظام الحسابات القومية.

٢٢٤ – رغم المنافــع التي تجلبها الوكالات الدولية، فإن تدخلها كثيراً ما يخلق أيضاً مشــكلات جســيمة. فنظــراً لأن تلك الوكالات يمكنهــا تقديم المــوارد التي تمس الحاجة إليها، يصعــب على العديد من البلدان النامية، إن لم يتعذر عليها، أن تتناول العرض المقدَّم من الوكالة الدوليــة بعين الفاحص أو المتشــكك الذي يملك حق النقد أو الرفض. وعلاوة على ذلك، فإن تدخُّل الوكالة قد يســبب تصدعات جســيمة في برنامج المكتب الإحصائي الوطني. كما نشــأت حالات نُشــر فيها ما جمعته الوكالة من بيانات بحيث تم النشر دون أي استعراض من قِبَل البلــد. وأخيراً، كانت برامج الوكالات الدولية في حالات كثيرة جداً غــير مصحوبة بنقــل التكنولوجيا من الوكالــة إلى البلد. ولذلك، فإنه رغم قيمة المعلومات المجموعة لم يحدث غالباً أي تحسُّن مُناظِر في قدرة البلد الإحصائية. ومن حُســن الطالع أن هذه الحالة آخذة في التحسُّــن وأن الــوكالات الدوليــة تلتزم على نحــو مطَّرد ببناء القــدرات. ومن المسؤوليات الهامة الملقاة على عاتق كبير الإحصائيين ضمان أقصى قدر من بناء القدرات المصحوب باستمرار التعاون مع تلك الوكالات.

٢٢٥ – لقــد تناول الفصــل الثالث الحاجة إلى إنشــاء وحدة متخصصــة تُكَلَّف بوظيفة معيَّنة. وعلــى الرغم من ذلك، فإن اتخاذ خطــوة من هذا القبيل لا ينبغي أن يُعتَبَر علاجاً شــافياً لكل العلل. إذ يتــوقــف الشــيء الكثــير على حجــم المكتب ومرحلــة تطوره وجســامة المشــكلات التي يواجهها. وفي حــالات عديدة، يكفي تكليف شــخص واحد بالمهمة. وفي حــالات أخرى، يفضل توزيع المســؤوليــة على شــتى عناصــر الوكالــة. وبينما يمكن أن يوسَّــع المركز المتخصص خبرات مُســتخدَمي الوكالة، بوضعهم في موضع التعــرُّف على المســتعملين النبهاء ذوي العقليــات التحليلية، يُفضل توزيع المسؤولية.

استنتاجات

ينبغي أن تنشئ الوكالات الإحصائية برنامجاً متعدد الاستعمالات قدر الإمكان، لكي يخدم المستعملين ذوي الأسئلة والشواغل الشديدة التنوُّع. والملاحظات السالفة الذكر تبيِّن تنوُّع هذه الشواغل والأسئلة. إلاّ أنه لا يمكن أن تتنبأ الوكالة الإحصائية، وهي في حالة من الثقة، بطبيعة الشواغل المقبلة وبأنواع الأسئلة التي قد يتعين الإجابة عليها باستعمال الإحصاءات الرسمية. ولذلك، لا بد أن تبذل الوكالة ما لديها لإنماء القدرة على إنتاج تبويبات متعددة الاستعمالات تخدم الأغراض العامة. كما أن الوكالة الإحصائية يمكنها، بل يجب، أن تبذل ما لديها لضمان اطلاع المستعملين على التقنيات التي تسمح بإعادة ترتيب البيانات الأساسية بحيث تكون أنسب للأغراض المحدَّدة. إلاّ أن هذا لن يكون ممكناً إلاّ بوجود فهم واضح لطبيعة الأسئلة.

ومهما كان الشكل التنظيمي للوكالة، ينبغي إيلاء المراعاة لإسناد الوظائف المتخصصة (في الوحدة المنفصلة أو غير المنفصلة) سعياً لتحقيق مهمة مزدوجة تتمثل فيما يلي:

- القيام، عبر الاتصال الوثيق بكافة القطاعات، باستكشاف ما تأتي به الأيام من شواغل قد تتطلب دعماً إحصائياً؛
- القيام بالمتابعة، مع ممثلي القطاعات المختلفة، لتحديد مدى كفاية الخدمة المقدَّمَة من الوكالة الإحصائية.

وسوف تستفيد بعض الوظائف من التعاون مع الخبراء المواضيعيين المناسبين. ويمكن في بضع حالات استثنائية إنشاء وحدات متخصصة تتولى كل وظيفة من تلك الوظائف. وهذه الحالات تشمل الصلات مع شركات الأعمال الكبيرة؛ وشركات الأعمال الصغيرة والشركات المرتبطة بها؛ والصحافة. ومن المحتَّم في جميع الحالات إدراج النتائج التي تتوصل إليها هذه الوحدات في عملية تحديد الأولويات وفي خطة العمل المناظرة.

الحواشي

٣٥ J.A. Schumpeter, *History of Economic Analysis* (London, Allen and Unwin, 1955).

٣٦ *The Oxford English Dictionary*, Second Edition, vol. XVI (New York, Oxford University Press, 1989).

٣٧ بطبيعة الحال، فإن المدة المحددة التي ستظل فيها هذه العمليات لازمة ستختلف من بلد إلى آخر. إلاّ أنه نظراً لسرعة انتشار التكنولوجيا الحديثة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية والمجال الحاسوبي يُقَدَّر أن تتمكن حتى البلدان ذات الدخل الفردي المنخفض من استعمال هذه التكنولوجيات في عملياتها الميدانية في المستقبل غير البعيد.

٣٨ انظر الفصل العاشر، للاطلاع على شرح يبيِّن مكان وجود هؤلاء الوسطاء (داخل الوكالة الإحصائية أو خارجها).

٣٩ في القطاعات المنظمة، نجد أن الاستمارات المستخدمة لضمان الامتثال تُستخدَم غالباً، أو يمكن أن تُستخدَم، للأغراض الإحصائية.

٤٠ ربما كان التحرر من القواعد التنظيمية مفيداً للمشاريع الحرة، وإن كان يمثل ورطة للوكالات الإحصائية. إذ اعتمدت بعض الوكالات الإحصائية على المتطلبات المعلوماتية التنظيمية التي تقررها هذه الوزارات، حيث كانت تجد كافة المعلومات اللازمة لها في السجلات الإدارية للوزارات المتخصصة. و لم يؤد إلغاء القواعد المنظِّمَة إلى إنهاء تلك الحالة فحسب، بل أصدرت السلطات الوزارية في حالات عديدة تشريعات جديدة تؤكد أنه اعتباراً من ساعة صدور تلك التشريعات يقل بشدة عبء العمل الورقي الذي تفرضه. وهذه الوعود عقَّدَت المشكلة التي نشأت نتيجة لانعدام السجلات الإدارية. وهناك بضعة بلدان لم تجد حتى الآن سبيلاً لعلاج هذه الحالة.

٤١ السلطات البلدية؛ أو السلطات الإقليمية أو سلطات المقاطعة أو الولاية في البلدان الاتحادية.

٤٢ بافتراض أساسي مؤداه أن الخلايا الإحصائية يمكنها الوصول إلى قاعدة البيانات الجماعية دون عوائق.

٤٣ انظر: "Regional statistics: proceedings of a meeting" (Neuchatel, Swiss Federal Statistical Office, 2000).

٤٤ المقصود بـ "الميزات"، حسب استخدامها هنا، أن تشمل كلاً من التفصيل المتكافئ والموثوقية المتكافئة فيما يختص بالتفاصيل المحتفظ بها على الصعيد المحلي.

٤٥ يفضل أن يجري التفاوض على هذه الخصائص لكي يتسنى للمتفاوضين الإلمام بالصعوبات التي ينطوي عليها التزويد بالتقسيمات الجغرافية. وتشمل خصائص الموثوقية المشار إليها: حسن التوقيت، وأفضل قياس ممكن للأخطاء، والتفصيل التكميلي.

٤٦ يمكن أن نتصور بسهولة دورات دراسية أكثر طموحاً تستهدف إعداد الشبيبة للتعليم الجامعي. وعلى سبيل المثال، يمكن أن يستعمل برنامج تمهيدي في مجال الاقتصاد الكلي لطلاب المدارس الثانوية بيانات الحساب القومي، كما يمكن أن تستعمل برامج الرياضة التطبيقية أو الإحصاء السلاسل الإحصائية الحية لبيان أساليب تحليل السلاسل الزمنية.

٤٧ قيود التوقيت المفروضة على هذه البيانات لا تكون في العادة بنفس صرامة قيود التوقيت المفروضة على البيانات ذات الأغراض العامة، التي من قبيل الأرقام القياسية لأسعار الاستهلاك أو الناتج المحلي الإجمالي.

٤٨ هناك على الأقل مثال واحد لمنشور مخصص لإحصاءات شركات الأعمال الكبيرة. ففي الأرجنتين، توجد لدى المؤسسة الوطنية للإحصاء والتعداد وحدة معنية بشركات الأعمال الكبيرة؛ ولكن الأمر لا يقتصر على ذلك، إذ أنها تستعمل أيضاً المسح المنفصل لتلك الشركات وتُصدر نشرة إحصائية تورد نتائج المتغيِّرات الاقتصادية الرئيسية.

٤٩ في كندا، تمثل شركات الأعمال الصغيرة (المعرَّفة تعريفاً متحفظاً) ٩٥ في المائة من كافة شركات الأعمال التي يعمل بها مُستخدَم واحد أو أكثر، وذلك وفقاً لما جاء في منشور *Business Register* (وهو منشور يصدر في أوتاوا عن هيئة الإحصاءات الكندية، ولا يحمل تاريخاً في العادة). وإذا وضعنا في الحسبان شركات الأعمال التي لا يستخدم أصحابها أحداً، سوف ترتفع النسبة إلى نحو ٩٨ في المائة. وفي البلدان الأخرى ذات الحجم المقارب ودرجة النمو المقاربة تتشابه النسب.

٥٠ يمكن استخدام نُهُج مبتكرة من هذا القبيل لإقامة حوار مع مؤسسات الأعمال في القطاع غير النظامي – مثلاً بأن نوضح لها، مجاناً ودون أي التزام، الطريقة التي بفضلها يمكن أن تحلل أداءها باستعمال الجداول الإحصائية.

٥١ باتت حالة البيئة وحالة الموارد الطبيعية للبلد، على نحو مطَّرد، موضوعين للأنشطة الإحصائية، وهما بطبيعة الحال موضوعان مهمان لدى الباحثين الأكاديميين.

٥٢ تتناول أبحاث عديدة موضوع الإحصائيين "ذوي الياقات الزرقاء" و "ذوي الياقات البيضاء". انظر، على سبيل المثال، Martin B. Wilk, "Blue and white collar statisticians", in *Proceedings of the Statistical Society of Canada*, 1985.

٥٣ هذا يشير إلى الوكالات الإحصائية وحدها. وما تتطلبه الوكالات فوق الوطنية من البلدان الأعضاء يتسم بطابع مختلف وحجم مختلف، حسب مدى توطُّد العلاقة.

رابعاً – تحديد الأولويات

''الوضع الأمثل هو تحديد الأولويات على أساس تحليل لتكاليف ومنافع شتى الطرق البديلة المتبعة لاستخدام الموارد النادرة .... وعلى الرغم من ذلك ... يمكن مبدئياً تحديد تكلفة المشاريع الإحصائية وقياسها، ولكن هذا نادراً ما يتحقق بالنسبة إلى منافع المشاريع. والمشكلة تنشأ هنا عن عاملين أساسيين. أولهما أن الإحصاءات تمثل منتجات وسيطة وليست نهائية. إذ أن نفع السلسلة الإحصائية ناتج عن تأثيرها على القرارات المتعلقة بالسياسة العامة وعن أهميتها؛ ومن الصعب جداً بصفة عامة تحديده وتقييمه تقييماً ذا مغزى. وثانيهما أن عملية تحديد المنافع هي من الصعوبة بمكان، بقدر ما تمثل السلسلة جزءًا من نظام تتكافل عناصره المتنوعة وتزداد قيمة كل منها متى وُجدَت العناصر الأخرى .... ولذلك، فإن تحديد الأولويات وتخصيص الموارد فيما بين مختلف الإمكانيات المتنافسة في المجال الإحصائي لا يمكن إجراؤهما بدقة، بل يجب تقريرهما ..... استناداً إلى أحكام ومدركات مبنية على الخبرة السابقة..... وذلك لتحقيق أقصى قدر ممكن من الرشاد والتوازن للأولويات وما يتصل بها من تخصيص للموارد'' [٥٤].

ألف – تحليل احتياجات المستعمِلين

٢٢٦ – شدد الفصل السابق على أن تلبية طلب بعض المستعمِلين يستلزم فهماً متخصصاً للقطاعات المناظرة (الصحة والتعليم، على سبيل المثال). كما بيَّن ذلك الفصل الحاجة إلى إقامة صلة خاصة مع شركات الأعمال الكبيرة (المتعددة الأماكن والأنشطة والجنسيات) التي تمثل في حالات عديدة حصة غير متناسبة من الناتج المحلي الإجمالي للبلد. ولهذه الاعتبارات تأثيراتها في الوكالة الإحصائية. أما الفصل الرابع، فإنه يتناول الطريقة التي بفضلها تولِّد الاحتياجات المختلفة خطة عمل تستهدف تحقيق التوازن بين العرض والطلب في مجال المعلومات.

٢٢٧ – العملية المبيَّنة في الفقرة المستشهد بها أعلاه عملية دورية. وبينما بُذِلَت محاولات عديدة لوضع ''أسلوب لحساب الأولويات'' لم يُقدَّر لأي منها أن تحظى بالقبول على نطاق واسع. والفكرة الكامنة وراء بعض هذه المحاولات هي قياس خصائص عديدة، من قبيل أهمية الطلب (باستعمال وحدة قياس اعتباطية)؛ وتكلفة الاستجابة الكلية له؛ وتكلفة الاستجابة الجزئية القصيرة الأجل؛ وما قد يخلِّف من آثار بالأنشطة الأخرى داخل الوكالة الإحصائية؛ ونتائج رفض طلب للحصول على معلومات إحصائية بشأن قرار ذي صلة أو سياسة ذات صلة (مرة أخرى باستخدام وحدة قياس اعتباطية). والنتائج المستمَدة من هذه الخصائص تستعمَل لإعداد جدول يُرتب كل أولوية من الأولويات إلاّ أنه لم يثبت حتى الآن نجاح هذه العملية؛ فبينما تأتي مثل هذه الأساليب بمجموعة عوامل متسقة واضحة، تكون النتائج تعسفية بدرجة ما.

٢٢٨ – لا يمكن أن يتحاشى كبير الإحصائيين وضع ترتيب لأولويات الأنشطة التي تلتزم بها الوكالة. ومن حُسن الطالع أن الأولويات لا تتغير من يوم إلى آخر. إذ أن أنشطة الوكالة الإحصائية مستمرة. والواقع أن التغيُّر الذي تحدثه الوكالة الإحصائية في جدول أعمالها من سنة إلى أخرى لا يزيد عما يُناظِر جزءًا صغيراً من إجمالي مواردها (وربما كانت نسبة الـ ٥ في المائة تقديراً سخياً)،

المربع ٧ – هل من الضروري وجود وحدة للتخطيط؟

لم تكن مسألة إنشاء وحدة للتخطيط داخل الوكالة الإحصائية موضوعاً للنقاش أو التبادل المنتظم للخبرات في المحافل الدولية مؤخراً. ورغم ذلك، فإنها مسألة هامة، يعني أمرها الوكالات الإحصائية الكبيرة أو المركَّبة. ومن اليسير بيان الميزات والعيوب العامة في هذا الصدد. إذ أن وجود وحدة تخطيط متخصصة يُقلِّل الوقت الذي يمضيه خبراء المكتب الفنيون في التخطيط، ويسمح بزيادة الرقابة واتساق العرض وسهولة التحقق من الاتساق الداخلي في التنفيذ. إلاّ أنه يزيد كثيراً من خطر معاملة الجزء الفني بالمكتب للنشاط التخطيطي باعتباره ''مسؤولية الغير'' وخطر عدم استيعابه أبداً، كما ينبغي. وعلى سبيل الحل تبنَّت بعض المكاتب، نظاماً مزدوجاً تكون فيه وحدة التخطيط مسؤولة عن الجزء الرسمي من التخطيط وعن القيام بدور الأمانة (أو اللجنة) المعنية بالجهد التخطيطي؛ بينما يُترَك الجزء الفني من التخطيط تركاً فعلياً لمن سيشمل التخطيط أنشطتهم. وبطبيعة الحال، فإن تكلفة التخطيط تزداد في المنظمات المختلطة التي من هذا النوع – ولكن فرص أخذ التخطيط مأخذ الجد تزداد هي الأخرى.

وذلك باستثناء المبادرات الكبيرة التي من قبيل تعدادات السكان والزراعة والأنشطة الاقتصادية. وبالإضافة إلى هذه المساعي، يحتمل أن تواصل الوكالة الإحصائية، من فترة إلى أخرى، قياس التباين في أسعار الاستهلاك، ومعدل الإنتاج الصناعي، ومقدار الاتجار الدولي بالسلع، وحجم القوة العاملة وأحوالها، وما إلى ذلك. ومتى أُخذَت هذه الأنشطة في الحسبان، تُرك تخصيص الموارد الإضافية لتقدير كبير الإحصائيين، الذي يمكنه أن يستهل تغييرات دقيقة في الوجهة بالتشديد إلى حدٍ ما على نشاط أو آخر.

٢٢٩ - على الرغم من ذلك، لا يمكن القول بأن الجمود هو الطابع المميز لكل من الأنشطة التي تضطلع بها الوكالة الإحصائية بانتظام. والواقع أنه كجزء من عمل الوكالة المعتاد تُضاف منتجات إلى الرقم القياسي لأسعار الاستهلاك أو تحذف منه منتجات، وتحل مسميات جديدة محل المسميات القديمة عند تبويب إحصاءات التجارة؛ والتغييرات الحادثة في صفوف السكان تنعكس، في نهاية الأمر، في العيِّنة التي يستند إليها، مسح للقوى العاملة مثلاً. وفضلاً عن ذلك، يُبذل في مكاتب عديدة جهد منتظم للقيام بالمهام المألوفة على نحو يؤتي مزيداً من الثمار ويتسم بمزيد من الفعالية. ونجاح الجهود التي من هذا القبيل يحرر الموارد، التي يمكن بالتالي تخصيصها لأنشطة بديلة. ولذلك، نتبين أن تحديد الأولويات ليس مجرد ممارسة لتقييم المواضيع المنفصلة بل هو سلسلة من التغييرات الهامشية في برنامج مستمر تضاف إليه أشياء وتحذف منه أشياء في فترات فاصلة منتظمة، بل يمكن التنبؤ بها أحياناً.

٢٣٠ - لكي يرأس كبير الإحصائيين هذه العملية، تلزمه، بدرجة ما:

- معلومات موثوقة عمَّا تتصور الجماهير المختلفة أنه فجوات في مصفوفة المنتجات الإحصائية، وفهم للأسباب التي تجعل من هذه الفجوات مشكلة تعترض وضع السياسات العامة؛
- معلومات عن القضايا الناشئة التي تشغل بال الجمهور وربما تستلزم معلومات إحصائية؛
- معلومات عن تكلفة التغييرات المقتَرَحة للبرنامج الموجود، بما في ذلك الإضافات الممكنة على ضوء العنصرين السابق ذكرهما؛
- آلية لفرز الاحتياجات الممكنة.

٢٣١ - هذه العناصر الأربعة تشكِّل ركيزة لعملية التخطيط، التي يمكن تناولها بشكل رسمي أو بشكل غير رسمي. وميزة الإجراء الرسمي لا تكمن في قيمة الاحتفاء المتأصلة فيه بل فيما تعطيه لكافة المشتركين من انطباع بأن تخطيط البرنامج الإحصائي أمر على جانب عظيم من الأهمية، إن لم يكن أهم نشاط على الإطلاق يمكن أن تضطلع به إدارة الوكالة.

٢٣٢ - ينبغي تحديد الأولويات ضمن إطار عمل. وفي هذه الأيام، يشار إلى أُطُر العمل باعتبارها رؤى استراتيجية عامة، أو أُطر عمل استراتيجية، أو استراتيجيات مؤسسية. والغالب أن هذه العناوين تنطبق على شيء واحد، هو خطة متوسطة الأجل تسمح للوكالة بالاستحواذ على القدرات أو صيانتها أو تغيير القدرات الموجودة مع الاستمرار في تلبية الطلبات الجديدة.

٢٣٣ - ينبغي اختيار الأولويات من داخل إطار العمل هذا، لا لأنه من الأليق عمل ذلك، بل لأنه طريقة أكثر فعالية لضمان تحديد

المربع ٨ - الموازنة بين الاحتياجات

عند تحديد الأولويات، يصبح تحقيق التوازن أمراً شديداً التعقيد. فعلى سبيل المثال [أ]:

١ - لا بد من إيجاد توازن بين خدمة المستعملين الذين يحتاجون إلى بيانات تفصيلية في ميادين محددة والمستعملين الذين يحتاجون إلى بيانات تجميعية شاملة من أجل تحليل الاقتصاد الكلي والتحليل الاجتماعي؛

٢ - يلزم إيجاد توازن بين مختلف الميادين المواضيعية. وينبغي أن يكفل هذا التوازن تخصيص بعض الموارد لأجل: (أ) المشاريع التي في مراحل تطورها المبكرة؛ و(ب) تقوية المجالات الضعيفة؛ و(ج) وإجراء حدٍ أدنى على الأقل من الأبحاث والتحاليل؛

٣ - هناك بكل مجال مواضيعي توازن بين مختلف المشاريع من حيث النطاق الكلي والزمن. وأهمية تغطية المجال بأسره لا بد أن توازنها الحاجة إلى إحصاءات تفصيلية في أجزاء من المجال؛

٤ - تدعو الحاجة إلى إقامة توازن بين حُسن التوقيت، والدِقَّة، ونشر التفاصيل؛

٥ - وأخيراً، يلزم إيجاد توازن بين تلبية احتياجات المستعملين وتجنُّب العبء غير اللازم إلقاؤه على كاهل مقدِّمي البيانات الأوَّلية.

[أ] *Handbook of Statistical Organization: A Study on the Organization of National Statistical Services and Related Management Issues*, Studies in Methods Series F, No. 28 (United Nations publication, Sales No. E.79.XVII.17), p. 61.

الأولويات تحديداً واضحاً والنظر إليها ككل وليس كأجزاء، الأمر الذي يمكن أن يسفر عن أنشطة يعيبها الازدواج وعدم الاتساق. والبديل هو توصيفات منفصلة للأنشطة تفتقر إلى التناسق.

٢٣٤ - من المقبول بصفة عامة القول بأن المرء يمكنه أن يحدد بدِقة تكاليف المشاريع الإحصائية ولكن لا يمكنه تحديد منافعها بدقة. وليس ثمة سبيل للإجابة على السؤال المتعلق بتحديد عدد من سيستفيدون بصفة مباشرة أو غير مباشرة من نشر عدد معيَّن وإلى أي مدى. ورغم ذلك، فإن قرار كبير الإحصائيين المتعلق بتخصيص الموارد يعني ضمناً أن موازنة التكاليف المتصلة بالمنافع يفيد جانباً أكثر مما يفيد الجانب الآخر.

٢٣٥ - القضية هي تقييم الاحتياجات والشواغل لكي نعرف كيف يمكن أن تكون الإحصائية مفيدة لمستعمليها المحتمَلين. ولأن فائدتها لا يمكن تقديرها كمياً، ينبغي أن يُكوِّن المرء على الأقل انطباعاً عاماً بشأن الفائدة المحتملة.

٢٣٦ - من الواضح أن الصيغة المبيَّنة أعلاه تجريدية إلى حد ما. والواقع أنه ليس هناك بديل عن اتخاذ موقف المتحرِّي، أي الموقف الذي يستهدف ربط الإحصاءات الجديدة المقتَرَحة ربطاً منهجياً بالأسئلة التي يبدو أن تلك الإحصاءات ستساعد على الإجابة عليها. وفضلاً عن ذلك، ينبغي أن تتصل تلك الأسئلة بشواغل الجمهور العام أو الحكومة.

٢٣٧ - في جانب الطلب، فإن من المهم تتبع تكاليف الأنواع المختلفة للنشاط الإحصائي وتسجيل تاريخ تلك التكاليف. وينبغي للإحصائي، على أقل تقدير، أن يكون قادراً على النقاش بلغة نسبية عند الحديث عن التكاليف والمنافع - فعلى سبيل المثال - إذا أُنفِق المبلغ X على النشاط A تَعيَّن إنفاق (أو عدم إنفاق) المبلغ Y على النشاط B على ضوء المنافع الظاهرة (وإن كان من غير الممكن تقديرها كمياً) المترتبة على النشاط A بالمقارنة بالنشاط B. وينبغي في الوكالة الإحصائية إيلاء قدر كبير من الاهتمام والاحترام لتتبع التكاليف المتكبدة للأغراض الإحصائية، وأن يشمل ذلك ما يلي:

- القدرة على تقدير قيمة النشاط الإحصائي (مثلاً بإجراء دراسة استقصائية، أو إعداد حساب، أو مراجعة ملف إداري، أو إصدار نشرة إحصائية) بدرجة من الدقة تناسب الأغراض التخطيطية؛
- القدرة على أرشفة النتائج واستعادتها لكي يتسنى استعمالها لتسعير الأنشطة الآجلة؛
- القدرة على الكشف عن استعمال نفس الموارد استعمالات بديلة؛
- آلية لتسجيل القرارات وتحديد المسؤولين.

باء - إعداد الخطة المرحلية

٢٣٨ - على الرغم من قيود التخطيط، تبين التجربة أن الشروع في أية مبادرة مركَّبة (إجراء مسح للدخل والإنفاق الأسريين، أو الشروع في مسح فصلي للقوى العاملة، أو إعداد جدول للمدخلات والمخرجات) دون وجود خطة إنما يمثل وصفة مؤدية إلى الاضطراب المنفلت وإلى نتائج تكتنفها الشكوك إلى حدٍ بعيد. وحالة التشكك هذه تتفاقم بحكم تكافل مشاريع الوكالة الإحصائية. فعلى سبيل المثال، لا يمكن إعداد جدول للمدخلات والمخرجات دون مسح للمشتريات والمبيعات فيما بين الصناعات؛ ولا يمكن إجراء ذلك المسح دون توافر المسمى السلعي الجديد، الذي يستلزم بدوره مسحاً للإنتاج؛ وهلم جراً. ورغم ذلك، ليس من الواقعية أن نُخطط لكافة التكافلات وأن نتوقع لها أن تفعل فعلها بصورة دقيقة. ولكن ما يلزم، بالإضافة إلى التخطيط الدقيق، هو المرونة الشديدة والصلاحية التقديرية المحلية والأوضاع التبادلية. ويتمثل فن التخطيط للعمليات الإحصائية في التوصل إلى سُبُل لإدارة هذا كله بطريقة واقعية حسنة التوقيت.

٢٣٩ - يعرض الفرع التالي شتى أغراض الخطة وعناصرها، والفرق بين الخطة المتعددة السنوات وخطة السنة الواحدة (التي هي أقرب إلى الميزانية التقليدية)، ومغزى ''المساءلة''؛ وأخيراً، الخطة بوصفها أداة للتعليم متى قُيِّمت نتائجها.

١ - الخطة السنوية ومكوِّناتها

٢٤٠ - تتألف الخطة أساساً من العناصر التالية:

- مجموعة أهداف واضحة يراد تحقيقها في نهاية فترة التخطيط؛
- وصف للخطوات المتعين اتخاذها؛
- قائمة بالمتطلبات - البيئة والموارد - التي تكفل الطابع العملي للأهداف؛
- مناقشة للخيارات التبادلية التي تُطرح متى كانت النتائج غير محقِّقة للأهداف.

وتشمل العناصر الإضافية آليات للرصد والتقييم.

٢٤١ - لقد خُصِّص حيِّز كبير في الفصل الرابع من دليل ١٩٨٠ لوصف تفصيلي لهيكل تخطيطي من ثلاث طبقات، يتألف من نظام للتخطيط العام يستند إلى خطة طويلة الأجل ذات طابع ''استراتيجي''، وخطة متوسطة الأجل ذات طابع ''تكتيكي'' إلى حد ما؛ وخطة ''إنتاج'' قصيرة الأجل [٥٥]. وطبعة عام ٢٠٠٢ من الدليل تركز أساساً على خطط الإنتاج.

٢٤٢ - لأسباب عديدة، لابد أن تكون خطة الإنتاج سنوية. وتتبع الخطة أسلوب دورة الميزانية العادية، التي هي دورة سنوية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن إعداد الخطة سنوياً يُوجِد روتيناً، لكي لا تُنسى الخطة. ووضع الخطط بفواصل زمنية قصيرة يستهلك قدراً غير عادي من الموارد ويعطي إحساساً بعدم الاستقرار. وأخيراً، لا بد أن تكون الخطة السنوية جزءًا من إطار عمل أطول أجلاً للحيلولة دون إيجاد سلسلة خطط سنوية غير متماسكة ولضمان عدم مواجهة النظام الإحصائي، وهو محافظ على مرونته، بتغييرات في الاتجاه لا يمكنه استيعابها [٥٦].

٢ – مراعاة الحجم وعدم اليقين

٢٤٣ – إن الكثير من المكاتب صغير – به ١٠٠ موظف أو أقل – ولديه ميزانيات لا يمكن التنبؤ بها، إمّا لظروف سياسية وإما لأن جزءًا كبيراً من موارده يأتي من مبادرات دولية لا يملك السيطرة عليها إلاّ بقدر محدود. ولذلك، فإذا كانت هناك دَفعة منسَّقة تستهدف قياس الفقر على الصعيد الدولي أو دراسة العوامل المؤثرة على الخصوبة قد يمثل نطاق العمليات اللازمة قدراً كبيراً جداً من النشاط الكلي للمكتب. وفي هذا الإطار، يمكن أن يساعد وجود خطة متعددة السنوات على ضمان انعكاس الاحتياجات الوطنية في البرامج الدولية. والمبدأ القائل بوجود خطة خمسية ومجموعة أهداف سنوية مترسخة في تلك الخطة ينطبق بنفس القدر على كل من المكاتب الصغيرة والمكاتب التي تفوقها كثيراً في الحجم، رغم أن السائد بالنسبة إلى لنوع الأخير من المكاتب أن تكون ميزانياته أكثر قابلية للتنبؤ. والفارق هو أن التنفيذ الفعلي للمشاريع في المكاتب الصغيرة يمكن أن يحدث دون تمسك شديد بالرسميات، مما يسمح بمزيد من المرونة.

٢٤٤ – للخطط المتعددة السنوات أغراض متعددة، وهي تنطوي على المفاهيم والحقائق التنظيمية التالية:

- إشعار الموظفين بأن عملهم جزء من مخطط أكبر وأنه ليس استمراراً روتينياً لترتيب عشوائي موجود أساساً لقياس أداء المكتب ووحداته التنظيمية؛
- تسجيل الخبرة المكتسبة عملاً على تحسين تخصيص الموارد مستقبلاً وزيادة الموثوقية في تنفيذ المهام؛
- زيادة كفاءة استعمال الموارد المتاحة؛
- توثيق عدم كفاية الموارد بالنسبة إلى المهام المفروضة؛
- تعزيز المفهوم القائل بأن الوكالة الإحصائية تستعمل معايير رشيدة لتنظيم أنشطتها.

٢٤٥ – ويتيسر بلوغ هذه الأهداف إلى حد ما إذا كان التخطيط مفتوحاً؛ وإذا اشترك جزء كبير من الموظفين في وضع الخطة [٥٧]، وكان هناك جهد جمعي يستهدف الاستفادة من التجربة بإجراء استعراض نظامي للفروق القائمة بين الأنشطة المدرَجة في الخطة والأنشطة المنفَّذة. إلاّ أنه لا يمكن تحاشي التكاليف التي يتطلبها توثيق الأداء وتتبعه وتسجيل التكاليف وتنظيم هيكل متماسك قابل للتجسد كحقيقة مادية.

٣ – دور الاحتفاء

٢٤٦ – من ناحية، يُحتمل أن يتسبب توقع تنفيذ الخطط التفصيلية بدقة تامة في خيبة الآمال المعلَّقة على عملية التخطيط بأسرها بل يمكن أن يؤدي إلى حالة استسلام قبل الأوان. ومن ناحية أخرى، فإن عرض الخطة بتراخ شديد قد يؤدي إلى عدم تناولها على الإطلاق بما تستحقه من احترام لازم لتنفيذها تنفيذاً فعّالاً. ولهذا السبب، باتت مناقشة الخطة ونشرها موضع احتفاء بصورة ما في عدد من المكاتب التي بات فيها نشاط التخطيط السنوي موضع احتفاء.

٤ – التخطيط والميزنة

٢٤٧ – لعله مما يثير الدهشة القول بأن الأخذ بالتخطيط الحكيم يؤدي عادة إلى تقليل التحكّم الكلي في شتى أجزاء المكتب وليس إلى زيادته. إذ لا يتسنى تحقيق الأهداف الرفيعة المستوى إلاّ بإعطاء المديرين المحليين الصلاحية التقديرية اللازمة لتعديل نُهوج عملهم عند نشوء ظروف غير متوقعَة. وهذا يعني أن التخطيط الفعّال يقتضي تقرير نهج ميزاني سليم، مشفوع ببيان لطريقة تفويض السلطة.

٢٤٨ – من الناحية النظرية، فإن الصلة بين النشاطين هي على النحو التالي: وضع الخطة، مع مراعاة كافة التكافلات وتحديد مجموعة أهداف، وجدول زمني وخطوات يتعين اتخاذها لضمان تلبية الأهداف.

٢٤٩ – تعيِّن الخطة وكلاء يترأسون مختلف أنشطتها. ويُمنح كل وكيل ميزانية مشفوعة بصلاحيات تقديرية، كما تُسند إليه مسؤولية تحقيق التوازن بين الدخل والإيرادات. ولمعالجة الأمور بهذه الطريقة ميزة أخرى، هي أن كل وكيل من الوكلاء سيزداد وعيه بالتكاليف. وإذا حكمنا، من زاوية الكفاءة، على الأداء المتعلِّق بتحقيق الأهداف فسوف يكون لدى مختلف الوكلاء حافز يدفعهم للتوصل إلى أساليب وتقنيات تسمح لهم بتلبية الأهداف باستخدام الموارد المخصصة (وذلك بدلاً من الحالة الشاذة نوعاً ما التي نمت إلى علمنا، وهي الحالة التي ينفق فيها المديرون أكبر مبلغ ممكن لكي يُظهِروا سلطتهم). والتخطيط ينطوي من الناحية الجوهرية على التحكّم في الموارد المخصصة للوكلاء، مما يستلزم تحقيقهم لأهدافهم في حدود القيود المعينة المفروضة على الموارد. وهذا ينطبق على المكاتب بكافة أحجامها.

٥ – التخطيط والمساءلة

٢٥٠ – كلما زادت السلطة التقديرية الممنوحة لوكلاء التخطيط زادت درجة مساءلتهم. وفي إطار الخطة المفتوحة التي تنطوي على قدر كبير من تفويض السلطة والمسؤولية، سيطلب كبير الإحصائيين خضوع الموظفين للمساءلة. وإذا كانت الإدارة محرومة من الخبرة على نحو يمنعها من أداء نصيبها في الخطة الشاملة للوكالة لن يقدر كبير الإحصائيين، بسهولة، على تفويض السلطة المتعلقة بالميزانية. ويمكن اعتبار المنظمة متمتعة بالكفاءة متى كان بوسع رئيس النظام أن يعتمد على مرؤوسيه لكي يساعدوا على وضع خطة متوسطة الأجل وخطة سنوية، وعلى تنفيذهما.

٦ – تقييم الخطة

٢٥١ – في نهاية عملية التخطيط (سنوياً، وكذا كل خمس سنوات في التخطيط الاستراتيجي)، ينبغي أن يحصل كبير الإحصائيين على تقييم رسمي [٥٨]. وهذا التقييم يمكن أن يجريه طرف خارجي

أو وحدة قائمة داخل الوكالة الإحصائية، حسب الأحوال السياسية والقانونية والتنظيمية. وللتقييم أغراض عديدة، هي:

- تقديم كشف حساب للحكومة عن عمل الوكالة؛
- إشعار الموظفين بجدية العملية؛
- تحديد درجة الخطأ في العملية – لأسباب خارجية (خارجة عن السيطرة) وداخلية (خاضعة للسيطرة وللإصلاح الآجل) – ومحاولة شرح الأسباب؛
- إقرار استراتيجية الوكالة أو تغييرها؛
- استعمال النتائج لإشراك إدارة المنظمة في حوار بشأن المساءلة.

٢٥٢ – لكي تكون للعملية مصداقيتها، ينبغي أن يقوم طرفان مختلفان بالتقييم والتخطيط؛ والواقع أنه كلما ازدادت المسافة التنظيمية الفاصلة بين الطرفين كان ذلك أفضل. والأمر يستحق أيضاً النظر في إمكانية استعمال التقييم كفرصة للتدريب. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يقوم الموظفون الفنيون المعيَّنون حديثاً بمهام المساعدين لأمانة تقوم بالتقييم، وبذلك يحصلون على تدريبهم الأوَّلي على عملية التخطيط. وليست هناك أهمية شديدة تدعو إلى تشكيل أمانة تقييم تكون بمثابة كيان تنظيمي دائم. والواقع أنه قد يكون من العسير إلى حد ما تبرير وجودها، لأنه من غير المرجَّح أن تجد عملاً تؤديه على مدار السنة. ويمكن إنشاء لجنة دائمة يرأسها شخص لا خلاف على كونه ضليعاً في الموضوع ومتمتعاً بالموضوعية. وإذا سمحت الظروف، يمكن أن يتولى التقييم (والمهام المماثلة التي من قبيل وضع دراسات الحالة) موظفون كبار تقاعدوا من العمل بالوكالة، وهؤلاء يمكنهم تولي ذلك بصورة مستمرة.

استنتاجات

لا يوجد لدى الوكالة الإحصائية ''أسلوب حساب أولويات'' موضوعي. ويجب على كبير الإحصائيين أن يمزج الحدس بالحكمة والخبرة والمعرفة الجارية، لكي يتخذ قراراته بثقة. ومتى أصبح ذلك روتيناً، سيكون بوسع الوكالة أن تحدد، ولو بصورة كيفية، بعض المنافع المستمدة من وجود مسار عمل مخطط. ومن المهم إيجاد آلية فعَّالة لتتبع التكاليف وقياسها وتسجيلها. ولكي تكون عملية التخطيط فعَّالة، لا بد أن تعكس التوازن الصحيح بين الحسم واشتراك الموظفين. وينبغي أن تكون جزءًا من إطار عمل متوسط الأجل وأن يُنظر إليها باعتبارها التحديد السنوي للأنشطة وتكلفتها وما يقابلها من احتياجات من الموارد. أما الموظفون، فينبغي اعتبارهم مسؤولين عن تنفيذها، بعد الاشتراك في وضعها. وينبغي التقيد على نحو صارم بممارسة تقييم الخطة بحكم المنصب، وذلك باعتبارها وسيلة لإنفاذ المساءلة والتعلُّم من التجربة.

الحواشي

٥٤ 1980 *Handbook*, p. 61.

٥٥ 1980 *Handbook*, p. 70.

٥٦ بافتراض أن الخطة السنوية جزء من برنامج متوسط الأجل مدته خمس سنوات وأن الموارد مستمرة وأن الحد الأقصى للتغيُّر السنوي المسموح به في مجال الموظفين لا يزيد عن ٥ في المائة، قد يؤدي ربع الموظفين في نهاية المدة أشياء مختلفة جداً عما كانوا يفعلونه في البداية.

٥٧ جاء في دليل ١٩٨٠ (الصفحة ٧٠ من النص الإنكليزي) أن ''الأهداف الرئيسية للتخطيط تتمثل في ... إشراك أكبر عدد ممكن من موظفي الوكالة الإحصائية في مهمة تحديد الأولويات وتحقيق تكاملها''.

٥٨ رغم أن من الممكن أن يكون التقييم غير رسمي في حالة المكاتب الصغيرة، قد يكون الجهد المبذول لإعداد نتيجة التقييم الرسمي وتعميمها مفيداً.

خامساً – مبادئ التنظيم وإعادة التنظيم

٢٥٣ – تبيِّن الكتابات المتعلقة بالنظرية التنظيمية أن التنظيم ليس بالأمر الهيِّن. وأهم شيء على الإطلاق أنه ليست هناك طريقة مُثلى وحيدة لتكوين المنظمة ولكن يمكن، في الوقت نفسه، تحديد بعض المبادئ العامة المقبولة من الجميع.

٢٥٤ – هذه النقطة الأخيرة تنطبق على المنظمات الإحصائية أيضاً. ومن الناحية النظرية، هناك ما لا يقل عن عشر طرق مختلفة معقولة لتنظيم المكتب الإحصائي. إلاّ أنه من الجدير بالملاحظة أنه على الرغم من وجود فروق واضحة في التفاصيل بل وفي الفلسفة والثقافة التنظيميتين، يمكن تبيُّن قدر كبير من التماثل في تنظيم المكاتب الإحصائية بشتى أنحاء العالم. فعلى سبيل المثال، يُحتمل أن يجد مدير للإحصاء الاقتصادي بمكتب إحصائي في البلد ''ألف'' نظيراً له يتحمل مسؤوليات مماثلة للغاية في البلد ''باء''. والشيء نفسه ينطبق على مدير للإحصاء الاجتماعي أو الحسابات القومية، أو مدير (أو رئيس إدارة) لإحصاء الأسعار، أو سجل شركات الأعمال، أو الإحصاء البيئي، أوالتعميم. ومما لا شك فيه أن المبادئ الأساسية المشتركة تنطبق عندما يتعلق الأمر بتنظيم الوكالات الإحصائية.

ألف – النظريات والاتجاهات

٢٥٥ – هناك فيما يختص بتكوين المنظمات [٥٩] نُهُج بديلة مقبولة على نطاق واسع، هي التكوين:

(أ) حسب المعرفة أو المهارة (مثال ذلك: أقسام أمراض القلب، والأمراض الباطنية، والأمراض العصبية في المستشفيات)؛

(ب) حسب العملية المتعلقة بالعمل، التي تستند غالباً إلى التكنولوجيا المستعملة (ومثال ذلك: قسم جمع الحروف وقسم الأوفست في المطبعة)؛

(ج) حسب الوظيفة العملية (ومثال ذلك: الصناعة التحويلية، والهندسة، والمحاسبة)؛

(د) حسب الناتج (مختلف خطوط الإنتاج أو الخدمات في مختلف الأقسام، ومثال ذلك: الأدوات المنزلية، والآلات، والصيانة)؛

(هـ) حسب العملاء (وحدات تنظيمية مختلفة للبيع للأسر المعيشية، والعملاء من شركات الأعمال الكبيرة، وما إلى ذلك)؛

(و) حسب الوقت (النوبات في المصانع والمستشفيات)؛

(ز) حسب المكان (المناطق الجغرافية المختلفة التي توجَّه إليها الخدمة).

٢٥٦ – النهجان (أ) و(ب) مناسبان على نحو خاص للمكاتب الإحصائية. كما أن النهج (ز) مناسب، ولكنه عُرض من قبل في الفصل الثالث (اللامركزية الإقليمية). وقد تكون بعض البدائل الأخرى، ((ج) و(د) و(هـ))، مناسبة لأجزاء معينة من المنظمات الإحصائية، ولكن لا يُتصور القول بأنها مبادئ توجيهية رئيسية.

٢٥٧ – منذ سبعينات القرن العشرين، أي عندما كانت الطبعة الثانية (طبعة ١٩٨٠) من الدليل قيد الإعداد، نشأت اتجاهات جديدة أثَّرت في التنظيمات عموماً. وبعض هذه الاتجاهات يسري على المكاتب الإحصائية بصورة أكثر تحديداً. ومن الاتجاهات العامة، نورد فيما يلي الاتجاهات المناسبة بوجه خاص:

- الحاجة إلى مزيد من المرونة للاستجابة بصورة مختلفة للحالات المختلفة؛
- تقليل القواعد والإجراءات التفصيلية؛
- زيادة جرعة الاستقلال الذاتي وتشجيع روح المبادرة؛
- تقليل مستويات الإدارة؛
- تمكين العاملين من اتخاذ القرارات؛
- هياكل الأفرقة الشاملة للوحدات، وأفرقة المشاريع، والتنظيمات المصفوفية، والشبكات؛
- الاستعانة بجهات خارجية وضغط الحجم؛
- زيادة ضغوط الميزانية.

٢٥٨ – بالنسبة إلى المكاتب الإحصائية على وجه التحديد، تشمل الاتجاهات المناسبة ما يلي:

- الحاجة إلى المزيد من حُسن التوقيت؛
- الحاجة إلى تقليل عبء تقديم التقارير؛
- زيادة التركيز على احتياجات المستعملين السريعة التغيُّر، وبالتالي على أساليب التعميم المناسبة لجماهير مختلفة.

٢٥٩ – بالإضافة إلى ذلك، فإن الزيادات المثيرة في القدرة الحاسوبية اللامركزية، فضلاً عما يتصل بها من تطورات في مجال الاتصال السلكي واللاسلكي، قد أثَّرت أيضاً في تنظيم المكاتب الإحصائية. والشيء الأهم أن هذه التغيُّرات التقنية ما برحت تؤثِّر في الاستجابة للاتجاهات المذكورة أعلاه.

باء – التنظيم حسب الموضوع أو الوظيفة

٢٦٠ – ركّزت الفروع ذات الصلة الواردة في دليل ١٩٨٠ على طريقتين معتَرف بهما لتكوين المكتب الإحصائي، هما التنظيم حسب الموضوع والتنظيم حسب الوظيفة. ومصطلح ''الموضوع'' غامض وله دلالات مختلفة. فقد ينطبق على المصدر المؤسسي للمعلومات الأساسية المجمّعة. وعلى سبيل المثال، فإن الإحصاء التعليمي يُصنَّف على أساس المصدر الذي جُمِعَت منه الإحصاءات، حيث إن كافة الإحصاءات المجمّعة من المؤسسات التعليمية، بما فيها بيانات تمويلها على سبيل المثال، سوف تدخل ضمن مسؤولية قسم التعليم. وتتألف ''القاعدة المعرفية'' لهذا القسم من كافة المعلومات المتصلة بالنظام التعليمي. وثمة تفسير بديل فيما يختص بتفسير معنى المراكز الموضوعية المعنية بالفئات الرئيسية للبيانات. وهذا التفسير يفضي إلى تقسيمات من قبيل العمالة والبطالة، والتمويل والاستثمار. إلاّ أن التفسير الأكثر شيوعاً لـ ''الموضوع'' مقابل ''الوظيفة'' يفضي من ناحية إلى خلق تقسيمات من قبيل التجارة، والصناعة، والصحة، والتعليم ويفضي من ناحية أخرى إلى تقسيمات من قبيل تصميم مسوح العينة، وقيد البيانات، ومراجعتها، والعمليات الميدانية، والتحليل، والتعميم.

٢٦١ – لأسباب متنوعة، بعضها مُبيَّن أدناه، كان من الصعب دائماً المفاضلة بين الموضوع والوظيفة. ولذلك، فإن هيكل معظم المكاتب الإحصائية عبارة عن مزيج من الاثنين. فبعض الوظائف يناسبها تماماً أن تُجمَع في وحدات وظيفية على اتساع الوكالة، من قبيل وحدة تصميم العينات ووحدة العمل الميداني. وهناك وظائف أخرى، من قبيل محتوى الاستبيانات والمنشورات والتحليل/النفسي، تتطلب بصفة عامة الإشراك المباشر لاختصاصي بالموضوع ومن ثم ينبغي إسناد هذه الوظائف إلى وحدات مواضيعية.

٢٦٢ – لقد برز في الآونة الأخيرة متطلبان إضافيان، هما:

- ضرورة تنظيم جمع البيانات بأكفأ صورة ممكنة لأجل التقليل إلى أدنى حد ممكن من العبء الملقى على كاهل المجيبين وعلى كاهل الوكالة القائمة بالجمع، ولأجل بلوغ المزيد من حُسن التوقيت في الوقت نفسه؛
- ضرورة تعميم المعلومات الإحصائية بطريقة تناسب المشكلات أو المسائل التي تُعالجها؛ وهذا يعني أن التعميم ينبغي أن يكون متمحوراً حول المستعمِلين أكثر مما يكون مستنداً إلى المصادر والعمليات الإحصائية.

٢٦٣ – هذان المتطلبان السالف ذكرهما يمكن أن يُوجِدا هيكلين تنظيميين مختلفين داخل الوكالة الواحدة: أحدهما لجمع البيانات والآخر لتعميمها. وعملاً على 'الربط' بين الهيكلين يلزم جسر في هيئة وحدة مكلفة بإعادة فرز البيانات، بعد جمعها ومراجعتها، بحيث تندرج في تقسيمات جديدة تيسر تحليلها وتعميمها. وهذا الجانب من جوانب التصميم التنظيمي ينطبق على الوكالة الإحصائية مهما كان حجمها. وبطبيعة الحال، فإن الوكالات الصغيرة يمكن أن تتبنى حلولاً أكثر مرونة.

٢٦٤ – مجمل القول إنه:

- من الناحية النظرية، هناك نُهُج تنظيمية عديدة يمكن استعمالها لتشكيل المكاتب الإحصائية؛
- ومن الناحية العملية، جرى تنظيم أغلب المكاتب الإحصائية إمّا حسب الموضوع أو حسب الوظيفة، ولكن العادة جرت على تنظيمها وفقاً لمزيج ما من النهجين؛
- تؤثر الاتجاهات التنظيمية الجديدة على كافة المنظمات، وبعض هذه الاتجاهات مناسب للمكاتب الإحصائية بوجه خاص؛
- التطورات الجديدة تشمل إدراك الحقيقة القائلة بأن المكاتب الإحصائية قد تُنظَّم بطريقتين أخريين: إمّا بإدخال البيانات حسب مصدرها أو إخراج البيانات حسب فئات مستعمليها، على أن يكون هناك جسر بينهما لإعادة الفرز.

٢٦٥ – الصعوبات التي ينطوي عليها التوصل إلى الهيكل التنظيمي المناسب يبينها تاريخ الحالة الموجز الوارد في الفرع جيم أدناه.

جيم – التنظيم وإعادة التنظيم

٢٦٦ – قبل عام ١٩٧٤، كان المخطط التنظيمي للمكتب الإحصائي المركزي الهولندي (الذي يسمى الآن الجهاز الإحصائي الهولندي) بسيطاً يتألف من مدير عام ونائب له ومدير للتنسيق ونحو ٢٠ إدارة، معظمها يتناول المواضيع، وإن كانت هناك بضع إدارات مشكَّلة حسب الاختصاصات الوظيفية (من بينها إدارة كبيرة لمعالجة البيانات بالحاسوب). وكان بعض الإدارات مُقسَّماً إلى أقسام. ويورد المربع رقم ٩ قصة إعادة تنظيم ذلك المكتب.

٢٦٧ – قد يتساءل رئيس الوكالة الإحصائية المعيَّن حديثاً عمّا إذا كانت الوكالة التي تولى أمرها هي الأكفأ والأكثر فعالية وعمّا إذا كان من الضروري إحداث تغييرات في هيكلها. وبالمثل، قد يُدرك كبير الإحصائيين المخضرم في مرحلة زمنية ما أن الظروف قد تغيَّرت كثيراً على مدى الزمن بحيث أصبح هناك داعٍ للنظر في إمكان إعادة التنظيم.

٢٦٨ – وقبل البدء في أية عملية إعادة تنظيم كبرى يجدر بالمرء أن يفكر مرتين على الأقل، بسبب ما تنطوي عليه من مخاطر وتكاليف. وهناك أيضاً اعتبارات عامة ينبغي وضعها في الحسبان. وهي ترد فيما يلي وكأنها حِكَم:

- لا تُجر أية تغييرات لمجرد استيعاب كل فكرة جديدة قيِّمة؛ فهذا مجلبة للارتباك والبلبلة؛

المربع ٩ – إعادة تنظيم الجهاز الإحصائي الهولندي

في عام ١٩٧٣، أعلنت الحكومة خطة لنقل المكتب الإحصائي المركزي إلى مدينة هيرلِن الواقعة على بعد ٢٠٠ كيلومتر من لاهاي (المركز الإداري لهولندا)، لإنشاء وظائف حكومية في ذلك الجزء من البلد. وهذا تسبب في ثورة، لا في صفوف موظفي المكتب الإحصائي المركزي فحسب، وإنما في صفوف أصحاب المصلحة الآخرين والدوائر السياسية أيضاً. واستقال المدير العام. وبعد مضي بعض الوقت، تم التوصُّل إلى حل وسط يقضي بنقل نصف موظفي المكتب فقط، مع زيادة موارده زيادة كبيرة بأساليب متنوعة للتعويض عن أوجه عدم الكفاءة ولمعالجة أعمال إحصائية جديدة ولتهيئة فرص عمل جديدة. وبالإضافة إلى ذلك، وُضع هيكل تنظيمي جديد.

وأعاد الهيكل الجديد تجميع الإدارات الإحصائية في أربع مديريات، على النحو التالي:

الإحصاء الاقتصادي (١٢ إدارة)	التصنيف حسب الموضوع أساساً
الإحصاء الاجتماعي (٩ إدارات)	التصنيف حسب الموضوع أساساً
الأساليب والتطوير (٤ إدارات، من بينها إدارة الحاسوب المركزي)	التصنيف وظيفي
الخدمات المكتبية (٤ إدارات)	التصنيف وظيفي

وقُسِّمَت كافة الإدارات إلى شُعب وشعب فرعية، كان بها في غالب الأحيان مستويان إضافيان.

وفي الوقت نفسه، زيد عدد الموظفين زيادة كبيرة، من نحو ١ ٥٠٠ إلى ما يربو على ٢ ٠٠٠. وخلال السبعينات ومطلع الثمانينات من القرن العشرين، سُمح بزيادات إضافية في عدد الموظفين. ففي عام ١٩٨٢، بلغ عدد وظائف المكتب (المدرجة في الميزانية) نحو ٣ ٥٠٠ (وتجاوز العدد الفعلي ٣ ٠٠٠ موظف بقليل). ثم جاءت نقطة التحوُّل.

فاعتباراً من عام ١٩٨٢ وحتى عام ١٩٩٢، اضطر المكتب الإحصائي المركزي (مثل معظم الوكالات الحكومية الأخرى) إلى تخفيض ميزانيته وتقليل عدد موظفيه. وقللت الاقتطاعات في مطلع التسعينات عدد الموظفين إلى نحو ٢ ٥٠٠. وعموماً، نجح المكتب في الاحتفاظ بمعظم نواتجه الإحصائية سليمة دون نقص، وذلك بفضل الحوسبة الفعَّالة. وفي مطلع التسعينات من القرن العشرين، كانت لديه واحدة من أكبر الشبكات الحاسوبية وأكثرها تقدماً في البلد، متمثلة في نحو ٢ ٥٠٠ حاسوب شخصي في شبكات المنطقة المحلية، مع وجود وصلات عالية السرعة تربط بين فوربورغ وهيرلِن. وعلاوة على ذلك، استُحدثت برمجيات فعَّالة (من بينها برمجيات Blaise) لجمع البيانات ومراجعتها وتعميمها.

وعلى الرغم من تخفيضات الميزانية، ازداد الطلب على الإحصاءات، وهذا يعزى بدرجة كبيرة إلى الطلب من ''الجماعات الأوروبية''. وحوالي عام ١٩٩٢، وصلت الحالة إلى درجة لم يعد من الممكن فيها أن تُعَوَّض الكفاءة تأثير اقتطاعات الميزانية. وهذا خلق حالة من التوتر. ووجدت اللجنة المركزية للإحصاء، التي بتت في برنامج عمل المكتب، مشقة بالغة في تحديد الأولويات. وسادت حالة من الاستياء بين عديد من المستعملين المهمين (مثل الوزارات).

وفي هذه الحالة، جرَّبت إدارة المكتب ''ضربة وقائية'' وأطلقت ''العملية تمبو'' (TEMPO)، وهذه الحروف اللاتينية تقابلها الكلمات الآتية TIMELY (حُسْن التوقيت)؛ EFFICIENT (كفء)؛ MODERN (حديث)؛ PROFESSIONAL (مهني)؛ INDEPENDENT (مستقل).

وكانت البؤرة الرئيسية للعملية تمبو خارجية، بمعنى أن هناك تنسيقاً للمدخلات للتقليل إلى أدنى حد ممكن من عبء الاستجابة وتنسيقاً للمخرجات لتحقيق الحد الأقصى من رضاء المستعمِلين.

وقد بيَّن تحليل الحالة أن المشكلات تتألف مما يلي:

١ – مشكلات نشأت بفعل عوامل خارجية، من بينها: زيادة الطلب على الإحصاء؛ وتناقص الميزانية، وما ترتب على ذلك من حاجة إلى تحسين الكفاءة؛ والتصادم بين الاشتراطات الأوروبية والاشتراطات الوطنية؛ والضغط لأجل تقليل عبء الاستجابة؛ والحاجة إلى تحسين طريقة العرض والصورة الجماهيرية؛ والحاجة إلى زيادة حُسن التوقيت؛

٢ – مشكلات تسببت فيها عوامل داخلية، من بينها زيادة التقسيمات الداخلية والتخصصات أكثر من اللازم؛ وزيادة عدد الطبقات التراتبية أكثر من اللازم وسوء الاتصال الداخلي؛ وعدم وضوح المسؤوليات، وتعقُّد القواعد والإجراءات الداخلية؛ والثقافة المنكَبة بشدة على الذات؛ وضعف التقدير للذات؛ والمواقف البيروقراطية التي تتخذها الإدارة.

وحالما تم التعرُّف على هذه المشكلات، أجري تحوُّل كامل في الهيكل التنظيمي. وأصبحت الإدارة العليا للمكتب مؤلفة من المدير العام ومديرين اثنين للسياسة العامة (من بينهما النائب). وباتت هناك ثماني مديريات: أربع مديريات للإنتاج الإحصائي وأربع مديريات للدعم. وخُصصت أولى مديريات الدعم لتنسيق المدخلات وباتت مسؤولة عن أنشطة من قبيل سجل شركات الأعمال، وجمع البيانات من الأسر المعيشية، وتطوير تبادل البيانات الإلكتروني. وشُكِّلت المديرية الثانية لتنسيق النواتج، بما في ذلك استحداث قاعدة بيانات مركزية لأغراض التعميم العام، وتكامل المعلومات (بما فيها الحسابات القومية)، والمنشورات العامة والتسويق، وأنشطة العلاقات العامة. وأصبحت مديرية الدعم الثالثة مسؤولة عن الهيكل الأساسي الإحصائية (بما فيها خدمات المنهجية والحاسوب)، وأصبحت المديرية الرابعة مخصصة للخدمات المكتبية العامة. ووُضعت إدارة الموارد المالية والبشرية في مديرية لشؤون الموظفين تخضع بصورة مباشرة للمدير العام، الذي يساعده في ذلك طاقم مكتب صغير مسؤول عن العلاقات الدولية والمسائل القانونية ومسائل السياسة العامة، وعن توفير خدمات الأمانة للجنة المركزية للإحصاء.

وقد نُظِّمت المديريات الأربع المخصصة للإنتاج الإحصائي على أساس مزيج من المبادئ، أهمها على الإطلاق ترابط المواضيع والعلاقات مع ''شرائح السوق'' (من حيث مستعملي المعلومات ومقدمي المعلومات الأساسية). وهذه المديريات الأربع كانت مسؤولة عن المجالات التالية:

(أ) الزراعة، والتصنيع، والبيئة، والطاقة، والتكنولوجيا؛

(ب) التجارة، والنقل، والخدمات التجارية؛

(ج) القطاع العام ورفاه السكان؛

(د) الديمغرافيا، والعمل، والدخل، والاستهلاك.

ومن حيث الإدارة، تمتعت الشُعَب الإحصائية بالاستقلال إلى حد ما؛ وأداؤها رصده نظام إداري تعاقدي. وكان هناك داخل كل مديرية ما يتراوح بين ثماني إدارات وعشر إدارات إحصائية . وقام تنظيمها الداخلي على مسؤولية أفرقة الإنتاج عن العملية الإحصائية بكاملها.

وفي عام ١٩٩٩، أعلنت الحكومة عن خطط لإغلاق المكتب الكائن في هيرلِن، وللقيام مرة أخرى بتخفيض الميزانية وأعداد الموظفين تخفيضاً شديداً. وعقب ذلك، جاءت فترة عاصفة أخرى. ومرة أخرى، تم التوصل إلى حل وسط. إذ ظل مكتب هيرلِن مفتوحاً ولكن المكتب الإحصائي المركزي طولب بتنفيذ خطة لتخفيض عدد الموظفين مرة أخرى.

وهذا كان معناه عملية إعادة تنظيم جوهرية أخرى، وإن اتسمت بمنظور مختلف كل الاختلاف: فبينما تقررت العملية ''تمِو'' بفعل الحاجة إلى تعزيز توجُّه المكتب الإحصائي المركزي نحو العملاء والمجيبين، كان الدافع وراء عملية إعادة التنظيم الجديدة هو العمل على موالاة تخفيض التكاليف وزيادة الكفاءة. ومن ثم، تركَّزت الجهود هذه المرة على تبسيط العمليات وتوحيدها.

ولذلك، تغيَّر تنظيم العمليات الإحصائية من تنظيم حسب المواضيع إلى تنظيم يقوم على وجهة العمليات؛ وأدمِجَت وحدات الإنتاج ثم فُصِلت حسب المراحل التي قطعتها في العملية الإحصائية. وأدى التحرك نحو التكامل إلى تقليل عدد المديريات الإحصائية من أربع مديريات إلى مديريتين، إحداهما لإحصاءات شركات الأعمال، والأخرى للإحصاءات الاجتماعية والمكانية. وفي داخل كل من هاتين المديريتين أنشئت إدارات مستقلة، لجمع البيانات والمراجعة الإدارية من ناحية، وللمراجعة والتحليل الإحصائيين من ناحية أخرى. ونتيجة للفصل الجغرافي بين فوربورغ وهيرلِن، توجد في هذين المكانين إدارة واحدة من كل نوع.

وفي هذا التصميم، لم يعد لازماً وجود مديرية منفصلة للمدخلات؛ وعلى أية حال، ليس هناك ما يجمع بين مصادر البيانات الخارجية للأشخاص ومصادر البيانات الخارجية لشركات الأعمال. وعلى العكس من ذلك، جرى الإبقاء على مديرية النواتج (إحصاءات الاقتصاد الكلي والتعميم والمطبوعات)، بل وتعززت مسؤوليتها فيما يتعلق بالمطبوعات والتعميم: إذ أن كافة البيانات التي تنتجها الشُعَب الإحصائية تنشرها شُعبة النواتج، التي ضمت أيضاً دائرة المعلومات المركزية.

وقد أكملت التكنولوجيا والمرافق المتاحة للمديريات هيكل الشُعَب. ولضمان التعاون الوثيق بين التكنولوجيا والمنهجية والإنتاج، انتُدِب قسم كبير من موظفي المكتب المعنيين بتكنولوجيا المعلومات والمنهجية للعمل في المديريات الإحصائية.

وأُسند الإشراف على المديريات الأربع والإدارات العشرين إلى المجلس التنفيذي، المؤلف من المدير العام ونائبه، الذي كُلِّف بالسياسة الإحصائية والتجهيز الإحصائي. وهما يشكلان، مع مديري المديريات الأربع، لجنة الإدارة.

وهـذا الهيـكل الجديد ذو الوجهة العملياتية تعززه بشـدة أدوات تكنولوجيا المعلومات المتقدمة. والواقع أن لقواعد البيانات الكبيرة الفضل في وجود تحديد واضح لمختلف مراحل العملية الإحصائية، وذلك على النحو التالي:

- تعيَّنـت الحدود بـين إدارات جمع البيانات وإدارات تحليل البيانات بقاعدة بيانات تحتوي على بيانات مصادر متسـقة على الصعيد الجزئي؛ وهذه البيانات تمثل مدخلات للمراجعة والتحليل الإحصائيين؛
- تعيَّنت الحدود بين إدارات تحليل البيانات وإدارات النشر والتكامل بقاعدة بيانات تحتوي على بيانات إحصائية متسقة على الصعيد الجزئي والصعيد التجميعي؛ وهذه البيانات تمثل مدخلات لعمليتي التكامل والتبويب.

وأخيراً، ينبغي التأكيد على أن تكامل العمليات يمثل، بالإضافة إلى كونه سـبيلاً لزيادة الكفاءة، خطوة رئيسـية نحو الهدف المرتجى منذ وقت طويل المتمثل في عرض صورة متماسكة للمجتمع في شكل أرقام متسقة.

حاشية

مـن الصعـب أن نُقيِّم ضرورة التغييرات التنظيمية التي نفذها الجهاز الإحصائي الهولندي على مدى سـنوات أو أن نُقيِّـم في الواقع تكاليف هذه التغييرات وفوائدها. ومن الواضح أن أي إعادة تنظيم كبرى قد تولِّد أفكاراً جديدة وتحقق مكاسب في مجال الكفاءة وتفضي إلى تركيز أشد على الأهداف الاستراتيجية. إلاّ أن هذه العملية تؤدي أيضاً إلى استهلاك الطاقات وتمدد الاستمرارية. وهناك وكالات إحصائية كثيرة تبتكر وتزيد من كفاءتها وتعيد النظر في استراتيجياتها دون تغييرات تنظيمية كبرى.

إلاّ أن الهدف من عملية إعادة التنظيم الأخيرة في الجهاز الإحصائي الهولندي كان يتمثل أساسـاً في إعادة تشـكيل العملية الأوَّلية بحيث تتولد عنها مكاسـب جمَّة في مجال الكفـاءة، فضـلاً عن التكامل، مما يعني الاسـتغناء عن القنـوات الفرعية التي كانت موجودة لإجراء إحصاءات منفصلة. ويصعب علـى المرء أن يتصور كيف كان يمكن تحقيق ذلك دون تغيير تنظيمي كبير.

- المنظمـات ليسـت هيـاكل ميكانيكية يمكننا ببسـاطة إعادة تصميمهـا لنواجه بهـا مجموعات جديدة مـن الظروف؛ بل هـي كائنـات حيّة لا تؤدي في العـادة أداءً جيداً عندما يعاد تشكيلها وفقاً لترتيبات غير مألوفة بالمرة؛
- المنظمـات ليسـت غاية في حد ذاتها؛ والمقصود بها أن تُسَـهِّل وأن تستـوعب التقاليد، بل أن تستوعب الموهوبين أساساً [٦٠]؛
- قد تـؤدي التغيُّرات الحادثة بـلا موجب في صفوف موظفي الإدارة العليا إلى إثارة عداء الموظفين وخلق الشقاق؛
- بينما تمثل الكفاءة شـاغلاً هاماً، قـد لا يمكن على الدوام أن نتحاشـى بالكامل بعض التداخل في المسؤوليات، بل وبعض الإفراط، دون المخاطرة بتجاهل أمور هامة؛ ومن الواضح أنه لا بد من تقليل التداخل إلى حده الأدنى؛
- ينبغـي أن يكون المخطط التنظيمي بسـيطاً من نوع يسـهل على العاملين بالمؤسسـة وغير العاملين بها تفسـيره؛ وإذا بدا هـذا المخطط على الورق معقداً فمن المرجَّح أيضاً أن يكون معقداً في الواقع؛
- يسـتصوب الحدّ من عدد مسـتويات التـدرج الهرمي (يرى الكثيرون أن الحد الأقصى هو أربعة مسـتويات) لأن الرسائل الموجَّهـة تتشـوَّه في العـادة كلمـا انتقلت من مسـتوى إلى المسـتوى التالي؛ إلاّ أنـه من الضروري في الوقت نفسـه أن يظل مدى سيطرة المشرفين ضمن حدود قدرتهم على الإدارة (ربما كان العدد الأقصى الذي يمكن إدارة شـؤونه هو عشرة موظفـين فنيين، رغـم أن هذا العـدد يزداد كثـيراً في حالة موظفي الإنتاج).
- إذا بـات محتَّماً إعـادة التنظيم، فلتكن عملية إعـادة التنظيم قصيرة قدر الإمكان؛
- لنتأكد من الاستماع إلى آراء الموظفين كافة؛
- ينبغـي إيضاح دواعي أي عملية إعـادة تنظيم إيضاحاً تاماً، لأن النـاس يرفضـون العمل ضمـن نظـام لا يفهمونه فهماً تاماً.

٢٦٩ - بينمـا تنطبق هـذه الاعتبارات على معظـم المنظمات، هناك أيضاً نقاط ينبغي وضعها في الحسبان، لأنها تنطبق على الوكالات الإحصائية بوجه خاص، وهي:

- الكثـير مما تفعله المكاتب الإحصائية يتسـم بتقلبات شـديدة في تدفق العمل. وعلى سـبيل المثال، فإنه بالنسبة إلى المسوح السـنوية التي تغطي شركات الأعمال قد يرد معظم البيانات الأساسـية في الفصل الثاني من السنة وقد يحدث الجزء الأكبر من مراجعة البيانات في الفصل الثالث بينما قد يجري إرسـال الاسـتبيانات بالبريـد لأجل جولة المسـح المقبلـة في الفصل الرابع. ولتحقيق سلاسة تدفق العمل، قد يستحسن ربط هذا العمـل بمهام ذات طابع موسمـي آخر، من قبيل جمع البيانات القصـيرة الأجـل، وذلك لتشـكيل وحدة تنظيميـة وحيدة. وبطبيعة الحـال، هناك نهج جذري يتمثل في البحث عن حل شامل للوكالة بأسرها؛
- من المهم بالنسـبة إلى أنشـطة معينة، لا سيما الأنشطة المؤثرة علـى هوية المنظمة، أن تسـعى إلى تحقيـق التوحيد التام على صعيـد الوكالـة، وينبغي وضع هذه الأنشـطة تحت سـيطرة موحَّـدة في وحدة تنظيمية واحـدة. ووجود ما يثبت موافقة

الوكالة يمثل أمراً هاماً لأنه يعني الجودة ويشيع روح التكامل. ولذلك، ينبغي أن تتسم المنتجات (بما فيها الاستبيانات والمنتجات الإلكترونية على الإنترنت) بشكل موحَّد وطابع عام موحَّد؛ ويفضل أن يكون الإشراف على تصميمها مركزياً؛

- عندما تتناقص الميزانيات، تواجه المكاتب الإحصائية أحياناً مسألة ما إذا كانت قادرة أو غير قادرة مالياً على الاستعانة بجهات خارجية لكي تؤدي بعض الوظائف؛ وفي حالة القدرة المالية تتساءل عن نوعية الخدمات التي يمكن اشتراؤها من الخارج، على نحو يدل على التصرف بمسؤولية. والمهام المرشحة لتحقيقها بنجاح في حالة الاستعانة بجهات خارجية هي تقديم خدمات الطعام، وخدمات الحراسة والأمن، وقد تشمل أيضاً في أحيان كثيرة خدمات الطباعة وفي بعض الأحيان أنشطة التعميم. وغالباً ما يتيسر شراء بعض أنواع عامة من التدريب (المهارات الحاسوبية مثلاً) فضلاً عن بعض أنواع التدريب الأكثر تخصصاً (التدريب على الإدارة مثلاً). والأمر الذي يدعو إلى الجدال أكثر من ذلك بكثير هو الاستعانة بجهات خارجية لإجراء الاستخبار؛ فبصرف النظر عن قضايا الجودة المتعيَّن بحثها في هذا الصدد لا يكاد يبدو أن هناك وكالات تجارية متخصصة في الاستخبار تقدر على المنافسة، من حيث السعر، مع موظفي الوكالة الذين يقومون بالعمل الميداني. وأخيراً، هناك مسألة مثيرة للخلاف الشديد تتعلق بالمدى الذي ينبغي أن تذهب إليه الوكالة لشراء خدمات حاسوبية معينة أو إنتاج هذه الخدمات ذاتياً [٦١].

دال – آليات التنسيق وثقافة المنظمة

٢٧٠ – لا بد في كافة المنظمات من وجود درجة كافية من التنسيق (ليس مجرد تنسيق إحصائي بالمعنى الضيق، المبيَّن في الفصل الثاني). وبينما يمكن تحقيق التنسيق في المكاتب الإحصائية الصغيرة عن طريق التعديلات المتبادلة ويمكن تحقيقه في المكاتب الكبيرة بالإشراف المباشر، يلزم أيضاً القيام على صعيد الوكالة بتوحيد العمليات والنواتج والمهارات توحيداً قياسياً.

٢٧١ – بل إن الأهم من ذلك، وإن يكن صعباً، هو خلق ثقافة قوية للمنظمة تتمثل في معتقدات وقيم وقواعد مشتركة. ومما قد يساعد على تحقيق هذا وجود نظام قوي للاتصال الداخلي، يتمثل في آليات من قبيل الرسائل الإخبارية والشبكة الداخلية والاجتماعات الدورية التي يعقدها كبير الإحصائيين مع كبار المديرين وأواسطهم، بل قد يتمثل أيضاً في تناوب منتخبات من كافة الموظفين. وهناك أسلوب قد يبدو قليل الشأن،وإن كان فعَّالاً للغاية من حيث المبدأ، يُتَبع في خلق الثقافة المؤسسية، هو زيارة كبار المديرين لمكان العمل بانتظام.

٢٧٢ – ربما كان وجود شبكة لجان تؤدي مهامها على نحو طيب أهم آلية على الإطلاق وأكثرها فعالية ضمن الآليات الأكثر رسمية المستخدمة للتنسيق وتعزيز الثقافة المؤسسية. والفروع التالية تستعرض دور اللجان التي من هذا القبيل وأساليب عملها. ولا بد من التمييز هنا بين اللجان وكل من قوات العمل وأفرقة المشاريع. إذ أن تلك القوات والأفرقة تستخدم لمعالجة مشكلات معيَّنة محدودة. أما اللجان، فإن لها في العادة طابعاً أكثر ديمومة وتُستخدَم في معالجة المسائل الطويلة الأجل أو ذات الطابع التكراري.

٢٧٣ – يحدد دليل ١٩٨٠ الأمور التالية باعتبارها مبرراً كافياً لإنشاء لجنة:

- تحسين الاتصالات في شتى أنحاء الوكالة وزيادة الشعور بالاشتراك في المبادرات الجماعية [٦٢]؛
- حشد التأييد، على صعيد الوكالة كلها، للمهام الجديدة ذات الأولوية العليا؛
- ضمان الإسهامات المتعددة التخصصات في أي مشروع جديد مركَّب؛
- الحفاظ على التوازن بين مختلف الاهتمامات والمناظير عند الأخذ بأساليب أو معايير أو مفاهيم جديدة.

٢٧٤ – فيما يختص بموضوع تشكيل لجنة لازمة لإدارة الوكالة الإحصائية إدارة فعَّالة، جاء في الفرع دال من الفصل الأول من دليل ١٩٨٠ ما يلي:

”الواقع أن أحد التحديات المستمرة التي تواجه الإدارة العليا في الوكالة الإحصائية، بصرف النظر عن نمطها أو تنظيمها، يتمثل في الحفاظ على البعد الأفقي حيّاً ومرئياً وفعَّالاً أو ينبغي أن يتمثل في ذلك [٦٣]“.

٢٧٥ – ويمكن أن نفترض، بضمير مستريح، أن الوكالة الكبيرة الحجم (أي التي يزيد عدد مُستخدِميها عن ٥٠٠ شخص) سيكون هيكلها التنظيمي شاملاً لكل من الوحدات المواضيعية والوحدات الوظيفية. ولذلك، سوف تكون هناك نقاط توتر داخلي يلزمها شكل من الوساطة. ومثال ذلك وكالة بها إدارة مكلفة بإحصاءات الصناعة وأخرى مكلفة بإحصاءات الصحة ولديهما الأموال اللازمة لدفع تكاليف التجهيز الحاسوبي لأحدث بياناتهما. وفي كل شهر، ينشأ صراع بين الإدارتين حول تحديد أحقهما بالأولوية، كما ينشأ خطر يتمثل في تخلُّف هذه الإدارة أو تلك عن الموعد المحدد للإعلان. ونظراً لأن قيادتي الإدارتين لا تلتقيان إلاّ على أعلى مستوى، يلزم ابتكار نظام يقلِّل من التوتُّر ويتنبأ بالأحداث ويوحِّد طريقة حل ما قد ينشأ من صراعات في المستقبل عن الحالة التي من هذا النوع. ويشير دليل ١٩٨٠ إلى ضرورة وجود آليات أفقية لفض الصراع وتعزيز التكامل في أية منظمة ذات وحدات منفصلة. وهذه الآليات تُعرَف باسم اللجان الأفقية. ولدى بعض الوكالات الإحصائية شبكة معقَّدة مكونة من لجان بعضها دائم

وبعضها مخصص لغرض معيَّن، وقد أنشئت كلها لتعزيز هدف ذي أولوية كبرى وتقليل التوترات الحتمية لكي تظل عند حدودها الدنيا.

٢٧٦- يتوقف تأثير اللجنة الأفقية على مدى رغبة الوكالة الإحصائية في الحفاظ على تدفق معلوماتها التراتبي المقرر، أو رغبتها في إدخال مصدر ثانٍ للمشورة والمسائل المعلوماتية المتخصصة التي تهم الوكالة بأسرها وليس مجرد وحدة تنظيمية وحيدة. وفي الحالة الأخيرة، قد تصبح اللجان بدرجة من القوة تعادل قوة الوحدات الثابتة المبيَّنة في مخطط الوكالة التنظيمي.

٢٧٧- هناك أساساً نوعان من اللجان الداخلية [٦٤]، هما اللجان التي تُعنى بالقضايا الإدارية واللجان التي تُعنى بالقضايا الفنية. وتوجد مشكلات إحصائية معيَّنة بصرف النظر عن مدى حُسن نيّة المشتركين وسلامة الاتفاقات التي توصلوا إليها وجودة الإحصاءات الأساسية. فعلى سبيل المثال تنشأ حتماً، في البلدان التي بها تقديرات للحسابات القومية الفصلية، قضايا متولدة عن طبيعة الإحصاءات الأساسية وعما ينجم عنها من عدم اتساق عند إعداد الحسابات للمرة الأولى. وحيثما وُجِد سجل مركزي لشركات الأعمال مُصنَّف حسب نشاطها الاقتصادي تعيَّن اشتراك الخبراء المواضيعيين في مناقشات على صعيد الوكالة لضمان عدم تسبب مختلف المسوح في تداخل المجتمعات الإحصائية.

٢٧٨- القضايا الإدارية - التي من قبيل توظيف الفنيين، وتوفير التدريب العام لكافة فئات الموظفين، ومعايير التعميم المستعملة عند إسهام شتى أجزاء المنظمة في منشور واحد - تقتضي كلها نقاشاً صريحاً واستعراضاً للبروتوكولات الداخلية. وهذه مسائل مؤثرة في كل من المنظمات الكبيرة والمنظمات الصغيرة، ولكن الطابع الرسمي للجان وحجمها يقلان كثيراً في المنظمات الصغيرة [٦٥].

٢٧٩- هناك لجنة هامة، ضرورية للغاية في حالة انضمام موظفي الوكالة الإحصائية إلى تنظيم نقابي، تُعنى بالعلاقات بين العاملين والإدارة. وفي حالات عديدة، يحتاج كبير الإحصائيين إلى قناة مباشرة للاتصال بالموظفين، مثلما يحتاج الموظفون إلى إمكانية الوصول المباشر إلى المدير التنفيذي للوكالة. وطبيعة جدول أعمال اللجنة التي من هذا القبيل تتوقف جزئياً على تحديد العناصر التي تُعالَج باعتبارها من اختصاص الحكومة بأسرها وتحديد العناصر التي يُترك علاجها لكل رئيس وكالة على حدة.

٢٨٠- تتناول الملاحظات التالية الشواغل التي تتطلب اهتماماً منتظماً. فالقضايا الناشئة عن زيادة مؤقتة في الاهتمام تبرر إنشاء فرقة عمل لا إنشاء لجنة، وهي قضايا لا تعتبَر ذات أهمية حاسمة بالنسبة إلى تنظيم الوكالة. أما العناصر اللازمة لنجاح أي فرقة عمل في مهمتها، فإنها تقريباً نفس العناصر اللازمة لأداء اللجنة الدائمة لمهامها.

٢٨١- في كل الأحيان، لا تكون للجان ميزانيات. وقوتها وليدة الاحترام الذي تمنحه إياها بقية عناصر المنظمة والممارسة الراسخة المتمثلة في حل القضايا الشاملة للكيان التنظيمي بواسطة اللجان. ورغم ذلك، فإن الحد الأدنى من متطلبات اللجان هو وجود رئيس، وأمين، وجدول أعمال، وقواعد بشأن العضوية. وينبغي أن يكون الرئيس قائداً مقتدراً نزيهاً تحظى أحكامه بالاحترام، رغم أن ما يقوله لا يعتبر مرسوماً رسمياً. وغرض اللجان هو إسداء المشورة إلى كبير الإحصائيين. وبينما يملك كبير الإحصائيين سلطة تخوله تجاهل مشورة اللجان، يصل صوت اللجان في الواقع إلى الأسماع، وإن كان من المحتمل أن يصل بعد تعديلات طفيفة.

٢٨٢- ينبغي تسجيل توصيات اللجان. وهذه التوصيات يجب أن تكون متاحة لسائر الموظفين كي يطَّلعوا عليها مشفوعة ببيان موجز لدواعيها. وفيما يختص بالمكاتب الكبيرة التي يوجد فيها نظام اتصالات داخلي شامل، ينبغي وضع كل جداول أعمال هذه اللجان ومداولاتها والمحاضر الشاملة لقراراتها على الشبكة الداخلية للوكالة. وكقاعدة تنظيمية، فإنه بينما لا يجري التوصل إلى توصيات اللجان بتوافق الآراء ينبغي أن يكون الموظفون على علم بقراراتها دائماً.

٢٨٣- عضوية هذه اللجان تتيح الفرصة للإسهام في السياسات العامة للوكالات عموماً. وهذه العضوية تكون أيضاً بمثابة مجال لتدريب من سيكونون مديرين كباراً في المستقبل، بمعنى أنها تمنح الأعضاء منظوراً أعم من المنظور الذي يمكن أن يكتسبوه من وظائفهم المعتادة، وهي تمنحهم الوعي بطائفة كبيرة من الاعتبارات الهامة بالنسبة إلى الوكالات. ولا بد ألاّ تنمو اللجان لتصبح أكبر من اللازم، وإلاّ أصبحت متعثرة عاجزة عن الوصول إلى نتائج نهائية بشأن القضايا التي تناقشها. وبصفة عامة، فإن جلسات اللجان التي تستغرق أكثر من ساعتين تمثل عبئاً ثقيلاً فيما يختص بوقت أعضائها. وعملاً على بلوغ الحد الأقصى من المنافع التدريبية التي توفرها تلك اللجان لأعضائها، ينبغي الأخذ بنظام ينطوي على تناوب العضوية. ومن الممكن في هذا الصدد تعيين الأعضاء في إحدى اللجان لفترة إلزامية قوامها سنتين ويمكن مدها سنة واحدة، وبعدئذ يتركون العضوية لغيرهم. ومن المحتم إعطاء اللجان مكانة غير رسمية بحكم نفوذها المتصوَّر أو منزلتها المتصوَّرة. وتعيين الأعضاء يعني الاعتراف بعلو المكانة ويضمن للمديرين الواعدين الانضمام إلى اللجان التي تتناول المسائل البالغة الأهمية.

استنتاجات

ليس هناك من الناحية التنظيمية نموذج ''مثالي''. والواقع أن غالبية المكاتب الإحصائية تُنَظَّم وفقاً للموضوع أو للوظيفة، ولكنها في العادة تُنَظَّم وفقاً لمزيج منهما. وفضلاً عن ذلك، يمكن تنظيم المكاتب الإحصائية بطريقتين أخريين: إما على أساس نواتج البيانات حسب مصدر البيانات، وإما على أساس نواتج البيانات حسب فئات المستعملين.

وقبل الشروع في أية عملية إعادة تنظيم كبرى، يستصوب التزام الحذر. وهناك اعتبارات عامة ينبغي مراعاتها، من بينها:

- عدم إجراء تغييرات لاستيعاب كل فكرة جديدة قيِّمة؛ إذ أن هذا يخلق الارتباك والبلبلة؛
- المنظمات ليست غاية في حد ذاتها، ومقصود بها التيسير وأن تستوعب التقاليد؛ والأهم من ذلك كله أن تستوعب الموهوبين؛
- وبينما تمثل الكفاءة شاغلاً هاماً، لا يمكن على الدوام، دون أن نخاطر بتجاهل مسائل هامة، أن نتحاشى تماماً تداخل المسؤوليات بدرجة ما، بل ووجود الإفراط بدرجة ما. ومن الواضح أنه لا بد من إبقاء التداخل عند حده الأدنى.

الحواشي

٥٩ ثمة منزلة مختلفة تماماً، تخترق المبادئ المذكورة أدناه، ألا وهي المنزلة التي تقع بين الهياكل التنظيمية الهرمية التدرج والتنظيمات الشبكية.

٦٠ انظر: 1980 *Handbook*, p. 7 حيث جاء فيه: ''جدير بالذكر ... أن الهياكل التنظيمية ليست سوى أغلفة خارجية ... وفي نهاية المطاف، فإن العامل الحاسم حقاً في حياة المؤسسة وفي نموها هو ... قدر وصلاحية من تضمهم من بشر''.

٦١ يعد الجهاز الإحصائي السويدي مثالاً على النجاح في الاستعانة بجهات خارجية لتوفير الصيانة الروتينية للشبكة الحاسوبية. انظر الفصل الثامن، للاطلاع على بحث أوفى لمسألة الاستعانة بجهات خارجية للحصول على خدمات تكنولوجيا المعلومات.

٦٢ انظر: 1980 *Handbook*, p. 11.

٦٣ انظر: 1980 *Handbook*, p. 10.

٦٤ يوضِّح الفصل الثاني أعلاه معنى اللجان الخارجية أو الاستشارية.

٦٥ في حالة الجهاز الإحصائي السويسري، وهو جهاز متوسط الحجم، توجد لجان دائمة تغطي مواضيع من قبيل الرقم القياسي لأسعار الاستهلاك كما توجد لجان مخصصة شُكِّلَت لمعالجة المشكلات الفريدة عند نشوئها.

سادساً – إدارة شؤون الموظفين

٢٨٤- ليس لدى الوكالة الإحصائية شيء بأهمية موظفيها، لأن الفارق بين هيئة الموظفين المتمتعة بحسن التنظيم وعلو الهمة والاقتدار الفني وهيئة الموظفين التي لا تتمتع إلاّ بأقل القليل من هذه الخصائص هو في حقيقته الفارق بين المكتب الجيد المتمتع بالمصداقية والمكتب الذي يعد من مكاتب الدرجة الثانية. والإنفاق على الموظفين يمثل الجزء الأكبر من ميزانية الوكالة الإحصائية. وعندما تؤخذ عينة من المكاتب تمثل طائفة كبيرة تختلف من حيث الحجم ومراحل التطور، نجد أن المرتبات تمثل نحو ٧٠ في المائة أو أكثر من الميزانية الإجمالية. وبالإضافة إلى ذلك، جرت العادة على أن يخصص رؤساء الوكالة لمشاكل الموظفين قدراً من وقتهم يفوق ما يخصصونه لأية مسألة أخرى.

٢٨٥ – لقد أُدخِلت في البيروقراطيات بوجه عام، وفي الوكالات الإحصائية بوجه خاص، تحسينات على أسلوب ''إدارة البشر''. وجرى الاعتراف في المناقشات التي شهدتها المحافل الدولية بأن إدارة الموارد البشرية كانت تؤخذ على أنها شيء مسَلَّم به في العهود السابقة، ولكن ينظر إليها الآن باعتبارها أمراً شديد الأهمية. كما تناولت تلك المناقشات مختلف مراحل التدريب والحاجة إلى استبقاء الموظفين وتنمية قدراتهم، فضلاً عن الاعتبارات التي تحدِّد طريقة إعداد موظفي الوكالة المتخصصين.

المربع ١٠ – الموظفون ومهاراتهم

يورد الفصل الثامن من دليل ١٩٨٠ [أ] الملاحظات التالية بشأن مهارات الموظفين وتدريبهم:

- إن أحد العوامل الحاسمة في القدرة الداخلية للوكالة الإحصائية هو مدى كفاءة موظفيها. ولا يمكن أن تؤدي الوكالة عملها بصورة جيدة إلاّ إذا كان هناك أناس ملائمون يديرون عجلة العمل فيها. وقد تساهم الترتيبات التنظيمية في تمكين الأشخاص الملائمين من بذل قصارى جهودهم؛ ولكن من الضروري للغاية إيلاء أقصى درجة من الاهتمام، عند تنظيم الوكالة الإحصائية وإدارتها، إلى تكوين مجموعة الموظفين المناسبة؛
- لاكتساب نوعية المهارات اللازمة، لا بد أن تكون لدى الوكالة الإحصائية سياسة جيدة التخطيط وبرنامج فعّال للتوظيف والتطوير الوظيفي والتعليم والتدريب؛
- بالإضافة إلى وحدة شؤون الموظفين، ينبغي أن تشارك وحدات الفرع الإداري الأخرى في تنفيذ سياسة شؤون الموظفين. والاستحواذ على الحيِّز المكتبي المناسب والمعدات المناسبة وصيانتهما لا تسهمان في تحقيق الكفاءة فحسب بل تسهمان أيضاً في رفاه الموظفين وارتياحهم. وفضلاً عن ذلك، يؤدي وجود مكان العمل المناسب، الذي ييسر الاتصال بين العاملين في المجالات المترابطة، إلى تحقيق التكامل الإحصائي، لأنه من الناحية الواقعية يتوقف ''نجاح تكامل النواتج النهائية الإحصائية على 'تكامل الإحصائيين' ''؛
- ينبغي إلزام كل موظف، بعد فترة يحصل فيها على الحد الأدنى من الخبرة، بحضور دورة توجيهية تُقدَّم فيها شروح إضافية؛
- ينبغي أن يحاضِر مسؤولو الوحدة المعنية بشؤون الموظفين في الدورة التمهيدية المعدة للموظفين ذوي الرتب الأدنى [ينبغي للإدارة أن تُدَرِّس للموظفين الفنيين]؛ ومن الأهمية بمكان إقامة صلات شخصية طيبة بين العاملين في هذه الوحدة والموظفين الجدد؛
- لا يتطلب التعليم والتدريب الحادثان في أثناء الخدمة، المبينان أعلاه، مجرد التدريس بل يتطلبان أيضاً جهوداً إدارية شاملة إلى أقصى حد. ولذلك، ينبغي إنشاء آلية دائمة تتمثل في مدرسة للتدريب في أثناء الخدمة. وفي الوكالة الصغيرة أو الوكالة المتوسطة، قد يُختار من بين أفضل موظفيها الفنيين المؤهلين ناظر للمدرسة غير متفرغ. أما الوكالات الكبيرة، فقد يلزمها ناظر متفرغ. وهذه الآلية ضرورية لضمان سلامة تصميم الدورات وانتداب المعلمين واختيار الدارسين، وما إلى ذلك.

[أ] *Handbook of Statistical Organization: A Study in the Organization of National Statistical Services and Related Management Issues*, Studies in Methods Series F, No. 28 (United Nations publication, Sales No. E.79.XVII.17).

ألف – تكوين هيئة الموظفين

٢٨٦ – حدثت زيادة كبيرة في نسبة الموظفين الفنيين والتقنيين المئوية ضمن مجموع هيئة الموظفين، حتى في الحالات التي انخفضت فيها الأعداد الفعلية و لم تعد فيها الموارد النسبية الممنوحة مواكبة للتغيُّرات الحادثة بقطاعات أخرى من الخدمة المدنية. وفي بعض الوكالات الإحصائية (على الأقل في الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي)، يمثل الموظفون الفنيون نصف عدد الموظفين الإجمالي. وقد باتت المسوح الإحصائية أكثر تعقيداً، على الأقل من حيث التخطيط؛ كما زادت التوقُّعات العامة بشأن جودة التقديرات الصادرة عن الوكالات الإحصائية. وأسهمت في هذه الاتجاهات بالقطع الثورة الحاسوبية وثورة الاتصالات وما أسفرتا عنه من مكاسب في مجال إنتاجية العمل. وإحدى النتائج العديدة لهذه التغييرات هي تأثيرها على سياسات الموارد البشرية التي تعتمدها الوكالات الإحصائية أو التي تفرض عليها. ويبدو أن هذه السياسات، التي كانت لا تزال في مرحلة الاستحداث قبل ٢٠ سنة مضت، قد تطوَّرت إلى حد الكمال في وكالات عديدة، ولذلك ينبغي طرحها لكي تدرسها الوكالات الإحصائية التي ما زالت تمر بمرحلة التغيير الهيكلي.

٢٨٧ – هيئة موظفي الوكالة الإحصائية لا تتألف من الإحصائيين وحدهم. إلاّ أنه في حالة كبير الإحصائيين يكون اختيار شخص متمتع بقدرات عظيمة في مجال الإحصاء هو الأسلوب الشائع، وإن لم يكن القاعدة في كل الأحوال. وبصرف النظر عن المزايا الأخرى التي يتمتع بها الشخص المعيَّن في ذلك المنصب، يبدو أن الاقتدار الظاهر في مجال الإحصاء يجلب في العادة ثقة الجمهور.

٢٨٨ – نظراً لنطاق المواضيع الذي تغطيه الوكالة الإحصائية الحديثة، يغلب على الموظفين امتلاكهم لمجموعة متنوعة من المهارات ومن الخلفيات الأكاديمية. بل إن الوكالات التي لا تنفِّذ إلاّ مشاريع إحصائية متسمة بدرجة متواضعة من التعقيد والتحديد تجد أنها بحاجة إلى طائفة كبيرة من المهارات. وتستلزم العمليات الإحصائية مزيجاً من أصحاب المواهب، من بينهم الاقتصاديون، والمختصون بعلم الاجتماع، والمختصون بعلم السكان، والمختصون بالاقتصاد القياسي، وبناة النماذج، والمختصون بالجغرافيا، والمختصون بعلم الإنسان، والمختصون بعلم الجريمة، والمهندسون، وخبراء الحاسوب.

٢٨٩ – بعض هذه المهارات غير لازم للعمليات الإحصائية اليومية [٦٦]، ولكن هذه المهارات تصبح ضرورية للغاية عند التخطيط لعمليات جديدة وبدء هذه العمليات. وهناك بطبيعة الحال قدر معيَّن من التعلُّم ونقل التكنولوجيا يجعل موظفي الوكالات الإحصائية من أصحاب المواهب المتعددة، ولكن المكاتب المتوسطة والكبيرة ستجد في نهاية الأمر أن هناك حدوداً لما يمكن استعارته من البلدان الأخرى والمؤسسات الأخرى ولذلك ستختار في نهاية الأمر تعزيز قدراتها الذاتية.

٢٩٠ – من المهم تكوين هيئة موظفين متعددة المواهب تضم طائفة كبيرة من المهارات الأكاديمية والخبرات العملية. وسنورد أدناه العوامل التي تملي توازن المهارات اللازم توافره لدى الموظفين في أية وكالة إحصائية فعَّالة. ومثلما يحدث في حالات أخرى عديدة، يثور السؤال بشأن ما إذا كانت هناك قدرات معيَّنة تُستخدَم بكثرة تستوجب إتاحتها للوكالة بصورة دائمة، أو ما إذا كان كافياً، على ضوء الاستعمال المتوقع، توفير تلك الإمكانيات عندما تدعو الحاجة إلى استعمالها. وهذا ينطبق على الموارد البشرية بقدر انطباقه على المعدات. وعلى سبيل المثال، فإنه عند تطويع تصنيف دولي لكي يلائم الأغراض الوطنية سيكون من المحتَّم نمو الطلب على المعارف الشديدة التخصص المتصلة بمجالات من قبيل المواد الكيميائية، والإلكترونيات، والمواد الصيدلانية، واستخدام الحاسوب، والصناعة السمعية البصرية، والخدمات المالية. وبالمثل، تستلزم إحصاءات التجارة الدولية معرفة سلعية متخصصة ومعرفة بعمليات إدارة الجمارك الوطنية. وهذان مثالان على الاحتياجات التي تلزم غالباً عند الأخذ بأساليب جديدة أو وضع تصنيفات جديدة. وفي مثل هذه الحالات، قد تختار الوكالة الاستعانة بأحد الاختصاصيين، بعقد استشارة أو بصورة أخرى من صور الارتباط غير الدائم.

٢٩١ – كلما ازدادت عمومية القدرات المرتجاة تيسرت إدارتها وصيانتها. وفضلاً عن ذلك، تتسم القدرات العامة بتنوع الاستعمالات، الأمر الذي يعتبر جذّاباً للوكالات، لا سيما الوكالات الصغيرة والوكالات التي لم تحدِّد لنفسها بعد جدول أعمال متوسط الأجل. والتدريب العام يمكن تقديمه بصورة رسمية؛ وهو يهيئ الأساس اللازم لخلق ثقافة مشتركة وأداء قابل للتنبؤ به؛ ويمكن بيسر شديد استكماله بتدريب متخصص مع تنقل الموظفين من وظيفة إلى أخرى.

٢٩٢ – يمكن في معظم الأحيان تقسيم الموظفين الفنيين إلى فئتين، هما:

- الموظفون العامون القادرون على الأداء في مستويي التعقيد الأدنى والتعقيد الأوسط في مجالات استعمال الحاسوب، والتصميم والتحليل الإحصائيين، والمحاسبة القومية ومحاسبة القطاع العام ومحاسبة المؤسسات، والتحليل الاقتصادي أو الاجتماعي أو السكاني؛
- الموظفون المتخصصون القادرون على الأداء في مستوى أرفع كثيراً في مجالات من قبيل تحليل عدم الاستجابة أو في ميدان من قبيل تحليل إحصاءات المعلومات الجغرافية أو إحصاءات الجريمة أو الإحصاءات الصحية.

٢٩٣ – في حالة بعض المشاريع الكبرى، يمكن زيادة هذه التركيبة من الموظفين بالاستعانة العارضة بالخدمات التي يقدمها الاستشاريون، الوطنيون أو الدوليون، ذوو التخصص أو الاهتمام الشديد بمسائل السياسة العامة والإدراك الجماهيري.

٢٩٤ - متى تقرر حجم هيئة الموظفين الدائمين وتكوينها وعدد وتكوين هيئة الموظفين بعقود قصيرة الأجل، يقيِّم كبير الإحصائيين العرض والطلب ويحاول عن طريق سياسات التوظيف تصحيح أية اختلالات [٦٧].

باء - سياسة للموارد البشرية

٢٩٥ - بصرف النظر عن تكوين القوة العاملة بالوكالة الإحصائية، تمثل هذه القوة العاملة أثمن مورد من موارد الوكالة ومن ثم ينبغي الحرص عليها بشدة. وتدير الوكالة الإحصائية الفعَّالة شؤون موظفيها عادةً بالاستعانة بمجموعة واضحة من السياسات العامة. وأهم عناصر السياسة العامة لشؤون الموظفين (أي الموارد البشرية) تشمل ما يلي:

- القدرة على التيقن من الاحتياجات من الموظفين؛
- معايير التوظيف وأساليبه الفنية؛
- توزيع الموظفين؛
- التدريب التمهيدي؛
- مراقبة الإنصاف في التوظيف وفي الترقي الوظيفي؛
- التدريب الوسيط؛
- التطوير الوظيفي والتناوب على الوظائف؛
- التدريب على أداء وظائف الإدارة؛
- تحفيز الموظفين واستبقاءهم.

٢٩٦ - هذه العناصر أوردناها تقريباً بترتيب ظهورها الطبيعي. ومما لا شك فيه أنه يمكن إضافة عوامل أخرى، إلاّ أن هذه العوامل كافية لدعم سياسة ذات أهداف مشتركة. وفيما يلي مثال على مجموعة أهداف مترابطة يُقصد بالعوامل المبيَّنة أعلاه أن تساعد على بلوغها:

- زيادة نسَب الموظفين الفنيين، بالتوسع في أعداد من يعينون سنوياً من الموظفين الشبان المؤهلين فنياً؛
- ضمان إسناد الوظائف المناسبة للأشخاص المؤهلين متى وظِّفوا، وضمان معاملة الكافة معاملة منصفة؛
- استنباط مزيج مناسب من الروادع والحوافز، لكي يبدو واضحاً في أعين الموظفين؛
- تقديم التدريب الكافي للموظفين في المنعطفات الرئيسية من حياتهم الوظيفية، وذلك سعياً إلى بلوغ الحد الأقصى من تنوع المواهب والحد الأقصى من التحفيز؛
- ضمان شغل الوظائف الأساسية وتوافر الخليفة المحتمل ليكون جاهزاً للحلول محل شاغل الوظيفة متى دعت الضرورة إلى ذلك.

٢٩٧ - تيسيراً لمناقشة السُبل التي بفضلها يمكن تنفيذ هذه السياسات العامة، ينبغي بحث أحوال أربع مؤسسات داخلية هي:

- مكتب الموارد البشرية؛
- لجنة شؤون الموظفين؛
- مرفق التدريب في أثناء الخدمة؛
- آلية التقييم.

٢٩٨ - يقوم مكتب الموارد البشرية ولجنة شؤون الموظفين بتقييم الاحتياجات وتوظيف الموظفين وتوزيعهم، ووضع سياسات الاستبقاء، وضمان المعاملة المنصفة. ويشرف مرفق التدريب في أثناء الخدمة، كما يوحي اسمه، على التدريب. وأخيراً، فإن آلية التقييم تتناول المسائل المتصلة بكفاية هذه الآليات.

٢٩٩ - يقتَرح دليل ١٩٨٠ أن تقوم الوكالة الإحصائية عند بلوغها حجماً معيّناً بالاستثمار في مكتب للموارد البشرية الفنية. إلاّ أن التجربة تبيِّن أنه بينما يكون مثل هذا المكتب ضروري جداً للعناية بإدارة كل سياسات الموارد البشرية أو معظمها وللعناية بإسداء المشورة بشأن وضع مثل هذه السياسات وإعداد مثل هذه الوسائل نادراً ما يقوم (المكتب) بدور حاسم في أي من الاكتشاف أو التقييم أو الإقناع، وهذه كلها أمور تساعد على ضمان إقبال الموهوبين على العمل بالوكالة الإحصائية، وضمان تجدُّد رصيد الوكالة البشري كلما استلزم الأمر، وضمان وجود حوافز لاستبقاء أفضل الموظفين. وهذا الاستنتاج قد يبدو انتقادياً، إلاّ أنه ليس سوى اعتراف بحقيقة بسيطة مفادها أن المكتب الفني المعني بالموارد البشرية سينفذ أساساً ما يُنفذ في معظم البلدان من قوانين للخدمة العامة تنظم شروط التوظيف والاستخدام في القطاع العام.

٣٠٠ - كما بيَّنت الأحوال في بلدان عديدة أن أنجح صيغة لإدارة شؤون الموظفين هي الصيغة التي تسمح للموظفين المواضيعيين بالانخراط على نحو حميم في عمليات شؤون الموظفين، التي من قبيل التوظيف والتدريب والاستبقاء. ورؤساء وحدات شؤون الموظفين هم المستشارون المؤهلون أفضل من غيرهم لإقرار النُهُج والسياسات المقتَرَحة بشأن الموظفين. وهم أيضاً أفضل من ينفذون السياسات العامة متى تم اختيارها ومتى تحددت السياسات المطلوب تحديدها.

جيم - التوظيف

٣٠١ - في معظم الأحيان، تقوم وزارات مثل وزارات التخطيط والخزانة والصناعة والعمل والزراعة والنقل، ووكالات، مثل المصارف المركزية ولجان أسواق الأوراق المالية ومكاتب مراقبي الحسابات بتوظيف أشخاص مختارين من نفس المُجمّع الذي تختار منه الوكالة الإحصائية موظفيها. ففي معظم البلدان تكون المرتبات الأوَّلية في الوكالة الإحصائية والمرتبات التالية لها منخفضة بالنسبة إلى المرتبات التي تدفعها المصارف المركزية. وفضلاً عن ذلك، فإن هذه الصورة من

صور عدم المساواة نشهدها ببعض البلدان النامية فيما بين المرتبات التي تدفعها الـوكالات الإحصائية والمرتبات التي تدفعهـا الهيئات الوزارية الأخـرى. ولهذا السـبب، ينبغي للوكالـة الإحصائيـة أن تضع خطة للتوظيف، تشمل عناصر جذَّابة من قبيل:

- الإيحاء بأن العمل الفني سيكون مجزياً بدرجة أكبر في بيئة غير سياسية من قبيل البيئة السائدة في الوكالة الإحصائية؛
- مخاطبـة غريـزة المنافسـة لدى الموظفـين حديثـاً، وذلك إذا وعدناهـم بأن نراعـي في ترقيتهم مسـتقبلاً عامـل الكفاءة مفضلـين إياهـا على الجوانـب الالتزامية الـتي تنطوي عليها قواعد الأقدمية؛
- منـح الموظفين حديثاً تدريباً مكثَّفـاً من النوع الرائج العملي الطابـع، وذلك بصورة مباشـرة أو بالاتفاق مع مؤسسـات تعليمية؛
- السـعي لإيفاد الشـبان للتدريـب بالخارج حالمـا يتبيَّن أنهم جاهزون لذلك.

٣٠٢- هـذا كله مرهـون بضرورة امتنـاع الوكالة الإحصائية عن توظيف متوسـطي المهارات، ناهيك عن تعمُّد تعيينهم. والإسهام الشخصي لكبير الإحصائيين في هذه الأمور يمكن أن يساعد على تحوُّل نهج متبع إزاء طالبي الوظائف الشـبان يحتمل أن يكون آلياً وغير مثمر كثيراً إلى نهج حافل بالإمكانات وبالحماس.

٣٠٣- غالباً ما يكون الشبان الذين يقررون الالتحاق بالوظائف العامة منجذبين إلى إمكانية أداء أعمال تتعلق بتحليل السياسات العامة. وعامـل الجذب الذي لا يُنافَس هو فرصة الاقتراب ممن يتصورون أنهم صنـاع مصير الأمـة. إلاّ أن العمل بالوكالة الإحصائية ليس بهذا البريق الخاطف للأنظار. وهذا يخلق مشكلة للوكالة. فهو لا يزيد فحسب من صعوبـة إغراء أوائل الخريجين، بل يزيد أيضاً من احتمال انتقال هؤلاء الخريجـين في حالة توظيفهـم ومنحهم تدريباً متخصصـاً إلى الجهات الحكوميـة المتمتعـة بمنزلـة أفضل. وعـلاوة على ذلك، فإنـه متى بدأ الاقتصاديون وعلماء الاجتماع العمل لحساب جهات حكومية أخرى قلت إمكانية اسـتعادة أنبغ هؤلاء إلى الوكالة الإحصائية ولذلك لا بد أن تقبل الوكالات الإحصائية التكلفة والمخاطرة اللتين ينطوي عليهما توظيف شبان بلا خبرة، وأن تضع سياسات تدريبية مناسبة وتتقيد بها وهـي تعلم أنها تواجه معـدلات مرتفعة حتماً في مجال تناقص العمالة، ولا سيما في صفوف غير الإحصائيين.

٣٠٤- هناك عدد كبير من المسـارات الوظيفيـة المفتوحة أمام الشـبان القادرين علـى التحليل الكمي، وهي مسـارات تعدهم، أكثر مما يمكن أن يدخره لهم كبير الإحصائيين، بدخول أكبر وبالترقي الأسرع لنيـل مكافآت نقدية أكـبر. ويصعب كثيراً على الوكالة الإحصائية أن تنافـس القطـاع الخاص في مجال المرتبـات الأوَّلية أو المرتبـات المتوقعة مستقبلاً. إلاّ أنه ينبغي للوكالة الإحصائية أن تتطلع إلى من يبحثون عما هو أكثر من المرتب. وأولئك الذين قد يحققون نجاحاً أكثر في الحكومة بصفة عامة، وفي الوكالة الإحصائية بصفة خاصة، سـوف ينضمون إلى الوكالـة لأنهـم يرغبون في وظيفة ذات مقصد أخلاقـي أرفع، ألا وهو الصـالح العـام. ورغم ذلك، فإنه غالباً ما يكون من الصعب، حسـبما ذكرنا من قبل، أن تنافس الوكالة الإحصائية الهيئات الحكومية الأخرى على نفس الأنواع من المواهب. ومما يخفف من حدة هذه الحالة أن من يتخرجون من أقسام الرياضيات بعد دراسة خاصة للإحصاء ولا يودون العمـل بالتدريس أو الاشـتغال بوظائف الخـبراء الاكتواريين، ويكون كل مـا يهمهم هو التطبيقـات الرياضية في مجـالات المعاينة والتصميم الإحصائـي للتجارب واختبار الفروض الإحصائية وما يتصل بذلك من مجالات، يمثل النظام الإحصائي بالنسبة لهم تحديات على أعلى درجة من الإثارة. وينبغي للوكالة الإحصائية أن تضع ضمن أولوياتها أن تجد لمثل هـؤلاء الموظفين، حالما يلتحقون بها، عملاً يثـير اهتمامهم من الناحية الفنية. وبالإضافة إلى ذلك، قد يكون أسهل من الناحية العملية استبقاء الإحصائيين الشـبان لدى الوكالة الإحصائية بتوسـيع مجال اهتماماتهم بحيـث يشـمل علم الاقتصاد والتنظيم الاجتماعـي، وذلك بدلاً من أن تتوقع الوكالة بقاء الاقتصاديين وخبراء علم الاجتماع لديها لمدة أطول من أجل مسائل شيقة في نظرية القياس.

دال – اليوم الأول

٣٠٥- لا تـكاد النصـوص الرسمية المتعلقـة بالتنظيم تذكر أي شـيء على الإطلاق بشـأن يوم العمل الأول في حياة الموظف الجديد. ورغـم ذلك، يمكن أن يتـرك اليوم الأول (أو الأيـام القليلة الأولى أو الأسـبوع الأول) أثراً ملحوظاً على ارتبـاط الموظف الجديد بالوكالة واحترامـه لها وإخلاصه لها. ولو كانـت الوكالة الإحصائية مجرد هيئة حكوميـة أخرى لما كان بوسـعها أن تنافس غيرهـا من المجالات التي تتمتـع بمكانـة أرفع داخـل الحكومة. فهـي لا تملك القـوة النخبوية المتماسـكة الـتي تربـط موظفي السـلك السياسـي بعضهـم ببعض، ولا المكانة الرفيعة المميِّزة لعمل المحلِّلين الذين يتناولون السياسة العامة للاقتصاد الكلـي. وتتمثل نقاط قوة الوكالة الإحصائية في قدرتها على إتاحة الفرصة لأداء عمل يسـتغرق أجلاً طويلاً ويجري في جو متحرر نسـبياً من الاضطراب السياسـي بل ويتحرر كلياً، حسبما نأمل، من الضغوط السياسـية الناجحة. ونقاط القوة هذه يمكن أن تُعزَّز في أول أيام عمل الموظف الجديد ويمكن تحويلها إلى ولاء للمكتب.

٣٠٦- تكفـل الوكالـة الإحصائية الفعَّالة حـدوث ما يلي في اليوم الأول:

- أن يجـد الموظف الجديد مكاناً حسـناً يجلس فيه ويجد شـيئاً محدداً يفعله؛
- تحديـد شـخص يسـهل الوصـول إليـه، لكي يجيـب على التسـاؤلات التي يطرحها الموظف الجديد وليبدد أية شـكوك لديه [٦٨]؛

- إبداء استعداد المنظمة لبحث المسار الوظيفي للفرد بالإضافة إلى وظيفته التي يشغلها فعلاً؛
- تقديم تفسير يوضح أنشطة الفرد في الحال وفي المستقبل القريب، ومكانة هذه الأنشطة في تنظيم أعمال المكتب، والأهداف المعيَّنة المراد تحقيقها بفضل تلك الأنشطة؛
- تقديم خطة للتدريب؛
- تقديم تدريب تمهيدي. وبعض المكاتب، الكبيرة في العادة، بات لديها تقليد تنظم بمقتضاه دورياً (كل شهر أو شهرين مثلاً) يوم تدريب تمهيدي الهدف منه إعطاء الموظفين الجدد نظرة عامة سريعة على هيكل التنظيم وكيفية عمله.

هاء – التدريب

"القاعدة هي وجود ندرة في المعروض من الفنيين ذوي المهارات اللازمة للوكالة الإحصائية .... وغالباً ما يكون التقدُّم الذي يحرزه الموظفون الجدد بطيئاً لأنهم لا يعرفون خصائص الوكالة معرفة كافية .... وبعد مضي بعض الوقت، أي عندما يُكتَسَب الحد الأدنى من الخبرة، يلزم أن يحضر كل موظف دورة تدريب تمهيدي يُقدَّم فيها المزيد من الشرح .... وفي بلدان عديدة، غالباً ما تكون المعارف المكتَسَبة في الجامعات، سواء في الميادين المواضيعية أو في ميدان الإحصاء، شديدة العمومية وتجريدية بحيث يصعب تطويعها فوراً كي تلائم احتياجات الوكالات الإحصائية .... وتتوافر للبلدان النامية إمكانية الاتصال بالمعاهد الإحصائية الإقليمية، الموضوعة تحت رعاية بلدان عديدة، التي ينبغي أن تستفيد الوكالة الإحصائية من وجودها [٦٩]"

٣٠٧- ينبغي اعتبار التدريب نشاطاً جارياً. والواقع أنه ينبغي أن يكون التدريب نشاطاً مستمراً، دون أن نشتط إلى الحد الذي بلغته القوات المسلحة، حيث تعتَبَر الترقية إلى رتبة جديدة بداية لعملية تدريبية تفضي إلى الترقية التالية.

٣٠٨- منذ صدور دليل عام ١٩٨٠، لم ينكر أحد أن الطلب على التدريب قد ازداد. ويمكن القول بصفة عامة إن العملية الإحصائية قد باتت عملية متزايدة التعقيد. وبينما تعتبَر أساليب التدريب التقليدي في أثناء العمل أمراً لا غنى عنه فإنها ليست طريقة أكثر فعالية لضمان تعدد المهارات وتوحيد الأساليب. وعلاوة على ذلك، يبدو أن مرافق التدريب المخصصة للبلدان النامية قد أصابها التقلص نتيجة لعدم كفاية الميزانيات وعدم وجود المدربين المتاحين. يضاف إلى ذلك أن الوكالات تتلقى طلبات متزايدة لإنتاج إحصائيات دقيقة حسنة التوقيت. وهذه الشواغل تجعل اختيار أساليب التدريب، لا سيما تدريب الإحصائيين الأكثر خبرة وتخصصاً، مسألة بالغة الأهمية.

٣٠٩- بينما توجد سُبُل مختلفة لتوفير التدريب على امتداد المسار الوظيفي، فإن السبيل الذي ثبت نجاحه في عديد من البلدان هو اعتبار التدريب العمومي الغرض تدريباً ذا دورات ثلاث متميزة، هي:

- الدورة التمهيدية: وهي مصممة أساساً للموظفين حديثاً، وغرضها ضمان إدماجهم في المنظمة على وجه السرعة، الأمر الذي يعني تعريفهم بتقاليد الوكالة الإحصائية وإكسابهم القدرة على الإسهام في أي مجال داخل في نطاقها أو أي وظيفة داخلة في ذلك النطاق. والواقع أن كافة الوكالات تجري مثل هذا التدريب، حتى وإن فعلت ذلك بطريقة غير رسمية إلى أقصى حد [٧٠]؛
- الدورة الوسطى: وهذه الدورة مُصمَّمة أساساً لمن عملوا بوكالة إحصائية لمدة تتراوح بين خمس سنوات وعشر سنوات ولم تتح لهم الفرصة لتجديد مهاراتهم؛
- الدورة الإدارية: على مدى المسار الوظيفي للموظف يصبح من الممكن التنبؤ بوجهة ذلك المسار في نهاية الأمر. فمن تتوافر لديه إمكانية شغل وظائف صنع السياسات في وكالته، ينبغي أن يتلقّى تدريباً يشمل الموضوعات التي ستتطلب طاقته عندما يبلغ مستويات الإدارة. وهذه المواضيع تشمل الإدارة والمراقبة الماليتين، وإدارة المشاريع الكبيرة، والتسويق، والتكوين المؤسسي للحكومة، والسمات الأخرى المميزة للبيئة الموجودة خارج الوكالة الإحصائية.

٣١٠- علاوة على ذلك، ينبغي أن نجعل التكلفة المناظرة لذلك جزءًا من الميزانية العادية للوكالة وأن ندير التدريب لكافة الموظفين المستهدَفين باعتباره أمراً طبيعياً. إلاّ أن مثل هذا التدريب

المربع ١١ – استعمال الشبكة الداخلية واليوم الأول

بمجيء الشبكة الداخلية (الإنترانت)، أصبحت إدارة اليوم الأول أسهل مما كانت في أي وقت مضى. وعلى سبيل المثال، أصبح مكتب الموظف الجديد مزوداً بحاسوب شخصي ومودم. وهناك يجد تحية شخصية من كبير الإحصائيين؛ ونص القانون الذي يحكم وكالته؛ وهيكل المنظمة، مشفوعاً بكل أسماء الأشخاص المهمين وأرقام هواتفهم؛ ومقتطفات من المنشورات الرئيسية، ويجد في العادة تبادلاً نشطاً للرسائل بين الموظفين يتراوح بين البيع الخاص للسيارات والمعدات السمعية والمناقشات الجدية التي تتناول مشكلات منهجية. وحتى في حالة عدم توافر الحاسوب الشخصي والمودم، يظل وجود الدليل المطبوع المتضمن للمادة السالفة الذكر أمراً قيمّاً.

يعتَبر غرضاً عاماً، وليس كافياً. وينبغي أن يُستكمَل بدورات ذات تعريف أضيق تلبي احتياجات معيَّنة قصيرة الأجل. وأوضاع العديد من المكاتب لا تسمح بتقديم الدورات على الإطلاق أو في أي من هذه المراحل. ولهذا السبب، تعد البدائل أو الترتيبات الخاصة أمراً شديد الأهمية. وبصفة عامة، يمكن أن يتراوح التدريب بين تدريب رسمي جداً يقدمه مدربون مؤهلون في مدرسة منفصلة ويستغرق عدة أشهر. وفي نهاية كل دورة تُمنح شهادات للخريجين، وبين سلسلة مناقشات غير رسمية مع كبار الموظفين، الذين يمكن أن يكون رئيس الوكالة أحدهم.

٣١١- فيما يختص بالمكاتب البالغة الصغر والمكوَّنة حديثاً، التي لا تزال تقاليدها في مرحلة التكوين، قد يستفيد الحل البديل مما هو متاح في أماكن أخرى: أي في مكاتب الجيران الذين وُهبوا إمكانيات أفضل أو في الوكالات الإحصائية الأكثر تقدماً التي تتوافر فيها بانتظام وحدات نموذجية تدريبية للزائرين. ولهذه الممارسة تنويعات عديدة. وإمكانية تقديم الدورات الإضافية تتوقف بدرجة كبيرة على الموارد العامة للوكالة الإحصائية وعلى ما تريد الوكالة تخصيصه للتدريب الأوَّلي من وقت ومال. وبصفة عامة، فإن حجم الوكالة والإمكانات المخصصة لها سيقرران مدى الطابع الرسمي ومدى التخصص فيما تقدمه من دورات.

٣١٢- فكرة إنشاء معهد للتدريب في أثناء الخدمة تكاد تكون قديمة قِدَم فكرة إنشاء وكالة إحصائية مستقلة مخصصة لتحسين الأساليب الإحصائية وتبويب الإحصاءات الاجتماعية والاقتصادية وتعميمها. ووفقاً لما جاء في الفرع واو من الفصل الثامن من دليل ١٩٨٠، ''... فإن التعليم والتدريب في أثناء الخدمة لا يتطلبان مجرد التدريس بل يتطلبان أيضاً جهوداً إدارية مستفيضة. ولذلك، ينبغي إنشاء آلية دائمة تتمثل في مدرسة للتدريب في أثناء الخدمة. وفي الوكالة الإحصائية الصغيرة أو المتوسطة، يمكن أن نختار من بين أفضل الفنيين المؤهلين في الوكالة ناظراً غير متفرغ للمدرسة. وفي الوكالات الكبيرة، قد يلزم ناظر متفرغ. ومثل هذه الآلية لازمة لضمان سلامة تصميم الدورات وتوظيف المعلمين واختيار الدارسين وما إلى ذلك''.

٣١٣- لدى بعض البلدان مرافق من هذا القبيل، وهي تديرها وفقاً لهذه التوصيات إلى حد بعيد. ولدى بلدان أخرى مجموعة متنوعة من ترتيبات مختلفة توصلت إليها مع الجامعات المحلية، وبموجب هذه الترتيبات فإنها تتقاسم عبء إدارة الجوانب التدريبية ذات الطابع الرسمي، على الأقل. وهناك بلدان أخرى تعتمد حلولاً مخصصة وتكفل تدريب صغار موظفيها وأواسطهم بالخارج، وتفضل تحقيق ذلك في البلدان المجاورة أو في مرفق تدريبي إقليمي.

واو - التناوب على الوظائف

٣١٤- قد يندرج ''نموذج هيئة الموظفين'' في أية نقطة واقعة بين طرفي نقيض. وفي أحد هذين الطرفين يوجد نموذج ''عدم السماح لأحد بالتحرك''. وهدفه بلوغ الحد الأقصى للرأسمال البشري المتخصص بالسماح للموظفين بالتعلُّم المتواصل للإلمام بمجالات مسؤوليات كل منهم (مثال ذلك الصناعة، والصحة، والتعليم، وتجارة التجزئة، وميزان المدفوعات). ويتوقع لهؤلاء الموظفين مسار وظيفي عمودي صِرْف وألاّ يتركوا مجالاتهم إلاّ عند دعوتهم للاضطلاع بمسؤوليات على صعيد الوكالة بأسرها.

٣١٥- على الطرف النقيض الآخر، يكون تعدد القدرات هو المبدأ المحرك. إذ يجري تشجيع الموظفين على اكتساب أكبر قدر ممكن من الخبرة في أقصر وقت ممكن بالتنقل من وظيفة إلى أخرى (أو يُطلب إليهم عمل ذلك). وعندما يقوم مكتب شؤون الموظفين بتوجيه هذا التحرُّك، يُحتمل أن يكون ذلك التحرُّك متمشياً مع نمط أمثل يستهدف الحصول من هذه الخبرة المكتسبة على أكبر عدد ممكن من المواهب.

٣١٦- من المستحيل فعلياً إعداد تقدير كمِّي للعوامل العديدة المؤثرة على الطريقة التي توازن بها الوكالة بين حاجتها إلى المعرفة المتخصصة وحاجتها إلى تعدد المواهب. وعلى سبيل المثال، فإن الروح المعنوية للموظفين تمثل اعتباراً هاماً، وإذا تعارضت فكرة التناوب الدائم مع العادات والتوقعات قد يخلق التطرف في الأخذ بها ردود فعل سلبية يتجاوز تأثيرها تأثير المنافع. وعلى العكس من ذلك، فإنه عندما تشيع ثقافة يعتاد الموظفون في ظلها تغيير الوظائف كل عدد معيَّن من السنوات أو يتوقعون فيها تغيير الوظائف قد يؤدي عدم إتاحة الفرص لتجريب القيام بوظائف مختلفة إلى حالة من الإحباط والضمور الفكري.

٣١٧- في نقطة وسط بين هذا وذاك، تُوجد نقطة توازن تستفيد من نقاط القوة كامنة في طرفي النقيض. فعلى سبيل المثال، قد تشترط إحدى المؤسسات عدم السماح لأحد في مستوى معيَّن بالبقاء في نفس الوظيفة لمدة تتجاوز خمس سنوات، وإذا اختار الفرد الاحتفاظ بنفس الوظيفة لفترة غير محدودة فلا بد أن يعرف أن فرص ترقيته ستقل مقابل ذلك، حتى لو كان أداؤه الوظيفي مرضياً للغاية.

زاي - استبقاء الموظفين

''على الرغم من إسهامات المعاهد الوطنية والإقليمية والدولية في تدريب القوة العاملة الإحصائية، توجد في البلدان النامية حالات عجز شديد في هذا الصدد. وهذا ناتج جزئياً عن ازدياد الطلب على الإحصاء بمعدل أسرع من معدل ازدياد الموارد المتاحة. ومن الناحية الجوهرية، تمثل حالات العجز هذه انعكاساً لوضع الجهاز الإحصائي غير المتميز في عديد من البلدان النامية من حيث جداول المرتبات وما يتصل بها من شروط العمل، فضلاً عن تدنِّي مكانة الهيئات الإحصائية الوطنية في التدرج الهرمي الحكومي أو حصولها على مجرد مركز متوسط في ذلك التدرج الهرمي. وبالتالي، لا يمثل الالتحاق بالجهاز الإحصائي الخيار الأول للشبان الواعدين أكثر من سواهم ...[٧١]''.

٣١٨- استبقاء الموظفين أحد التحديات الكبرى التي يواجهها كل مكتب، كبيراً كان أو صغيراً، غنياً بالإمكانيات أو فقيراً. وكلما كان المكتب صغيراً محدود الإمكانيات، ازدادت الخسارة المتكبدة عندما يتركه شخص موهوب. وهناك أساليب استبقاء عديدة تستحق الاستكشاف، إلاّ أنه ليس بينها أسلوب مثالي خال من العيوب. وفي نهاية المطاف، لا بد أن نضع في الحسبان خسارة الموظفين بانتقالهم إلى مكاتب أخرى أو إلى القطاع الخاص باعتبار أن ذلك جزء من التكلفة المتوقعة من جرّاء إدارة الوكالة الإحصائية.

٣١٩- تتمثل إحدى الطرق المستخدَمة لمعالجة استبقاء الموظفين في مجرد تقبُّل الفكرة القائلة بأنه لا يمكن لأي وكالة إحصائية أن تستبقي إلى الأبد موظفيها الأكثر موهبة على الإطلاق. ولذلك، فإن أفضل شيء تفعله هو الاستعانة بخدمات الموظفين المقتدرين لفترة محدودة. ويفضل الوضوح بشأن هذه الحالة، لأنه بهذه الطريقة لا تظهر المفاجآت في نهاية فترة تقديم هذه الخدمات بعقود. وأحد الأساليب المتبعة في هذا الصدد هي إقناع الإدارات الحكومية التي تجتذب المهنيين الموهوبين ذوي القدرات في مجال التحليل الكمّي بأن من مصلحتها تنسيب مثل هؤلاء الأشخاص إلى الوكالة الإحصائية بعض الوقت ليتعلموا كل شيء عن حدود البيانات وعن إمكانيات الاستدلال الإحصائي. وعلاوة على ذلك، فإن تقاسم الموظفين بهذه الصورة يساعد الوكالة الإحصائية على فرز أولوياتها ويربط بين الوكالات ويُهيئ أساساً أفضل للحوار الجاري. ولأن هذه مزايا قيِّمة دائماً، يمكن أن يصبح تثبيت الأفراد الابتدائي في الوكالة الإحصائية أو سياسة التبادل الجاري ملمحين دائمين من ملامح برنامج لإدارة شؤون الموظفين على صعيد الحكومة.

٣٢٠- ثمة طريقة أخرى لتعزيز الاستبقاء تتمثل في إتاحة وظائف ذات مسؤوليات متزايدة للشبان الموهوبين متى أبدوا قدرتهم. وبينما ينطوي ذلك على شيء من المخاطرة، فإنه مُفضل على استبقاء الموظفين ذوي الموهبة المتوسطة وفقدان ذوي المواهب الاستثنائية.

٣٢١- هناك خيار آخر يتمثل في إقامة علاقة تعاقدية مع الموظفين حديثاً تحول دون تركهم الوكالة الإحصائية لدواعٍ غير جدية. وعلى سبيل المثال، يمكن أن يمضي أولئك الموظفون سنتهم الأولى بالمكاتب ذات البرامج التدريبية التمهيدية الراسخة لأداء مهمة وظيفية معيَّنة، وبعدها يشتركون في البرنامج التدريبي، شريطة توقيعهم على إقرار بالبقاء في الوكالة الإحصائية لمدة تتراوح بين ثلاث وخمس سنوات على الأقل.

٣٢٢- هناك أيضاً برامج خاصة يمكن وضعها لضمان توظيف الأشخاص المؤهلين، وذلك من قبيل برنامج ''الدارسين'' القائم بمكتب الإحصاء الأسترالي الذي يدفع المكتب في إطاره مصروفات تعليم إحصائيّي المستقبل الموهوبين ومصروفات الدراسة الداخلية.

٣٢٣- من المعتاد أن نجد مشكلة استبقاء الموظفين في أشد صورها في حالة خبراء تكنولوجيا المعلومات. فمع تسارع استعمال تلك التكنولوجيا تسارع الطلب على الأفراد المدرَّبين؛ إلاّ أن المعروض من الأفراد المؤهلين لم يزد بنفس السرعة. وفي هذه الظروف، بات من المستحيل فعلياً على المؤسسات الحكومية أن تنافس القطاع الخاص أو القطاع المصرفي أو الشركات المملوكة أو المدارة من الخارج. وعجزت المؤسسات الحكومية عن عرض مرتبات منافسة، وما كان بوسعهم عرضه - ألا وهو الأمن الوظيفي - لم يكن يمثل الاهتمام الأول للمهنيين الشبان المتحركين اجتماعياً الذين يملكون المهارات المرغوبة. وتمثلت الاستجابة المعتادة لهذه الحالة، التي لم يحدث بها تغيُّر جسيم في الماضي القريب، في توظيف فنيين أصغر سنّاً وأقل خبرة على الدوام وفي إجراء التدريب. إلاّ أن هذه السياسة لم تستهلك الموارد فحسب، بل حوَّلت الوكالات الإحصائية أيضاً إلى مركز تدريب غير معترَف به يعمل لحساب القطاع الخاص. فحالما يتم تدريب الموظفين حديثاً تدخل مؤسسات أخرى إلى الصورة وتعرض ضعف المرتبات أو ثلاثة أمثالها.

٣٢٤- سيتناول الفصل التالي بتوسع كيفية إدارة تكنولوجيا المعلومات في الوكالة الإحصائية.

حاء - خيارات كبير الإحصائيين الجديد

٣٢٥- لا يمكن أن يُجري كبير الإحصائيين المعيَّن حديثاً - اللهم إلاّ إذا كان معيّناً في مكتب منشأ حديثاً - أكثر من تغييرات طفيفة في صفوف الموظفين. والتوظيف السنوي لا يمثل سوى حصة صغيرة من عدد الموظفين الإجمالي ولا يحتمل أن يترك أثراً عميقاً في الأجل القصير. ومعظم رؤساء الوكالات يرثون فريقاً مكتملاً، وبعضهم يرث فريقاً جاهزاً أزيلت طبقته العليا مع كل تغيير في الحكومة [٧٢]. وسواء كان الفريق الموجود مثالياً أو لا، فإن من الحكمة الإبقاء عليه دون المساس به (أيضاً ربما كان ذلك هو الخيار الوحيد بموجب القانون) وإدخال تحسينات عن طريق الإضافات التدريجية وعن طريق الاستفادة من الاستقالة والتقاعد [٧٣].

٣٢٦- في بعض الأحيان تزداد الموارد الإجمالية ازدياداً كبيراً بسبب مشروع خاص (من قبيل التعداد أو مسح شديد التعقيد والتكلفة) تُوظف لأجله أعداد إضافية من الموظفين. وفي مثل هذه الحالات، قد تحدث تغييرات ذات شأن في مجال الموظفين. ورغم أن هذا ليس هو القاعدة، تبين الخبرة أنه عندما يحدث تكون المخاطر المجلوبة بحكم التسرع في التوظيف أفدح من الانطباع السيئ الذي تخلفه الاستجابة البطيئة لحاجة عاجلة.

٣٢٧- قد يساور القلق كبير الإحصائيين المعيّن حديثاً لإدارة وكالة موجودة بشأن شدة الاعتماد على الموظفين الموجودين فيما يختص بالتماس المشورة، وقد يساوره القلق خشية اغتنام الموظفين لتلك الحالة، ربما لتنفيذ مشروع مُحبب أو للمبالغة في صعوبة فنية أو لإضافة موارد بطريقة تكاد تكون مشوبة بالتحيُّز. ولذلك، قد يود كبير الإحصائيين المنضم إلى الوكالة حديثاً أن يجلب إلى الوكالة

شـخصاً عمل معه من قبل، لديه ثقة بأحكامه، ويسـتطيع أن يناقِش الخيارات معه بدلاً من مناقشـتها مع مرؤوسـيه المباشـرين. وبينما قد توفِّر تلك الممارسـة شـيئاً من الحماية، فإنها بنفس القدر قد تترك أثراً غـير مقصود يتمثل في اتسـاع الفجوة بين رئيـس الوكالة والموظفين المُثبَّتين. والواقع أنه كلما زادت إمكانية اتصال الوافد الجديد بالرئيس وعَلَـت رتبته زاد خطـر التنافس الداخلي. والنصيحـة المتبعة في هذا الصدد لبيان طبيعة تعيينه العابرة هي الاستعانة به دون أن يكون جزءًا من التدرج الهرمي الثابت.

طاء – إدارة الموارد البشرية: الحزمة

٣٢٨- لقد شـرحنا حتى الآن عناصر سياسـة الموارد البشرية والعوامـل الـتي تؤثـر فيهـا. إلاّ أن صُنَّـاع السياسـات – أي كبار الإحصائيـين، ورؤسـاء وحدات شـؤون الموظفين، ولجـان الموارد البشـرية – لا يملكـون ببسـاطة حرية انتقـاء واختيـار التدابير التي يعتقدون أنها لازمة لحل مشكلة جارية دون أن يساورهم القلق بشأن تماسـك مجموعة التدابـير الناتجة عن ذلك. إذ أن السياسـات في هذا الميـدان، وربمـا أكثر من أي ميدان آخر، لا بـد لكي تكون فعَّالة أن تعزز كل منها الأخرى. وعلى سبيل المثال، فإن الدافع القوي المرتبط بالتنـاوب على الوظائف لا يكون له مغزاه إلاّ إذا كان تعدد المواهب مفضـلاً على التخصص وكان التدريب العـام مفضلاً على التدريب في أثناء الخدمة. والقائمـة الواردة أدناه تبيِّن بالتفصيل مجموعة تدابير وسياسات يمكن تطبيقها في المكاتب الصغيرة:

- المداومـة على جلـب موظفين جدد، يفضـل أن يكونوا من الحاصلـين علـى تعليم ما بعـد المرحلة الثانوية، مع اشـتراط البراعـة في اسـتعمال الحاسـوب وامتـلاك موهبـة التحليل الكمِّي؛
- الاسـتثمار، بقـدر ما تسـمح المـوارد، في التدريـب الأوَّلي للمبتدئين، بحيث تعـزز فرص لتدريب أكثرهم موهبة خارج المؤسسة بل وخارج البلد إن أمكن؛
- الاتفاق مع مؤسسـات القطاع العام الأخرى التي بها شـبان موهوبـون علـى أن يبقى هـؤلاء بالوكالـة الإحصائية لفترة معقولة؛
- إجراء الترقيات على أسـاس الكفاءة لا على أساس الأقدمية، وذلـك للتقليـل إلى أدنى حـدٍ ممكـن مـن فقـدان الموظفين الأكفاء؛
- التناوب على الوظائف بصورة شبه إجبارية لتفادي التخصص المفـرط، ويدعِّم ذلـك بتدريب جارٍ لضمـان تعدد المواهب واكتسـاب الإلمـام بمجموعة وظائف متنوعـة داخل الوكالة الإحصائية.

استنتاجات

يمثل الموظفون أهم ما تملكه الوكالة. ولذلك، فهم يستحقون أن توضع لهم سياسة تستهدف بوجه خاص ضمان ما يلي:

- توظيف الأشخاص الأكثر موهبة والواعدين أكثر من غيرهم؛
- عملية اختيار تتسم بأكبر قدر ممكن من النزاهة والمهنية؛
- استيعاب الموظفين حديثاً في الوكالة الإحصائية استيعاباً سليماً؛
- شروط عمل مرضية، تستهدف تيسير الاتصالات بين الوافدين الجدد وسائر الموجودين بالمنظمة؛
- إدارة لشـؤون الموظفين، تمثل نشـاطاً ضرورياً داخل الوكالة الإحصائية، ويتولاها بطريقة مركزية أشخاص فنيون، وإن كان من الضروري ألاّ يقتصر ذلك عليهم وحدهم؛
- مركـز تدريـب خاص، متى كانت الاحتياجات التدريبية تبرر وجوده، بحيث يكون لـه موظفوه ومديره الفني المتفرغ (بعض الوقت أو كل الوقت)؛
- سياسات موارد بشرية تشكل مجموعة متماسكة. وينبغي تشجيع المكاتب الصغيرة والمتوسطة على اختيار سياسات تجنِّد تنوّع المواهب وتستهدف تحقيق الحد الأقصى للفرص الوظيفية داخل المكتب.

٦٦ وحتى إذا كان الأمر كذلك، فإن هناك عمليات إحصائية راسخة تحتاج بالفعل إلى تدخل شبه يومي ممن يمتلكون المعرفة الشديدة التخصص. ولن يكون هناك أمر أشد رسوخاً في أغلب الوكالات الإحصائية الحكومية من الرقم القياسي لأسعارالاستهلاك. إلاّ أن الحفاظ على مواصفات تفصيلية للسلع والخدمات المسعَّرة كل شهر أو كل فصل في مواجهة التغيُّرات التقنية والمؤسسية يتطلب معرفة تتوافر عادة لدى طائفة متنوعة من الاختصاصيين. ولذلك، قد تحتاج المكاتب على الأقل إلى مشورة متكررة يقدمها مهندسون مدنيون، واختصاصيون في الاتصالات السلكية واللاسلكية والإذاعة والتلفزيون؛ ومُشغِّلو أجهزة مصرفية وتأمينية.

٦٧ لدى بعض الوكالات الإحصائية الكبيرة نموذج واضح للتنبؤ بأوضاع الموظفين، يراد به أساساً بحث مستوى التراتب الوظيفي لشاغلي الوظائف ومضاهاته بخصائصهم الديمغرافية. والمقصود بهذا النموذج أن يستعمل لدرء الاختلالات غير المرغوبة في التدرج الهرمي (وليس في الهيكل الفني).

٦٨ هناك في بعض الوكالات شخصان من هذا القبيل، أحدهما مشرف يسهل التعرُّف عليه فوراً ويكون مسؤولاً عن الإدارة اليومية لعمل الموظف الجديد وأدائه. وثانيهما يتصرف باعتباره ''ناصحاً أميناً''، ويكون مسؤولاً عن تكيُّف الموظف الجديد مع مكان عمله الجديد، وعن حل القضايا الطويلة الأجل وتبديد الشكوك، وعن مناقشة المهارات التكميلية التي قد يود ذلك الموظف اكتسابها كوسيلة لتحقيق تطوره الوظيفي.

٦٩ *Handbook*, pp.42-43 1980.

٧٠ على سبيل المثال، يتوقع في مكتب تعداد الولايات المتحدة من الموظفين حديثاً أن يحضروا دورة مطوَّلة، تشمل إجراء مسح صغير النطاق بعد أن يصمموه من نقطة الصفر فعلاً. ويجري المسح داخل مجموعات الموظفين الجدد، بحيث يتولى كل عضو في الجماعة دوراً متخصصاً (محلل حاسوبي، مصمم استبيانات، مقدر لأخطاء المعاينة، وما إلى ذلك). والغرض الأوّلي لهذا المسح هو إكساب الموظفين الجدد، في مرحلة مبكرة، عادة العمل ضمن أفرقة متعددة الاختصاصات. وهذه الفكرة تبناها عدد من البلدان الأخرى. وفي بعض البلدان، يجب أن يكمل الموظفون حديثاً مجموعة من الدورات الإجبارية تستمر شهرين أو ثلاثة أشهر، تليها انتدابات لمدة سنتين للعمل بمختلف أنحاء الوكالة، وبذلك يكتسبون منظوراً أعم للعمل الإحصائي وطريقة تناوله بينما يسهمون في هذا العمل في الوقت نفسه.

٧١ انظر: *Handbook*, pp.43-44 1980.

٧٢ من المعتاد في بعض البلدان أن تتجه الطبقة الإدارية العليا في الوكالة الإحصائية إلى تقديم استقالتها عند حدوث تغيير في الحكومة. وفي بعض هذه البلدان لا يتولى الرئيس، بحكم الدستور، الرئاسة إلاّ لفترة واحدة. وهذه الممارسة قد تخلق تغيُّراً في الاتجاه بمعدل مرة كل أربع أو خمس سنوات. وعلاوة على ذلك، تكون الإدارة التي يُطلب إليها تقديم استقالتها قد تمكنت بالكاد من الإلمام بكل ما يلزم لإدارة آليات النظام، بينما يجهل خلفاؤها تلك الآليات. ولذلك، يصبح من المتعيَّن أن تدير الطبقة الثانية من الموظفين، العمليات اليومية، بل ربما أدارتها الطبقة الأدنى من ذلك.

٧٣ قد لا تكون هناك نصيحة يمكن إسداؤها بصورة عامة إلى كبير الإحصائيين بشأن طريقة التصرف مع الأشخاص الذين يعتبرون بوجه عام عبئاً على الوكالة. وبطبيعة الحال، فإنهم إذا كانوا من النوع المعطِّل كثيراً فربما لن يكون هناك خيار سوى الاستعانة بكافة الوسائل التي يتيحها القانون والأنظمة والتقاليد لتخليص الوكالة منهم. إلاّ أن هذه الحالات تكون استثناءً في معظم الأحيان. والأغلب أن يتلقى الناس الموجودون على الهامش وكبير الإحصائيين نصائح متضاربة بشأن قيمة أولئك بالنسبة للمنظمة.

سابعاً – إدارة تكنولوجيا المعلومات

٣٢٩ – لقد تغيَّرت أشياء كثيرة في السنوات العشرين التي انقضت على تناول دليل عام ١٩٨٠ لمسألة الأصول الإنتاجية. إذ حدثت زيادة عظيمة في قدرات الوكالة الإحصائية بفضل أربعة فتوحات بارزة، على النحو التالي:

(أ) إتاحة التجهيزات المادية ذات القدرات الكبيرة، وبأسعار غير باهظة نسبياً، لكافة الموظفين بعديد من المكاتب الإحصائية؛

(ب) برمجيات التطبيقات السهلة الاستعمال أتاحت للموظفين السيطرة على عدد من الوظائف الإحصائية الرئيسية، التي تتراوح بين تصميم الاستبيانات، وجمع البيانات ومراجعتها وتبويبها، والتطبيق، والنشر. وقد يسَّرت العناصر الجاهزة المتاحة بسهولة برمجة التطبيقات داخل المؤسسة، وأصبحت إعادة استعمال العناصر داخل المؤسسة أكثر شيوعاً؛

(ج) الربط الحاسوبي يسَّر إمكانية الحصول داخلياً على البيانات العادية والبيانات الفوقية عبر بيئات مستقرة متعددة الطبقات تجمع بين العملاء والحاسوب الخادم؛

(د) تكنولوجيا المعلومات أتاحت للموظفين إمكانية الوصول في الوقت المناسب إلى المصادر الخارجية للمعلومات، مما أتاح إجراء الأبحاث وجمع المعلومات العامة وأداء مهام أخرى مناسبة على كافة مستويات المنظمة بدلاً من تحقيق ذلك عبر الإدارة العليا وحدها.

٣٣٠ – لقد نشأت عن هذه الفتوحات وعن التغيُّرات الأخرى المتصلة بذلك شواغل جديدة تتعلق بإدارة البيئة التي تكتنف تكنولوجيا المعلومات. وإطار عمل تلك التكنولوجيا يشمل التجهيزات المادية، والبرمجيات، والموارد من الموظفين، والخدمات التجارية.

ألف – نموذجان لإدارة تكنولوجيا المعلومات

٣٣١ – بدلاً من أن يركِّز هذا الفصل على إدارة تكنولوجيات معيَّنة، فإنه سيبحث مسألة وجود أو عدم وجود موضوعات أعم ستصمد في وجه التغيُّرات التكنولوجية الحتمية السريعة الخطى. ولذلك، لم يتناول البحث هنا، على سبيل المثال، مواضيع من قبيل مزايا وعيوب نموذج العميل/الحاسوب الخادم أو الهيكل الشبكي الأمثل داخل الوكالة. وبدلاً من ذلك، نعرض على القارئ نموذجين تنظيميين لديهما فرصة معقولة للبقاء على مدى السنوات العشر المقبلة أو نحو ذلك. وهذان النموذجان تتبعهما توصيات عامة يتوقع أن تكون صالحة بصرف النظر عمن سيكسب أو سيخسر في المجال التكنولوجي.

النموذج الأول

٣٣٢ – في النموذج الأول، تتخذ الوكالة الإحصائية قرارات تفصيلية شاملة بشأن هيكلها الأساسي المعلوماتي، الذي يشمل التجهيزات المادية، وتخطيطاً للبرمجيات المشتركة. وتعبير ''تخطيط البرمجيات'' لا يشير إلى مجرد البرمجيات الأساسية لإدارة قاعدة البيانات وما يترتب على ذلك من تعريف موحَّد في شتى أنحاء الوكالة بل يشير أيضاً إلى واجهة المستعمل، والبرمجيات الجماعية (ومثال ذلك المنتجات التي من قبيل لوتس نوتس (Lotus Notes) فضلاً عن الاصطلاحات الموحَّدة المستخدمة في التسميات والمصطلحات الموحَّدة المستخدمة في الأرشفة)، والبرمجيات الشخصية التي من قبيل الجداول الإلكترونية وأدوات التكامل المستخدمة في ''لصق'' البرمجيات معاً. وقد ذهبت بعض الوكالات إلى حد حظر تخزين الملفات الشخصية الخاصة على محطات التشغيل لضمان عدم وجود أي برمجيات أخرى بخلاف البرمجيات المجازة من المنطقة المعلوماتية المركزية على الحواسيب الفردية. وشؤون الصيانة، والتحديث، والقرارات المتعلقة بالبرمجيات الجديدة تحسمها كلها المنظمة المركزية.

٣٣٣ – نظراً لأن النموذج الأول يؤكد على هيكل أساسي مشترك واحد، فإن هذا النهج يفيد في ربط عناصر المنظمة معاً ويحول دون الفوضى المعلوماتية. كما أنه ييسِّر كثيراً تحقيق التكامل بين مختلف وظائف الوكالة التي من قبيل بحوث السجلات والبحوث المعرفية. إلاّ أنه قد يخنق الإبداع. كما أن أجزاءً من المنظمة قد لا تمتلك الأدوات التي تحتاج إليها لأداء وظائفها على النحو السليم. ومن الواضح أن نجاح هذا النموذج يعتمد على فعالية السياسات والموظفين في الشعبة المعلوماتية المركزية.

النموذج الثاني

٣٣٤ – يعترف النموذج الثاني هو الآخر بالحاجة إلى تحاشي الفوضى المعلوماتية. وهو يعتمد على مقومات – تتمثل في التجهيزات المادية والبرمجيات والاتصالات السلكية واللاسلكية – لتوفير ما يلزم لنشوء بيئة معلوماتية متماسكة في المنظمة أكثر من اعتماده على هيكل أساسي معياري متصلب. ورغم أن هذا قد يبدو للوهلة الأولى أيسر في تنفيذه – ومن المؤكد أن معظم الموظفين خارج المنظمة المعلوماتية سيرحبون به لأنه يكفل مزيداً من المرونة المحلية وصنع القرار على الصعيد المحلي – فإنه يبدو من وجهة نظر الإدارة المركزية أصعب في التنفيذ. ومن الناحية العملية، ثبت أن من الصعب للغاية ضمان

تكامل البرمجيات الجديدة في شفافية مع البرمجيات الموجودة، حتى لو كانت البرمجيات الجديدة مطابقة للمعايير. يضاف إلى ذلك أن التغييرات المدخلة على البرمجيات الموجودة قد تسبب مشكلات غير متوقعة في المنتجات المحلية الجديدة من البرمجيات. وهناك جانب إيجابي في النموذج الثاني يتمثل في سماحه ببعض المرونة واحتمال تطويع البرمجيات الجديدة حتى لو اتخذ موظفو المعلوماتية المركزيون قرارات تبيَّن فيما بعد أنها قصيرة النظر.

٣٣٥- يتجسد في النموذجين معاً الفهم العام الشائع اليوم، الذي مفاده أن تطبيقات البرمجيات يجب أن تستحدث في حالة اقتراب شديد قدر الإمكان من المستعمِل الأساسي. ففي النموذج الأول، تقوم المنظمة المعلوماتية المركزية بتحديد كافة الأدوات البرمجية وتقديمها وصيانتها. وفي النموذج الثاني، فإنه على الرغم من أن الوكالة المركزية هي التي تحدِّد الأدوات الأساسية ومجموعة المعايير المتعيّن تلبيتها سيتمتع المستعمِل الأساسي بمزيد من الحرية عموماً في تنفيذ المشروع. وقد ثبت إمكان نجاح النموذجين كليهما. وغالباً ما يحدث الاختيار على أساس مراعاة ثقافة المنظمة بقدر مراعاة الأسباب الفنية.

باء - استعراض بعض الشواغل السائدة في نهاية سبعينات القرن العشرين

٣٣٦- في السبعينات ومطلع الثمانينات من القرن العشرين، كانت الشواغل مختلفة جداً، إذ كانت الوكالات الإحصائية تحاول إدماج الحواسيب الكبيرة في عملياتها. وقد نشأ عندئذ عدد من التوصيات بشأن الطريقة التي يجب اتباعها لإدارة القوة العاملة في مجال تحليل النظم، والعلاقات مع المؤسسات الحكومية الأخرى العاملة في مجال الحوسبة، وأنواع البرمجيات المتعيَّن استعمالها أو تفادي استعمالها. ونوجز فيما يلي هذه التوصيات:

- لا تهدر الموارد البشرية المتخصصة، فهي نادرة وينبغي الحفاظ عليها مجتمعة تحت إشراف مركزي؛
- قم بتوثيق كافة النظم توثيقاً شاملاً؛
- نظِّم القوة العاملة على نحو مبتكر لتوفير الخبرة الوظيفية والخبرة المواضيعية، أي لتحقيق التوازن بين تعدد المواهب والتخصص؛
- عَزِّز الأنشطة التدريبية بترسيخ التدريب في أثناء العمل داخل المنظمة.

٣٣٧- فيما يختص بالملاحظة الأولى، لا يزال صحيحاً أن الدراية الفنية المتخصصة في مجال المعلوماتية نادرة. إلاّ أنه قد يكون من المعقول أن نقوم، حسب حجم المنظمة ومستويات اللامركزية فيها، بتحديد مواضع وجود بعض هذه الموارد داخل المجالات الوظيفية بالمكتب الإحصائي. وينبغي أن نداوم على التخطيط للتدريب والتطوير الوظيفي وعلى تحديثهما. ولا يمكن التقليل من شأن التوثيق، رغم أن الصعوبات التي تواجَه في تحقيق هذا الهدف لا تزال اليوم في جسامة الصعوبات التي كانت تواجَه في أي وقت مضى من قبل. وأخيراً، ينبغي التشجيع على تبادل الخبرات والدراية الفنية بين المتخصصين في مجالات معيَّنة ومستحدِثي التطبيقات.

٣٣٨- بينما لا تزال معظم التوصيات السابقة صالحة، فإن البنود التالية المأخوذة من دليل ١٩٨٠ قد تجاوزتها التغييرات المستجدة في صناعة تكنولوجيا المعلومات:

- لا تبرِم عقوداً من الباطن مع الوكالات الخارجية بشأن عمل أي نظم أو برمجتها، وذلك باستثناء بعض تطبيقات المرة الواحدة؛
- لا تنتدب محلِّلي النُظم والمبرمجين للعمل بمشاريع جديدة قبل أن يستكملوا التوثيق الواضح للبيانات والبرامج الخاصة بالمشاريع الجارية؛
- لا تترك إدارة التجهيزات المادية لأطراف أخرى ما لم تضمن أن التجهيز الإحصائي ستكون له الأولوية العليا.

٣٣٩- فيما يختص بالتوصيتين الأوليين، فإنه بدلاً من تساؤل الوكالة الإحصائية عن الطريقة التي ينبغي أن تستخدمها لاستحداث تطبيقات برمجية ربما يكون من الأصوب أن تطرح السؤال التالي: "هل ينبغي للوكالة الإحصائية أن تشارك في أي استحداث للبرمجيات حسب الطلب، سواء استحدثت بجهود موظفيها أو بعقود من الباطن؟". وتفيد الأدلة المتجمِّعَة حتى الآن أن الوكالة التي تستحدث برمجياتها بنفسها إنما تتحمل مخاطرة. إذ أن تاريخ مشاريع البرمجيات المستحدثة حسب الطلب حافل بمشاريع لم تُستكمَل على الإطلاق، أو استكمِلت جزئياً فحسب، أو استكملت مع تجاوز الميزانيات المقررة لها. والمنتجات البرمجية الجاهزة الشاملة متاحة الآن، ووجودها فيه تعزيز لهذا التحذير. وهناك البعض الذي يأخذ بالقاعدة القائلة إنه إذا أمكن تلبية ما يتراوح بين ٧٠ و٨٠ في المائة من احتياجات الوكالة بفضل مُنتَج يؤدي الغرض فعلاً تعيَّن أن تفكر الوكالة في تغيير الـ ٢٠ في المائة الباقية من احتياجاتها أو في إسقاطها من حسبانها. وفيما يختص بالتوصية الأخيرة، يجدر بالملاحظة أن شركات عديدة تتجه بصورة مطردة إلى البحث عن شركات أخرى تقوم بتشغيل هيكلها الأساسي من التجهيزات المادية. ولعل الممارسة المتمثلة في التركيز على الوظائف الأساسية للمنظمة وإبرام عقود مع جهات خارجية، أو الاستعانة بجهات من هذا القبيل، لإنجاز المهام الأخرى التي يُفضل أن تنجزها منظمات متخصصة تمثل ممارسة تولِّد للوكالة الإحصائية أكبر الفرص والتحديات في مجال تكنولوجيا المعلومات.

جيم - العمل مع القطاع التجاري: الاستعانة بالجهات الخارجية

٣٤٠- تحقق المنظمات القيمة المُثلى بصفة عامة متى كان من الممكن تطويع ما تستعمله من منتجات وخدمات تجارية لاحتياجات

رسالتها. والأسباب العامة التي تدعو إلى النظر في الاستعانة بجهات خارجية تشمل ما يلي:

- توافر التكنولوجيات الناجحة، السليمة تجارياً، في السوق وحده؛
- كون المنتجات ''القياسية'' أو ''السلعية'' أرخص سعراً بفعل المنافسة؛
- امتلاك البائعين في معظم الأحيان لمهارات متخصصة يصعب وجودها داخل المنظمة؛
- إمكان تركيز الوكالة الإحصائية على رسالتها الأساسية (التي لا تتمثل في إنشاء مشاريع في مجال تكنولوجيا المعلومات)؛
- إفضاء المنافسة إلى ابتكار يؤثر على أحد متطلبات الرسالة؛
- إمكان تقاسم المخاطر مع أحد البائعين إذا كانت المنافع جزيلة بما يكفي؛
- احتمال عدم توافر البرمجيات أو النُظم المسجَّلة أو الفريدة إلاّ لدى البائعين.

٣٤١- المنتجات القياسية في مجال تكنولوجيا المعلومات هي المنتجات الشائعة في السوق بدرجة كبيرة، التي من قبيل الحواسيب الشخصية، والتي تتوافر فيها خصائص قياسية للصناعة وتتاح في شكل سلع من مصادر متنوعة. وهذه الفئة تشمل أيضاً مجموعات من المنتجات البرمجية ومنتجات خدمات الربط التي من قبيل نُظم التشغيل الحاسوبي، ومجموعات البرمجيات المكتبية، وبعض الحزم الإحصائية، وخدمات منافذ الشبكات، واستضافة الشبكة الدولية. وتلك هي العناصر المرشَّحَة أكثر من غيرها لأسلوب الاستعانة بجهات خارجية للتنفيذ - لا فيما يختص بالمنتَج نفسه فقط، بل فيما يختص غالباً بالصيانة والتحديث والاستبدال أيضاً.

٣٤٢- غالباً ما يُستعان بالمصادر التجارية لإعداد وتنفيذ مشاريع تكنولوجيا المعلومات أو لتوفير مهارات متخصصة من قبيل إدارة الشبكات والمعارف المسجلة بأسماء حائزيها الداخلة في مجال قواعد البيانات. وهذه المصادر يُستعان بها كلما كانت فعالية التكلفة والمهام المحددة مناسبة لاستراتيجية تنظيمية تفضل توفير المهارات والاضطلاع بالمسؤوليات من قِبَل المنظمة لا من قِبَل جهات خارجية. ومتطلبات هذه الفئة شديدة التنوُّع وتتباين من بلد لآخر، بل من منظمة إلى أخرى. وأداء المنظمات المماثلة الأخرى وخبرتها السابقين هما أفضل ما يعين على البت في مستوى الاستعانة بالجهات الأجنبية لإعداد مشاريع تكنولوجيا المعلومات ودعمها ولتحديد مصدر الاستعانة ونطاقه.

٣٤٣- كما يمكن أن تحقق الوكالات الحكومية رسالاتها بالاستعانة بجهات خارجية لإنجاز أجزاء كبيرة من عملياتها، بدلاً من الاكتفاء بالاستعانة بمثل هذه الجهات لإنجاز أجزاء ضئيلة أو صغيرة. ولكنها ينبغي أن تراعي، عندما تفعل ذلك، عدم الإضرار بوظائفها الأساسية أو بسرِّية المعلومات التي يجري تناولها. ويمكن، في ظل شروط مناسبة، منح البائعين حوافز لتحقيق النتائج النهائية اللازمة بأساليب مبتكرة. وتشمل آخر الأمثلة الدالة على ذلك تحصيل البائعين التجاريين للضرائب المتأخرة (انظر أيضاً الفرع ألف من الفصل التاسع).

٣٤٤- من الممكن غالباً أن تسمح الاستعانة بالجهات الخارجية بتقاسم المخاطر مع البائعين، وذلك فضلاً عن تقاسم المنافع معهم. وفي أغلب الأحيان، يمكن أن يستفيد البائعون أيضاً من المنافع المتولدة عن تنفيذ المشروع، سواء عن طريق حقوق الاستفادة بالبيانات والمنتجات المتولدة أو حقوق الاستفادة بأي منهما، أو بتلقي إيرادات من الخدمات المقدمَة، التي من قبيل التعميم. وهذا الترتيب يمكن أن يكون بمثابة حافز هام يدفع البائعين إلى النجاح وتلقي عائد عن استثمارهم في المشروع.

٣٤٥- يمكن أن يعرض البائعون منتجاً فريداً، من قبيل البرمجيات التي تحرز قصب السبق في السوق وتكون من الفعالية بحيث تكسب المنافسة. وتلزم تحليلات سوقية دقيقة تكفل أن يكون احتياز المُنتَج عملاً مبرراً ولا يجعل من استعماله مبرراً لمخاطر مفرطة. فبالنسبة إلى النظم الشديدة التخصص، التي من قبيل نُظم المعلومات الجغرافية، غالباً ما يكون هذا التحليل شرطاً لازماً نظراً لهيمنة بائع وحيد أو بضعة بائعين. وبصفة عامة، ينبغي الحرص على عدم اختراع شيء متاح في السوق بمعدل فعالية تكلفة أعلى كثيراً، مع التسليم بأن المنتجات التجارية قد تكون فريدة من نوعها يحتكر صانعوها بيعها، أو قد تتسم بإحدى السمتين. وقد فشلت في الغالب المحاولات المبذولة في سبيل تقيُّد هذه المنتجات بمواصفات الأشكال والمعايير التي تحددها الحكومة. ويُنصح بعدم ابتكار حل لا يكون هو الحل الأمثل لمشكلة ربما يكون من الأفضل تركها للقطاع الخاص ليحلها بإبداعه وتنافسه.

٣٤٦- أخيراً، فإن إحدى المشكلات العويصة التي تنطوي عليها الاستعانة بالجهات الخارجية هي الحفاظ على صلة عمل مع المورِّد التجاري تتسم بالسلامة والفعالية وغلبة الطابع الأخلاقي عليها. وفي أحيان كثيرة جداً، تنص العقود الحكومية على غرامات ''إتاوات'' مُعتَبَرة يمكن أن تفرضها الحكومة، إلاّ أن هذه العقود لا تشير إلى كيفية توفير حوافز هامة للبائعين. ويُفضَل أن نضع مقدماً تعريفاً لنجاح البائعين ثم نُدرج هذا الاعتبار في صيغة العقد. إذ أن إجراء المعاملات وكأننا نتعامل مع خصم يؤدي في كل الأحوال تقريباً إلى فشل المشروع في مرحلة ما عندما يكون مشروعاً كبيراً في مجال تكنولوجيا المعلومات. وعلى العكس من ذلك، فإن أشهر البائعين موجودون في السوق منذ عهد بعيد ويدركون أن نجاح المشروع بصفة عامة هو الهدف الأهم على الإطلاق.

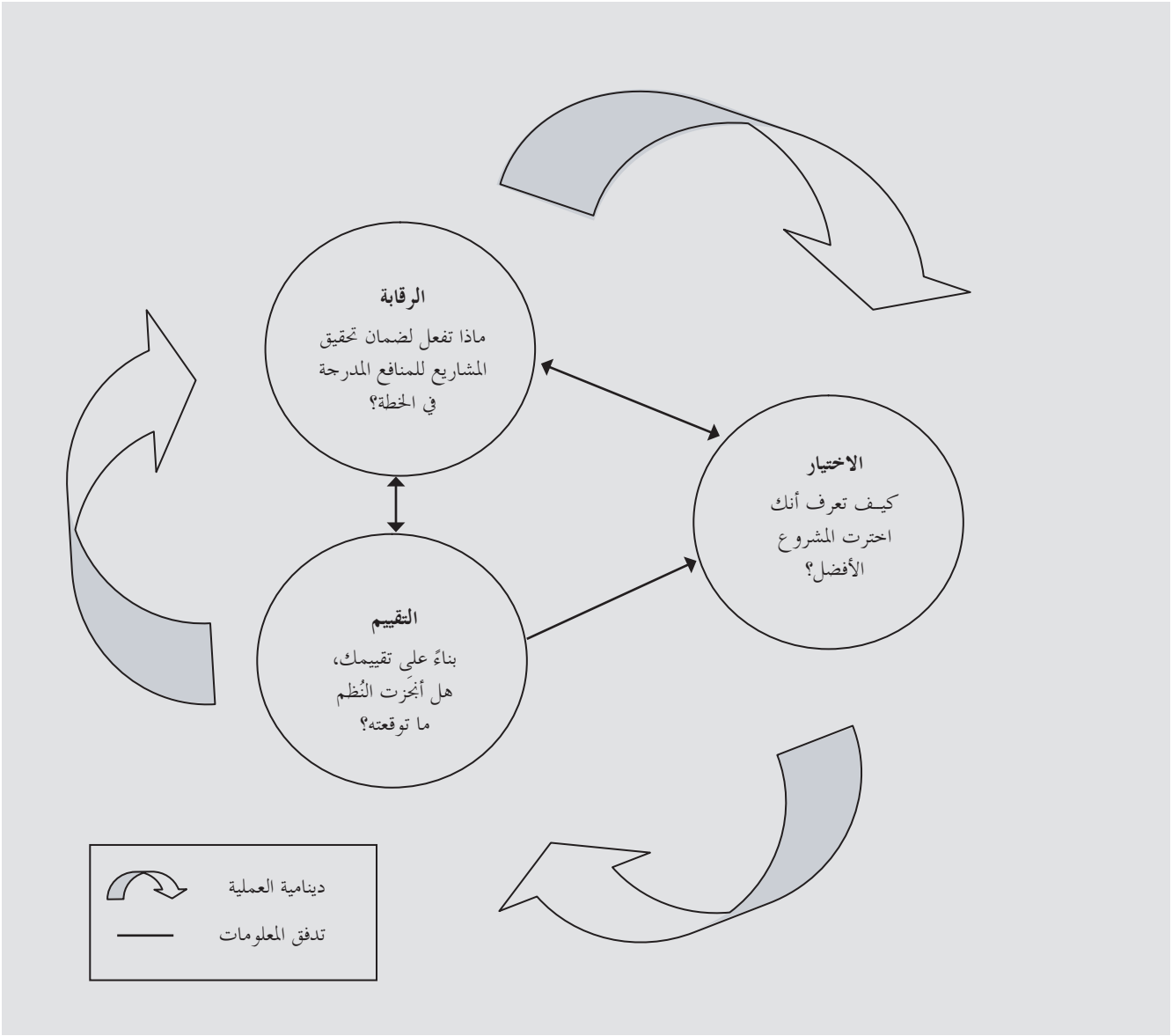
٣٤٧- سواء استُخدِم أسلوب الاستعانة بالجهات الخارجية أو لا، فإن احتمال نجاح أحد مشاريع تكنولوجيا المعلومات يزداد كثيراً

إذا مـا اتبعنا الأسـاليب الإدارية السـليمة. إلاّ أن العثور على مديرين بالوكالـة الإحصائية لديهم ما يلزم من مهارة وخبرة لإدارة وظيفة من وظائف الوكالة بالاسـتعانة بالجهات الأجنبية، أو توظيف مديرين بمثل هـذه المواصفات في الوكالـة الإحصائية، يمكن أن يكـون أمراً صعباً شـأنه في ذلك شـأن العثور على المهارات التقنيـة المتخصصة اللازمة لتنفيذ العمل داخلياً. وسـيبحث الفرع التـالي مدى النجاح في تحديد الممارسات الإدارية السليمة.

دال – الممارسات السليمة لإدارة مشاريع تكنولوجيا المعلومات

٣٤٨- نظراً لأهمية تكنولوجيا المعلومات ولسـوء نتائج أعداد غفيرة من مشـاريع تلـك التكنولوجيا، بُذِلت في الآونة الأخيرة جهود جمَّة لتحديد الممارسـات السـليمة لإدارة المشاريع [٧٤]. ويمكن تلخيص هذه الممارسات فيما يلي:

الشكل ٣ – عملية الاستثمار



المصدر: (1 [2001] PUMA/SBO/RD (Paris, OECD, *Management of Large Public Information Technology Projects: Case Studies* in ,"United States".

- إبداء الاهتمام من قِبَل الإدارة العليا؛
- تحليل المخاطر الفعَّال عند تحديد الوجهة؛
- تحاشي التكنولوجيات الرائدة غير المجرَّبة وتفضيل المشاريع الصغيرة؛
- إشراك المستعملين النهائيين في إعداد المشاريع وإدارتها.

٣٤٩- لقد أصبح إعداد خطة تفصيلية لمشاريع تكنولوجيا المعلومات ممارسة شائعة الآن لالتماس الانضباط اللازم لضمان اتباع هذه الممارسات. والمراد بخطة المشروع تحليل العائد الآتي من الاستثمار، وتحديد المخاطر واستراتيجيات التخفيف من المخاطر، وضمان الإنشاء المعياري لتفادي الفشل على نطاق واسع، وتوفير ما يلزم للإشراف والاستعراض في المراحل الحاسمة وحتى النهاية. ولا ينبغي تنفيذ أي مشروع كبير لتكنولوجيا المعلومات دون استخدام هذه العملية الإدارية. وفي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، يأتي ذكر هذه العملية بالتفصيل في القوانين العامة ١٠٣ - ٦٢ و١٠٤ - ١٣ و١٠٤-١٠٦، التي تنظِّم الميزنة والمشتريات فيما يختص بتكنولوجيا المعلومات. وعلاوة على ذلك، فإن المذكرة M-97-02 الصادرة عن مكتب الإدارة والميزانية تبيِّن ثلاث مراحل كبرى لعملية الاستثمار والرقابة المتعلقة بمشاريع تكنولوجيا المعلومات، هي:

- الاختيار (الفرز، وتقييم المخاطر والعائد، وتقييم مدى مساعدة المشروع على تحقيق رسالة الوكالة)؛
- المراقبة (رصد التكاليف والجدول الزمني والأداء)؛
- التقييم (الاستعراضات والتعديلات والدروس المستفادة فيما بعد التنفيذ).

٣٥٠- كان الانضباط الإداري الذي من هذا القبيل مسؤولاً إلى حد بعيد عن زيادة فرص نجاح ما أنجزته حكومة الولايات المتحدة من مشاريع كبرى في مجال تكنولوجيا المعلومات على مدى السنوات الخمس الماضية. وعلى الرغم من ذلك، فإنه بينما رأى آخرون أن هذا النهج مفيد يمكن القول بأن ''الحقيقة المؤكدة'' الوحيدة التي يمكن أن يعتمد عليها كبير الإحصائيين هي بيئة تكنولوجيا المعلومات المتغيرة، التي تتسم بما يلي:

- استمرار توافر قدرات ومنتجات جديدة مختلفة في مجال تكنولوجيا المعلومات؛
- ادِّعاءات تطلقها مؤسسات التسويق عن نتائج باهرة تتحقق باستعمال منتجاتها؛
- محاولات تأثير يقوم بها الموظفون الداخليون الذين أصبحوا من دعاة منتجات معيَّنة أو تكنولوجيات معيَّنة برعوا في استخدامها وعرفوا أسرارها؛
- الضغط المستمر لتقليل التكاليف وتحسين أداء المنتجات.

٣٥١- من الضروري للغاية أن نتابع مدى نجاح المنتجات التجارية في الأسواق لكي نتحاشى الوصول إلى ''طريق مسدود'' وقد بات لدينا مُنتَج يفتقر إلى الراعي أو السند. إذ أن كبار البائعين يوفِّرون في العادة مزيداً من الاستقرار والدعم للمنتجات في الأجل الطويل بينما ينزع العديد من صغار البائعين، الذين يعتمدون على إنتاج مجموعة صغيرة من المنتجات، إلى خوض غمار أنشطة اقتصادية غالباً ما تكون سريعة التقلُّب. وحتى إذا كانت لديك عملية راسخة لإدارة التكنولوجيات، سيظل اختيار التكنولوجيات المناسبة لتحقيق متطلبات الرسالة واحداً من التحديات. وبصفة عامة، يُفضَّل ما يلي:

- تحاشي التكنولوجيات الجديدة أو ''غير الناضجة''؛
- تقييم النتائج التي حققها الآخرون الذين استعملوا المُنتَج فعلاً؛
- تقرير ما إذا كان المُنتَج متماشياً مع هيكل تكنولوجيا المعلومات بالمنظمة؛
- تقدير المخاطر وتقييم الصلة بين سعر المُنتَج وأدائه.

٣٥٢- ثمة صعوبة شديدة في تقييم التكنولوجيات الجديدة والناشئة من حيث توقيت نضجها لكي تصبح نواتج شائعة، ومن حيث إمكان تحقيقها لهذا النضج والشيوع. ففي الثمانينات من القرن العشرين، بدا أن تكنولوجيات التصوير المخصصة لتخزين الوثائق واسترجاعها كانت على وشك النشوء كقوة سوقية رئيسية واستثمرت شركات كبرى عديدة مختصة بتكنولوجيا المعلومات مبالغ طائلة في ذلك. وعندما أخفقت تلك التكنولوجيا في الأداء، حسب المتوقع خسرت هذه الشركات كلها؛ ولا يزال ذلك السوق يناضل دون أن يبلغ أيًّا مما قدرته معظم التوقعات السوقية لتلك التكنولوجيا. وعلى النقيض من ذلك، فإن الوصول الحاسوبي على الصعيد العالمي بفضل الإنترنت وما اقتَرَن به من انفجار تكنولوجي يتجاوز أي إسقاطات موضوعة قبل عام ١٩٩٥ يمثلان شاهداً حياً على قوة التكنولوجيا التي آن أوانها.

٣٥٣- مما له فائدة كبرى أيضاً أن نتعلم من خبرة الآخرين بالقضايا العملية المماثلة. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون من المفيد إلى حدٍ بعيد أن نزور البلدان الأخرى التي طوَّعت التكنولوجيا لأداء وظائف مماثلة وأن نقارِن بين نتائجنا ونتائجها. إلاّ أنه يصعب غالباً توضيح الفروق القائمة بين منظمة وأخرى فيما يختص بالتطبيقات وبيئات التشغيل. ومن الأهمية بمكان أن نضمن عند استعمال التكنولوجيا بنجاح في إحدى المنظمات إمكان استعمالها بالمثل في منظمة أخرى. ولعل الفارق بين حالتي النجاح والفشل عند التنفيذ مرجعه دِقَّة فحص التعديلات اللازمة للتشغيل في البيئة المغايرة.

٣٥٤- أخيراً، فإن من الأهمية بمكان أن نقدِّر الأخطار، قبل أن نختار تبني تكنولوجيا جديدة، وأن نحدِّد، بتحفُّظ، السعر المتوقع بالنسبة إلى الأداء. ومن الضروري كل الضرورة أن نتذكر أن سجل نتائج عمليات التنفيذ التي من هذا القبيل سيئ كل السوء؛ لذلك لا بد أن يكون المديرون مقتنعين بأن خطة مشروع تكنولوجيا المعلومات مكتملة تكشف بوضوح شديد عن استراتيجية تنفيذ ناجحة.

استنتاجات

الإدارة الفعَّالــة لتكنولوجيــا المعلومــات في المكتب الإحصائي عبارة عن توازن دقيق يجمع بــين الانضباط الإداري والتطبيق المبتكر لتكنولوجيات جديدة متطورة. وقد بيَّنت الخبرة المستفادة من ارتفاع نسبة الفشل في هذه المشاريع أن الممارسات التالية يمكن أن تقلل المخاطر بدرجة كبيرة:

- إبداء الاهتمام من قِبَل الإدارة العليا؛
- تحليل المخاطر بصورة فعَّالة عند تحديد الوجهة؛
- تحاشي التكنولوجيات الرائدة غير المجرَّبة، وتفضيل المشاريع الصغيرة؛
- إشراك المستعملين النهائيين في وضع المشاريع وإدارتها.

وبالإضافة إلى ذلك، قد يكون أفضل مرشــد تهتدي به الاســتراتيجية الطويلة الأجل لإنجاز رسالة المكتب الإحصائي هو استراتيجية تنظيمية مدروسة ونموذج إداري لإدارة المهارات التقنية التي بداخل المكتب مقابل المهارات التقنية التي توفرها جهات خارجية

الحاشية

٧٤ "United States", in *Management of Large Public Information Technology Projects: Case Studies* (Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, PUMA/SBO/RD [2001] 1).

ثامناً – الأصول غير المادية

٣٥٥ – يتناول الفصل الثامن أصول المكتب الإحصائي التي بخلاف الموظفين، المتمثلة في قوانينه وسياساته وتقاليده، ومنزلته، ومصداقيته في أعين الجمهور. كما يتناول هذا الفصل سياسات المكتب وسجلاته وأُطر عمله ومسمياته.

ألف – خاتم الجودة

٣٥٦ – لا بد أن تختم الوكالة الإحصائية ما تفعله بخاتم جودتها. ولكي يحدث هذا، لا بد من الاعتراف بهذا الخاتم (انظر الفرع ألف – ٣ من الفصل الثاني). وهذا الحال مشابه للحال الذي يواجهه من ينتج مُنتَجاً قابلاً للتسويق ويود أن يميِّز مُنتَجَه عن المنتجات المنافسة بحيث يسهل التعرف عليه فوراً، بافتراض أن التعرف الفوري مرتبط بسلامة الصنع وحسن الصيانة والمتانة. والفارق بين الحالتين أن الوكالات الإحصائية تُعدّ، باستثناءات قليلة، محتَكِرة لإنتاج الأرقام، وأن الأرقام (التجميعات العامة على الأقل) مُيسَّرة للجمهور مجاناً؛ وأن عملية الإنتاج الإحصائي هي عملية تعجز غالبية المستعملين عن تكرارها.

٣٥٧ – رصيد الوكالة الإحصائية في السوق هو الاعتراف باسمها وطيب السمعة المقترِن باسمها. ولذلك، لا بد أن تبدو الوكالة في أعين الناس باعتبارها حائزة للمبررات القانونية التي تخوِّلها اقتحام خصوصية الأفراد والمؤسسات الاقتصادية وخلافها، وللنزاهة التي تحول دون إفشائها في أي ظرف من الظروف للمعلومات الانفرادية التي تجمعها في أثناء الاضطلاع بأنشطتها؛ وللاختصاص الذي يكفل لها استعمال تلك المعلومات لاستخلاص أفضل التقديرات الممكنة للقياسات التجميعية؛ وللإحساس بالمسؤولية الذي يكفل أن تكون تلك القياسات مفيدة للحكومة وللجمهور عموماً. وهذه الخصائص تنبع من الاعتداد بالنفس ومن احترام صورة الوكالة ووجود قدر من الاختصاص القانوني يكفي لعمل الوكالة أن يكون في الحدود القانونية تماماً.

٣٥٨ – عند إدارة شؤون الوكالة الإحصائية، لا بد أن نستهدف شيوع هذا الموقف في صفوف موظفيها. بل إن الوكالات الكبرى قد تود، حرصاً منها على الحفاظ على صورتها الجماهيرية، أن تنشئ إدارة مخصصة للاتصال بوسائط الإعلام واستعراض تقارير تلك الوسائط.

باء – قوة القانون

٣٥٩ – إن وجود الصورة الطيبة ضروري للوكالة الإحصائية كي تؤدي وظائفها، ولكنه غير كافٍ في حد ذاته. ففي معظم الأحيان تطالب الوكالة الإحصائية، ليس مرة واحدة فقط بل على نحو مستمر، بأن يتسامح المجيبون في انتهاكها لخصوصيتهم وبأن يستجيبوا لطلباتها الخاصة بتقديم المعلومات. وعندما تريد وكالات خاصة (من قبيل الوكالات القائمة بالتسويق) التمتع بنفس الإمكانية فإنها تدفع الثمن أو تقدِّم أية مكافأة أخرى مقابل تعاون المجيبين، ويكون هذا التعاون عادة في مستوى أقل مما تعتبره الوكالات الإحصائية مقبولاً. ولكي تقدِّم الوكالات الحكومية تفسيراً لدواعي التماسها للمعلومات، فإنها تحتج عادة بكفاءة أداء الحكومة والمجتمع، ولكن هذا يفترض مسبَّقاً وجود أساس قانوني.

٣٦٠ – ينبغي أن يحدِّد القانون بوضوح دواعي اقتضاء فئات معيَّنة من المعلومات، ونوع الضمانات التي تقدمها الوكالات الإحصائية بشأن الطريقة التي تحمي بها السجلات الإفرادية، ونوع العقوبات التي قد تُفرَض على المجيبين الذين لا يقدمون المعلومات الصادقة في الوقت المناسب (انظر الفصل الثاني عشر للاطلاع على بحث أوفى لنوع الحماية الذي يقدَّم عادة للمجيبين).

٣٦١ – على النحو المبيَّن أعلاه، فإن الوكالة الإحصائية يلزمها أن تضمن أن لديها كلاً من الأساس القانوني السليم والصورة الطيبة، لدى المجيبين والمستعملين على السواء.

جيم – السياسات

٣٦٢ – قد تحتاج الوكالة الإحصائية إلى النظر في عدد من المسائل المتعلقة باستعمال أصولها: مثال ذلك: من الذي يجيب في الوكالة الإحصائية على مكالمة هاتفية واردة من مكتب رئيس الوزراء؟ ومن المسؤول عن الالتقاء بالصحافة يوم إعلان الرقم القياسي لأسعار الاستهلاك؟ وهل ينبغي السماح لأكاديمي يُجري بحثاً داخل الوكالة بأن يطلع على البيانات الجزئية، شريطة أن تكون مُغفلة؟

٣٦٣ – بينما يكثر طرح تساؤلات من هذا القبيل، لا تلقى هذه التساؤلات على الدوام إجابات متسقة أو قد تلقى إجابات متسقة تصدر بحكم العادة وليس بحكم وجود سياسة فعلية بأية حال. ولكن في بعض الأحيان دُوِّنت الممارسات والتقاليد المختلفة وجُمعت في دليل واحد للسياسة العامة. ولهذا الإجراء في العادة هدفان، هما تقديم ممارسات قياسية مما يزيد من درجة الاتساق؛ والقيام في أثناء ذلك ببحث مدى صواب هذه الممارسات وسلامتها.

٣٦٤ – صون هذه السياسات وتوعية الموظفين بوجودها وضمان الامتثال لها كلها أمور تمثِّل مهمة كريهة تؤدي في العادة

المربع ١٢ – منافع السياسات المدوَّنة

إن لوجود مدوَّنة السياسات عدة آثار مفيدة. ففي حالات وجود معدل دوران عالٍ للموظفين، قد تكون الوكالة الإحصائية موضع ضغط مستمر من قِبَل المنظمات الخارجية التي تريد تنازلات خاصة، من قبيل الإعفاء من رسوم الخدمات، أو الاطلاع مبكراً على المعلومات الإحصائية الجديدة، أو الاطلاع على مواد تعتَبَر سرِّية في الظروف العادية. وإذا لم توجد وثائق مناسبة يُستنَد إليها في رفض مثل هذه الطلبات وكانت هناك سابقة ردود فعل غير متسقة ستضعف مقاومة المؤسسة عموماً إزاء الطلبات غير المناسبة. وعلاوة على ذلك، فإن عدم الارتياح الذي يصاحب الظهور بمظهر سلبي يقل كثيراً إذا استطاعت الوكالة أن تظهر أنها قد استعرضت حالة معيَّنة واتخذت قرارها بشأن أسلوب للعمل واتخذت بشأن المسألة موقفاً حازماً، بضمانها إلمام كافة موظفيها بالمبادئ التوجيهية الموصى بها. بل إن موقف الوكالة قد يتعزز أكثر من ذلك إذا أمكنها أن تظهر أن الأمر لا يقتصر على التمسك بالسياسة المعلنة بل إنه أيضاً أمر توصلت بشأنه الوكالات الأخرى في شتى أنحاء العالم إلى استنتاجات مماثلة. وأخيراً، فإن الصورة الجماهيرية للوكالة تتعزز كثيراً إذا استطاع المتحدث باسمها أن يبيِّن أن هناك سياسات مكتوبة تتناول المسألة المعيَّنة التي ثار بشأنها الجدال.

إلى قيام علاقة شديدة البرودة بين القائم بها (إذا كان هناك من يقوم بها) وسائر العاملين في المنظمة. إلاّ أنه في حالة عدم إنفاذ السياسات تلجأ فرادى الوكالات إلى العادات القديمة، مما يضعف أية إمكانية للاستمرار أو الاتساق. ويترتب على ذلك أن هذه المسؤولية ينبغي أن تُسند إلى مسؤول موثوق به، يناقِش الأمر مع كبار الموظفين بعد فواصل زمنية مناسبة لكي يتسنى لهم مواكبة مجريات الأمور في الوكالة وضمان تنقيح السياسات عند الضرورة.

٣٦٥- لما كانت المصالح والشواغل تتطور بصورة لا يمكن التنبؤ بها، فإن من الضروري أن تحفظ الوكالة الإحصائية مخزوناً من المعلومات المتاحة بشأن طائفة كبيرة من المواضيع. ويُفضَّل إلى حدٍ بعيد أن تكفل الوكالة ترابط المعلومات، وأن تكفل، عندما تشمل تلك المعلومات خصائص مختلفة لما يُفتَرَض نظرياً أنه نفس المجتمع الإحصائي، أن يكون ذلك المجتمع مُحدَّداً ومُقاساً بنفس الطريقة. وعلى سبيل المثال، فإن تحليل صافي تكوين شركات الأعمال مع إدراك أن إحصاءات الصناعة تنطبق على نفس المجتمع الإحصائي أفضل كثيراً من إجراء تعديلات مؤقتة لنطاق مختلف. فبينما تتبدد الجهود في الحالة الأخيرة ونحن نحاول شرح ما تظهره البيانات أو ما لا تظهره برغم التغايرات الإحصائية، قد يمضي التحليل في الحالة الأولى دون جهود أو عراقيل. إلاّ أنه ينبغي ألاّ يغيب عن الأذهان أن تصميم وصيانة الأدوات الخاصة اللازمة لهذا النوع من التكامل يشكلان على الرغم من ذلك عنصراً آخر من عناصر عملية الإنتاج الإحصائي، له مجموعته الخاصة من التأثيرات التنظيمية. وتعرض الفروع الواردة أدناه طائفة من الأدوات تُستخدَم كأدوات للتكامل. وهذا يعني أنها تحقق تكامل المعلومات وتكامل وظائف الوكالة نفسها أو تحقق أيًّا من تكامل المعلومات أو تكامل وظائف الوكالة.

دال – السجلات

٣٦٦- يُفرِد دليل ١٩٨٠ (الفصل الثالث عشر) فرعاً خاصاً للسجلات، مع التشديد بوجه خاص على سجلات شركات الأعمال، ولكن المعلومات المتعلقة بالموقع المناسب لهذه السجلات في تنظيم الوكالة الإحصائية تُعتَبَر محدودة.

٣٦٧- ليس من العسير أن نستكشف أسباب ذلك: ففي بعض الأحيان كان إدخال سجلات شركات الأعمال في عملية الإنتاج بدعة جديدة. وقد أمكن تحقيق ذلك بفضل مجموعتين من الظروف تمثلتا فيما يلي: (أ) حصول بعض الوكالات الإحصائية على إمكانية الوصول إلى مخزون معلومات إدارية محوسَب (في هذه الحالة كانت المعلومات مُستمَدةً من السجلات الضريبية)؛ (ب) اكتشفت الوكالات الإحصائية أن الحاسوب يمكن استعماله لإنجاز أعمال تجهيز ضخمة أخرى بخلاف إحصاءات التجارة الدولية أو تعداد السكان، وإلى حدٍ كبير حدث ذلك نتيجة لإدخال تقنيات قواعد البيانات.

٣٦٨- اليوم، شاعت الفكرة القائلة بأنه لا بد أن يكون لدى الوكالة الإحصائية سجل لشركات الأعمال، وسجل لعناوين الأسر المعيشية، وفهرس برموز الأماكن، بل ويمكن أن يكون لديها عدد من السجلات المتخصصة (من قبيل سجل المزارع أو سجل السفن العابرة للمحيطات). ولذلك، لا يلزم بيان محتويات السجلات التي من هذا القبيل أو دواعي الحاجة إليها. إلاّ أنه من الضروري أن ننظر في كيفية إدارتها وأين ينبغي أن يكون موضعها في الوكالة.

٣٦٩- هناك وجهات نظر مختلفة في هذا الصدد. وإحداها تقول إن سجل شركات الأعمال ينبغي أن يكون في الشعبة الموجودة في الوكالة والمكلَّفة بالإحصاء الاقتصادي وأن سجل عناوين الأسر المعيشية ينبغي أن يوجد في جزء الوكالة المُكلَّف بالإحصاء الاجتماعي. ووفقاً لهذه النظرية، ينبغي أن يدير السجلات المتخصصة من يستفيدون منها أكثر من غيرهم (مثال ذلك أن يوجد سجل المزارع لدى الإحصاء الزراعي، وسجل السفن لدى إحصاء النقل البحري والتجارة الخارجية). وهناك رأي آخر يرى وضع السجلات لدى وحدة مركزية داخل الوكالة الإحصائية، حيث يمكن تبيُّن أن وجودها يحقق مصلحة الوكالة بأسرها. ولكل من الطريقتين ميزاتها وعيوبها، وينبغي أن نعرف تلك الميزات والعيوب مقدماً.

٣٧٠ - لنفترض جدلاً أن الشعبة المكلَّفة بإحصاءات شركات الأعمال أو الإحصاء الاقتصادي تتألف من عشر وحدات، كل منها مكلَّف بصناعة (من قبيل الصناعة التحويلية، أو التعدين، أو التشييد، أو الخدمات الاقتصادية) أو بنوع من الإنفاق (من قبيل نفقات التصدير، أو تكوين رأس المال، أو الاستهلاك). وإلى حد كبير، يتوقف القرار المتعلق بوضع السجل في صميم قلب المنظمة باعتباره أصلاً من أصولها أو في شعبة الإحصاء الاقتصادي على الثقافة التنظيمية، ولذلك فإنه يخرج عن نطاق بحث هذا المنشور. إلاّ أننا إذا أردنا استعمال السجل كأداة تكاملية يصبح من المهم مراعاة ما يلي:

- وجوب وضع السجلات في وحدة خدمات؛
- ليس من حق أي منظمة مستعمِلَة وحيدة أن تُعدِّل محتويات السجل؛
- الجهة الوديعة للسجل هي المسؤولة في نهاية المطاف عن سلامته، وعن مهام التصنيف، وعن تعريف الوحدة الإحصائية.

٣٧١ - عندما تُعتَبَر السجلات أصولاً مملوكة للوكالة بأسرها، يُفضل عادة أن يعتمد كل وديع لأي من هذه السجلات على مجلس داخلي، لا على مجرد الجهات التي تعلوه في التدرج الهرمي. وينبغي أن يشمل تكوين المجلس كلاً من المنظمات القائمة بالتزويد (أي المنظمات المسؤولة عن احتياز واستعمال المعلومات الضريبية ومعلومات الضمان الاجتماعي) والمنظمات المستعمِلَة (كافة المنظمات التي تستند مسوحها إلى ملفات الوكالة القائمة على السجلات).

هاء - نظام الحسابات القومية

''يمثل [نظام] الحسابات والموازين القومية [مجموعة متكاملة] من المفاهيم والتصنيفات القياسية المنطبقة على أهم البيانات الكبرى للإحصاء الاقتصادي التي تتسم بأن كافة مفاهيمها تترابط في نطاق نظام للعلاقات التعريفية .... وتمثل تلك الحسابات والموازين إطاراً مفيداً لإعداد الإحصائيات، الأمر الذي ييسِّر التعرُّف على الفجوات وتحديد الأولويات من منظور كَمّي .... وإنها لميزة كبرى أن تُعد هذه الأُطر التكاملية في المكتب الإحصائي المركزي التابع لجهاز إحصائي وطني مركزي أو في هيئة التنسيق التابعة لجهاز إحصائي لا مركزي .... وينبغي أن يُسنَد إلى الوحدات المسؤولة عن إعداد الحسابات والموازين القومية والأُطر التكاملية المماثلة واجب شديد الأهمية فيما يختص بتحسين البيانات وتكاملها [٧٥]''.

٣٧٢ - لقد بات الدور المركزي للحسابات القومية أشد أهمية في الوكالات الإحصائية المعاصرة، كما بات استعمالها في تحديد نقاط الضعف والثغرات الموجودة في الإحصاءات الأساسية أكثر وضوحاً بعد نشر طبعة ١٩٩٣ من النظام [٧٦]. وليست هناك أداة تكاملية أخرى للإحصاءات الاجتماعية والديمغرافية تحظى بمثل هذا القبول الواسع النطاق وبمثل هذه القوة.

٣٧٣ - تقتضي إدارة الحسابات القومية مهارات متخصصة وإقامة أوثق الصلات مع المستعملين الرئيسيين. وعلاوة على ذلك، يتجاوز دور الحسابات الاقتصادية إنتاج البيانات المتعلقة بحالة الاقتصاد في فواصل زمنية منتظمة. وثمة جزء لا يتجزأ من مهمة تقدير التجميعات العامة للاقتصاد الكلي يتمثل في مهمة تتصل بذلك، هي مهمة جرد المخزون وتنظيم الإحصاءات الاقتصادية الأساسية المناظرة. وبالنسبة إلى الحالات التي تنفرد فيها وكالة متخصصة بالمسؤولية عن الحسابات القومية - مثل إدارة الأبحاث بالمصرف المركزي - تكون تلك الوكالة صاحبة الدور المركزي في توجيه النظام الإحصائي.

٣٧٤ - في بعض النماذج التنظيمية تكون الوحدة المسؤولة عن إعداد الحسابات القومية منفصلة عن نظيرتها المكلَّفة بالإحصاءات الاقتصادية الأساسية. وفي هذه الحالة، عندما يكون الموظفون مسؤولين أمام رؤساء مختلفين يصعب كثيراً تحديد الفجوات وتبيُّن نقاط الضعف وممارسة القيادة بصفة عامة.

واو - استعراض الاستبيانات ومراقبتها مركزياً

''إن استعراض الاستبيانات ومراقبتها مركزياً أمر ضروري للتكامل. وينبغي، كقاعدة، أن تكون الشُعب المواضيعية بالوكالة الإحصائية مسؤولة عن محتويات الاستبيانات وأن تعمل بالتعاون مع الوحدات الوظيفية، لا سيما الوحدات المسؤولة عن المنهجية وتصميم المسوح وتجهيز البيانات .... وقبل استعمال أي استبيان، ينبغي أن تكفل سلطة مركزية تلبية متطلبات معيَّنة فيما يختص بالتكامل، وتجهيز البيانات بكفاءة، ومتطلبات المراجعة، والالتزامات تجاه مقدمي البيانات. ولا بد، قبل أي شيء آخر، أن يتقرر أن المفاهيم والتصنيفات المستعملة تطابق المعايير المقررة لكي يتيسَّر التكامل [٧٧]''.

٣٧٥ - إن هذه العبارات لا تزال تعبِّر عن الحقيقة مثلما كانت تعبِّر عنها عندما كُتِبت لأول مرة. وعلاوة على ذلك، ينبغي، ضماناً لتيسير التكامل، أن تكفل الوكالة الإحصائية صياغة الاستبيانات بلغة يسهل على المجيبين فهمها، وتقلل بالتالي إلى أدنى حدٍ ممكن أخطاء الاستجابة. ويمكن في الوكالات الكبيرة إنشاء وحدة متخصصة تمثل خدمة على صعيد الوكالة، وتكرِّس كل جهودها للبحوث المعرفية وإعداد الاستبيانات بكفاءة. وعلاوة على ذلك، فإن الوحدة المخصصة لهذه المسائل تكون هي الأنسب لإجراء دراسات بشأن التوزيع العادل لعبء الاستجابة.

زاي - المسميات والتصنيفات

''ما لم تكن المفاهيم والتصنيفات المطبَّقة على عدة مجالات إحصائية مواضيعية موحَّدة في إطار نظام منطقي مترابط لا يمكن تنظيم البيانات الإحصائية بطريقة تلبي احتياج المستعملين إلى البيانات المجمَّعة أو المعلومات المتوافقة المستمَدة من ميادين مختلفة

.... وتلـزم التعاريف القياسـية لمختلف المواضيـع، التي من قبيل سكان الحضر، والأمية، والأجور المقبوضة، والصناعة، والحيازات الزراعية، وما إلى ذلك .... والاسـتعمال العام للتعاريف القياسية أساسـي لتوافق مختلف البيانات التي تشير إلى نفس الموضوع .... وينبغـي فيما يختـص بالمعايير التي يراد لها أن تحظـى بالقبول العام أن تصاغ بالتشـاور مع الأخصائيين في كل ميدان بعينه. واللجان الفنية هي أنسـب أداة لهذا العمل. .... وينبغي أن يُعهَد بمسؤولية التنفيـذ إلى رؤسـاء الشُـعَب المواضيعية؛ إلاّ أنـه لا بد من وجود وحدة مركزية منفصلة تراقب التنفيذ .... ويقتضي توحيد التنفيذ واسـتيفاء مختلف التصنيفات والحفاظ على الترابط بينها اسـتمرار الاهتمام والتفاوض مع مقدمي البيانات ومسـتعمليها. ولهذا الأمر أهميتـه الشـديدة في البلـدان التي تشـهد تغييرات سـريعة وتنمية اقتصادية سريعة [٧٨]".

٣٧٦- ولا تـزال العناصـر التنظيمية المحـدَّدة في طبعة الدليل الصـادرة عام ١٩٨٠ لازمة اليوم للتنسـيق الفعَّـال. وهي تتألف من وحـدة مركزيـة مكلفة بمهمة وضـع المعايير ومراقبـة تنفيذها لضمان التماسـك داخل النظام؛ ولجنة فنية تزيـل الصعوبات وأوجه الغموض المعرقلة للتنفيذ؛ وآلية تفاوض تكفل فهم مستعملي البيانات ومورِّديها للمعيـار فهماً كاملاً. وعلـى ضوء الخبرة المعاصرة، يتطلب اشـتراط القابليـة للمقارنـة علـى الصعيد الدولي مزيـداً من الاهتمـام. إذ أن الاتحادات السياسـية، والاتحادات الجمركيـة، ومناطق التجارة الحرة، والطابع العالمي للاسـتثمار الخارجـي تتطلب كلها التعبير عن البيانات الإحصائيـة (لا سـيما البيانات الإحصائيـة الاجتماعية - الاقتصادية) بنفـس اللغـة. وينبغـي أن نعتبر عدم اسـتعمال معايير قابلـة للمقارنة علـى الصعيد الدولي عيبـاً في تنظيم الجهاز الإحصائـي. وبالمثل، فإن العناصر التنظيمية اللازمة لإحداث تنسيق فعَّال للتصنيفات والمسميات والمفاهيم ينبغي أن تشـمل شـعبة تُكَلَّف بضمان قابلية ما يُعتَمد على الصعيد الوطني للمقارنة بما تعتمده البلدان الأخرى.

حاء - الشؤون المالية

٣٧٧- من الواضح أنه تلزم وحدة مكلَّفة بالشـؤون المالية لكي يسـير العمـل على النحو الواجـب في الوكالة الإحصائيـة. ولا ينبغي إقامتها لكي تكون مسؤولة فحسب عن مسك الدفاتر، بل لكي تكون أيضاً وحدة تحليلية (تلزم المشورة المالية للإدارة العليا مرات عديدة على مدار السـنة) ووحدة قانونية (ينبغي أن تكون بالمؤسسة جهة تشريعية قادرة على تحديد مدى مقبولية النفقات) [٧٩].

٣٧٨- للوحـدة الإدارية المسـؤولة عن الشـؤون المالية وظيفة طبيعية تتمثل في الإمساك بدفتر قيد تُقيِّد فيه المقبوضات والمصروفات، سـواء كانت في صـورة نقدية أو ائتمان. ويجري تسـجيل المعاملات وشـرحها حسـبما ما يقضي به التشـريع المحلي، وبطريقة من شأنها أن تحظى النتائج برضا الأجهزة الحكومية المختصة بمراجعة الحسـابات عندما تقوم بالتفتيش.

٣٧٩- ثمة وظيفة واضحة لرئيس وحدة الشـؤون المالية، تتمثل في تقديم توصيات بشأن المصروفات التي صدرت بها تكليفات قانونية. وإضافة إلى ذلك، يكون مدير الشـؤون المالية هو المصدر الأهم لتقديم المشـورة فيما يختص بالمصروفات المقتَرحة التي، وإن بدت معقولة، قد لا تفي بكل الاشتراطات القانونية.

٣٨٠- تواجِـه الوكالات الإحصائية في العـادة حالات يتعيَّن فيهـا، نظراً لعـدم التبصُّر المالي الـكافي، تقليل الإنفـاق قبل الأوان، بصـرف النظر عـن آثار هـذه الاقتطاعات المباغتة. وهـذا هو الحال عمومـاً عندما يدرك رئيس الإدارة المالية، قبيل نهاية اسـتعراض مالي، أنـه لن يكون من الممكـن تلبية التزامات معيَّنة دون الإقدام فوراً على تضحية ما.

٣٨١- في بعـض الأحيـان أيضـاً يجـد القائمون علـى إدارة الشـؤون المالية أن الوكالة لا يزال بحوزتها في نهاية الاسـتعراض المالي قـدر كبير مـن مواردها. وفي مثل هذه الحالة، قـد يبحث المرء دون رويـة عـن طريقة لإنفاق تلك الموارد، كي لا يثير الشـكوك. إلاّ أن الإنفاق العشوائي يمكن أن يكون أكثر ضرراً من التدابير المتعجلة التي تستهدف تقليل الإنفاق، مما يؤدي إلى قرارات إدارية سيئة وإلى إهدار المال العام.

٣٨٢- يترتب على ذلك أن يحتاج كبير الإحصائيين إلى إشعار مبكر بالفجوات المتوقعة بين النفقات والموارد ما لم تتخذ تدابير مبكرة فعلاً بالاستناد إلى تحذير سليم. ولتلبية ذلك الاحتياج، يجب أن تتوافر لوحـدة الإدارة المالية قاعـدة معلومات وقدرة تحليلية لازمة لتوفير مثل هذا الإشعار.

٣٨٣- مهمـا كان صِغـر حجم الوكالـة، فإن تنظيـم قاعدة المعلومات اللازمة لتوفير التقديرات الموثوقة يقتضي المعاونة من قِبَل كل من يتحملون المسؤوليات الإدارية. ولذلك، ينبغي أن تشيع في الوكالة عادة الاشتراك في التنبؤ المالي وفي تقدير الأفكار التقريبية العملية المتعلقة بالإنفـاق. وقـد لوحظ في عدد مـن المكاتب أن نوعيـة الإدارة المالية تتحسن كثيراً بتفويض المسؤولية وأيلولة المساءلة.

استنتاجات

تعتمد الوكالة الإحصائية على عدد من الأصول الإنتاجية، بعضها غير مادي يتمثل في التصنيفات، وقوائم الأسماء والعناوين، والمنهجيات، والسياسات التي تحدد الإجراء السليم. والمستهدف من بعض الأصول، التي من قبيل الحواسيب، هو تحقيق الكفاءة لعمليات الوكالة، بينما أنشئ البعض الآخر لتعزيز تكامل منتجات الوكالة التي من قبيل الحسابات القومية وقواعد البيانات الأخرى. إلاّ أن أهم أصول الوكالة الإحصائية هي الناس الذين يعملون بها وما يمثلونه من قاعدة معرفية.

ومن المهم الإبقاء على كافة أصول الوكالة في أفضل حالة ممكنة. ولذلك، قد يكون النجاح في إدارة الموارد البشرية أهم عامل في أداء أي وكالة إحصائية. إلاّ أن الأصول المادية وغير المادية الأخرى تحتاج هي الأخرى إلى صيانة مستمرة على كل من الصعيد النظري والصعيد التقني والصعيد التنفيذي، وتحتاج إلى الاستبدال عندما يحين الأوان. ولتحقيق ذلك، تلزم الإدارة السليمة والتنظيم الفعَّال، فضلاً عن الاحتياطات، المالية والفكرية، اللازمة لتجديد الأصول عندما تتطلب حالتها ذلك.

الحواشي

٧٥ 1980 *Handbook*, p. 68.

٧٦ Commission of the European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations and World Bank, *System of National Accounts 1993* (United Nations publication, Sales No. E.94.XVII.4).

٧٧ 1980 *Handbook*, p. 67.

٧٨ المرجع نفسه، pp.67-68.

٧٩ في عدد من البلدان لا يوجد خيار في هذه المسألة. إذ أن قانون الخدمة العامة بكل من تلك البلدان يتطلب وجود وحدة من هذا القبيل ويُسند إليها مهاماً مالية وقانونية معيّنة.

تاسعاً – إدارة الوظائف الجوهرية

ألف – الوظائف الأساسية

٣٨٤- لعل أحد الأسئلة الهامة التي ينبغي أن تُطرَح هي ما إذا كان ممكناً تحديد جوهر المكتب الإحصائي الوطني. هل هناك مجموعة وظائف غير قابلة للاختصار يفضي عدم أداء المكتب لها إلى إبطال حقه في أن يُسمى "المكتب الإحصائي الوطني"؟ وهل للمكتب الإحصائي الوطني وظائف يمكن أن يؤديها القطاع الخاص دون مساس بمصداقية الإحصاء الحكومي وسلامته، وما هي تلك المهام؟ هذه أسئلة سيتناولها الفصل التاسع، وهي أساسية بالنسبة إلى أي مسعى يستهدف النظر في مسألتي التنظيم والإدارة.

٣٨٥- الوظائف التي تُسنَد بصفة عامة إلى المكتب الإحصائي تشمل ما يلي:

- التخطيط؛
- التنفيذ والتجهيز؛
- التحليل؛
- التعميم؛
- التنسيق والتوحيد القياسي.

وسيجري استعراض كل من هذه الوظائف لتحديد مدى إمكان أدائها بالاستعانة بجهات خارجية، إذا كان من الممكن تنفيذ أي منها بهذه الطريقة.

١ – التخطيط

٣٨٦- التخطيط هو تحويل طلب معلومات تتعلق بمسألة سياسة عامة أو طلب معلومات من نوع آخر إلى سلسلة خطوات تُسفر عن إتاحة المعلومات المرغوبة في حدود المعالم المحدَّدة المتعلقة بالزمن والجودة والميزانية. وربما كانت الخطة الفعلية نفسها موضوعة خارج الحكومة. وهذا يشمل قرارات بشأن النماذج التي تُستخدم، واستخدام المعاينة الزائدة، والتقسيم إلى طبقات، والشمول. إلاّ أن للوكالة الإحصائية دوراً أصيلاً هنا. فبوصفها الوكالة الإحصائية الوطنية لا بد أن تتمتع بالمصداقية وأن تشتهر بالنزاهة المهنية لكي تكفل وضع الخطة دون محاباة لأي سياسي أو حزب أو جماعة من جماعات المصالح الخاصة، وتكفل خضوع تلك الخطة لخيارات تستند إلى أرقى المعايير المهنية وحدها. وعلى سبيل المثال، فإن القطاع الخاص هو الذي ينفِّذ في بعض البلدان تفاصيل خطة المسح. إلاّ أن خبرة الوكالة الإحصائية الوطنية ومكانتها لازمتان لكسب ثقة الجمهور في جمع البيانات.

٢ – التنفيذ والتجهيز

٣٨٧- يقوم القطاع الخاص على نحو مطَّرِد بتنفيذ مشاريع جمع البيانات في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية. وبطبيعة الحال، فإن الوكالات الدولية كانت تضطلع، ولا تزال تضطلع في الغالب، بتنفيذ ومعالجة أنشطة جمع البيانات – المتمثلة في التعدادات، والمسوح و/أو السجلات الإدارية. ومثلما هو الحال بالنسبة إلى وظيفة التخطيط، ليس هناك في وظيفة التنفيذ شيء متأصل يلزمنا بأن تنفذها الوكالة الإحصائية الوطنية. إلاّ أن هذه الوظيفة شأنها شأن التخطيط تنطوي على دور رئيسي للمكتب الإحصائي، لا يمكن منحه لجهات خارج الحكومة. ولا بد أن يكفل المكتب الإحصائي الوطني تنفيذ عملية جمع البيانات دون تحيُّز، وأن يكفل السرِّية، واتخاذ القرارات على أسس مهنية فحسب. ولا يراد بذلك التقليل من شأن من هم خارج الحكومة، بل تعزيز المبدأ القائل بوجود دور محدد لمن هم داخل الحكومة، يتمثل في الحفاظ على ثقة الجمهور.

٣٨٨- عند هذه النقطة، من المهم النظر بعض الوقت في مسألة السرِّية وكيف يمكن الحفاظ عليها إذا لم يقم المكتب الإحصائي الحكومي بتنفيذ ومعالجة أنشطة جمع البيانات. وأحد أهم مبادئ الإحصاء الرسمي هو ضرورة احترام الخصوصية والحفاظ على سرِّية البيانات القابلة للتحدُّد. ووظيفة المكتب الإحصائي هي ضمان هذا. إلاّ أن هذا يمكن إنجازه حتى لو لم يتحكم المكتب الإحصائي في البيانات. وعلى سبيل المثال، يمكن أن ينص عقد مبرم مع منظمة بالقطاع الخاص لكي تجمع البيانات وتجهزها على وجوب حماية سرِّية البيانات. وهذا النص يمكن أن يكون صريحاً للغاية وأن تترتب عليه عقوبات قاسية في حالة انتهاكه. وهناك حالات، في الولايات المتحدة على سبيل المثال، تكون فيها الأحكام القانونية التي تحمي سرِّية البيانات أشد من بعض الأحكام المقررة بالنسبة إلى المكاتب الإحصائية الحكومية.

٣ – التحليل

٣٨٩- التحليل وظيفة من الوظائف التي ينبغي أن يضطلع بها المكتب الإحصائي الوطني وكذلك من هم خارج الحكومة. ومن المهم لأجل الحيوية الفكرية للمكتب الإحصائي أن يُجري موظفوه تقييماً انتقادياً للعملية المستخدمة في إنتاج البيانات وكذا للنماذج المستخدمة فيه وأن يناقشوا أوجه القوة وأوجه الضعف في البيانات. وهذا هام لنماء فرادى الموظفين ولمسعى المكتب نحو تجويد بياناته. إلاّ أنه من المهم أيضاً أن يُجري من هم خارج الحكومة تحليلهم

الخـاص. ولعملهم هذا أهميته الحيوية لإثراء المناقشـات العامة المتعلقة بالسياسة وتوفير أبحاث نقدية يمكن أن يستخدمها المكتب الإحصائي لإدخال التحسينات.

٤ – التعميم

٣٩٠– مثلما هو الحال بالنسـبة إلى البنود المعروضة أعلاه، فإن القطـاع الخـاص في بلدان عديدة يشـارك بالفعل في تعميـم البيانات والمعلومـات الإحصائيـة. وفي بعض الحـالات، تتمثـل المنتجات التي تُعمـم في معلومـات إحصائيـة أساسـية، وفي حـالات أخـرى يُقدِّم البائعـون خدمة تمثل قيمة مضافـة. وهذه الخدمة تتمثل في إجراء مزيد مـن التحليل للبيانات أو إدمـاج البيانات مع معلومـات أخرى. إذن مـا هو دور المكتب الإحصائي؟ بينما قـد لا يعمم المكتب الإحصائي كل المعلومـات الإحصائيـة (بل وربما لا يكون المصـدر الأوَّلي)، فإنه مُلزَم فعلاً بضمان توفير المعلومات الإحصائية الأساسية لكافة قطاعات المجتمع على قدم المساواة. وحسب الممارسات الوطنية المتبعة، قد يوفِّر المكتب الإحصائي المعلومات بنفسه، أو قد يساعد القطاع الخاص على توفيرها. وهذا المبدأ يسري رغم اختلافات الرأي (المعروضة في الفرع ٣ من الفصل الحادي عشر) بشأن ما إذا كان من المتعيَّن تقديم المعلومات الإحصائية بتكلفة التعميم الحدِّية أو ما إذا كان من المسـموح به توفير بعض المنتجات الإحصائية بأسعار السوق. وبينما قد يُستخدَم القطاع الخـاص كأداة لتعميم المعلومات الإحصائية، يُعـد المكتب الإحصائي الوطـني مُلزَماً بضمان تعميم المعلومات الإحصائية بصورة مباشـرة أو بواسطة آخرين.

٥ – التنسيق والتوحيد القياسي

٣٩١– هنـاك في هذا المجـال الأخير اتفاق عـام على أن هذه وظيفة تنفرد الحكومة بأدائها. وهذا صحيح سـواء كان التنسـيق بين وزارات وظيفيـة أو بـين وكالات إحصائيـة لا مركزية. وببسـاطة، لا يمكن أن تُنجز وكالة غير حكومية هذا النوع من التنسـيق، كذلك لا يمكـن أن ينجزه القطاع الخاص. إذ أن عمل ذلك قد يشـوش تماماً الخطوط الفاصلة بين النشاط الحكومي والنشاط غير الحكومي ويغيِّر من تعريف الحكومة ذاته. ولأسـباب مماثلة، لا يمكن لأحد بخلاف المكتب الإحصائـي الوطني أن يشـترك مـع آخرين ضمن الجهـاز الإحصائي الـدولي في إعـداد المعايير العالمية. كما لا يمكـن أن يدَّعي أحد خارج الوكالة الإحصائية أنه غير متحيِّز وأنه متمتع بنفس مصداقيتها.

باء – المسوح والتعدادات

٣٩٢– حـتى عندما يكون النظام الإحصائي لا مركزياً إلى حدٍ كبير وتُكَلَّف هيئة قطاع عام قوية – مثل شـعبة السياسـة الاقتصادية التابعة لوزارة المالية – بإعداد الإحصاءات الاقتصادية الرئيسـية يكون النمـط المتوقع هو تكليـف الوكالة الإحصائية بإجراء معظم المسـوح أو كلها. ولذلك بسـبب تاريخي إلى حـد ما. فالمكتب المكلَّف بتعداد السكان الذي يظل يعمل بعد اكتمال أنشطة التعداد يملك القدرة على إجراء المسـوح. وفي معظم البلدان، يُعتَبَر إجراء المسـوح نشـاطاً فنياً متخصصاً إلى حد ما، ولكنه يفتقر إلى المنزلة التي قد تُرغِّب الوكالات الأخرى في إدخالـه ضمن برامجها. وعلاوة على ذلك، فإن الوكالات الأخرى قد لا تملك الهيكل الأساسي المناسب لتولي ذلك النشاط.

٣٩٣– بينما لا يُعتَبَر التعداد ''مسحاً'' من الناحية الإحصائية، فإنـه يُعتَبر بوضوح، ومن ناحية قـدرة المكاتب الإحصائية على إجراء المسـوح، أفضل وأميز ما تنتجه تلك المكاتب، إذ هو نشـاط مُركَّب مكلِّف ظاهر للعيان ذو أهمية وحساسـية من الناحية السياسـية ينبغي اسـتكماله في حدود زمنية صارمة. ولذلك، فإن لحُسـن إدارة التعداد أهمية بالغة.

٣٩٤– هناك مواد علمية كثيرة تتناول إدارة تعداد السـكان، بمـا في ذلـك تقارير تفصيلية عن الخبرات الفعلية المكتسـبة في إجراء التعداد [٨٠].

٣٩٥– في النظـام الإحصائي تتكامل بيانـات التعداد وبيانات المسـح. وعادة ما تكون البيانات المسـتمدة من المسح معقدة أكثر من البيانات الأساسية المجموعة بالتعداد. وغالباً ما تُستخدَم بيانات المسح للتوسـع في خصائـص مواضيع التعـداد (فضلاً عـن مواضيع إضافية) ولقياس التغيُّر فيما بين التعدادات. وتُستخدَم معلومات التعداد المتعلقة بمجتمعـات المناطق الصغيرة لتصميم أُطـر ومنتخبات المعاينة لوحدات المسـح. وبينمـا قد تجمع برامج المسـح معلومات مختلفـة من التعداد، توجد في العادة مواضيع عديدة مشتركة بين الاثنين. ولذلك، فإن من المهم، لكي نحقق أفضل استخدام ممكن للبيانات المستمدة من المصدرين كليهما، توحيد المفاهيم والتعاريف لهذه المواضيع المشتَركة.

٣٩٦– إذا كانت لدينا ثلاثة أنواع من عمليات جمع البيانات – هي المسـوح الروتينية المتكررة الجارية (التي من قبيل المسوح الشهرية للرقم القياسـي لأسـعار الاسـتهلاك والمسوح الشـهرية أو الفصلية للقـوى العاملة)، والمسـوح الجديـدة المخصصة المعقَّـدة بدرجة ما، وأخيراً وليس آخراً التعدادات – فإن المسـوح المخصصة والتعدادات تتطلب أسـاليب إدارية شديدة إلى حد بعيد. والطريقة المفضلة لذلك هذه الأيام هي ''إدارة المشاريع''.

١ – إدارة المشاريع

٣٩٧– هذه الفكرة مسـتمدة إلى حد بعيد من صناعة التشييد، التي اعتمدَت نهج إدارة المشاريع منذ عهد بعيد لتنفيذ المشاريع المركبة. والمسـح الإحصائي، شأنه شـأن مشروع الهندسـة المدنية أو التشييد، يُنفَّذ على مدى فترة طويلة ويستلزم، طوال التنفيذ، إشراك ممثلي طائفة متنوعة من الاختصاصات بالمنظمة اشتراكاً فعَّالاً.

٣٩٨– وإنشاء المشروع يسير على نمط محدد الملامح، يتمثل في تحديد الوكالة الإحصائية لإحدى الأولويات واتخاذها قراراً بالشروع في إجراء المسح؛ ثم تُمنَح للوحدة المواضيعية الأنسب لقيادة المبادرة (سواء كانت إدارة، أو شعبة، أو فرعاً) الميزانية والدور القيادي (ولعلها تُمنَح

أيضاً جدولاً زمنياً وحدوداً للإنفاق، ومحتوى، وحداً أقصى لعبء الاستجابة الممكن تحمله)؛ ثم يُعيَّن قائد للمشروع يشرع في منح عقود من الباطن للجهات الداخلية، والخارجية أحياناً، التي تقدم الخدمات اللازمة لتنفيذ المسح.

٣٩٩- في هذا الفصل، يشار إلى مقدمي خدمات المسح الداخليين باعتبارهم ''القدرات'' المتنوعة التي ينبغي إيجادها داخل الوكالة الإحصائية المتوسطة الحجم. وفي المكاتب البالغة الصِغَر، سيتوافر لموظف واحد العديد من تلك القدرات.

٤٠٠- تشمل قدرات المسح وحدات عديدة، على النحو التالي: وحدة مكلَّفَة بالعلاقات مع المجيبين؛ وأخرى مكلفة بمجالات من قبيل تصميم المسوح، والعمليات الميدانية والتقدير والتقييم؛ والثالثة تكون مسؤولة في نهاية الأمر عن تدشين المسح وتنفيذه متى تم إعداده.

٤٠١- بصرف النظر عن حُسن الإدراك الذي يُعدّ عنصراً لا غنى عنه لأي من أشكال إدارة المشاريع، تتوافر الآن تقنيات عديدة شائعة الاستعمال، من بينها البرمجيات الداعمة، لمساعدة مديري المشاريع على إدارة مشاريعهم. ومثال ذلك طريقة المسار الحرج، وهي إجراء يُتبع لاستعمال التحليل الشبكي للتعرُّف على المهام الموجودة بالمسار الحرج التي يؤدي أي تأخير في إتمامها إلى إطالة الأمد الزمني للمشروع إن لم يُتخَذ إجراء للعلاج. وفيما يختص بكافة المهام الخارجة عن المسار الحرج، هناك درجة تفاوت مسموح بها (مثل التأخير في البدء، والتأخير في الاستكمال، والبدء المبكر). وكانت العادة قد جرت على إعداد تحليل المسار الحرج والمخططات الشبكية يدوياً. إلاّ أن هناك الآن برمجيات لا تتطلب من المستعمِل سوى قيد أسماء المهام ومددها والعلاقات بين كل منها، وعندئذ يتولد تلقائياً مخطط شبكي ورسم بياني للمسار الحرج. وتعد شجرات البت أداة ممتازة أخرى لاتخاذ القرارات المالية أو القرارات المستندة إلى أرقام وتلزمها مراعاة الكثير من المعلومات المركَّبة. وهذه الأداة تتيح هيكلاً فعَّالاً يمكن في إطاره تحديد وتقييم القرارات البديلة والآثار (النوعية) المترتبة على اتخاذ تلك القرارات. وهي تساعد أيضاً على رسم صورة متوازنة دقيقة لما قد يُسفِر عن اختيار بعينه من مخاطر ومنافع.

٤٠٢- إذا كانت الوكالة الإحصائية كبيرة بما يكفي - ومدة المشروع طويلة بما يكفي - لمساندة مشروع متعدد الاختصاصات، ومشكَّلة رسمياً بتكليف سليم وأهداف محدَّدة جيداً، ستفوَّض المسؤولية على الأرجح إلى لجنة توجيهية. ويُتوقع أن تشمل هذه اللجنة الشخصيات الرئيسية الممثِّلة لمختلف الاختصاصات في فريق المشروع فضلاً عن أي شخص آخر يمكن أن يساعد في إعداد سياسات للمشروع وتقييم مدى احتياجه إلى تغيير الوجهة أو تغيير الصلاحيات. وينبغي أن تكون اللجنة التوجيهية قادرة على الاجتماع كلما احتاج إليها مدير المشروع ولكن ينبغي ألاّ تتدخل في التشغيل اليومي للمشروع (قد يكون الاجتماع كل ثلاثة أشهر قاعدة مقبولة). وفي حالة المشاريع الشديدة الأهمية، قد يختار كبير الإحصائيين الانضمام إلى اللجنة التوجيهية، ولكن ليس من الضروري أن يكون رئيساً لها.

٤٠٣- ينطوي إنشاء المشاريع وتشغيلها على قدر معيّن من الانضباط، يحتاج إلى بعض الوقت لاكتسابه. وهناك فارق بين التشغيل الروتيني للمنظمة واستحداث وظائف أو أنشطة للمنظمة. وذلك الشيء الأخير هو ما يهم المشاريع.

٤٠٤- بينما تكون السلطة القائمة - أي الرؤساء والمديرون - مسؤولة عن الإدارة الجارية للمنظمة، تقتصر مسؤولية مدير المشروع على مدة إنشائه. ومتى انتهت مرحلة الإنشاء، يُسلِّم مدير المشروع مشروعه وفريق المشروع ويختفي ككيان تنظيمي.

٤٠٥- مدير المشروع يُعيَّن لفترة محددة ويتلقّى من كبير الإحصائيين (أو مندوب عنه) أهداف المشروع، بما فيها المواصفات المحددة الخصائص أداة القياس وجدول زمني وميزانية.

٤٠٦- من الناحية النظرية، يمكن اختيار مدير المشروع من مستوى بالتدرج الهرمي أدنى من مستوى أعضاء المشروع الآخرين بذلك التدرج. أما من الناحية العملية، فإن هذا لا يحدث لسبب بسيط، هو أنه يخلق فجوة قد تعرقل حرية التصرف اللازمة لمدير المشروع.

٤٠٧- فيما يختص بالأنشطة اليومية للعاملين الآخرين بالمشروع، فإن هؤلاء يعملون بمنأى عن سلطة رؤسائهم في الظروف العادية، إذ يتلقون تعليماتهم وتوجيهاتهم من مدير المشروع. وإذا أراد رؤساء أعضاء فريق المشروع التدخل، أو مجرد الاستفسار، تعيَّن عليهم الاتصال بمدير المشروع.

٤٠٨- بطبيعة الحال، فإن قائمة الاختصاصات الممثَّلة في أي مشروع ستختلف حسب طبيعته وحجمه ودرجة تعقُّده. ويمكن استخدام قائمة التخطيط للتعداد السكاني كقائمة مراجعة تبيِّن ما يلزم لأي مشروع. وبالتالي، إذا كان المشروع مجرد مشروع متوسط الحجم فسيشمل مشرفين لتصميم الاستبيانات، وتحديد المحتوى، وتصميم العيّنات، والنُظم الحاسوبية الداعمة، والعمل الميداني، والعلاقات مع المجيبين، وتمويل المشروع، والاتصالات الداخلية [٨١].

٤٠٩- سيوفر أعضاء فريق المشروع المعرفة المتخصصة اللازمة لوضعه. والمهمة الرئيسية لقائد الفريق هي ضمان سلامة الخطة الموضوعة لتحقيق الأهداف؛ وإدخال تعديلات على الخطة كلما تطلبت الظروف ذلك، وعدم الإفراط في إنفاق الموارد؛ ومداومة أعضاء الفريق على إعلام بعضهم البعض بصورة سليمة، وعدم حدوث ازدواجية في الجهود، ووجود آلية فعَّالة لتسوية الصراعات وخلافات الرأي. وبينما قد يُفيد أن يكون قائد فريق المشروع خبيراً بموضوعه، قد لا يكون هذا ضرورياً. والقائد المثالي لفريق المشروع المخصص شخص ضليع في الموضوع عليم بأساليب الإدارة التي من قبيل الميزنة وتحليل المسار الحرج، متمتع بقدرة اتصالية رائعة، وبوسعه أن يطلق

الإمكانات الكامنة لدى الآخرين وأن يولِّد الثقة في صفوف أعضاء الفريق. وبطبيعة الحال، يستحيل فعلياً العثور على شخص يملك كل هذه القدرات والمهارات. ولذلك، فإنه على الرغم من إدراكنا لأهمية كل هذه القدرات والمهارات تصبح المسألة المطروحة عند قائد للفريق هي تحديد القدرات والمهارات الأهم من غيرها. وهذا أمر متروك غالباً للتقدير، ولكن ربما كان اختيار شخص ذي قدرات إدارية شديدة ومهارات فنية غير شديدة أصوب من اختيار شخص قدراته ومهاراته عكس ذلك. وينبغي أن يكون قائد الفريق مُنسِّقاً من الطراز الأول، وأن يكون مديراً ودبلوماسياً، ومنهجياً ومُنَظِّماً، ومبتكِراً ولكن من الضروري ألاّ يكون من النوع الميال بشدة إلى المخاطرة. إلاّ أنه من المهم ألاّ يفتقر قائد الفريق إلى المهارات الفنية لكي لا يصبح هدفاً للسخرية بسبب جهله الشديد بالموضوع المشمول بالمشروع.

٤١٠ – ينبغي قبل كل شيء آخر فرض النظام على السلطة الثابتة للمنظمة. إذ ينبغي ألاّ تتدخل في عمل مدير المشروع سواء بصورة مباشرة، أو بمحاولة إعطاء توجيهات لأعضاء فريق المشروع بالإضافة إلى التوجيهات المقدمة من مدير المشروع أو بالمخالفة لتوجيهاته.

٢ – العمل مع موظفي المشروع

٤١١ – مطلوب من مدير المشروع في أي مشروع يفضي إلى المسح، من التصميم فصاعداً، أن يتعامل مع موظفين يعملون انطلاقاً مما لا يقل عن ثلاثة مناظير شديدة الاختلاف. فهناك أولاً الموظفون المواضيعيون، الذين يتفاعلون مع المستعمِلين، ويحوِّلون مشكلات المستعمِلين إلى مشاريع قياس، ويكلفون بتقييم نتائج المسح وتفسيرها لصالح المستعمِلين. ومنظور هؤلاء مستمَد من الفكرة القائلة بأن المسوح ينبغي أن تأتي بإحصاءات تُبصِّر المستعمِل بحقيقة مشكلات معيَّنة. والواقع أن حُسن الجزاء الذي يناله الإحصائيون المواضيعيون يأتي من نجاحهم في تلبية توقُّعات المستعمِلين. وهذا صحيح حتى لو لم يكن هناك خط يفصل بشدة بين المستعمِلين والمجيبين.

٤١٢ – هناك ثانياً إحصائيّو المسوح [٨٢]، ووظيفة هؤلاء هي ضمان اتسام القياس بخصائص الجودة المناسبة. أما مهمتهم، فتتمثل في ضمان إدراك التحيُّز في القياس عند وجود أي تحيُّز، وضمان اقتصار الاستدلالات على ما تسنده البيانات، وضمان صمود الأساليب المستخدَمة للاختبارات وتوثيقها على النحو السليم وتيسيرها لمن يريد الانتفاع بها. والجماعة التي يتفاعل معها إحصائيّو المسوح تهتم أساساً بالأساليب، أكثر من اهتمامها بنتيجة أي مشروع بعينه. والجزاء يأتي من نفس الجماعة، التي تتألف في معظمها من الأكاديميين وتكرِّس جهودها للبحث النظري والتطبيقي.

٤١٣ – هناك، ثالثاً، المنظمة الميدانية، وهي ذراع الوكالة الإحصائية المعيَّن الذي يتصل بالمجيبين ويعالج بسرعة ولباقة أية شكاوى ناشئة عن عدم الوضوح أو فرط العبء.

٤١٤ – هذه الجماعات الثلاث (التي يمكن أن تصبح في الحالات البسيطة ثلاثة أشخاص) تُجَسِّد وجهات نظر مختلفة ولها أولويات مختلفة. ويعنى خبراء الموضوع إلى حد شديد بالسرعة (لأنهم هم الذين يهتمون بالميزانية) وبمدى مناسبة النتائج للموضوع الدافع لإجراء المسح. أما إحصائيّو المسوح، الذين يتصرفون بوصفهم الضمير الإحصائي للوكالة، فيكونون الأكثر اهتماماً بسلامة العيِّنة المنتخبة وبالاتساق عند إجراء استخبارات المسح. هذا بينما تُبصِر المنظمة الميدانية على عدم إساءة استغلال المودَّة، بصرف النظر عن أهمية المسح المعيَّن.

٤١٥ – هذه المناظير الثلاثة تسفر في العادة عن نقاش ساخن في أثناء أي مشروع، بل تخلق التوتر في بعض الأحيان، وهذا ما ينبغي التخفيف من حدته. وهناك بضعة أوامر ونواه ينبغي إيضاحها إذا أردنا لعملية إدارة المشروع أن تمضي قُدماً على نحو مثمر وبكفاءة، وهي كما يلي:

- مدير المشروع يُختار لأنه يحظى بثقة إدارة الوكالة، ومن ثم ينبغي ألاّ نشكك فيه أو نتجاهله. وإذا لم يكن أداؤه مدعاة للثقة وجَب استبداله؛
- ينبغي لأعضاء فريق المشروع ألاّ يعملوا على التأثير في منظماتهم فرادى لكي تتحدى قرارات مدير المشروع. ولا يمكن تحميل المسؤولية أو منح سلطة اتخاذ القرار إلاّ لكيان واحد فقط؛
- الحلول التوفيقية أمر ضروري للغاية. ومعظم القرارات تتمثل فيها حلول وسط وتختلف حسب الأهمية النسبية لكل من المناظير المختلفة – أي منظور الموضوع والمنظور الإحصائي ومنظور المجيبين – في المراحل المختلفة من تاريخ المشروع؛
- لا يعني منح مدير المشروع سلطة اتخاذ القرار أنه عليم بكل شيء ولا يمكن أن يعرف إلى الخطأ سبيلاً. وينبغي تشجيع كافة أعضاء المشروع على التماس المشورة، لا سيما عندما تبدو الحُجج وكأنها متساوية من حيث الصحة.

٤١٦ – لكي يؤدي مدير المشروع عمله على الوجه السليم، لا بد أن يكون هناك حوار جارٍ بين كافة العاملين في المشروع. وإذا انعدم التوازن بين الفهم الذي يطبِّقه إحصائيّو المسوح والهيئة المواضيعية التي يتفاعلون معها، قد تنشأ مشكلة إدارية جسيمة للمشروع تؤدي في بعض الأحيان إلى عواقب وخيمة ذات نطاق أوسع.

المربع ١٣ – المشكلات النمطية التي تعاني منها أفرقة المشاريع وتنشأ بحكم اختلاف المناظير

المناظير الداخلية

لكي نوضِّح هذا المثال، نفترض أن مدير المشروع مكلف بمبادرة تستهدف قياس التأثير البيئي لتغليف السلع الاستهلاكية (مثلاً: هل تُستخدَم مواد قابلة للتدوير؛ وكيف يتم التخلص من عوادم التغليف؛ وتأثير أجهزة الفرز العمومية على التخلص من العوادم). وأكفأ استعمال للهيكل الأساسي للوكالة الإحصائية هو ربط هذا المسح الجديد بمسح القوى العاملة الموجود وبدء الاستخبار بأسئلة المسح المتعلق بالتأثير البيئي لتغليف السلع الاستهلاكية. وهذا نهج يتسم بالكفاءة، لأن المسح البيئي أقصر من المسح المتعلق بالقوى العاملة. إلاّ أن المسح البيئي يتطلب أن يداوم المجيب على تسجيل يومياته، مما قد يؤثر على رغبته في التعاون عند إجراء مسح القوى العاملة. ويعلم رئيس المنظمة الميدانية أن أداءه سيقاس قبل كل شيء بقدرته على تنفيذ مسح القوى العاملة وأن نجاحه في هذا المسح الجديد أمر ثانوي. ولذلك، فإنه يقول، في هذه الحالة المفترَضة، إن الخيار المفضل هو فصل المسح الجديد وإذا كانت هناك أسباب وجيهة تدعو إلى عدم المضي بهذه الطريقة يُدار المسح باعتباره مجرد إضافة، بحيث ينجز بعد النجاح في إتمام الاستخبار المتعلق بالقوى العاملة. ومن وجهة نظر مدير المشروع، فإن الخيارين معاً يفتقران إلى الكفاءة رغم تفضيل المنظمة الميدانية لهما. فأول الخيارين باهظ التكلفة، وثانيهما ينطوي على مخاطرة شديدة، بزيادة معدل عدم الاستجابة إلى درجة تفوق الحدود المفروضة. ومدير المشروع مكلف، على نحو واضح، بمبادرة محدودة. إلاّ أن التفاعل مع مقدِّم الخدمة صاحب المنظور الأعمّ يؤدي حتماً إلى التضارب ويستلزم الوساطة على مستوى أعلى.

المناظير الخارجية

في هذا المثال، تطلب وزارة السياحة من المكتب الإحصائي أن يُجري مسحاً بشأن عدد السائحين القادمين والمغادرين وما يتصل بذلك من نفقات خلال إقامتهم. هذا بينما تؤيد وزارة المالية، المسؤولة عن إحصاءات ميزان المدفوعات التي تعي هشاشة حساب السفر في ميزان المدفوعات كما تعي أهمية ذلك الحساب في تفسير التقلبات في الميزان الجاري، هذين الطلبين وتعرض الاشتراك في تمويل المسح.

وفي هذا الموقف الافتراضي، يظل مدير المشروع مؤرَّقاً لعدة ليالٍ بسبب عجز الجهتين الراعيتين للمسح عن الاتفاق على التفسيرات الممكنة للأولويات المدرَجة ضمن عقدهما مع الوكالة الإحصائية. وتوافق الوكالة الإحصائية، التي تحرص على عدم ترك فرصة هامة، على صِيَغ يتبيَّن أنها شديدة الغموض ولا تنص على بروتوكول يحدد طريقة تصرف الراعيين في أثناء تنفيذ المشروع. ولذلك، تشعر وزارة السياحة ووزارة المالية كلتاهما، رغم تحسُّن الإحصاءات المتعلقة بالسياحة، بأن أهدافهما لم تتحقق، ولا تؤمن أي منهما بكفاءة الوكالة الإحصائية رغم اتفاقهما معاً على أنها قد عالجت النتائج بنزاهة، في حين لا يملك أي طرف ما يلزم من طاقة أو موارد للقيام بمحاولة أخرى، حتى لو كانت عيِّنة المسح محدودة في حجمها ونطاقها.

ولتفادي حالة التضارب التي من هذا القبيل، ينبغي للوكالة: (أ) أن تحاول أن تنشر على الملأ كل ما تعلمت من ممارستها الأولى أنه ''ممنوع''؛ و(ب) أن تطلب قائمة أهداف متفق عليها تتمشى مع الميزانية، و(ج) أن تُصِرّ، قبل كل شيء، على تعريف لأهداف المشروع يحظى باتفاق مشترك.

٣ – العمل مع المجيبين

٤١٧ – يتألف جزء من القدرة على المسح من صلة راسخة مع المجيبين، تشمل طريقة: (أ) للتوصل إليهم؛ و(ب) إفهامهم الدواعي التي تُلزِمهم بأن يكونوا مجيبين راغبين صادقين؛ و(ج) إقناعهم بالاستجابة، دون اللجوء بالضرورة إلى تهديدهم بالإجراءات القانونية؛ و(د) معالجة الشكاوى عندما يكون المسح أطول من اللازم أو غامضاً أكثر من اللازم أو مستمراً أكثر من اللازم. وبطبيعة الحال، فإن أيًّا من ذلك لا يمكن أن يتحقق دون تنظيم للمسح يشمل وجود إدارة للعلاقات مع المجيبين، يُعهَد إليها بالواجبات التالية:

- تولي شؤون العلاقات العامة اللازمة لإفهام المجيبين المحتملين دواعي اختيارهم، والمطلوب منهم، والصالح العام الذي يتحقق بفضل تعاونهم؛
- إبداء الحرص الشديد واتخاذ كل الاحتياطات اللازمة عندما يكون المسح المعلن عنه طويلاً بصورة غير مألوفة (مثال ذلك مسوح الإنفاق الأسري) أو اقتحامياً بصورة غير مألوفة (مثال ذلك المسوح المتعلقة باستهلاك المخدرات الضارة ومسوح الخصوبة)؛
- إمساك سجل يتضمن أسماء المجيبين الذين جرى الاتصال بهم واستخبارات المسح المستكمَلة كي يمكن تحديد المجيبين المتمنِّعين وإقناعهم بالاشتراك في المسح؛
- تقاسم المعلومات مع المجيبين، لا ليشعروا بمجرد إسهامهم في تحقيق المصلحة العامة بل ليشعروا أيضاً بوجود منفعة شخصية لهم؛

- التمتع بسعة الحيلة وسرعة البديهة والمعلومات اللازمة لإيجاد مجيبين بدلاء متى كانت هناك مقاومة شديدة للمسح أو متى تعذَّر التعرُّف على مكان المجيب الأصلي [٨٣].

٤١٨ - تحقيق هذه المهام يستلزم اللباقة والدبلوماسية، المقترنَتين بالحزم والتصميم. وسيكون هناك دائماً في قطاع الأسر المعيشية أو قطاع شركات الأعمال من يرفضون التجاوب، مهما كانت سلامة دواعي التعاون المطروحة على هؤلاء الناس. وهذه الحالة لا يمكن تحاشيها، وينبغي للموظف المسؤول ألاّ يفترض المسؤولية الشخصية عن وجود نسبة مئوية صغيرة تمثل الحالات التي من هذا القبيل. إلاّ أنه إذا بدا أن معدل الرفض آخذ في الازدياد تعيَّن النظر في الإجراءات والأساليب، لأن هذا قد يكشف عن عيب جسيم في الأساليب المعتمدة [٨٤].

٤ - الجهة المؤتمنة على الدراية الفنية الإحصائية

٤١٩ - ينبغي للوكالة الإحصائية، إذا أرادت الاعتراف بها كجهة مؤتمنة على الدراية الفنية الإحصائية ووديع مناسب للهيكل الأساسي الإحصائي الوطني الرسمي، أن تمتلك القدرات التالية:

- القدرة على تصميم المسوح الشاملة التي تراعي انتخاب العينات، وتصميم المسوح، وخيار المُقدِّر، وأسلوب التقدير، وحساب التباينات، وأخطاء المعاينة؛
- القدرة على تصميم استبيان ذي مواصفات تقلل إلى أدنى حد ممكن من العبء الواقع على عاتق المجيب بينما تسلِّم بأهمية التقليل إلى أدنى حدٍ ممكن من الأخطاء المعرفية التي يمكن أن تنشأ عن افتقار الأسئلة إلى الوضوح؛
- القدرة على الربط بين المعلومات المجموعة والشواغل التي تدفع المستعمِلين إلى التماس المعلومات من الوكالة الإحصائية؛
- القدرة على تحليل المعلومات المجموعة (التي باتت على وشك أن تُعمَّم) لتحقيق الحد الأقصى من القوة لدورها الإعلامي.

٤٢٠ - لا بد من توافر هذه القدرات في جزء أو أجزاء من المنظمة. ومن المنطقي أن تُسند المسؤولية عن القدرات ذات الطابع الفني الواضح - مثل تصميم المسوح الجارية بالعيِّنة، وتقنيات التقدير، والمشورة المتعلقة بالصياغة وإعداد الاستبيانات - إلى وحدة تنظيمية واحدة، تعزيزاً للترابط في أنشطة المسح التي تضطلع بها الوكالة. وينبغي أن يكون محتوى الاستبيانات والتجهيز الفني للمعلومات المجموعة خاضعاً لمسؤولية جزء آخر من المنظمة. وتحديد المسؤولية عن تحليل نتائج المسوح يتوقف كثيراً على توافر المحللين وعلى طريقة تعاون الوكالة الإحصائية مع أخصائيّي الخارج. وقد جرت العادة على أن يكون الموظفون المواضيعيون هم المختصون بكافة المسائل المتصلة بالمحتوى - أي التفاعل مع المستعمِلين، وتحديد الجدول الزمني لجمع البيانات، والترتيبات المالية لدعم المبادرة (لا سيما في حالة مشاركة رعاة)، والتبويب، والتحليل المصاحب. وأخيراً، فإن المنظمة الميدانية هي التي يُعهَد إليها بالمسؤولية عن إقامة الصلات مع المجيبين وضمان استجابتهم للمبادرة وتوفير المعلومات المناسبة.

٥ - مرونة القدرة على إجراء المسوح

٤٢١ - يدَّعي كثيرون (وصحيح ما يدَّعونه) أن الوكالات الإحصائية تبطئ في الاستجابة لطلب المعلومات ذات الأهمية الحيوية. والواقع أن التأخُّر في الاستجابة بالمعلومات المؤكَّدة، لا سيما المعلومات التي تتضمن قياساً لمعدل التغيُّر، يتفاقم بتأثير صيغة الطلبات الغامضة عادة. والمهام التي من هذا القبيل تستغرق بالفعل وقتاً طويلاً، ولكن بينما يمكن تفسير حالات التأخير التي تبدو طبيعية من وجهة نظر الزملاء من الممارسين الإحصائيين يصعب على المستعمِلين فهم أسباب مثل هذا التأخر في إجراء المسح وتعميم نتائجه. وللاستجابة لمثل هذا التحدي الطارئ، يمكن أن تتوافر بالمكاتب الإحصائية قدرة مُعتَبَرة لإجراء المسوح تتمثل في وحدة قادرة على إجراء المسح السريع، سواء كجزء أوّل من جهد أكثر ديمومة أو كنشاط غير متكرر.

٤٢٢ - إحدى وسائل استخدام الوحدة التي من هذا القبيل هي تكليفها بمسؤولية إجراء كافة اختبارات الجدوى بالوكالة الإحصائية، لكي يعتاد موظفوها بذل الجهود العاجلة الهادفة إلى تسوية المسائل الأساسية، السابقة على ما قد يصبح مسحاً جديراً بالاعتبار. ويمكن أن تتمثل مهمة هذه الوحدة في إجراء مسح يشمل عدداً معيّناً من المجيبين (أسر معيشية، أو شركات أعمال، أو أشخاص بالحكومة أو المؤسسات العامة) في فترة معيَّنة (أقصاها على سبيل المثال ٦٠ يوماً أو ٩٠ يوماً). وبإنشاء قدرة من هذا القبيل وبيان طاقتها ونطاقها دورياً، يمكن أن يزيد المكتب كثيراً من مصداقيته وأن يُنشئ لنفسه بالتدريج مكانة ظاهرة في ميدان الإحصاء.

٦ - السجلات الإدارية

٤٢٣ - لا ينبغي للوكالة الإحصائية أن تبدأ تلقائياً في إجراء مسح جديد على سبيل الاستجابة لكل طلب يُقدَّم إليها للحصول على معلومات. والأحرى أن تسعى الوكالة دوماً إلى الاستجابة للطلبات الجديدة باستكشاف كيفية تلبيتها باستعمال البيانات المجموعة دورياً، وإن تعذر ذلك تستجيب بدراسة تحدِّد ما إذا كان من الممكن تلبية الطلب الجديد، ولو إلى حدٍ ما، باستخدام السجلات الإدارية الموجودة فعلاً لدى الحكومة. ومسألة ما إذا كان من الممكن استعمال السجلات الإدارية للاستعاضة بها عن المعلومات المستمَدة من المسح الإحصائي أو لتكميل تلك المعلومات، ومدى إمكان تحقيق ذلك، هما مسألتان بالغتا التعقيد تتوقف إجابتهما إلى حدٍ بعيد على الحالة المميَّزة في كل بلد من البلدان. ومن المعتاد أن ينظر الإحصائيون بتحفظ إلى جودة المعلومات الإدارية، من حيث المفاهيم والشمول.

٤٢٤ - على الرغم من ذلك، فإن الشيء الجذَّاب في السجلات الإدارية هو أن بياناتها يتعيَّن جمعها على أي حال أو هي مجموعة بالفعل

على أي حال. وربما كان صحيحاً أن بعض السجلات الإدارية، التي من قبيل السجلات الضريبية، تتسم في كثير من البلدان بشمول جيد جداً لأجزاء من المجتمع الإحصائي وأن معدل الاستجابة أفضل كثيراً من المعدل الذي تحققه الوكالة الإحصائية. وعلاوة على ذلك، هناك دائماً إمكانية لتحسين المعلومات المجموعة في هذه السجلات باستكمالها بالبيانات المستمَدة من عينة مجيبين أصغر كثيراً في حجمها.

٤٢٥ - إذا سلَّمنا بهذه الميزات، يترتب على ذلك أن يكون بجزء من الوكالة الإحصائية - يفضَّل أن يكون مُنشأ إلى جانب المنظمة الميدانية - موظفون مكلفون بالمسؤوليات التالية:

- مجاراة البيانات المجموعة إدارياً التي بحوزة الجهات الحكومية الأخرى؛
- تقييم كل طلب جديد لتحديد مدى إمكان تلبيته دون اللجوء إلى إجراء مسح جديد أو التوسُّع في المسح؛
- التفاوض مع الجهات الوديعة التي لديها المعلومات ذات الصلة لتحديد طريقة تقاسمها معها ضمن الإطار القانوني المفروض على الأنشطة المعلوماتية الحكومية.

استنتاجات

يحتاج النظام الإحصائي إلى قدرة تتيح له إجراء التعدادات والمسوح. وهذه القدرة تستند في نفس الوقت إلى عمل ما هو ضروري لإجراء المسوح المعتادة وإلى احتياز ما يلزم من أشخاص وتقنيات وتنظيم لاستحداث أداة مسح جديدة واستعمالها بنجاح. ولا بد أيضاً أن يدرس كبير الإحصائيين بعناية مسألة تحديد الوظائف الجوهرية التي يمكن إسنادها إلى جهات خارجية.

والتنظيم الأكثر فعالية لإدارة المسوح العارضة الكبيرة هو المشروع المتعدد الاختصاصات، الذي يساهم فيه بالموارد مقدِّمو الخدمة للمنظمة، برئاسة مدير مشروع معيَّن خصيصاً، إسهاماً متناسباً.

ولا بد أن يتفاعل مدير المشروع مع مقدمي الخدمات. وستكون هناك أحياناً عقبات، بعضها يرجع إلى اختلاف التصوُّرات بشأن ما يشكِّل نجاحاً وبعضها الآخر يرجع إلى اختلاف الآراء بشأن أفضل طريقة لحل المشكلات. وعند تصميم الإطار التنظيمي لمشاريع الاستحداث، يضع كبير الإحصائيين تلك العقبات في حسبانه وينشئ آلية استباقية لحل التناقضات.

ويقدِّم مدير المشروع في العادة تقاريره إلى لجنة توجيهية بينما يُطلَب إلى منظمة مخصصة أن تساعد على تفسير صلاحيات المشروع، بل وتغييرها عند الضرورة.

وبالإضافة إلى إنشاء قدرة تتيح تنفيذ برامج المسح المعتاد، يستصوب إنشاء قدرة استجابة سريعة للتعبير عن القدرة على الاستجابة للمتطلبات الخاصة الناشئة، مع الاستمرار في ممارسة الصلاحية التقديرية قبل الالتزام بمسوح مكلِفة ومزعجة. وتيسُّر الاطلاع على السجلات الإدارية في كل وقت أمر مرغوب، لا لمجرد تعزيز الاستجابة السريعة بل للاحتفاظ أيضاً بمودة المجيبين المحتملين أيضاً.

الحواشي

٨٠ أعدَّت الشعبة الإحصائية للأمم المتحدة سلسلة كتيبات ومبادئ توجيهية لمساعدة البلدان على إعداد جولة تعداداتها لسنة ٢٠٠٠ وجولات تعداداتها المقبلة. وهذه تشمل المنشور المعنون، مبادئ وتوصيات لتعدادات السكان والمساكن، التنقيح ١ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع: A.98.XVII.8)، ودليل إدارة تعدادات السكان والمساكن (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع: A.00.XVII.15, Rev.1) ودليل أنظمة المعلومات الجغرافية ورسم الخرائط الرقمية (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع: A.00.XVII.12)؛ *Handbook on Population and Housing Census Editing*, (United Nations publication, Sales No. E.00.XVII.9); and *Collection of economic characteristics in population censuses: technical report*, ST/ESA/STAT/119)، سيصدر قريباً).

٨١ باستثناء التعدادات، ليست هناك سوى قلة قليلة من المشاريع تحتاج إلى توثيق تاريخها وخبراتها السلبية، أو تملك الوقت اللازم أو الموارد اللازمة لذلك. إلاّ أنه لا يمكن أن يستفيد المشروع من حالات النجاح والإخفاق السابقة إلاّ إذا كان من المتبع دائماً توثيق الخبرات. ومن الممكن أن يكون التاريخ الشفوي، رغم فائدته أحياناً، أداة لسوء الاتصال، عبر النكات والذكريات المشوهة.

٨٢ يشير مُصطلح "إحصائيّو المسوح" المذكور هنا إلى العاملين في مجال الإحصاء الرياضي. وهو يشمل الإحصائيين المسؤولين عادة عن مهام من قبيل تصميم العيِّنة وتقدير النتائج مشفوعة بخطأ المعاينة.

٨٣ ينبغي وضع مبادئ توجيهية منهجية صارمة تكفل ألاّ يُخِل اللجوء إلى البدلاء بسلامة الخيار الأصلي.

٨٤ من الممكن أن تؤدي عدم مخاطبة المجيب بلغته أو باللهجة السائدة في منطقته أو مقاطعته أو بأسلوب الأداء الصوتي السائد في أي منهما إلى نسف فرص النجاح حتى لو كان المسح من النوع الذي لا يمكن أبداً وصفه بأنه مزعج. وبالمثل، فإن الإفراط في الحماس في متابعة المجيبين المتمنعين في مجتمع محلي صغير يمكن، بنفس السهولة، أن يدمِّر المسح الجاري هناك.

عاشراً – المنظمة الميدانية

ألف – التفاعل مع المجيبين

٤٢٦ – يتناول الفصل العاشر كيفية تنظيم الوكالة للتعامل بكفاءة مع المجيبين على التحريات الإحصائية.

٤٢٧ – هناك طريقة تتمثل في بذل ما يلزم لإنشاء منظمة ميدانية عاملة والحفاظ على تلك المنظمة. والمنظمة الميدانية، بحكم تعريفها، تتفاعل مع المجيبين لكي تُبلِغَهم باحتياج الوكالة إلى المعلومات، وتلتمس المعلومات المناسبة في شكلها الصحيح وتوقيتها الملائم؛ وتعمل على بلوغ الحد الأقصى من تعاون المجيبين ومودتهم، وتوضِّح على النحو المناسب عواقب الرفض.

٤٢٨ – في عهد بعيد يرجع إلى زمن انعقاد الحلقة الدراسية الأقاليمية المعنية بالتنظيم الإحصائي، في أوتاوا ونيويورك عام ١٩٥٢، توصل المشتركون في تلك الحلقة ممن يمثلون المكاتب الإحصائية بشتى أحجامها في كل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية إلى استنتاج مفاده أن المنظمة الميدانية وحدها هي التي تستفيد، دون سائر عناصر العمليات الإحصائية، من الإدارة وفقاً للوظيفة لا وفقاً للموضوع. وكان لكافة المشتركين في تلك الحلقة رأي مماثل بشأن تعداد السكان، مفاده أن التعداد نفسه لا يمكن أن يُدار دون منظمة ميدانية وطنية فعَّالة وأنه متى أنشئت مثل هذه المنظمة أمكن استغلالها بتكلفة حدِّية منخفضة لإجراء مسوح أخرى.

٤٢٩ – على الرغم من ذلك، هناك عاملان يمكن أن يُغيِّرا هذا الاستنتاج الواضح. فهناك بلدان لديها نظام إحصائي لا مركزي جغرافياً، لم تأخذ به انطلاقاً من اختيارها الحر بل باعتباره حتمية دستورية. وإذا كان دور المكتب الإحصائي المركزي قاصراً على تجميع النتائج المبوبة في أماكن أخرى وإصدار مبادئ توجيهية تنسيقية وربما أيضاً إجراء مسح للمناطق المحيطة بالمكتب مباشرة، أصبح وجود منظمة ميدانية وطنية قضية غير مطروحة [٨٥]. ولكن إذا كانت فُرادى الولايات أو المقاطعات أو الكانتونات التي تشكِّل النظام اللامركزي تجري مسوحاً متعددة، وكان بعضها يجري بصفة مستمرة، فسوف تمتلك في العادة قدرة ميدانية منظمة حسب الوظائف.

٤٣٠ – لذلك أسبابه الواضحة. إذ تتحقق وفورات الحجم في التوظيف، وتدريب المستخبرين، وإدارة قوة العمل الكبيرة، وضمان تحاشي الازدواج المُربِك، واتقاء نقص استعمال القوى العاملة بتحرير عقود دائمة وطويلة الأجل وقصيرة الأجل. وهذه خلاصات للموضوع جرى التسليم بها قبل ٥٠ سنة مضت ولا تزال تمثِّل فكراً صحيحاً حتى الآن.

٤٣١ – لنفترض أن المنظمة الميدانية قد أنشئت باعتبارها منظمة دائمة، مكلفة بعمليات الجمع لكافة المسوح (باستثناء المسوح المنفَّذة بالاتصال المباشر بين الخبراء المواضيعيين والمجيبين). إن أحد مقوماتها الرئيسية هو موقعها في مختلف أنحاء الإقليم الوطني. وهذا يعني أنها تتصرف بوصفها عيوناً وآذاناً محلية للمكتب المركزي [٨٦]. ولذلك، جرى تنظيم العديد من المنظمات بحيث تُوزّع مواردها استراتيجياً في شتى أنحاء الدولة، مع الاحتفاظ بخلية مركزية الموقع تُكلَّف بالتنسيق والاتصال. وتتصف مسؤوليات الخلية المركزية بالأهمية الشديدة. فهي تمثِّل حلقة الوصل اليومي بين الشبكة اللامركزية وإدارة الوكالة الإحصائية؛ وتكفل عمل المكاتب المختلفة التابعة للمنظمة الميدانية باعتبارها منظومة متكاملة وليست اتحاداً فضفاضاً، وتكون بمثابة جهة وصل لمديري المشاريع يستخدمونها في نقل رغباتهم وشكوكهم وشكاواهم إلى المكاتب المحلية.

٤٣٢ – ينبغي أن تكون المنظمة الميدانية أحد المشتركين الرئيسيين في لجنة دائمة تسوي خلافات الرأي المتعلقة بكيفية التعامل مع المجيبين. وإذا اعتقدت المنظمة الميدانية أن نهجاً موصى به لمسح معيَّن يهدد بفقدان مودة المجيبين فبوسعها أن تعرب عن قلقها للإدارة العليا بالوكالة. وإذا كانت المسألة متعلقة بإعداد نهج لتعداد السكان أو أي تعداد رئيسي آخر، تشترك المنظمة الميدانية في المناقشات التي تجري على أعلى المستويات.

٤٣٣ – بطبيعة الحال، فإن وجود المنظمة الميدانية يستند إلى الحاجة إلى تقسيم العملية الإحصائية إلى أجزاء متميِّزة، كما تستند، على وجه الخصوص، إلى الحاجة إلى فصل مرحلة جمع معلومات المجيبين عن مراحل أخرى من قَبيل المراجعة أو التقدير أو التبويب. ومع اطّراد شيوع استعمال الإنترنت، سواء في الأنشطة العامة أو الإحصائية، يُرجح أن يتغيَّر دور المنظمة الميدانية الخاصة في مواجهة التقدُّم التكنولوجي [٨٧]. إلاّ أن الأحوال الجارية تُلزِم هذه المنظمات بالاستمرار في أداء وظائفها التقليدية، على مدى العقد المقبل أو العقدين المقبلين على الأقل.

٤٣٤ – يجري في العادة تقسيم المنظمات الميدانية الكبيرة إلى مجموعتين أو ثلاث مجموعات. وإحدى هذه المجموعات تُكلَّف باستخبار الأُسر المعيشية، وتُستَغَل قدرتها على أفضل نحو في مسوح الأسر المعيشية التي تجري بصفة مستمرة (مثال ذلك مسوح القوى العاملة). وهناك أيضاً مجموعة تُكلَّف باستخبار شركات الأعمال، وأفراد هذه الجماعة مقسَّمين بين أفراد لديهم مهارات رسمية أو غير

رسمية في مجال إمساك الدفاتر أو المحاسبة وأفراد ليس لديهم قدر كبير من الخبرة تتمثل مسؤوليتهم أساساً في تسليم الأوراق المنجزة واستلامها. وقد تُكلَّف مجموعة ثالثة بتسعير السلع الاستهلاكية، وتشمل معارفها طائفة كبيرة من المنتجات، من قبيل المواد الغذائية والملابس والأدوية والترفيه.

٤٣٥ - ربما تتكون المجموعات نفسها من شقين. وقد تشمل كل منها جماعة صغيرة من الموظفين الدائمين الذين يتولون القيادة والتنظيم ويكفلون الاستمرارية، وجماعة أكبر تضم موظفين بعقود قصيرة الأجل قابلة للتجديد. وهؤلاء الموظفون ذوو العقود القصيرة الأجل يوفِّرون للمنظمة الميدانية قدراً كبيراً من المرونة إزاء التقلبات الحادثة في تدفق العمل.

٤٣٦ - تتعامل المنظمة الميدانية مع فئات عديدة من المجيبين، تتألف من الأسر المعيشية، والمؤسسات الاقتصادية، والحكومات، والمؤسسات غير التجارية، فضلاً عن المؤسسات الأجنبية في بعض الأحيان. ولكل منها خصائصها الفريدة، وقد تكون ذات حساسية مرهفة، أو ذات طابع مقاوم، إزاء أنواع الطلبات المختلفة. ونحن نتناول في هذا الفرع بعض هذه المسائل والأساليب التي يمكن أن تستخدمها الوكالة الإحصائية لتحقيق الحد الأقصى من اشتراك المجيبين.

١ - الأسر المعيشية

٤٣٧ - إن التفاعلات بين الأسر المعيشية والوكالة الإحصائية تتعلق، أساساً وقبل كل شيء، بتعداد السكان، ومسح دخول الأسر المعيشية ونفقاتها، ومسح القوى العاملة، والمسوح الخاصة التي تكمِّل النوعين الأخيرين [٨٨]. وينبغي أن يتوافر لدى مدير المنظمة الميدانية الناجح المسؤول عن الأسر المعيشية ما يلي:

- قائمة بالمجيبين تتسم بشمول نطاقها [٨٩]؛
- معرفة شاملة بالخصائص الإثنية والخصائص الاقتصادية - الاجتماعية للسكان، وذلك لبلوغ الحد الأقصى من التعاون والحد الأدنى من الاحتكاك الناتج عن اقتحام الخصوصية؛
- أسلوب لتدريب المستخبرين يتجلى فيه ما تراكم لدى المنظمة من معرفة بكيفية التعامل بنجاح مع مجتمع المجيبين.

٤٣٨ - لا ينبغي نشر المستخبرين في مواقعهم قبل أن يدركوا بشكل تام الفارق بين القسر والتعاون. وبالإضافة إلى ذلك، هناك بضع مسائل أخرى يلزم فهمها. فعلى سبيل المثال، نادراً ما تحتفظ الأسر المعيشية بسجلات صالحة للاستعمال. وأسهل الأسئلة هي التي تستند إلى معرفة أحوال تلك الأسر (مثال ذلك الأحوال الديمغرافية، وإسهام تلك الأسر في القوى العاملة). وأصعب الأسئلة هي التي تتطلب تذكُّر كل شيء بدقة أو الاطلاع على سجلات تفصيلية (مثال ذلك: متى جرى شراء صنف معيَّن للأسرة المعيشية وبأي تكلفة؟).

٤٣٩ - قد يكون رد فعل الأسرة المعيشية سيئاً إزاء أسئلة معيَّنة، وذلك بناءً على خصائصها الثقافية أو الديمغرافية. وفي بعض الأسر المعيشية، قد يفضل المجيبون كتمان طبيعة إنفاقهم، كما أن بعض النفقات تُعتبَر، مكروهات من الناحية الأخلاقية (مثال ذلك نفقات المشروبات الروحية والتبغ). كذلك، قد تثير المواضيع المثيرة للجدال التي من قبيل الإجهاض ردود فعل متنوعة، بل يُحتمل أن تثير ردود فعل عنيفة.

٤٤٠ - تتوقف فعالية المنظمة الميدانية على ما يلي:

- عمق معرفتها بعوامل النجاح والفشل في استخبارات الأسر المعيشية؛
- برنامج لتدريب المستخبرين يعزز العلاقات بين المجيبين والمستخبرين؛
- القدرة على مساندة المستخبر الذي يجد أن عليه أن يناضل في وجه مقاومة كاسحة تحول دون تقديم المعلومات.

٤٤١ - وجود هذه القدرات في المنظمة الوظيفية أيسر من وجودها في المنظمة المصنَّفة مواضيعياً.

٤٤٢ - مهما كان الأساس القانوني للتعامل مع الأسر المعيشية (انظر الفصل الثاني عشر)، تود المنظمة الميدانية أن تعامل تلك الأُسَر برفق. وفي بعض البلدان، توجد تدابير قانونية وسياسية لحماية خصوصية المجيبين. ونظراً لأن الإحصاء بصفة عامة لا يمثل بالنسبة إلى الحكومة أولوية عليا تقارن بالأولوية العليا الممنوحة لغيره من المسائل الأكثر إلحاحاً، ستأخذ الحكومة على الأرجح جانب المجيبين

المربع ١٤ - جماعتان

انقسم السكان بالتساوي في أحد البلدان بين سكان الساحل وسكان الهضاب. وبينما لم ينشب الصراع بين الجماعتين، ظلتا أبعد ما تكونان عن الاندماج وأظهرتا اختلافات واضحة في مواقفهما من الشؤون المالية وشؤون الأسرة. وكان من الممكن أن تصبح أنواع معيَّنة من التحريات الإحصائية هي الأسهل عند انتماء المستخبِر إلى الجماعة الأخرى، لأن هذا يُعتبَر منطوياً على درجة اقتحام أقل من الدرجة المتمثلة في تشارك المستخبر مع نظرائه في الإجابة. والنجاح في إدارة المسوح يستلزم معرفة تفصيلية بالمواقف التي من هذا القبيل.

عندما ينشأ احتكاك بسبب طبيعة مسوح الأسر المعيشية دون أن تتمهل كي تجري تقديراً تاماً لمدى خسارة المعلومات والعواقب المترتبة على تلك الخسارة. وينبغي أن تبحث المنظمات الميدانية هذا الاحتمال عندما تتعامَل مع الأسر المعيشية وأن تضمن ألاّ يتجاوز المستخبرون حدودهم.

٢ - المؤسسات الاقتصادية

٤٤٣ - يختلف التعامل مع المؤسسات الاقتصادية كل الاختلاف عن التعامل مع الأسر المعيشية. إذ تجد تلك المؤسسات أن الإجابة على الأسئلة استناداً إلى السجلات أسهل كثيراً من الاعتماد على الذاكرة أو الاستناد إلى الرأي. ولذلك سبب واضح، هو أنه متى اتخذ قرار الإدلاء بمعلومات يمكن الإذن لموظف صغير بتقديم البيانات المستندة إلى السجلات؛ بينما لا يُؤذن للموظف نفسه بالتعبير عن آراء باسم الشركة أو بسرد وقائع اعتماداً على الذاكرة. وباختصار، فإن الإجابات المستندة إلى السجلات هي أكثر ما نتوقعه والأكثر مراعاة لاعتبارات الوقت من وجهة نظر إدارات شركات الأعمال.

٤٤٤ - سنلاحظ أن التمييز أعلاه ينطبق غالباً على المؤسسات الاقتصادية المنظمة والمكوَّنة على نحو سليم (هي بصفة عامة المؤسسات الاقتصادية المتوسطة والكبيرة). أما المؤسسات الصغيرة و/أو غير النظامية، فيستحسن أن نعاملها معاملة الأسر المعيشية، وأن يقل كثيراً التشديد على السجلات، لأن الإجابات قد لا تستند إلى نظام إمساك دفاتر سليم. يضاف إلى ذلك أن مدى حرية التصرف الممنوح للمستخبرين في عملية المسح يختلف كلياً في كل حالة من الحالات. وبينما يمكن أن نثق تماماً في اتباع المستخبرين، متى حصلوا على التدريب المناسب، للإجراءات من أجل إحلال أسرة معيشية أو شركة صغيرة في القطاع غير النظامي محل أخرى، لا يمكن أن يحدث الشيء نفسه في حالة الشركات الكبيرة. ولهذا السبب، تتمثل إحدى طرق استخدام القوة الميدانية في انتداب المستخبرين الأكثر خبرة ولباقة لمهمة التعامل مع الأسر المعيشية ومع الحالات الأخرى التي تكون فيها الأهمية العليا لعاملي اللباقة والإقناع. أما المستخبرون الأقل خبرة، فمن الممكن أن تُسند إليهم الاتصالات المعتادة مع المؤسسات الاقتصادية المكوَّنة على النحو المناسِب. وبينما ينبغي إجراء الاتصالات الأوَّلية مع المؤسسة الاقتصادية على أرفع مستوى متيسر للوكالة، ينبغي ترك المتابعة لشخص تتمثل مهامه أساساً في نقل الرسائل. وفي الحالات التي يمكن فيها معالجة المسألة نفسها بالبريد أو الهاتف أو البريد الإلكتروني يفضَّل استعمال هذه الوسائل. وإذا اختير البريد الإلكتروني (أو الفاكس)، تعيَّن على المنظمة الميدانية أن تكفل الدعم التقني المناسب.

٣ - الرقم القياسي لأسعار الاستهلاك: حالة خاصة

٤٤٥ - إن تحديد ما إذا كان من الضروري جعل فرقة العمل المكلَّفة بجمع المعلومات السعرية كل شهر جزءًا أساسياً من المنظمة الميدانية أو وضعها بصورة مباشرة تحت إشراف الإدارة المسؤولة عن السعر القياسي لأسعار الاستهلاك هو مسألة تتعلق بالاختيار المفضل، والكفاءة، والعلاقات العامة. ومن الواضح، أن الإدارة المسؤولة عن ذلك الرقم القياسي ستود التأكد من إتباع كافة تعليماتها، لا سيما ما يتعلق منها بقواعد الجودة والاستبدال، بل إنها قد تخشى أن يؤدي تشتت اهتمام المنظمة الميدانية إلى التقليل من درجة جدية هذه التعليمات. وعلاوة على ذلك، قد تخشى الوكالة أيضاً فقدان الثقة في ذلك الرقم القياسي إذا تولَّد لدى الجمهور انطباع مؤداه أن من يجمعون المعلومات المتعلقة بالأسعار هم موظفون غير مدربين تدريباً كافياً. ونظراً لأن ذلك الرقم القياسي لا تنطبق عليه تماماً بروتوكولات استخبار الأسر المعيشية ولا بروتوكولات استخبار المؤسسات الاقتصادية (أغلب تلك الاستخبارات تُنفَّذ بطلب الاطلاع على معلومات عامة تعرضها مؤسسات البيع بالتجزئة أو تُعرَض أحياناً في الإعلانات أو الفهارس)، فإن المستخبرين المعنيين بتلك الأرقام القياسية يلزمهم تدريب خاص. وهذه حجج تشجِّع على وضع القوة الميدانية المعنية بتلك الأرقام القياسية تحت الإشراف المباشر لإدارة الأرقام القياسية لأسعار الاستهلاك، وليس ضمن المنظمة الميدانية. إلاّ أنه من المرجَّح، في البلدان التي يستلزم فيها الحجم والتوزيع الجغرافي إدارة محلية ألاّ تكون قوة الاستخبار المستقلة المعنية بذلك الرقم القياسي محققة للكفاءة. وفي مثل هذه الحالات، يفضل الاستعانة بالمنظمات الميدانية المحلية، تحت إشراف مستخبرين ذوي خبرة معنيين بالرقم القياسي لأسعار الاستهلاك.

٤ - الحكومة

٤٤٦ - يختلف إجراء جمع المعلومات من الحكومة عن الإجراء المستعمل لجمعها من الأسر المعيشية والمؤسسات الاقتصادية، وذلك على النحو التالي:

- قد تكون لدى الوكالات الحكومية منظمات ميدانية تابعة لها؛ ولذلك يلزم جهد مشترك؛
- فيما يختص بالإفصاح عن المعلومات، قد يكون القانون المنظِّم لتلك الوكالات متعارضاً مع القانون المنظِّم للوكالة الإحصائية، مما يستلزم حلاً لإزالة التعارض القانوني؛
- قد يستلزم جمع المعلومات تقيُّد الوكالات الحكومية بمعيار ترميز وضعته الوكالة الإحصائية، حتى لو لم تملك الوكالة الولاية اللازمة لفرضه على الغير.

٤٤٧ - غالباً ما تتحقق الحالة الأولى بوزارات الزراعة في البلدان التي تغلب عليها الزراعة ويكون من تقاليدها كثافة استعمال المعلومات الكمِّية في الوزارة [٩٠]. وحَريّ بالوكالة الإحصائية ألاّ تناقِش قضايا السيطرة وأن تستفيد بالنتائج الموجودة وبقوة العمل الموجودة وأن تخوض مع الوزارة نقاشات مثمرة، من قبيل النقاش بشأن مدى

ضـرورة تعديل الجمع (وهو ما قد يقتضيه إطار عمل تكاملي من قبيل نظام الحسابات القومية).

٤٤٨ - وزارة النقـل مؤسسـة أخـرى لديهـا تقليـد يقضـي باسـتعمال المعلومـات الكمّيـة، إذ يولّد عمل هذه الوزارة سـجلات إداريـة يمكن اسـتعمالها للأغراض الإحصائية بتكلفـة حدّية منخفضة بما فيه الكفاية. ومرة أخرى، فإن السياسـة الأحكم تتمثل في التوصل إلى اتفاق مع الوزارة فيما يختص بأفضل اسـتفادة ممكنة من المعلومات الموجودة. وفي بعض الأحيان، لا تتطابق المعلومات الإدارية مع المعايير الدولية، إلاّ أن إدخال التعديلات اللازمة أيسر في العادة من الشروع في جهد مستقل لجمع البيانات.

٤٤٩ - الحواجز الرئيسـية الحائلة دون اسـتعمال البيانات التي جمعتها وزارات أخرى (لا سيما الوكالات الحكومية المكلّفة بتحصيل الضرائـب وإدارة نظـام الضمـان الاجتماعـي) هي حواجـز قانونية وتنظيمية. إذ ينـزع محصلو الضرائب إلى الحرص على حماية السجلات الإفراديـة شـأنهم في ذلـك شـأن الإحصائيـين. ومجرد فكرة تقاسـم البيانات يمكن أن تكون سـبباً في جرح شديد لمشاعر دافعي الضرائب وفي تلويـث سمعـة الـوزارة، مهما اشـتدت قدرتها على الاكتشـاف والجمـع. وعلاوة على ذلك، فإن سمعـة الوكالة الإحصائية قد تتلوث إذا ما عُرف أنها تتلقى معلومات من وكالات حكومية أخرى وتسببت تلـك المَعرفـة في خلق تصوُّر (لا يهم مدى فسـاده) مفـاده أنها تقدِّم معلومات تكميلية. ويستهدف الفرع ألف - ٤ من الفصل الثاني عشر إظهار أن أفضل أسـلوب على الإطلاق للتقليل كثيراً من حجم العمل الورقي الإحصائي المفروض على المؤسسـات الاقتصادية هو أن تكون علاقة تقاسم المعلومات الضريبية باتجاه واحد فحسب.

٤٥٠ - بصفـة عامة، يسـتصوب أن تمتنع الوكالـة الإحصائية عن إنشـاء ترتيبـات دائمة تقوم الوزارات من خلالها بجمـع البيانات، بدلاً من اسـتعمال الموارد الموجودة والضغط السياسـي للتوصل إلى اتفاق بنّاء قائم علـى التعاون. وربما كانت أفضل طريقة للبدء في العمل هي إرسـاء تقليد يتمثل في إنشـاء لجان غير رسمية مشـتركة بين الوزارات. ومن الممكن أن تواجـه الوكالة الإحصائية كثيراً من خيبة الأمـل على امتداد الطريق، لأنه نادراً ما يتصور غير الإحصائيين أن التعاون في جمع البيانات مهمة عاجلة. ومن ناحية أخرى، فإن غير الإحصائيين قد يغريهم احتمال نيل فضل خدمة هامة مقدمة إلى المحيين، لا سيما عندما يكون مجتمع المحيين كبيراً.

٤٥١ - أخـيراً، هناك مسـألة تطبيـق معيار مشـترك عند جمع البيانـات الإحصائيـة. وهـذه مسـألة تنشـأ غالبـاً في سـياق إعداد التجميعـات المتخصصة لأغراض المالية العامة، لا سـيما للحسـابات القوميـة. وضمان اسـتعمال الوزارات لنفس تعريـف الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي على الصعيد الجزئي هو مهمة شاقة قد تكون منفِّرة في بعض الأحيان، ولكن لا يمكن تحاشيها.

٥ - حكومة المقاطعة والحكومة المحلية كحالة خاصة

٤٥٢ - في حـالات كثيرة، توجد لدى حكومـات المقاطعات أو الولايـات مكاتب إحصائية تابعة لها تتميز بتطورها الشـديد. وهذا هـو الحال في البلدان الاتحادية التي من قبيل البرازيل وألمانيا وكذلك في بلدان غير اتحادية من قبيل إسبانيا، حيث توجد بالمناطق المتمتعة بالحكم الـذاتي مكاتب لديها القدرة على جمع البيانات التي تهم الجمهور بصفة خاصة وعلى تبويب تلك البيانات وتعميمها.

٤٥٣ - في هـذه الحالات، يكـون من المهم منـع التداخل بين المنظمـات الميدانية المختلفة أو اسـتنفاد مـودَّة المجيبين. ويمكن تحقيق التـوازن عنـد وجود أجهـزة قانونية تسـمح بتقاسـم المعلومات بين الـوكالات الإحصائيـة ووجود ترتيبـات عملية دقيقة بمـا فيه الكفاية لدعم الأجهزة التي من هذا القبيل.

٤٥٤ - التعامـل مع المؤسسـات الحكومية الأخرى لا يشـمل المنظمة الميدانية بصورة تلقائية. ومن الناحية المبدئية، تحسم هذه المسائل بين رؤسـاء الوكالات الإحصائية ومستشاريهم القانونيين، متى أمكن ذلك. وإذا جرى إشراك المسـتويات الحكومية المختلفة، أمكن إشراك الرؤساء السياسيين المسؤولين عن الشؤون الحكومية المشتَرَكة على كلا الجانبين. وبطبيعة الحال، فإنه إذا أسـفر الاتفاق عن تفويض المهام إلى المنظمات الميدانية سـتؤدي هذه المنظمات دوراً في جمع البيانات. وفي البلـدان الاتحادية أو في الحالات التي تشـارك فيها الحكومات المحلية، يحدث التعاون عادة على صعيد البلد بأسـره. وفي مثل هذه الحالات، تعمـل القوة الميدانية على الصعيد الوطني بعد إبرامها اتفاقاً مع الوكالة الإحصائيـة ككل، وليس مجموعة تفاهمات منسـقة مع كل وحدة من الوحدات المواضيعية.

٦ - المؤسسات غير الهادفة للربح

٤٥٥ - تزداد أهمية المؤسسات غير الهادفة للربح في كافة بلدان العـالم تقريباً. واعترافاً بهذا، وُضعت مبـادئ توجيهية توضح كيفية مراعاة التأثير الاقتصادي للمؤسسـات التي من هذا القبيل [٩١].ومعظم المنظمـات غـير الهادفة للربـح والهيئات الطوعية التي تشـارك في أي تعامـلات نقدية مـع الجمهور لديها نظام أوَّلي من نوع ما لإمسـاك الدفاتـر، وغالباً ما تكون مطالب المسـح المتعيَّن عليها تلبيتها محدودة نسـبياً. إلاّ أن المؤسسـات الصحية والتعليمية غـير الهادفة للربح قد تتطلب مزيداً من اهتمام المنظمة الميدانية.

٤٥٦ - تشـكل حالات المؤسسـات الصحيـة والتعليمية غير الهادفـة للربح مسـألة منفصلة، وهـذا راجع أساسـاً إلى أن حجمها النسـبي يقاس بوصفه حصة من الناتج المحلي الإجمالي وإلى أن أهميتها الاجتماعية في تنمية البلد تتطلب مراعاة خاصة. وقد جرت العادة في بلدان عديدة على إجراء مسـوح متخصصـة تتناول الصحة والتعليم. إلاّ أن هنـاك أيضاً اتجاهـاً نحو الانصراف عن المسـوح التقليدية التي

تتنـاول هاتين الخدمتين ونحو محاولـة قياس النتائج، بالإضافة إلى قياس المدخلات المادية والبشرية [٩٢]. وثمة إطار عمل يحظى بشيء من القبول ويحوّل الاهتمام إلى المسوح الطولية (''الأفلام'' بدلاً من ''الصور''). إلاّ أن مـا يميـز مثل هذه الجهود من تعقيد إحصائي يخرجها من نطاق الأنشـطة التي يمكـن أن ينجزها الموظفـون الإداريون بالمستشـفيات والعيـادات والمـدارس والجامعات غـير الهادفة للربـح كمُنتَج فرعي لأنشـطتهم الاعتيادية. وإذا كان هناك نظام إحصائي لا يزال يشارك في مسـوح الصحـة والتعليـم المتخصصة، فإن التنسـيق بـين مقدِّمي السجلات وجامعي البيانات يصبح ذا أهمية فائقة.

٤٥٧ - ثمـة تعليـق أخير علـى هذه المسـألة، هـو أن هذين الميدانـين - أي ميداني الصحـة والتعليم - هما من التخصص بحيث صارت الوحدات الإحصائية أو التحليلية المكلَّفة بالتبويب موجودة بالـوزارة المسـؤولة نفسـها في غالبية البلدان الـتي تجمع إحصاءات دورية عنهما. أما بالنسـبة إلى الوكالات الإحصائية الصغيرة، وحتى الوكالات المتوسطة التي لا تزال في مرحلة تحديد ولايتها، فقد يكون مـن الحكمة ترك الأمور على حالها بدلاً مـن محاولة بلوغ المركزية التامة التي ربما تكون فرص نجاحها ضئيلة.

٤٥٨ - أمـا المكاتب ذات الأوضاع الراسـخة، فإنها قد تود أن تجرِّب حظها وتنشئ مؤسسات أو توابع إحصائية مخصصة. ومثل هذه الهيئات ذات أشكال متنوعة، فهي بالإضافة إلى وجود موظف تنفيذي أول بـكل منها يمكن أن تكون مسـؤولة أمـام مجلس مؤلَّف من ممثلين لقطاع التعليم (أو الصحة) وللوكالة الإحصائية.

باء - التفاعل مع المنظمة المواضيعية

١ - المناظير

٤٥٩ - ينبغـي أن يكـون لكل وحدة تنظيميـة كبرى بالمكتب الإحصائي منظور يتسـم بقدر مـن العمومية كافٍ لرؤية مدى تقاطع أعمالهـا مع بقيـة المكتـب، أو مدى تقاطـع أعمالها في حالـة النظام اللامركزي مع بقية النظام. ومثل هذه الرؤى العامة لازمة غالباً عندما تصـل الـوكالات إلى مفترق طرق هام، وهذا لحسـن الحظ لا يحدث كثيراً. أما بالنسـبة إلى الأمور اليومية، فإن نطاق التفاعل يقتصر عادة على الجهات التي يجري تبادل المعلومات معها. ولذلك، سـتضع إدارة المنظمـة الميدانية في اعتبارها، أولاً وقبل كل شـيء، سياسـاتها المتعلقة بالمجيبين (انظر الفصل الثاني عشر) والتواصل مع ذلك الجزء المكلَّف في الوكالة بتجهيز بالبيانات الجاري جمعها.

٤٦٠ - في كل الأحـوال يؤدي المنظور الضيِّق إلى التوتر. فعلى سبيل المثال، قد يفكر المسؤولون عن الإحصاء الاقتصادي، عند طلبهم معلومـات تفصيليـة عن إنفاق المسـتهلِكين، في التقليـل إلى أدنى حدٍ ممكن من الأخطاء الموجودة في أوزان الرقم القياسي لأسعار الاستهلاك باعتباره هدفهم الرئيسـي نظـراً للضرر الذي يُفتَـرَض أن تحدثه هذه الأخطـاء. ولذلك، فإنهم يـودون تحميل التحريـات ذات الصلة بكل الاحتياطـات الممكنة. وهـذا الموقف قد يقابله موقف المسـؤولين عن العمليـات الميدانيـة، الذيـن تعلموا مـن خبرتهم أنه كلمـا قصر أجل الاستخبار زاد تنبُّه المجيبين.

٤٦١ - التوتـر في حد ذاته علامة صحية تدل على وجود التزام بالجودة يحفِّز كلتا الوحدتين. وإذا لم تعبِّر أي من الوحدتين عن وجهة نظرها بشأن تحاشي الأخطار الكامنة، قد يتصاعد التوتر بدرجة أكبر. إلاّ أنـه نظـراً لاحتمال التضارب ينبغي وجود جهـاز تنظيمي يفرض الاتفاق بين الأطراف المعنية دون الاضطرار إلى مناشدة كبار الموظفين. وفي حالـة المبـادرات الجديدة، ينبغي أن توجد هـذه الآلية لدى إدارة المشـروع، وأن تكون في نهاية الأمر تحت سـلطة مدير المشـروع [٩٣]. وعندما يكون موضوع التضارب ناتجاً عن نشـاط جارٍ، يقتضي الحل إشـراك لجنة دائمة. والداعـي لوجود لجنة دائمة، وليسـت مخصصة، هو أن المشـكلات المتعلقـة بالتفاعل بين المنظمـة الميدانية والوحدات المواضيعيـة مُقدَّر لها أن تظهر كثيراً. والشـيء الهام هو تمرير خلافات الرأي عبر قنوات الحوار التعاوني الذي يسـفر عن حلول إيجابية مُلزِمة لكافة الأطراف.

٢ - التعدادات والمسوح

٤٦٢ - لا يمكـن لإدارة المنظمـة الميدانيـة أن تعامِـل كلاً من التعدادات والمسـوح باعتبارهما نشـاطين يمكن أن يحل كل منهما محل الآخر. إذ تقتضي التعدادات، لا سـيما تعدادات السـكان والمساكن، تعبئـة مدنية كبرى وينبغي بالتالي اعتبارها حدثاً وطنياً، بينما لا ينبغي معاملة المسـوح بهذه الطريقة، نظراً لحجمها وتأثيرها وإمكان تكرارها (رغم أن مثل هذا الشيء ينبغي تحاشيه).

٤٦٣ - تعداد السـكان أمر عظيم الأهمية بالنسبة إلى أي منظمة ميدانيـة، وذلـك لأسـباب متنوعـة. وفي عديد من الوكالات تنشـأ المنظمات الميدانية في الواقع اسـتجابة لاحتياجات التعداد؛ ولذلك يمثل التعـداد التزامها الرئيسـي. وثمة اعتبار ثانٍ هـو أن الجزء الأبرز في أي تعداد هو جمع البيانات، لأنه يحتاج إلى فترة وجيزة من النشاط المكثَّف الذي تبذله الأسر المعيشية كافة.

٤٦٤ - عندما تساهم المنظمة الميدانية في التحضير للتعداد، فإنها تعتمد عادة على معرفتها التفصيلية بالبلد وتساعد على ترجمتها إلى نهج لجمع البيانات. وعندئذ تسـهم أيضاً بمعرفتها بالظروف المحلية لأجل تحديد القادة المحليين وحشدهم.

٣ - إدارة التفاعلات

٤٦٥ - مهما كانت الترتيبات، لا بد للمنظمة الميدانية، شـأنها شأن أي منظمة أخرى وظيفية الأساس في المكتب الإحصائي، أن تعنى كل العناية بصلاتها بسـائر عناصره. وتشـمل نقاط التوتر الناشئ عن علاقات التماس هذه الواجب مراقبتها، ما يلي:

- التحدِّي الناشئ عن ضغوط الأخصائيين المواضيعيين، الذين هم أبعد ما يكون عن المجيبين، وأبرز هؤلاء هم المحلِّلون والمحاسبون القوميون وأخصائيو التسويق والتعميم؛
- الالتباسات المتعلقة بمستوى الجودة الواجب توافره عند إجراء المسح. ولا بد أن تكون المنظمة الميدانية واعية بضرورة التوصل إلى التوفيق المعقول بين معاييرها المتعلقة بالجودة وميزانية المسح؛
- التوازن السليم بين عمليات المسح التي يمكن إجراؤها على نحو فعَّال في المكاتب الإقليمية (في النمط اللامركزي) وعمليات المسح التي لا بد من إجرائها في بيئة مركزية، وإلاّ تعذر تطبيق معايير الاتساق المقترنة بضمانات للنجاح (مثال ذلك المسوح المنطوية على ترميز معقَّد).

٤٦٦ - بالإضافة إلى ذلك، ينبغي للمنظمة الميدانية أن تنتبه إلى التطورات التكنولوجية التي يمكن أن تعوقها قبل أن تتاح لإدارتها فرصة إعادة تدريب موظفيها. ومما لا شك فيه أن الاتصال عن طريق الإنترنت بالمؤسسات الاقتصادية (والاتصال الذي قد يشمل بهذه الطريقة، الأُسر المعيشية خلال بضع سنوات) سيوثق صلة الخبراء المواضيعيين بالمجيبين بدرجة أكبر مما تحقق من قبل. وينبغي أن تجد المنظمات الميدانية لنفسها بهذه العملية الجديدة مكاناً يمكن أن تؤدي فيه دوراً ضرورياً محققاً لفعالية التكلفة.

٤٦٧ - هناك عدد من الخدمات الأساسية التي ينبغي أن يكفل كبير الإحصائيين توافرها للموظفين المستخدَمين خارج المكتب المركزي، ومن بينها:

- الاطلاع على الأُطُر الإحصائية؛
- التمتع بفرص التدريب المتكافئة؛
- الاتصال بالمكتب المركزي في الوقت الحقيقي لاتخاذ قرارات بشأن تطبيق المفاهيم القياسية.

استنتاجات

هناك اتفاق عام على أن المنظمة الميدانية يمكن تنظيمها تنظيماً فعَّالاً حسب الوظيفة.

وتتوقف فعالية المنظمة الميدانية على ما يلي:

- عمق معرفتها بعوامل النجاح والفشل في استخبارات الأسر المعيشية؛
- برنامج لتدريب المستخبرين يعزز العلاقات بين المجيبين والمستخبرين؛
- القدرة على تقديم الدعم للمستخبر الذي يجد لزاماً عليه أن يناضل في وجه مقاومة كاسحة تعوق الإفصاح عن المعلومات.

وإذا كانت المكاتب الميدانية متناثرة في شتى أنحاء البلد، بات من الأهمية بمكان إيجاد وظيفة مركزية تتمثل مسؤوليتها في الاتصال والتنسيق.

الحواشي

٨٥ في عديد من بلدان أمريكا الجنوبية، يقتصر نطاق العديد من الإحصاءات المستندة إلى المسوح على العاصمة الوطنية، ولذلك يُكفَل التنسيق بدرجة ما بفضل مبادرات تعاون مع المستويات الحكومية الأخرى. وقد جرت العادة في بعض هذه البلدان على أن يتولى مدير كل مسح من المسوح شؤون قوته الميدانية.

٨٦ مهما كانت المنظمة موحَّدَة، تتصور المكاتب المحلية غالباً أن ولاءها الأول للجماهير المحلية (المجيبين) ولا ترى أن عليها أيضاً أن تخدم مصالح الوكالة الإحصائية الوطنية أو النظام الإحصائي الوطني.

٨٧ حدث الكثير من هذا فعلاً فيما يختص بالتبويب وفي جزء على الأقل من النشر. إذ أن الحاسوب المنضدي وصفيف من اللواحق، إلى جانب التعميم الإلكتروني، قد جعلوا الكثير من أجهزة الطباعة التقليدية شيئاً متقادماً، ولا يستثنى من ذلك سوى المهام الأساسية (مراجعة النصوص، والتجليد، والفرز، وإرسال البريد).

٨٨ توجد أحياناً مسوح كبيرة شديدة التخصص تلزمها منظمة مخصصة لكي تتناولها بشكل صحيح.

٨٩ هذه القوائم يمكن أن تُستمَد من تعداد السكان، أو من مسوح الأسر المعيشية الأخرى التي تُستَكمَل باستمرار أو من قائمة تعدها المنظمة الميدانية بنفسها.

٩٠ في عدد من البلدان، كانت الإحصاءات الزراعية من أول الإحصاءات المستحدَثة، وكان وجودها سابقاً على وجود المكتب الإحصائي، وكانت وزارة الزراعة هي التي ترأس القوة العاملة التي تجمع تلك الإحصاءات.

٩١ *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*, Studies in Methods Series F, No.91 (منشورات الأمم المتحدة؛ سيصدر قريبا).

٩٢ كان النمط الشائع هو تقدير عدد أسرّة المستشفيات ومعدلات الإشغال كمؤشر صحي، وتقدير عدد المقاعد الدراسية ومعدلات القيد كمؤشر تعليمي. ولكن أيًا من المؤشرين لم يمنح كثيراً من الاهتمام لمسألتي الجودة والفعالية.

٩٣ ليس المقصود بذلك أبداً استبعاد تدخُّل إدارة الوكالة الإحصائية أو المنظمة الميدانية إذا رأتا أن قرار مدير المشروع يؤثر على سلامة برنامج الوكالة.

حادي عشر – توصيل المعلومات إلى المستعمِلين

''قد لا يكون من قبيل المبالغة القول بأن الإحصاءات المتاحة في معظم البلدان، بطريق النشر أو غيره، لا يستفيد منها المستعملون استفادة تامة بأي حال، وأن هذا يرجع جزئياً إلى أن الإحصاءات غير معروفة بما فيه الكفاية ... ويُعدّ تعزيز استغلال الإحصاء على نحو أشمل، بالترويج الفعّال القائم على الدراسات الشاملة للمستعمِلين، جزءًا لا يتجزأ من جهود التعميم [٩٤]''.

ألف – قضايا التعميم العامة

٤٦٨ – إلى حد ما، توجد بسبب الحالة المحددة في الاقتباس الوارد أعلاه فئة من الوسطاء بعملية التعميم مهمتها البحث عن المستعمِلين و''تفصيل'' المعلومات بحيث تلائم احتياجاتهم، مع القيام في الوقت نفسه بتقديم تفسير للبيانات يكون مفيداً.

٤٦٩ – يمكن أن يؤدي اشتراك هؤلاء الوسطاء إلى المساعدة على تعميم المعلومات الإحصائية بعدد من الطرائق، وذلك على النحو التالي:

- تخلص معرفتهم بالعملية الإحصائية الإحصائيين من المهمة الصعبة المتمثلة في التفاعل مع المستعملين النهائيين للمعلومات؛
- يقدمون، بإخضاعهم البيانات للتحليل الشامل، نقداً إيجابياً إضافياً للجودة وطريقة العرض؛
- يساعدون الإحصائيين على تقييم الطلب على مختلف أنواع البيانات؛

إلاّ أن هناك أيضاً مشكلات محتملة، نوردها على النحو التالي:

- قد يسيئ الوسطاء في بعض الأحيان تفسير البيانات دون أن يتيحوا للإحصائيين فرصة لمعالجة الموقف؛
- نتيجة لمصالحهم المكتسبة، فإنهم من حيث لا يدرون يشوِّهون المعلومات الممررة إلى الإحصائيين بشأن احتياجات المستعمِلين من المعلومات الإحصائية.

١ – تزويد المستعمِلين بالمعلومات المتعلقة بخصائص البيانات الإحصائية

٤٧٠ – هناك على عاتق الإحصائيين المحترفين والمؤسسات الإحصائية الطيبة السمعة التزام بتقديم وصف دقيق صريح لنقاط القوة والضعف فيما ينشرونه من بيانات، وبتوضيح مدى الاستدلال الذي يمكن أن تتحمله البيانات. ورغم أنه ليس هناك توافق آراء دولي بشأن الطريقة التي ينبغي استخدامها لتحقيق ذلك، لا بد أن تتأكد الوكالة الإحصائية من أن جمهورها لديه المعلومات الصحيحة بشأن:

- مكان وجود البيانات، حسب الموضوع والفترة الزمنية؛
- طريقة تعريف البيانات وتبويبها؛
- مستوى الجودة المحدد للبيانات؛
- ماهية البيانات ذات الصلة التي يمكن استعمالها للمقارَنة أو لتوفير السياق.

٤٧١ – تكاد لا توجد وكالات استثمرت ما يلزم من موارد لتمكينها من تقديم هذا النوع من المعلومات لكافة الإحصاءات التي تنتجها [٩٥]. وعلى الرغم من ذلك، فإنه في حالة عدم مرافقة مثل هذه البيانات الفوقية لعملية إنشاء البيانات يتطلب إنشاؤها في وقت لاحق استثماراً عظيماً. ولتلبية معايير التنظيم الإحصائي الجيد، ينبغي إتاحة الوثائق التي من هذا النوع لكامل مصفوفة السلاسل المنشورة [٩٦].

٤٧٢ – من الممكن تقليل العبء المرتبط بمشاريع البيانات الفوقية إذا جعلنا وحدة معيَّنة بالوكالة الإحصائية مسؤولة عن

المربع ١٥ – تعريف التعميم والنشر

يؤدي لفظا ''التعميم'' و''النشر'' دورين حاسمين في النص التالي، ولهما فيه تعريفان عامان. فالتعميم يقصد به ''الإتاحة للجمهور'' دون قيود وبصرف النظر عن طريقة تنفيذ ذلك. أما النشر، فإنه يشمل عملية إشهار المعلومات الإحصائية بطريق النشر أو على الإنترنت، كما يشمل الأقراص المدمجة المخصصة للقراءة فقط والشرائط المغناطيسية والشرائط السمعية والبث اللاسلكي والتلفازي، وأية وسائط أخرى يمكن أن تلبّي نفس الأهداف.

ضمـان إنتاج البيانات الفوقية، وعن تقيُّدها بشـكل قياسـي، وعن صيانتها واسـتيفائها بشكل مناسـب. إلاّ أنه من المهم أن نراعي أنه حتى إذا أسـندت المسـؤولية إلى وحدة متخصصة تستمد المعلومات بشـكل حصري تقريباً مـن الجزء الفني بالوكالـة الإحصائية. ومن المهـم التفريق بين الحاجة إلى إنتـاج البيانات الفوقية (بصرف النظر عـن الواسـطة) لكامـل مصفوفة المنتجـات الإحصائيـة، واعتماد نظام وبروتوكول لتسـجيل المعلومـات. والأمر الأخير بات بالفعل موضوعاً لنقاش دولي ساخن، إلاّ أن الأمر الأول لم يحظ بعدُ بنفس القدر من الاهتمام.

٤٧٣ - أدّت أوجه التقدُّم المحرَز في تكنولوجيا الحاسـوب إلى عمليـة إعادة تحديد جوهرية لكل من الطلـب والعرض من المعلومات الإحصائيـة. إذ تضاءلت إلى حد بعيد قيود الإنتاج والاسـترجاع التي أثـرت على منتجي البيانات ومسـتعمليها. فبدلاً من توزيع ملخصات للمعلومـات المتاحـة والسـماح للمسـتعمِلين باختيـار البيانات التي تلزمهـم لأجلهـا تفاصيل تكميلية، يمكن أن تقـدم الوكالة الإحصائية كل البيانـات، بحيث يخزنها المسـتعملون، الذين يملـك الكثيرون منهم الآن مـا يلزم من برمجيـات ومهارات تكنولوجية لإعـداد ملخصاتهم ومستخلصاتهم التحليلية.

٤٧٤ - كما أسـفرت أوجه التقـدُّم التكنولوجي عن انتشـار مسـتودعات البيانات المدارة بأسـلوب الخدمة الذاتية التي يكاد يكون مـن المتعـذر التجوُّل في أنحائها دون مرشـد موثوق بـه، مما يجعل من توفـير البيانات الفوقية ذات الجودة العاليـة أمراً بالغ الأهمية. ولذلك، لا يمكن أن تتبنى الوكالة الإحصائية موقف عدم التدخل، بحيث تسـند إلى المسـتعمِل مسؤوليات البحث عن البيانات وتلخيصها وتحليلها، بل لا بد أن تجد حلاً وسـطاً مقبولاً يسـمح للطرفين بالتشـارك في مهمة 'اسـتهلاك' البيانات. وليسـت هناك قاعدة عامة لتحديد هذه الصلة، بل من المهم أن نتذكر أن شـهية المسـتعملين للبيانات الفوقية محدودة، حتى إذا كانت هناك تجهيزات مادية متاحة للتخزين والتجهيز. وعلاوة علـى ذلك، فإن قدرة غـير الاختصاصيين على معالجـة كتل البيانات الضخمة محدودة أيضاً.

٤٧٥ - على الرغم من ذلك، لا بد أن نخطو خطوات لزيادة احتمـال نجاح عـدد متزايد من المسـتعملين المزودين بأدوات بحث أفضـل والمتطلعين إلى مزيـد من الجودة في بلوغ مـا يبحثون عنه. وحتى إذا ظلّت البيانات الفوقية التفصيلية دون استعمال، فإن مجرد تجميعهـا وإتاحتهـا يُطمئن مـن يودون أن تصان معايـير المصداقية الرفيعة.

٤٧٦ - ينبغي أن تولي الوحدة المكلفة بالتعميم اهتماماً شـديداً لإقامة توازن بين ما يمكن إتاحته فعلياً وما يكون من المناسـب إطلاع المستعملين عليه بالنظر إلى الاستعمال المحتمل.

٢ - سياسة التعميم

٤٧٧ - إن الوكالة الإحصائية التي تفتقر إلى سياسة تعميم محددة تخاطـر بفقدان مصداقيتها ككيان مسـتقل. والعناصـر التالية ضرورية جداً لإيجاد سياسة تعميم فعَّالة:

- جدول زمني للإصدار يعامِل كافة الجماهير على قدم المساواة، ويُحدَّد مقدَّماً تحديداً جيداً [٩٧]؛
- سياسـة واضحـة لتحديـد المعلومات الـتي ينبغـي أن تتاح للصحافـة والتفاصيل الداعمة التي يمكن تعميمها بالنشـرات الإحصائية؛
- سياسـة بشـأن تكلفة الاطـلاع على المعلومـات الإحصائية التفصيلية [٩٨].

٤٧٨ - لقـد أصبحت الـوكالات الإحصائية، بصـورة مطّردة، واعيـة بالفوائـد الناجمة عن وجـود جدول زمني محدد سـلفاً للإصدار الإحصائي. والأفضل أن نعمل وفقاً لجدول زمني ذي آجال زمنية محدَّدة بتحفُّظ لا أن نتعجل في العمل ونظهر بمظهر من لا يمكن التنبؤ بتصرفاته. والبديـل لذلـك، أن تبدو الوكالـة للناس خاضعة للنفوذ السياسـي إذا ما أُعلنت الأنباء بعد المواعيد المعتادة وكانت إيجابية أكثر من المتوقع.

٤٧٩ - السـطر الذي يُلخِّص عملية القياس بأسرها (الذي من قبيل ''ظل الرقم القياسـي لأسعار الاسـتهلاك يتزايد في الشهر الأخير بمعدل ١٠ في المائة سنوياً'') يبدو لكثير من المستعملين أهم من العوامل التي تشـرح النبأ. ولأن وسائط الإعلام هي التي تقدِّم عادة الملخصات الـتي من هـذا القبيل، بـات مـن الواجـب توعيتها بمغـزى البيانات وما يتصل بها من بيانات فوقية. ومن وجهة نظر الآخرين، ومن بينهم الوسـطاء الإحصائيون، تؤدي العوامل الإيضاحيـة والبيانات الداعمة دوراً هاماً في جهودهم الرامية إلى توضيح القوى الأساسية للتغيير وإلى التنبـؤ بالتغيـيرات المقبلة. ومرة أخرى، ينبغـي أن تكون لدى الوكالة الإحصائية سياسة واضحة بشأن اختيار البيانات للتوزيع على الصحف للاستهلاك الجماهيري وكتلة البيانات التي تظهر، بسبب طابعها الأكثر تفصيلاً وتوَلِدها عن التصنيفات المتقاطعة الأدق، في وقت متأخر نوعاً ما في نشرة إحصائية (بشكل إلكتروني أو تقليدي).

٤٨٠ - لقـد أدى نمو الإنترنـت إلى طمس حواف ما كان يمثل في العـادة سياسـة واضحة نوعاً ما. ومن الناحيـة النظرية، ليس هناك مـا يمنع الوكالة الإحصائيـة من وضع كل المتاح مـن المعلومات على موقعها بالشـبكة الحاسـوبية الدولية، ومن إدارة إمكانية الاطلاع عن طريـق الإنترنت بدلاً من الوسـائل التقليدية. ويسـتطيع المسـتعملون عـن طريق ''الحفـر النـزولي'' (أي التنقل عـبر متوالية مـن الملفات والمسـتندات) أن يحصلوا على درجة التفصيل التي تناسب اهتماماتهم، تضاف إلى ذلك ميزة أخرى هي أن التكنولوجيا تسمح لهم بأن يتركوا وراءهم أثراً يتمثل في المواد التي اطّلعوا عليها.

٤٨١ - ينبغي أن تدرك وحدة المكتب الإحصائي المكلفة بالتعميم أن التكنولوجيا تخفِّف سريعاً من القيود التي كانت تؤثر في العادة على أنشطتها. وقد أصبح تتبع خُطَى التقدُّم التكنولوجي أمراً هاماً يضارع في أهميته إجراء الدراسات التي تتناول احتياجات المستعمِلين ورضاهم.

باء - أشكال التعميم المختلفة

١ - الوسائل التقليدية

٤٨٢ - رغم أن هناك اليوم خيارات عديدة لتعميم المعلومات، لا تزال تُستعمل أشكال اعتيادية، مثل النشرات والملخصات والمستخلصات والحوليات. وطوال الجزء الأكبر من نصف القرن الماضي، التزمت غالبية المكاتب الإحصائية الراسخة بالنمط المتمثل في إصدار الحولية (انظر الفرع واو، المعنون ''الحولية الإحصائية'')، والملخص الشهري أو الفصلي، والمنشور المتخصص العارض إذا أمكن تحديد قُرَّائه بسهولة (إحصاءات التجارة الخارجية، مثلاً). والواقع أن الحولية والملخص يغطيان كل نشاط تشارك فيه الوكالة الإحصائية.

٤٨٣ - بالمثل، فإن التنظيم اللازم لدعم هذا الشكل من أشكال تعميم البيانات كان بسيطاً هو الآخر. إذ عنيت كل وحدة فنية بتبويب فرع خاص من الإحصاء يندرج في ''الملخص'' و''الحولية'' (مثل إحصاء الأسعار). وكانت كل وحدة مسؤولة عن دقّة بياناتها ومدى مناسبتها للموضوع، واتساقها، وشكل الحواشي المصاحبة. وهذه الوحدة تظل جاهزة للإجابة على الأسئلة المتخصصة التي يعجز محررو المنشور المطبوع عن الردّ عليها.

٤٨٤ - توجد على مستوى الوكالة وحدة مكلَّفة بالتعميم، بما فيه أنشطة من قبيل تحديد نوعية القُرَّاء، وتحديد شكل المنشور، وتوفير جداول زمنية للمساهمين بالمواد، وضمان سير عملية الطباعة وفقاً للجدول الزمني، وتولي أمر التوزيع والاشتراكات. وهذه الوحدة تتولى أيضاً مسؤولية التفاعل مع المنظمات المواضيعية، لضمان تقيُّدها بالجدول الزمني العام للتعميم.

٤٨٥ - كان لدى عدد من المكاتب الكبيرة مطابعه؛ وكانت المرافق المتاحة للمكتب الإحصائي بالعديد من البلدان من أكبر مرافق القطاع العام وأكثرها تطوراً. وهذا الشكل من التنظيم لا يزال صالحاً، رغم أن أشكال التعميم الحديثة، لا سيما استعمال الإنترنت، قد أتاحت إمكانيات جديدة.

٢ - الوسائط المتعددة

٤٨٦ - لعل أهم تطور أتت به أوجه التقدم التكنولوجي هو شدة تضاؤل الحاجة إلى التحكم في مرافق الطباعة الكبيرة. إذ توجد الآن لدى الوكالات الإحصائية وسائل تتيح لها تصميم منشوراتها، وتتيح لها بالنسبة إلى المهام الطباعية الصغيرة أدوات لطباعة كل شيء داخل المؤسسة. وبالإضافة إلى ذلك، قضت التكنولوجيا على الحاجة إلى طباعة مجلدات ضخمة من الجداول الإحصائية (هي في العادة الجداول المتصلة بتعدادات السكان وبإحصاءات التجارة الخارجية)، وذلك بتيسير تقديم المعلومات بطرائق أخرى.

٤٨٧ - قبل ٢٠ سنة مضت، كان البديل للمنشورات الورقية هو تعميم المعلومات باستعمال شرائط الحاسوب، ولكن هذا الخيار لم يكن متاحاً إلاّ لمجموعة صغيرة جداً من المستعملين الذين أتيحت لهم إمكانية الوصول إلى حاسوب كبير. وعلى مدى العقدين الماضيين، شاع استعمال الحاسوب مع تكاثر الحواسيب الشخصية والأقراص المرنة. وخلال السنوات الخمس إلى السنوات العشر الماضية، بات تعميم الكميات الضخمة من البيانات عن طريق الأقراص المدمجة المخصصة للقراءة فقط أسلوباً متبعاً في العالم كله تقريباً. وهذه الأقراص تسمح بنقل المعلومات بطريقة فيها الكثير من سعة الخيال - فهي مصحوبة بالصوت وترافقها برمجيات للتجهيز - وتستدعي في الواقع بذل مجهود لتحليل البيانات الخام يفوق المجهود الذي تتطلبه أي وسيلة تعميم كانت متاحة من قبل.

٣ - الإنترنت

٤٨٨ - أتاح ظهور الإنترنت عدداً متزايد الضخامة من الإمكانيات، بالنسبة إلى مقدمي الإحصاءات ومستعمليها على السواء. والميزات الرئيسية للإنترنت هي إتاحتها للقدرة على التفاعل، وتعدد استعمالاتها، وسرعتها وكفاءتها من حيث التكلفة، مما يتيح للوكالة الإحصائية أن تعزز خدمتها للمستعملين بدرجة كبيرة.

٤٨٩ - كثيرة هي الآثار التنظيمية المترتبة على كثافة استعمال الإنترنت لأغراض التعميم. وعلى سبيل المثال، فإن نهج النشر التقليدي ذي الشقين المشار إليه أعلاه يمكن تعديله. إذ يمكن أن تزوَّد كل وحدة فنية بما يلزم لإنشاء صفحتها الحاسوبية على موقع الوكالة بالشبكة الدولية، كما يمكن أن تُعالِج الوحدة الجانب التفاعلي الذي تنطوي عليه عملية التعميم. وعندئذ تكون هناك وحدة مركزية مكلَّفة بنشر المعلومات على الصحف وتزود أيضاً بالصلاحية والدراية الفنية اللازمتين لتحديد ''قواعد للسلوك الحميد'' (مرهونة بموافقة الجهات العليا) فيما يختص بمحتوى ومظهر المواد المعروضة بموقع الوكالة بالشبكة الدولية. كما تكلَّف الوحدة المركزية بعقد الاجتماعات لتحديد طريقة استجابة المستعمِلين، كجماعة، لمصفوفة النواتج الصادرة عن الوكالة.

٤٩٠ - هناك نتيجة تنظيمية هامة أخرى هي أن الملف الإلكتروني وقاعدة البيانات الإلكترونية المستخدَمين لإعداد التعميم المطبوع يمكن استخدامهما لنسخة نفس المنشور الصادرة بالإنترنت. كما يمكن أن يؤدي التكامل الوثيق لمحتوى وطريقة عرض المنشور الإلكتروني والمنشور التقليدي إلى وفورات كبيرة في عملية التعميم. وهذا يعني أن المكتب ليس بالضرورة مُقيَّداً بالوسيط المطبوع، إذ قد يكون من المناسب الاكتفاء بتقديم نُسخ إلكترونية من منشوراته سواء على الإنترنت أو على الأقراص المدمجة المخصصة للقراءة فقط.

٤٩١ - بفضل الإنترنت تعزز كثيراً إيصال الإحصاءات ذات الحساسية الزمنية إلى المستعملين. إذ أن الفترة الزمنية الفاصلة بين جمع البيانات وتعميمها بواسطة مكتب يستخدم الطباعة التقليدية قد اختُصِرَت كثيراً بتعميم هذه البيانات عن طريق الإنترنت. والواقع أن من الممكن عادة التعميم بالإنترنت عندما ينتهي تقريباً إعداد نسخة الطبع وتُرسل للاستنساخ والتوزيع. وهذا غالباً ما يسمح للمستعملين بالاطلاع على الإحصاءات المعمَّمة بالإنترنت في موعد يسبق موعد تلقيهم المعتاد للنسخة المطبوعة بأسابيع.

٤٩٢ - تجد وكالات إحصائية عديدة في الإنترنت أداة مثالية لنشر الإحصاءات ذات الحساسية السوقية. إذ تسمح الإنترنت للوكالة بنشر الإحصاءات بصورة منظمة؛ أي تسمح باطلاع كافة المستعمِلين عليها في وقت واحد وعلى قدم المساواة. وفي الماضي، كان الفاكس يُستخدَم لهذا الغرض، إلاّ أن المستعمِلين كانوا ينتقدون هذا الأسلوب.

٤٩٣ - لقد تقلصت بشدة على مدى السنوات القليلة الماضية التكاليف الأساسية اللازمة لإنشاء خدمة الإنترنت في الوكالة الإحصائية. وهذا يُعزى إلى تناقص تكلفة التجهيزات المادية والبرمجيات فضلاً عن توافر البرمجيات الجاهزة التي يمكن استعمالها لإنشاء موقع إنترنت أساسي وإن كان أداؤه مرضياً إلى حدٍ بعيد.

٤٩٤ - بتعميم الإحصاءات والبيانات الفوقية الإحصائية عن طريق الإنترنت تتحقق درجة رفيعة من كفاءة التكلفة، عندما يحل التعميم بالإنترنت محل المنتجات المطبوعة أوغيرها من المنتجات المادية التي فرضت نفسها التي من قبيل الشرائط الممغنطة أو الأقراص المدمجة المخصصة للقراءة فقط.

٤٩٥ - يتيح الإنترنت للوكالات الإحصائية توفير المزيد من إمكانية الاطلاع على الإحصاءات والبيانات الفوقية الإحصائية. وعلى وجه التحديد، فإن مقدار التفصيل الذي يمكن توفيره ليس محدوداً بحجم الصفحة، مثلما هو حال الطباعة. كما يمكن الآن، بطبيعة الحال، تزويد المستعملين بالبيانات الفوقية الإحصائية المسهبة. ويمكن الآن أن نتيح للمستعملين بسهولة الإحصاءات والبيانات الفوقية الإحصائية المودعة في محفوظات الوكالة الإحصائية. يضاف إلى ذلك أن المنشورات الإحصائية التي نفدت من الأسواق يمكن أيضاً إتاحتها لمستعملي الإنترنت في شكل مسجل بالمسح الإلكتروني أو بأشكال أخرى تحافظ على هيكل الوثيقة وشكلها الطباعي.

٤٩٦ - تكنولوجيا تصفح الشبكة الحاسوبية متقدمة إلى حدٍ بعيد، مما يسمح للوكالات بأن تتيح للمستعملين الوصول في أي وقت إلى قواعد البيانات ونُظم تعميم الإحصاءات المستندة إلى الإنترنت. ويتميز متصفحو الشبكة الحاسوبية الآن بدرجة من البراعة تسمح بالتعرف على نوع الملف وبإنزال الإحصاءات مباشرة إلى حواسيبهم في شكل متغيِّرة بفاصلات، أو شكل برامج إدارة الأرقام، أو غير ذلك من الأشكال الشائعة.

٤٩٧ - لقد أتاحت الإنترنت للوكالات الإحصائية طريقة مفيدة جداً لاختبار مختلف طرائق تقديم الإحصاءات أو تقصي مدى نجاح نشراتها، ولالتماس التعليقات والحصول على تغذية مرتدة بشأن مدى كفاية بياناتها وبياناتها الفوقية. وخلال مرحلة استحداث قاعدة بيانات جديدة للإنترنت، يمكن أن يختبر المستعملون الوصلة البينية لقاعدة بيانات الوكالة الإحصائية وأن يجيبوا في الزمن الحقيقي على المصمِّمين بشأن مسائل من قبيل تصميم الوصلة البينية، وكفاءة الأداء، وزمن استجابة التوصيلات الرابطة بين الإنترنت وقاعدة البيانات، والقابلية العامة للاستعمال. ولهذا قيمته البالغة لدى الوكالة الإحصائية فيما يختص باختبار ''المُنتَج'' اختباراً مُسبقاً قبل النشر. ومتى بدأت خدمة ما، تتاح للوكالة الإحصائية فرصة المداومة على الاتصال الوثيق بالمستعملين، بإدراجها على موقع الشبكة عنواناً للبريد الإلكتروني يُخصص لأغراض التغذية المرتدة. وبتوفير الوكالة الإحصائية هذه الوظيفة، يمكنها أن تحصل على مقترحات مفيدة للغاية بشأن وسائل تحسين خدمة عملائها.

٤٩٨ - كما يمكن أن تستعمل الوكالة الإنترنت لجمع الإحصاءات وما يتصل بها من بيانات فوقية بواسطة استمارات لغة الترميز المستخدمة في الوثائق، والوصول المباشر إلى قواعد البيانات النائية، وبروتوكول نقل الملفات إلى الحواسيب الخادمة النائية أو إرسال البريد الإلكتروني. وشاع الآن استعمال هذه الأساليب، ويتوقف اختيار الأسلوب المرغوب على عدة اشتراطات من بينها درجة تعقُّد المهمة والتأمين اللازم وتواتر الإرسال. وفي الآونة الأخيرة، أخذت الوكالات الإحصائية تدرس استعمال لغة الترميز القابلة للتوسُّع من أجل ترحيل الإحصاءات والبيانات الفوقية بين الوكالات الإحصائية ومقدمي البيانات ومستعمليها. وهذه اللغة يمكن أن تحقق مكاسب جمَّة في مجال الكفاءة لكل من مقدمي الإحصاءات ومستعمليها، كما تسمح بعمليات ترحيل اعتيادية للبيانات المنسَّقة والبيانات الفوقية. والمسألة الهامة هنا ليست التشجيع على استعمال هذه اللغة - إذ ربما يكون قد حل محلها في الواقع بديل عندما يرى القُرَّاء هذا الكتاب - بل وجود أدوات جديدة تحت تصرف الوكالات، تسمح لها بجمع البيانات والبيانات الفوقية وتعميمها بمزيد من السهولة.

جيم - استعادة تكلفة النشر

٤٩٩ - تمشياً مع السياسات الحكومية التي تقضي بأن ''يدفع المستعمِل''، تفرض المكاتب في بعض البلدان أسعاراً سوقية لبعض منتجاتها وخدماتها على الأقل، سواء كان المستعملون في الحكومة أو في القطاع الخاص. وفي المكتب الإحصائي الأسترالي على سبيل المثال، تتمثل أهداف السياسة القاضية بدفع المستعمِل مبلغاً مقابل المنتجات والخدمات في تشجيع المستعمل على تحديد ومعالجة احتياجاته الفعلية من الإحصاءات، وفي جعل الطلب على منتجات المكتب مؤشراً دالاً على الطريقة التي ينبغي اتباعها لاستخدام موارده، وفي تعويض تكلفة إنتاج الإحصاءات. ويرى ذلك المكتب أن عليه التزامات ''تتعلق

بالصالح العام" تدفعه إلى ضمان تيسُّر الإحصاءات الأساسية على الأقل بأسعار محتملة؛ ولذلك، تمكَّن من تمويل برنامجه المتعلق بالتوسُّع في المكتبات، الذي يشمل ٥٢٩ مكتبة في شتى أنحاء أستراليا ويزودها بمنشورات المكتب مجاناً لتلبية احتياجات مجتمعاتها المحلية [٩٩].

٥٠٠ - القضية المطروحة هي ما إذا كان ينبغي معاملة المنشورات الإحصائية بنفس الطريقة التي تُعامَل بها خدمة حكومية عامة (من قبيل توفير قوات الشرطة أو الدفاع الوطني) أو خدمة حكومية يدفع المستعملون مقابلاً لها في كل مرة يستعملونها (مثل الطرق والمنتزهات والمتاحف ذات الرسوم). كذلك، ما هو السعر المناسب في حالة الخدمة ذات الرسوم؟ وتختلف الحجج المطروحة باختلاف السياسات الاتصالية والاجتماعية الحكومية. والمواقف المطروحة في النقاش المتعلق بسياسات الدفع من قِبَل المستعمِل تشمل ما يلي:

- إذا كانت الحكومة بحاجة إلى المعلومات لتحقيق أهدافها - لاتخاذ قرارات أفضل، ولتبين للناخبين مدى إنجازها لوعودها السابقة على الانتخابات - فإنها تطلب إنتاج المعلومات الإحصائية. والتكلفة يتحملها دافعو الضرائب مجتمعين وتكون جزءًا من عبء بلوغ الحكم الرشيد؛
- توافر المعلومات عن التقدم الاجتماعي والاقتصادي للمجتمع حق من حقوق أي مواطن في أي مجتمع مفتوح ومسؤولية يجب أن تفي بها الحكومة الرشيدة. ولأنه من غير الممكن إصدار تشريع بشأن كم المعلومات التي ينبغي تقديمها مجاناً أو بشأن السعر الذي ينبغي فرضه، فإن السياسة العملية الوحيدة هي عدم فرض أي رسوم؛
- لأن من المتعين على أية حال إصدار معلومات لتلبية احتياجات الحكومة، فإن أقصى ما يمكن فرضه من رسوم على المستعمِل هو التكلفة الحدِّية لإيصال المعلومات بالشكل المطلوب وبحلول موعد محدَّد؛
- ليس من العدالة بأي حال أن نلقي على كاهل دافعي الضرائب مجتمعين عبء تمويل إنتاج معلومات شديدة التخصص تحقق أهداف فئة قليلة (من قبيل الباحثين، والمؤرخين، والإحصائيين المحترفين)؛
- قد يكون من المستحيل تقريباً وضع هيكل للرسوم يستند إلى التكلفة الحدِّية. ولذلك، ينبغي تحميل كافة المستعمِلين، بصرف النظر عن القطاع الذي ينتمون إليه، متوسط تكاليف الإيصال. وليست هناك طريقة منصفة أخرى لتنفيذ سياسة لاسترداد التكاليف.

٥٠١ - هذه المسائل كانت موضع نقاش ساخن استغرق بعض الوقت، إلاّ أن هذا النقاش لم يسفر عن توافق دولي في الآراء. ولعل ما يمكن أن يقال في هذه المرحلة هو أن المسألة الأكثر إلحاحاً في وكالات البلدان النامية، حيث يكون التحدِّي الأكبر هو جعل المواطنين يسلِّمون بوجود المعلومات الإحصائية وجدواها، ليست مدى وجوب الحصول على الإيرادات القصوى من المنشورات الإحصائية وطريقة تحقيق ذلك. وهناك في الوكالات الإحصائية المتقدمة، حيث تكون لبعض المستعملين طلبات متخصصة فريدة (باهظة التكلفة)، اتجاه يحبذ فرض رسوم تزيد عن التكلفة الاسمية المقدَّرة لبعض المنتجات المعلوماتية. إلاّ أن تنفيذ سياسة متعلقة بالرسوم يختلف اختلافاً شديداً من وكالة إلى أخرى [١٠٠].

١ - السياسات التجارية

٥٠٢ - ليس هناك في الوكالات التي شرعت في برنامج تعميم ذي طابع تجاري، سواء هيمن عليه بيع خدمة معيَّنة أو اعتمد على مجموعة كاملة من المنشورات، ما يبرر إنشاء وحدة خاصة تقوم بأنشطة التسويق وما يتصل بها من أنشطة. إلاّ أن الأبحاث التي جرت في الوكالات الأخرى تبيِّن أن الإمكانات التجارية للمنشورات الإحصائية محدودة، وبالتالي ليس هناك ما يدعو إلى إنشاء وحدة خاصة [١٠١]. وبطبيعة الحال، تظل الوكالات مسؤولة عن بحث الطريقة التي تستطيع بفضلها زيادة جمهور منتجاتها، حتى عندما تكون الإمكانات التجارية محدودة أو منعدمة أو عندما لا تكون هناك وحدة تسويق خاصة.

٥٠٣ - تقتضي السياسة التجارية عدة عناصر، كما تقتضي قبل كل شيء سجلاً بالتكاليف يمكن أن يبرر الأسعار المفروضة لكل منشور إذا ما خضعت تلك الأسعار للفحص بافتراض أنها غير عادلة ومفروضة بحكم الوضع الاحتكاري. وتتمثل عناصر السياسة التي من هذا القبيل فيما يلي:

- معادلة حسابية لتسعير التبويبات الخاصة، وسياسة بشأن الطلبات التي ترد لاحقاً من مستعمل آخر للحصول على نفس المعلومات؛
- معادلة حسابية لتسعير المسوح المصممة حسب الطلب أو الاستبيانات الإضافية المصاغة لكي تُرفَق باستبيانات المسح الموجودة؛
- هدف صريح مُبَرَّر (مثل استعادة كافة التكاليف المرتبطة بإنتاج نسخة جاهزة للتصوير، والطباعة والتوزيع، في حالة المنتجات المطبوعة، ومجموعة تكاليف مناظرة محددة للتوزيع بالإنترنت)؛
- خطة تسويق تشمل تحديد العملاء واحتياجاتهم؛
- بالنسبة إلى المكاتب الكبيرة، يمكن إنشاء وحدة تسويق منفصلة أو التعرُّف على وحدة من هذا القبيل في حالة وجودها؛
- فهرس لكافة المنشورات وأسعار كل منها.

٥٠٤ - لا بد للوحدة المكلَّفة بتسويق المنشورات أن تدرك هذه العوامل والأهداف تماماً وأن تكون جاهزة للتصدي للنقد الصادر عن قطاعات المجتمع الأكثر تأثراً بأي مجموعة أسعار محسوبة حساباً تجارياً.

٢ - الاستعانة بالأطراف الثالثة لأغراض التعميم

٥٠٥ - جرى التعاقد في عدد من البلدان مع أطراف ثالثة (كانت في بعض الحالات شركات تابعة للقطاع الخاص) لتولي عملية تسويق كل البرنامج التعميمي للوكالة الإحصائية أو جزء منه. وهذا يعزز الهدف المتمثل في قياس ما يرد من السوق من إشارات بشأن منشورات الوكالة، ويلغي الحاجة إلى توفير موظفين لوحدة تسويق، ويحل المكتب الإحصائي من الالتزام بشرح سياساته التسعيرية في سياق الأهداف الاجتماعية العامة. وبطبيعة الحال، فإن مثل هذا البرنامج لا يكون وجوده صواباً إلاّ في بيئة تتوافر فيها سوق نشطة [١٠٢].

٥٠٦ - إلا أنه ينبغي لكبار موظفي الوكالة الإحصائية أن يضعوا في حسبانهم، قبل تبني حلول من هذا النوع، أن الجماهير لا تُقبل حتى على أحسن المنشورات الإحصائية وأن كثيراً من المستعملين سيقنعون بتقاسم النُسخ أو بالاطلاع عليها بفضل المكتبات العامة أو خلاف ذلك من مجموعات المقتنيات العامة. وتبيِّن التجربة أن المنشورات القليلة التي تحظى بجاذبية أشد تشمل المنشورات المتعلقة بإحصاءات التجارة الخارجية والمنشورات المستمدة بياناتها من تعدادات السكان.

٣ - حقوق المؤلف والعوائد

٥٠٧ - يتمثل أحد الأهداف الهامة للوكالة الإحصائية الفعَّالة في تعميم ما تبوِّبه من معلومات على أوسع نطاق ممكن، وفي بذل قصارى الجهود لكي تستعمل الحكومة وشركات الأعمال والباحثون والمجتمع بصفة عامة تلك المعلومات. ولذلك، يبدو من غير المناسب، بل ومما يُناقض طبيعة الأمور، إثارة مسألة حقوق المؤلف والعوائد فيما يتصل بالإحصاءات الرسمية. والواقع أن المرتأى هو أن نضمن، بالإقناع الأخلاقي، أن يذكر المستعمِلون الوسطاء مصدر المعلومات الإحصائية مع إدراج المحاذير التي تخضع لها. وعلاوة على ذلك، فإن حقوق المؤلف العائدة للمكاتب التي تسوِّق معلوماتها تجارياً يُقصد بها منع مستعملي المعلومات الإحصائية من التربُّح من مشروع موَّله دافعو الضرائب تمويلاً جماعياً.

٥٠٨ - يستفيد عدد من الوكالات الإحصائية من علامة التنبية إلى حقوق المؤلف لكي يوعزوا إلى كافة المستعملين بأن ينسبوا الفضل إلى أصحابه فيما يختص بالمعلومات الإحصائية [١٠٣]. ولا يُرجَّح أن تكون أي وكالة قد اتخذت تدابير قانونية لمواجهة سوء الاستعمال أو عدم نسبة المعلومات إلى أصحابها. وعادة ما يكون الإقناع بالحجج الأخلاقية فعَّالاً بما فيه الكفاية.

٥٠٩ - في الحالات التي يتضح فيها أن الوسطاء كثيراً ما يشترون أيضاً التبويبات الإحصائية لكي يعززوا دراسات وممارسات إحصائية، قد لا يكون الاعتراف بفضل الوكالة الإحصائية كافياً بل ربما يكون الشيء المناسب هو دفع عوائد مقابل النشر.

دال - استكمال المعلومات بالتحليل

١ - هل ينبغي أن يقوم المكتب الإحصائي الوطني بالتحليل؟

٥١٠ - لا يوجد توافق آراء دولي بشأن الشوط الذي ينبغي أن تقطعه الوكالة الإحصائية في التعليق على معنى الأرقام الجارية أو حتى على مدى صلة مجموعة أرقام مبوَّبة حديثاً بمجموعة أرقام أخرى مبوبة بمعزل عنها. وإلى حد ما هناك توافق آراء في الميدانين الاجتماعي والديمغرافي، وهناك وكالات عديدة تُعد دراسات منفردة بشأن الديمغرافيا ومسائل اجتماعية متنوعة. إلاّ أن هناك قدراً كبيراً من التردد فيما يختص بعمل شيء مماثل لذلك في مجال الإحصاء الاقتصادي. ويقال على سبيل الجدال إنه ليس ثمة شيء في المجال الديمغرافي يتحرك بسرعة شديدة ولذلك لا ينبغي أن يقلق المعلِّقون خشية تغيُّر الاتجاهات السكانية بتأثير ما يقوله هذا أو ذاك. إلاّ أنه في حالة البيانات الاقتصادية يمكن أن تؤثر عبارة سيئة الصياغة على مسلك الأسواق المالية وأن تثير تساؤلات خطيرة بشأن سياسة اقتصادية تبنتها الحكومة، وتحقق بالإجمال ما لم يعتزم أبداً أي مكتب إحصائي عمله، ألا وهو التأثير في عالم الواقع بآرائه الظاهرة وليس بأرقامه المقدَّرة تقديراً موضوعياً.

٢ - الحقائق والتفسير

٥١١ - ليس هناك خلاف كبير حول الحقيقة القائلة بأنه ينبغي، كحدٍ أدنى، أن تُعلِّق الوكالة على الحقائق البارزة وأن تستغل معرفتها بحقائق الأمور لكي تؤثر في الانطباع الناشئ بفعل الأرقام التجميعية إذا كان هذا الانطباع غير مدعوم بالحقائق. وعلى سبيل المثال، قد يحدث انخفاض شديد في ساعات العمل الفعلي بصناعة معيَّنة في شهر من شهور الصيف من المعتاد ألاّ يحدث فيه ذلك. ثم يتبيَّن أن الشركة المهيمنة في تلك الصناعة قد قررت إغلاق مصانعها في وقت أبكر من المعتاد لسبب فني معيَّن ومنح عمالها إجازة مدفوعة الأجر. ومن المناسب في حالة كهذه أن تنزع الوكالة الإحصائية صفة الخطر عن هذه الأرقام التجميعية، بأن تُعَلِّق على ما تسبب في ذلك الانخفاض الشديد دون أن تفشي اسم الجهة المسؤولة عن ذلك.

٥١٢ - من غير المناسب أن تُصدر الوكالة الإحصائية أحكاماً معيارية. وعلى سبيل المثال، ينبغي أن لا تُصدر الوكالة الإحصائية المسؤولة، عند التعليق على قياسات حديثة لتوزيع الدخل، تعليقات تحريرية على آخر التغيُّرات الحاصلة في الهيكل الضريبي وتأثيرها الانتكاسي على شكل منحنى التوزيع. وليس من المناسب أيضاً صوغ أحكام معيارية في قالب افتراضات مثيرة للجدال أو تقديم أدلَّة تعليل غير مؤكدة. إلاّ أنه من المرجَّح أن يستفيد القُرَّاء كثيراً لو ذكَّرت الوكالة الإحصائية القُرَّاء، عند استعراض حالة سوق المساكن على سبيل المثال، بأن عدد المباني التي بُدئ فيها قد انخفض وأن هذا الانخفاض قد تزامن مع ارتفاع شديد في أسعار الفائدة، بما فيها سعر الفائدة على الرهونات

العقارية. وهذان المثالان ليسا إرشاديين، بل يصوران وضع الوكالة الإحصائية المتسق مع موقفها الموضوعي الحيادي [١٠٤].

٣ - الوظائف التحليلية والمعلومات

٥١٣- إذا قرر كبير الإحصائيين أن يضيف بشكل روتيني إلى الأرقام الاجتماعية أو الاقتصادية المنشورة تعليقات تحليلية، تعيَّن تكليف وحدة داخل الوكالة بتلك المهمة. وإذا كانت جهود الوكالة فعَّالة بوجه عام، فسوف تعتاد وسائط الإعلام نشر التعليقات الرسمية وفصلها عن تقييمات الأرقام الصادرة عن الجهات الأخرى الصانعة للرأي العام. ولكي يضمن ممثلو وسائط الإعلام أنهم في وضع يتيح لهم شرح ما تعنيه تعليقات الوكالة، فإنهم يسعون على الأرجح إلى الاتصال بمصدر داخل الوكالة. وإذا قرر كبير الإحصائيين عدم تحمل العبء الإضافي المتمثل في قيامه بدور المخاطِب المنتظم لوسائط الإعلام (رغم أن هذا قد يكون مستصوباً في حالة المكاتب الصغيرة) فعليه أن يسمي بكل وضوح المتحدث الرسمي باسم الوكالة. وهذا سيمنع أي ارتباك قد ينشأ عن صدور آراء مختلفة عن مهنيين مختلفين داخل الوكالة ذاتها. وفي المكاتب ذات النشاط التحليلي الواضح - الناشئ ربما عن التعمُّق في الفحص والاستعراض للمسح وما يتصل به من بيانات - يمكن إسناد المسؤولية لا إلى شخص واحد فقط بل إلى وحدة تحليلية بأسرها.

٤ - استعراض المنشورات

٥١٤- على الرغم من الاحتياطات والتدريب الممنوح للمتحدثين الرسميين، قد تحدث أخطاء في الحكم. ولتحاشي الإحراج، ينبغي أن تتخذ الوكالة الإحصائية احتياطات إضافية. فبالنسبة إلى النشرات التي يلزم نشرها بسرعة كي تتحقق الفائدة من ورائها، ينبغي إجراء عملية مراجعة جماعية يشارك فيها أكبر موظفي المنظمة وتشجِّع على الاستعراض والنقد الشاملين للمواضيع. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يقوم المسؤولون عن إحصاءات الصناعة والتجارة أو المحاسبون القوميون باستعراض فعَّال لنشرة شاملة لإحصاءات العمالة والبطالة. ورغم إجراء الاستعراض الذي من هذا القبيل بصفة دورية، فإنه لا يتطلب قدراً مفرطاً من الوقت.

٥١٥- ينبغي تخصيص عملية ثانية للجهود التي تستغرق وقتاً طويلاً، مثل الجهود المتصلة بالسلاسل التحليلية المتولِّدة عن مسح جديد للدخل والإنفاق الأسريين، أو تعداد اقتصادي جديد، أو تعداد سكاني جديد. ونظراً للآجال المستعملة في مثل هذه الممارسات، يصبح من المناسب إجراء عملية استعراض رسمية. ومما يحقق المزيد من الفائدة إقناع أعضاء المهن الأكاديمية بالاشتراك في تلك العملية. وتنحصر رسالة العملية الاستعراضية في تقرير ما إذا كانت البيانات المُدلى بها مدعومة بالأدلة دعماً تاماً، وما إذا كانت أهم الاستدلالات المستندة إلى البيانات الجديدة المتاحة قد وُضِعَت في الحسبان، وما إذا كانت الأساليب المستخدمة تصمد للفحص في مواجهة المعرفة الجارية. إلاّ أن هناك في هذا الاستعراض عنصراً ينبغي عدم تجاهله، ألا وهو التأكد من عدم قول أي شيء غير مناسب في التحليل، نظراً للظروف السياسية والقانونية التي تعمل فيها الوكالة الإحصائية. ولذلك الشرط أهميته. فعلى سبيل المثال، هناك مكاتب إحصائية مسؤولة عن تبويب الإحصاءات وعن الدراسات الاقتصادية (أو الممارسات التحليلية) وهناك مكاتب أخرى لم تُسنَد إليها هذه المسؤولية الموسَّعة. ويترتب على ذلك أن ما قد يشكل ''تجاوزاً'' إدارياً للمسؤوليات في بلد ما قد يُعتبَر واجباً من واجبات المنظمة في بلد آخر. وتقدير ما يمكن قوله أمر ينبغي أن يُترك تماماً لكبير الإحصائيين أو لمن يفوضه هو لذلك الغرض تفويضاً مباشراً.

هاء - الحولية الإحصائية

> ''نظراً لقرب [إنشاء عدد ضخم من المقاطعات الجديدة] واحتمال توسعها في العلاقات التجارية مع بعضها البعض ومع كيانات خارجية، يبدو من اللازم إصدار كتيِّب يضم المعلومات المشتركة المتعلقة بهذه المقاطعات [١٠٥]''.

٥١٦- ربما يبدو أن ذلك الكيان المادي المسمى ''حولية'' قد أصبح أثراً من آثار الماضي، وعفا عليه الزمن بفعل الإمكانيات التي أتاحتها تكنولوجيا الحاسوب والاتصالات الحديثة. إلاّ أنه على مدى عقود عديدة كانت الصورة الإحصائية للبلد الواحد تُستمَد من حوليته وكانت الصورة المقابلة لأمم العالم تُستقى من مجموعة حوليات الأمم المتحدة [١٠٦]. وإذا أراد المرء أن يعلم كل ما هو مهم عن بلد ما بلغة الأرقام، فعليه أن يرجع إلى هذه الحوليات، التي تكمن قيمتها فيما تقدمه من نطاق معلوماتي واسع ومناظير متنوِّعة. وثمة رأي بديل لذلك، مفاده أن نشاط المكتب الإحصائي ينبغي أن يقدِّم إجابات مناسبة لأسئلة محددة.

٥١٧- إذا تركنا جانباً مسألة ما إذا كان ينبغي للوكالة الإحصائية أن تنشر مجلَّداً إحصائياً يسمى ''الحولية'' أو أن تنشئ موقعاً جيد التصميم على الشبكة الدولية يمكن العثور فيه على كافة المعلومات المناسبة التي تبيِّن حالة البلد، فإن مزايا إنتاج الحولية تشمل ما يلي:

- إتاحة فرصة لاستعراض المعلومات ذات الصلة التي تبيِّن حالة البلد؛
- توضيح الحاجة إلى تكامل الإحصاءات التي ستُختار لأجل الحولية؛
- الكشف عن الثغرات الموجودة بالمعلومات المتاحة، مما يوحي بالمبادرات الجديدة المتعيَّن اتخاذها لاستكمال وصف التركيبة الاجتماعية والاقتصادية للبلد؛

- في حالة النُظم اللامركزية، تمثل الحولية وسيلة أخرى لتعزيز التنسيق بين الوحدات الإحصائية في مختلف الإدارات الحكومية؛
- تمثل الحولية وسيلة تربوية مثالية لكي يتعرف الأطفال على الجغرافيا الطبيعية والسياسية والبشرية لبلدهم.

٥١٨ - هذه الاعتبارات تقابلها مخاوف من تحوُّل الحولية إلى غاية في حد ذاتها، لتصبح غير ذات قيمة كبيرة للجمهور المستهدَف بها، وتصبح محتوياتها أكثر مما يلزم للمتعجِّل وغير كافية لمن يريد تعميق معرفته بموضوع معيَّن.

٥١٩ - إلى حد بعيد، غيَّر تطوُّر الإنترنت من أسس العديد من هذه المخاوف. فقد حدث تغيُّر جذري في اقتصاديات إنتاج الحولية (الجانب الأكثر مدعاة للخوف في هذا الصدد طوال سنوات عديدة). وأعظم المستجدات في هذا الصدد أنه لم يعد من الضروري في حالات عديدة طبع الحولية، أو بات من الممكن طبعها بناءً على الطلب. وهناك أيضاً اعتبارات أخرى لها نفس القدر تقريباً من الأهمية. إذ يمكن تحديث صفحات الحولية بصورة أسرع كثيراً. كما يمكن بسهولة إنتاجها بعدد من الطرائق حسب مقدار الشمول والتفصيل اللازمين، مثلما هو الحال بالنسبة إلى القواميس المعروفة [١٠٧].

٥٢٠ - سواء اختارت الوكالة الإحصائية إصدار حولية أو ملخص - يتاحان لكافة سفارات البلد في الخارج ويراد بهما إعلام كل من يريد الاستثمار من الأجانب أو القدوم كسائح - أو النشر عن طريق الإنترنت، فإن المبادرة إلى إنتاج الحولية تحتاج إلى وجود هيكل (من قبيل الإدارة أو الوحدة). وهذا ليس مختلفاً عن الهيكل المرتأى لتسويق المنشورات الإحصائية. وهو يتألف من هيئة تنسيق يُعهد إليها بتعيين المحتويات، وتعيين الآجال النهائية، وتولي أمور التوزيع (أو تفويض تلك المسؤولية إلى وحدة تسويق متفرغة)، والتخطيط لتطوُّر الحولية مستقبلاً، وتبين أوجه التناقض أو الغموض في البيانات، والقيام عند اللزوم بتأمين الاتصال بالإدارات الحكومية الأخرى، التي يوجد بها منتجو البيانات الآخرون.

٥٢١ - ربما كان أشق التحديات التي تواجهها وحدة التنسيق هو ضمان عدم تخلي الإدارات المساهمة عن العملية كلها باعتبارها مسؤولية الغير وليست مسؤولية تحاسب عليها تلك الإدارات. ووجود منظومة وصلات تدار عن طريق موقع الحولية على الشبكة الدولية قد يجعل المستعمِلين في حالة اتصال مباشر بالمساهمين في إعدادها ويحفِّزهم على الاهتمام بها.

استنتاجات

لا بد أن تقيم الوكالة الإحصائية توازناً بين مسألتين متصلتين بسياستها المتعلقة بالتعميم، هما: (أ) مقدار التفسير والتحليل الذي ينبغي تركه للوسطاء؛ و(ب) مقدار البيانات الفوقية التي يُعدّ نشرها أمراً هاماً. إلاّ أنه لا بد من التمسك بالالتزام القاضي بمعاملة كافة المستعمِلين على قدم المساواة بمنحهم إمكانية الاطلاع على البيانات في وقت واحد. ومما يعزز موقف الوكالة الإحصائية كثيراً أن تصدر جدولاً زمنياً بمواعيد إصدار المنشورات وأن تتقيد بذلك الجدول. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي لسياسة التعميم أن تحدد تكلفة الاطلاع على المعلومات الإحصائية المفصلة.

ولا بد أن تقيم الوكالة الإحصائية توازناً بين سياسة حكومية آخذة في الشيوع تقضي بأن يدفع المستعملون مقابلاً لفئات معيَّنة من الخدمات وبين واجب الحكومة المتمثل في إتاحة البيانات الإحصائية للمجتمع بقدر ما تسمح به الميزانية. ومن الممكن اللجوء إلى أسلوب التعاقد من الباطن لإنجاز البعض أو الكثير من الوظائف المرتبطة بالتسويق، إلاّ أن هذا قد يترك بلا حسم قضية المفاضلة بين البيع ومجانية التوزيع. وليس هناك توافق آراء دولي بشأن الموضع الذي ينبغي أن ترسم فيه حدود لذلك.

والنشاط التعميمي لا يُعد مكتملاً إذا لم يقم على بحث لمسألة ''ما تعنيه الأرقام''. ولا بد من إجراء هذا البحث بأكبر قدر ممكن من الحياد والموضوعية، وإن كان لا ينبغي أن يتدنى إلى درجة التلخيص الآلي للحقائق. ومن الناحية الأساسية، يمكن أن تحشد الوكالة الإحصائية معرفتها بالأحداث الفريدة التي تمس التجميعات القابلة للنشر. أما على المستوى الأرفع من ذلك، فإن بوسعها أن تستخدِم معارفها الشاملة لعدة مواضيع لكي تُبيِّن العلاقات المتبادلة بين البيانات والعمليات الاجتماعية. وإذ تفعل الوكالة الإحصائية ذلك، لا سيما في الميدان الاقتصادي، فإنها قد تواجه بعض المخاطر. وهذه المخاطر تتمثل في تجاوز مجالات اختصاص القطاعات الحكومية الأخرى المجهَّزة تجهيزاً أفضل للتعليق على التطورات الجارية وإن كانت في الوقت نفسه أقل حياداً. ولتفادي العواقب السلبية، ينبغي إجراء عملية استعراض، يشارك فيها كبير الإحصائيين إذا لزم الأمر.

ويمثل نشر الحولية - بالشكل التقليدي أو الإلكتروني - أفضل وسيلة لاختيار أهم الإحصاءات اللازمة لبيان حالة البلد وحالة اقتصادها ومجتمعها وبيئتها. كما تفيد الحولية في دراسة الثغرات القائمة في المعلومات المتاحة.

٩٤ 1980 *Handbook*, p. 25.

٩٥ لعل من أبرز نماذج توثيق البيانات الفوقية نموذج المكتب الإحصائي الأسترالي. إذ يستهدف عنصر المكتب المعني بإدارة البيانات تحسين خدمة العملاء بتحسين فهرسة بيانات النواتج والمفاهيم المتكاملة والإجراءات، وإبرازها للعيان وزيادة تيسيرها لمن يريد. وهذه الأهداف يجري تحقيقها بإنشاء 'مستودع' لمعلومات الشركات وملء ذلك المستودع واستعماله، وبهذا المستودع مرافق لتخزين وفهرسة وتيسير كافة ما ينتجه المكتب من بيانات النواتج مشفوعاً بالبيانات الفوقية التي تبيّن المفاهيم والإجراءت الأساسية.

٩٦ للاطلاع على المراجع المناسبة بشأن مبادئ المسح السليم، انظر: *Protocols for Official Statistics*, Wellington, Statistics New Zealand، بدون تاريخ، (ومتاحة على http://www.stats.govt.nz).

٩٧ وفقاً للمعيار الخاص لتعميم البيانات الذي وضعه صندوق النقد الدولي، فإن ''ما يمكن رصده من عناصر هذا المعيار المتعلقة بالاطلاع، وكمال الاطلاع، والسلامة، والجودة يشدد على الشفافية في تبويب الإحصاءات وتعميمها. ولدعم إمكانية الاطلاع وتوفيرها على قدم المساواة، يقضي المعيار السالف الذكر بـ (أ) التعميم المُسبق لتوقيتات الإصدار؛ (ب) تزامن لكافة الأطراف المعنية''. متاح على: http://dsbb.imf.org/overview.htm.

٩٨ انظر: الفصل الحادي عشر، الفرع جيم.

٩٩ *Annual Report 1996-1997* (Canberra, Australian Bureau of Statistics 1997).

١٠٠ انظر: Report of the Forty-Fifth Plenary Session of the Conference of European Statisticians, 10-12 June 1997, Geneva, Economic Commission for Europe, ECE/CES/52.

١٠١ لكي لا نظلم الوكالات التي شرعت في برنامج تجاري، نقول إن هدفها لم يكن تجارياً خالصاً. وعلى سبيل المثال، فإن فرض أسعار تجارية مقابل المنشورات المطبوعة والإلكترونية يوفر للوكالة الإحصائية تغذية مرتدة سوقية قيّمة.

١٠٢ حيثما يُسمَح بتحالفات مع شركات القطاع الخاص أو يجري التشجيع على إنشاء مثل هذه التحالفات، لا بد من وجود إجراء مناسب يسمح باشتراك المتاجرين بالكتب والناشرين في العملية، كما ينبغي أن تكون العقود القصيرة الأجل هي القاعدة كي لا تصبح الترتيبات، مع مضي الزمن وتوافر التكنولوجيات الجديدة، شيئاً بالياً.

١٠٣ تقول الملاحظة المعتادة في هذا الصدد: ''... لا يمكن استنساخ أي جزء من هذا المنشور أو تخزينه في نظام استرجاعي أو تعميم ما به بأي شكل من الأشكال ...'' (هيئة الإحصاء الكندية).

١٠٤ انظر: الفصل التاسع، الفرع ألف، للاطلاع على ملاحظات إضافية بشأن طبيعة التحليل وظائفه في الوكالة الإحصائية.

١٠٥ Arthur Harvey, ed., *Year-Book and almanac of British North America for* 1867 (Montreal 1867).

١٠٦ مثال ذلك: the *Demographic Yearbook, Energy Statistics Yearbook, Industrial Commodity Statistics Yearbook, International Trade Statistics Yearbook*, and *Yearbook of the National Accounts Statistics*.

١٠٧ على سبيل المثال، فإن بعض طبعات قاموس أكسفورد الإنكليزي (Oxford English Dictionary) تنشر بأشكال عديدة، فهناك القاموس الموجز (Concise) (مجلد واحد)، والقاموس المختصر الجديد (The New Shorter) (مجلدان)، والقاموس الوافي (٢٠ مجلداً الآن). والواقع أن بعض الوكالات الإحصائية تسير الآن على هذا المنوال ولديها مستخلص، ومنشور وسيط، وطبعة موجزة بحجم الجيب.

ثاني عشر – احترام الخصوصية والحفاظ على السرِّية: احترام العقد

ألف – السياسات المتعلقة بالمجيبين

٥٢٢ – ربما كانت أهم مسألة في إعداد السياسة المتعلقة بالمجيبين هي وجوب حصول الوكالة الإحصائية على ثقة الجمهور بمعاملتها المجيبين باحترام لا يكون مجرد وسيلة لبلوغ أهدافها الإحصائية. ومن المهم أن نتذكر أن اشتراك الجمهور في مسوح الوكالة الإحصائية، حتى في وجود القوانين التي تجعل الاستجابة لعملية أو أكثر من عمليات جمع البيانات أمراً إلزامياً، هو عملية طوعية إلى حد بعيد. وحتى عندما لا تكون عملية المسح طوعية، تظل الوكالة ملزمة بمعاملة المجيبين بطريقة أخلاقية: أي بالتقليل إلى الحد الأدنى من العبء الواقع على وقتهم، واحترام خصوصيتهم، والحفاظ على السرِّية التي يُوعدون بها عندما يقدمون المعلومات.

٥٢٣ – احترام الخصوصية إقرار بأن الفرد هو الذي "يمتلك" المعلومات المتعلقة بشخصه. ووفقاً لمفهوم الخصوصية، فإن الفرد هو الذي يقرر نوع المعلومات الذي يتاح، ومتى تَصْدُر، ولمن تَصْدُر. والقوانين التي تقتضي الإفصاح عن هذه المعلومات الخصوصية للأغراض الإحصائية لا تُسَن إلاّ عند شدة الحاجة العامة إلى المعلومات، وهي تتضمن أحكاماً لاتقاء الإفصاح عن متحددية البيانات. وهذا المفهوم ينطبق أيضاً على الكيانات القانونية التي من قبيل الشركات. وبطبيعة الحال، فإن الشركات العامة توافق على الإفصاح الدوري عن معلومات من قبيل المبيعات والأرباح لكي تشترك في سوق أوراق مالية خاضعة لقواعد تنظيمية. أما الشركات الخاصة أو المغلقة، فإنها مُلزَمة بالإفصاح عن أقل من ذلك بكثير.

٥٢٤ – ضمان السرِّية هو الاستجابة المناسبة من قِبَل الوكالة الإحصائية عندما تحصل على بيانات خصوصية. فهذا تعهُّد باحترام العقد المبرم بين المجيب والوكالة عندما قدم المجيب بيانات خصوصية. وهذا الفصل يتناول عناصر هذا العقد ووسائل حماية البيانات عند الحصول عليها من المجيبين.

٥٢٥ – من الأهمية بمكان رسم سياسات تستهدف بث روح التعاون في صفوف المجيبين المستهدَفين. وترد أدناه عناصر السياسات التي من هذا القبيل، يليها تفسير لكل عنصر من هذه العناصر.

١ – المبادئ التي تحكم العلاقات مع المجيبين

٥٢٦ – هناك فئتان عامتان من المجيبين، هما فئة شركات الأعمال أو فئة الأفراد أو الأسر المعيشية. وهناك مبادئ معيَّنة تنطبق على الفئتين معاً، ومبادئ أخرى لا تسري إلاّ على مجتمع شركات الأعمال. إذ تسري البنود (أ) إلى (هـ) على الفئتين معاً؛ بينما ينطبق البندان (و) و(ز) على شركات الأعمال وحدها.

(أ) بالنسبة إلى المجيبين، لا بد أن يكون الغرض من جمع البيانات واضحاً وذا مغزى

غالباً ما تكون مساعدة المجيبين على فهم أسباب جمع البيانات مهمة صعبة، وتطبيق ذلك يكون شديد الصعوبة في حالة شركات الأعمال الصغيرة. إذ يحول إطار العمل العام الجاري بداخله جمع البيانات دون إجراء الوكالة الإحصائية لتعدادات متكررة في فترات قصيرة. والواقع أنه يُفَضَّل، لأجل الكفاءة، أخذ عينات لا يزيد حجمها عمّا يلزم بالضرورة للحصول على التجميعات الكلية بسرعة ودِقَّة. إلاّ أن شركات الأعمال الصغيرة تهتم عادة بالجهات المحلية التي تعمل فيها وبنوع نشاطها حسب تعريفه الضيِّق، وهذان أمران لا يمكن أن يعبِّر عنهما معظم المشاريع الإحصائية تعبيراً مناسباً، وذلك باستثناء التعداد أو المسح الكبير الشامل. وعند تقديم أي تفسير للغرض إلى أي من فئتي المجيبين، ينبغي أن يكون هذا التفسير واضحاً ومقنعاً قدر الإمكان.

(ب) لا بد أن تبدو الوكالة الإحصائية في صورة الجهة التي تحوز، وهي متمتعة بكل الثقة، كافة السجلات الإفرادية وتحميها من أي طرف آخر داخل الحكومة أو خارجها

يجري إيصال رسالة التطمين هذه بطريقة تُشعِر المجيبين بالثقة [١٠٨]. والتطمين في حد ذاته يتألف من عنصرين، هما: وجوب توعية المجيبين بأن المعلومات التي تحوزها الوكالة الإحصائية لا يمكن أن يطلع عليها أحد سيِّئ النيَّة [١٠٩]، وأن القانون يُسلِّم بأن المعلومات السرِّية التي تحوزها الوكالة الإحصائية لا يمكن تقاسمها مع السلطات السياسية للبلد، أو الوكالات التنظيمية أو موظفي الخدمة المدنية المشاركين في وضع السياسات. وفي بعض البلدان، يُشار بوجه خاص إلى أن المعلومات المقدمة إلى الوكالة الإحصائية لا تخضع لأوامر الإبراز القضائية.

(ج) لا بد أن تبدو الوكالة الإحصائية راغبة في مساعدة المجيبين، إمّا بتوفير إيضاحات إضافية وإمّا بقبول بدائل مشروعة عوضاً عن الاستبيان التقليدي

في حالة إحصاءات شركات الأعمال، ينبغي ألاّ تكون الوكالة الإحصائية مدركة فحسب لطريقة إمساك شركات الأعمال للسجلات، بل لا بد أن تكون راغبة أيضاً في الخروج عمّا اعتادته لكي

تستخلص ما تحتاج إليه من معلومات بحيث لا تبذل تلك الشركات في هذا الصدد سوى أقل جهد ممكن. فعلى سبيل المثال، ينبغي أن نقبل، كبديل عن الاستبيان الإحصائي المُستكمَل، تقرير حملة الأسهم الذي يشمل كافة المتغيِّرات التي يلتمسها جامع البيانات أو معظمها.

(د) لا بد أن تترسَّخ مهنية الوكالة الإحصائية وموضوعيتها وتحررها من التدخل السياسي، وأن تُتقبَّل هذه العوامل ويُعلن عنها بصورة مستمرة

عند اتصال الوكالة الإحصائية بالمجيبين، يتعيَّن عليها ألاّ تطلب معلومات أكثر مما يلزم وألا تفعل ذلك إلاّ بعد أن تُقرر اتباع أهون السبل للحصول على المعلومات. والطلب تستنده سمعة الوكالة، ولا سيما فيما يختص بكون الأساليب التي تستخدمها لتحقيق النتائج حامية لاستقلالها ولتحررها من التدخل السياسي.

(هـ) ينبغي أن تبدو الوكالة الإحصائية في صورة الجهة الحريصة على الأمور المتصلة بعبء الاستجابة والمهمومة بتلك الأمور، أي ينبغي لها أن تلتزم بالتوصل إلى الوسائل التي تُبسِّط عبء العمل الورقي

ينبغي بصفة عامة أن يكون مفهوماً أن الوكالة الإحصائية لا تتصل بالمجيب لتطلب منه البيانات إلاّ كملجأ أخير بعد استعراض كافة السبل البديلة وتبيُّن عدم كفايتها. وعلى الوكالة التي تودّ أن تشتهر بأنها ذات سياسة معقولة بشأن قضايا عبء الاستجابة أن تعمل على أن يفهم جامعو البيانات فهماً تاماً معنى هذا العنصر الأخير في السياسة. وعلى وجه التحديد، لا بد أن تبيِّن الوكالة ما يلي:

- أنها تراقب دائماً، أنشطتها المضطلع بها لجمع البيانات مراقبة دقيقة؛
- أنها تضع في حسبانها الاقتحام وانتهاك الخصوصية اللذين تنطوي عليهما جهودها بالضرورة، وأن المحصلة هي التوازن الدقيق بين احترام الخصوصية والحد الأدنى من المعلومات اللازم لإثراء النقاش العام؛
- أن المعلومات المجموعة لن يساء استعمالها؛
- أنها تستطيع أن تقيس مدى العبء الذي تفرضه، وأن هذا العبء سيجري تخفيفه بتطبيق سياساتها [١١٠].

٥٢٧ - بالإضافة إلى ذلك، هناك مبدآن ينطبقان على مجتمع الأعمال وحده، هما:

(و) كون طريقة جمع المعلومات بمثابة انعكاس للطرائق التي تمسك بها شركات الأعمال سجلاتها

يستلزم النجاح في جمع المعلومات قدرة على تحويل السجلات المحفوظة لدى شركات الأعمال إلى سجلات قياسية لازمة لجامع البيانات. إلاّ أن هذا الجهد لا بد أن تبذله الوكالة الإحصائية، وليس شركات الأعمال. ويمكن قياس مدى إمكان تحويل المعلومات دون تشويه، إذا كان جامع البيانات مدركاً لطريقة إمساك شركات الأعمال للسجلات. وبصفة عامة، يستصوب أن يكون لدى الوكالة الإحصائية عدد كافٍ من الموظفين الفاهمين تماماً للمحاسبة وإمساك الدفاتر المتعلقين بشركات الأعمال. وفي نهاية المطاف، ينبغي بذل جهد لإقناع تلك الشركات بأنها ستكون بمأمن من الخطر إذا تقاسمت المعلومات السرِّية مع الوكالة الإحصائية.

(ز) ينبغي أن نستخدم في المعلومات المجموعة نفس المصطلحات المستخدَمة في العمليات اليومية لشركات الأعمال

من المهم التمييز بين اللغة التي يستعملها الإحصائيون للتخاطب واللغة اللازمة لمخاطبة المجيبين المستهدَفين. إذ أن التعبيرات التي من قبيل ''وحدة نوع النشاط'' و''صافي الأرباح'' لا يكاد يكون لهما معنى خارج إطار الوكالة الإحصائية. ولا بد أن تكون اللغة المستخدمة لالتماس المعلومات مألوفة للمجيب، سواء كان هذا المجيب أسرة معيشية أو شركة أعمال [١١١].

٥٢٨ - إلاّ أن الوكالة الإحصائية ليست الوكالة الوحيدة التي تجمع المعلومات. ففي الواقع، تجمع الحكومة معلومات تفصيلية من الجمهور بطرائق مختلفة ولأسباب متعددة. وعلى سبيل المثال، تُجمع معلومات تفصيلية للميزانية من أجل فرض الضرائب وتصريف شؤون المعونات؛ كما تُجمع معلومات تفصيلية عن السلع الأساسية لتنفيذ القوانين والأنظمة التي تُعنى بالصحة والسلامة [١١٢]. وينبغي أن تتقدم الوكالة الإحصائية صفوف الدعوة إلى التخفيف من عبء العمل الورقي، وذلك باستخدام ما يجمعه الآخرون من معلومات كلما سنحت فرصة هيّأها القانون أو هيأها تداخل المحتويات. وربما كان بوسع الوكالة أن تبيِّن للجمهور أنها تخاطب الوكالات الحكومية الأخرى بشأن الوسائل المتاحة بموجب القانون لمنع ازدواج المتطلبات، لا سيما من شركات الأعمال التي لا تملك ما يكفي من وسائل لتلبية هذه المتطلبات.

٢ - الإجبار والاستجابة الطوعية

٥٢٩ - تختلف طبيعة القانون من بلد إلى آخر. ففي بعض البلدان، يكون الامتثال لطلبات جمع البيانات الإحصائية مجرد إجبارياً لا مفر منه. فإذا لم يقدِّم المجيبون - سواء كانوا شركات أعمال أو أرباب أسر معيشية - المعلومات بالشكل المطلوب وفي التوقيت المناسب اعتبروا مخالفين للقانون. وفي بلدان أخرى، تتعزز بمقتضيات القانون طلبات الحصول على فئات معيَّنة من المعلومات بينما تُقدَّم الطلبات الأخرى على أساس التقديم الطوعي للمعلومات. وأخيراً، هناك حالات يكون فيها القانون غامضاً بشأن هذا الموضوع. وعندما يحدث ذلك، قد تخشى الوكالة الإحصائية طلب معلومات أكثر من اللازم، لأنه إذا رُفِض طلبها قد يكون حكم القانون هو عدم

إمكان استخدام الإجبار لطلب أي معلومات (بخلاف المعلومات التي يلتمسها التعداد)، ولأن العلنية والذيوع المترتبين على ذلك قد يؤثران في معدلات الاستجابة تأثيراً سلبياً.

٥٣٠ - ربما كان الوضع في معظم البلدان معبراً عن الحالة الثانية، التي يسلِّم فيها القانون بمجموعة محدودة من المسوح الإجبارية. ومهما كان الأساس القانوني، فإن كافة الوكالات تجد أن الهدف الأهم على الإطلاق هو تأمين تعاون المجيبين، لا سيما شركات الأعمال الصغيرة والأسر المعيشية [١١٣].

٥٣١ - إذا كان الخيار متاحاً، فقد تتبنى الوكالة الإحصائية موقفاً معتدلاً، يقضي بأن تكون التحريات الاقتصادية إجبارية ويكون كل ما عداها طوعياً. ومن المهم، بصرف النظر عن الوضع القانوني، أن نتذكر أنه بدون التعاون لا ينجح أي قدر من الإجبار في التخفيف من حدة مشكلة الاستجابة.

٣ - الحوافز والتطمينات

٥٣٢ - ثمة مشكلة ما برحت تتفاقم في بلدان عديدة، هي مشكلة انخفاض معدلات الاستجابة في عمليات جمع البيانات. وقد تمثل أحد الحلول الممكنة في تقديم حوافز للمجيبين. إلاّ أن الحوافز لا يمكن دائماً أن تحل المشكلة. ففي بعض البلدان، يعتبَر استعمال الحوافز المالية غير مشروع. وفي حالات أخرى، تكون الميزانيات مضغوطة إلى حد لا يمكن معه السماح بتوفير حوافز معتبرة. وعلاوة على ذلك، فإذا قُدِّمت الحوافز للمجيبين (للأسر المعيشية مثلاً)، بات من الواجب إيجاد صلة ما بين الوقت المطلوب منهم وطبيعة المكافأة. فبالنسبة إلى بعض التحريات، قد يكون الحافز أقل كثيراً مما يجب. فعلى سبيل المثال، تتكبد الأسرة المعيشية في حالة المسوح الاتجاهية أو المسوح المستمرة عبء الاقتحام الدوري لشؤونها الخاصة. وفي حالات أخرى، لا سيما حالة مسوح دخل المستهلكين وإنفاقهم يكون الجهد المطلوب من الأسرة المعيشية ضخماً [١١٤]. وأخيراً، قد يؤدي دفع الحوافز إلى خلق توقُّعات لدى المجيبين بحيث يصعب إجراء المسوح دون حوافز أو يصبح لازماً دفع حوافز مطردة الزيادة على الدوام. وفيما يلي نقطتان لا بد من مراعاتهما:

- لا بد أن يكون الحافز المختار من نوع معتبر وإن يكن غير متسم بالإفراط، لكي لا يستهين به المجيبون أو يعتبروه تبذيراً يقترفه من يقررون ميزانية الوكالة الإحصائية. ولا بد أن تقوم المنظمة الميدانية بدور هام في توفير المشورة بشأن هذه المسألة؛
- مهما كان الخيار، يفضَّل أن نداوم على إطلاع الأسر المعيشية المشمولة بالمسح على أسباب منح الحوافز أو عدم منحها، وعلى صورة الوكالة الإحصائية، وإطلاعها، بالطبع، على حقيقة الواجب الوطني الذي يفي به المستجوَب عندما يقدم المعلومات للمساعدة على مناقشة مسائل ذات أهمية جماهيرية [١١٥].

٥٣٣ - بينما يشيع إلى حد بعيد عرض الحوافز على الأسر المعيشية، يمكن أن تكون هذه الحوافز مفيدة أيضاً في المسوح التي تشمل مُشغِّلي المشاريع الزراعية الصغيرة بل شركات الأعمال غير النظامية الصغيرة. ولا ينطبق الأمر نفسه بالضرورة على شركات الأعمال الكبيرة، إذ أن توفير المعلومات ذات الصلة قد يكون بالنسبة إلى هذه الشركات حافزاً قوياً في حد ذاته. وعلى سبيل المثال، فإذا كانت المعلومات المتعلقة بشركات الأعمال والمبوَّبة في الحالات النمطية شاملة بما يكفي لاستعمالها في تقسيم إحصائي إقليمي ستبدي شركات الأعمال ذات النشاط الإقليمي، لا النشاط المحلي، اهتماماً بالعلاقة بين نتائجها الإقليمية ونتائج منافسيها العاملين على نفس الصعيد. ولذلك، فإن الحافز المقدَّم عبر جداول خاصة لإجراء هذه المقارنات - طالما اتسمت البيانات بالقدر المناسب من التفصيل وكانت جارية إلى حد معقول - قد يكون كافياً لالتماس تعاون بنَّاء بين مجتمع شركات الأعمال والوكالة الإحصائية [١١٦].

٥٣٤ - إلاّ أنه لا بد في كافة الأحوال أن تقدِّم الوكالة الإحصائية بصورة قاطعة صريحة تطمينات تفيد بأن المعلومات المقدمة لن تكشف عن هوية المجيبين. وبالنسبة إلى شركات الأعمال بكل أحجامها، يعتبر كافياً المزج بين التطمينات الشديدة والاعتراف بكون المعلومات الملتَمَسَة ضرورية للبلد كي يدير شؤونه بطريقة منظمة. وبمعنى آخر، فإن تقديم الحوافز في حالة مسوح شركات الأعمال غير ضروري بصفة عامة (ولأسباب تتعلق بالميزانية، فإنه ليس في مصلحة الوكالة الإحصائية).

٤ - تقاسم المعلومات الإدارية

٥٣٥ - هناك سوابق عديدة لتقاسم المعلومات الإدارية التفصيلية مع الوكالات الإحصائية. ولعل أبرز حالة هي حالة إدارات الجمارك. إلاّ أن مُحصِّلي ضريبة الدخل، الذين يجمعون أيضاً مقادير هائلة من المعلومات، يدركون أهمية النزاهة والسرِّية شأنهم في ذلك شأن الإحصائيين. وتقاسم المعلومات، لا سيما مع محصلي الضرائب، يعد مسألة دقيقة. ولذلك، فإذا أردنا تحقيق التقاسم وجب تطمين محصلي الضرائب إلى أن الوكالة الإحصائية على الأقل حريصة قدر حرصهم هم فيما يختص بمعاملة المعلومات الإفرادية. وفيما يلي بعض العوامل التي ينبغي أن تضعها الوكالة الإحصائية في الحسبان:

- مهما كانت نوعية المعلومات المتقاسَمة بين الإحصائيين ومحصلي الضرائب، ينبغي أن تسير هذه المعلومات في اتجاه واحد فقط - أي من السلطات الضريبية إلى الإحصائيين؛
- لإقناع محصلي الضرائب بتقاسم المعلومات بملء إرادتهم وبروح التعاون، لا بد أن يُقدِّم الإحصائيون إلى السلطات الضريبية خدمة ما، بحيث لا تنطوي هذه الخدمة على تضحية بأي من الضمانات الحيوية المتعلقة بالسرِّية؛

- تُمثِّل المعلومات التي تجمعها السلطات الضريبية المورد الأقوى الوحيد المستخدَم لتقليل عبء الاستجابة الواقع على كاهل شركات الأعمال الصغيرة [١١٧]؛
- تهتم السلطات الضريبية بتصنيف الاستمارات المقدَّمة من أصحاب الملفات الضريبية وفقاً لفرع نشاطهم الاقتصادي ولكنها لا تصنِّفها بالضرورة بنفس الطريقة المتبعة في الوكالات الإحصائية؛
- يتحقق كسب استراتيجي ضخم متى كان تصنيف النشاط المستخدَم في السجلات الضريبية متسقاً مع التصنيف المستخدَم للأغراض الإحصائية؛
- قد يؤدي تصوُّر الجمهور للإحصائيين وهم يُصنِّفون السجلات الضريبية إلى إضعاف أية تطمينات يقدمها الإحصائيون بشأن سريّة المعلومات المقدمة.

٥٣٦- التحدِّي الذي تواجهه الوكالة الإحصائية هو التوصل إلى أفضل حل ممكن يوفِّق بين هذه العوامل دون إخلال بسرّية الإحصاءات بأي حال من الأحوال. وأي حل عملي يُتوصل إليه بصدد التعامل مع السلطات الضريبية مقدَّر له أن ينجح مع الجهات الأخرى المقدِّمة للمعلومات المتولِّدة إدارياً، مع مراعاة المتغيِّرات العرضية.

٥٣٧- ينبغي أن تعطي الوكالة الإحصائية، بالإضافة إلى الضمانات المتنوعة التي يطلبها مقدمو المعلومات الإدارية ويمكن الاتفاق عليها ببروتوكول وبتطمينات شفوية، إشارات تدل على تمتع الحيازات المادية من المعلومات الحساسة بحماية خاصة. وفي عديد من الوكالات الإحصائية التي يكون الدخول إلى أماكن عملها مسألة تتطلب الفحص، يلزم إذن خاص لكي يتسنى لأي من غير العاملين دخول الأماكن التي يحتَفَظ فيها بالمستندات الضريبية.

باء - حماية البيانات

١ - التأمين المادي والإلكتروني

٥٣٨- في هذه الأيام، يوجد للوكالة الإحصائية حدَّان خارجيان لا بد من حمايتهما. أولهما حدّ مادي، يتمثل في الموضع الفعلي الذي توجد فيه الوثائق، والسجلات الحاسوبية، والبطاقات المجهرية، والصور الضوئية، والمواد الأخرى. وفي هذا الصدد، لا تواجه المكاتب الموجودة سجلاتها في أكثر من مبنى واحد مجرد ارتفاع تكلفة حماية السجلات بل تواجه أيضاً تكلفة أعلى فيما يتعلق بإقناع الجمهور بأن ما تفعله يتسق مع أمن السجلات الإفرادية. أما الحد الخارجي الثاني، فهو حدّ افتراضي - هو الحد الإلكتروني الذي يرسمه نظام الاتصالات الداخلي الخاص بالوكالة، الذي يفتَرَض أنه مرتبط بمخزونها من البيانات الإفرادية.

٥٣٩- يحتاج هذان الحدان الخارجيان إلى حمايتهما من الاقتحام بسوء نية أو بلا إذن. وحسبما ذُكِر أعلاه، يخضع الدخول إلى العديد من المكاتب لرقابة شديدة (مثال ذلك اقتضاء حمل الموظفين لشارات تحديد الهوية)، وتتخذ تدابير أمنية إضافية حيثما وُجدت السجلات الأشد حساسية.

٥٤٠- كما ينبغي حماية الحد الخارجي الإلكتروني بكلمات السر وغير ذلك من أنواع التأمين، إلاّ أن هذا أمر أصعب في التنفيذ، لا سيما أن التكنولوجيا تتطلب باستمرار تطوير الدفاعات. وقد منحت وسائط الإعلام الشعبية كثيراً من الذيوع والإشهار للمحاولات الناجحة التي بذلها قراصنة الحاسوب لاختراق نُظم الاتصالات، بما فيها النظم الأكثر أماناً، ولنجاحهم في الاطلاع على المعلومات الأكثر حساسية، بما في ذلك الحالات التي أمكن فيها الاطلاع على ملفات تتعلق بالأمن الوطني. ونظراً لأن الجمهور يتخوف بشأن الأمن الحاسوبي أكثر مما يتخوف بشأن أمن الوثائق التقليدية، ولأن هذا اتجاه يرجَّح أن يأخذ في الازدياد، اختارت بضع وكالات إحصائية أن تعزل نظام الاتصالات الداخلي عزلاً تاماً عن العالم الخارجي، بما في ذلك عزله عن مكاتبها المحلية.

٥٤١- في الوكالات التي من هذا القبيل، لا توجد صلة مباشرة بين مستودعات البيانات والاتصالات الجارية مع العالم الخارجي. وعلاوة على ذلك، فإن أي بيانات سرّية محالة من المكاتب المحلية إلى المكتب المركزي تجري حمايتها بأفضل نظام تشفير متاح. ولا يمكن أن نتنبأ بما إذا كان هذا الحل سيوفر حماية كافية إزاء التكنولوجيات التي تتطور سريعاً. وينبغي أن يُكلَّف أحد محللي النُظم بالوكالة تكليفاً دائماً بتأمين البيانات، بحيث تشمل مسؤوليته أموراً من قبيل التشفير، وإزالة خصائص التعريف، واتقاء التلاعب الخبيث بملفات البيانات. وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تُسند إلى شخص ما مسؤولية التأمين المادي لأماكن العمل والحيازات من البيانات.

٢ - الجزاءات

٥٤٢- لا بد أن تحدد لائحة رسمية الجزاءات التي تُفرَض على مرتكبي المخالفات الأمنية، وذلك على سبيل الردع ولكي تبيِّن الوكالة للجمهور أن المسائل المتعلقة بسرّية البيانات وسلامتها تؤخذ بجدية. والطريقة الطبيعية للغاية التي تتبع لمعالجة هذا الأمر هي اتباع القانون نفسه. والحالة المثالية هي الحالة التي يبيِّن فيها القانون بوضوح شتى أنواع المخالفات. وتشمل نماذج هذه المخالفات، مرتبة حسب جسامتها، ما يلي:

- الإهمال: ومثال ذلك ترك أحد المستخبرين مظروفاً حاوياً لاستبيانات مستكملة قابلة للتحدد في حافلة، حيث يمكن أن يكتشفه طرف ثالث وتلتقط الصحافة قصته باعتبارها نموذجاً لتسيُّب القطاع العام؛
- سوء السلوك: وذلك عندما يُعَلِّق خبير مواضيعي علانية على الدخل الذي أقرت به أسرة معيَّنة عند استخبارها في أثناء مسح لدخول الأسر المعيشية ونفقاتها (والنتائج التي يحتمل أن تترتب على ذلك هي نفس النتائج المذكورة أعلاه)؛

- التصرف بسوء نية: ومثال ذلك قيام موظف يود أن يُحرج إدارة الوكالة الإحصائية بإرسال استمارة التعداد الخاصة برئيس الوزراء إلى الصحف؛
- التربح من البيانات السرّية: ومثال ذلك عرض أحد الموظفين تقديم معلومات سرّية بشأن شركة ما إلى جهة منافسة لها.

٥٤٣- هذه بطبيعة الحال مجرد أمثلة توضيحية؛ أما القانون، فإنه يمكن أن يقدِّم تعريفاً أشمل لما يشكل جريمة مخلّة بالأمن. إلاّ أن هذه الأمثلة تبيِّن أنواع المخالفات التي ينبغي ذكرها وينبغي أن يلقى مرتكبوها عقوبات معقولة.

جيم - السرّية والإفصاح

١ - المبادئ

٥٤٤- عرضت الفروع السابقة الاحتياطات المتعيَّن اتخاذها بصدد المعلومات الواردة، والسبُل المؤدية إلى منع وقوعها في أيدي من لا يجب أن تقع في أيديهم، والتدابير التأديبية التي يجب اتخاذها عند وقوع مخالفة أمنية. وهذا الفرع يستكشف الطريقة التي ينبغي اتباعها لكي يُحتَرَم العقد المُبرم مع المجيبين. وهو يتناول السُبُل المؤدية إلى منع نشر البيانات الكلية التي تفصح عن معلومات تكشف عن هوية فرد أو شركة أعمال أو مؤسسة [١١٨]. ويزداد خطر حدوث ذلك كلما ازدادت درجة التفصيل في المنشور. فمن المعتاد مثلاً، نشر نتائج المسح الشامل للإنفاق الأُسري حسب المنطقة، والخصائص الديمغرافية للمجيبين، والدخل. وحتى في المسح الشامل لعشرات الآلاف من المجيبين، قد يكون من السهل تحديد هويات المجيبين الذين تندرج بياناتهم الإحصائية في الحدود القصوى (مثال ذلك الأثرياء المشهورون).

٥٤٥- الحل المعتاد هو إجراء بحث أوّلي يحدد الخانات التي يمكن فيها التعريف بالمجيبين. وفي بحث لاحق، تتقرر الدرجة الدنيا من التجميع اللازم لكتمان [١١٩] هويات المجيبين. وهذا النوع من الأبحاث يجري عادة على مستويين. أولهما، هو بذل محاولة أوّلية، ذات طابع عملي بحت، تستهدف التخلص بأقل تكلفة ممكنة من الحالات المزعجة، وتُبذَل بطريقة التجربة والخطأ. والوكالات التي لا تستطيع أن تفعل ذلك، لديها نهج نظري إلى حد ما تتبعه لتعيين الخانات المزعجة وبيان أن الحل المقترح هو الأقل تكلفة من حيث كتمان المعلومات. ونظراً لقلة عدد الوكالات الإحصائية المجهَّزة لإجراء مثل هذا البحث، يُوجد حل بديل يتمثل في تكليف عدد من الأكاديميين المهتمين باستنباط نماذج تنطوي على الحد الأدنى من كتمان البيانات. وبطبيعة الحال، يمكن تطبيق نتائج البحث في أماكن أخرى؛ وفي هذا الصدد، نشجع الوكالات الصغيرة على إجراء اتصالات مع المراكز الإحصائية الكبيرة، لا سيما بشأن هذا الموضوع.

٢ - الإفصاح عن الغلبة والمتبقي

٥٤٦- جرى على مدى السنوات الخمسين الماضية بحث متعمق لعدد من المسائل المتصلة بالسرّية، وبذلك باتت هذه المسائل أكثر شيوعاً مع انتشار تكنولوجيا الحاسوب وما أسفر عن هذا الانتشار من توسُّع في مجتمع المستعملين. وبلا تعمُّد، أدت زيادة القدرة على تخزين البيانات الإحصائية وتبويبها تبويباً متقاطعاً ونشرها إلى إتاحة مزيد من الفرص للإفصاح العرضي. وعلاوة على ذلك، زادت أيضاً قدرة المستعملين على التلاعب بالبيانات، وزادت معها قدرتهم على كشف معلومات أكثر مما تتجه النية إلى كشفه لهم [١٢٠].

٥٤٧- لا بد أن تستكشف الوكالة الإحصائية، بالنسبة إلى كل تبويب من تبوياتها، عدد المجيبين المدرجين في كل خانة وعدد من يمكن اعتبارهم متبقياً في كل خانة. ولا بد من اتخاذ تدابير لإخفاء كل الخانات التي بها أقل من الحد العتبي (حد الشمول بصفة عامة هو ثلاثة). وفي الخانات التي يكون فيها عدد المجيبين مساوياً للحد العتبي أو أكبر منه ولكن هناك مجيباً واحداً أو مجيبين يمثلان أكثر من ٩٠ في المائة من قيمة المتغيِّر المعروض، ينبغي اتخاذ تدابير لإخفاء نشاطهم أيضاً.

٥٤٨- بالنسبة إلى المكاتب التي لديها برنامج نشر مُعتَبَر، فإن العمل الذي يتطلبه تتبع حالات الغلبة والحالات المتبقية [١٢١] يبرر إنشاء وحدة خاصة تكلَّف بأبحاث السرّية. وعادة ما تكون الوحدة التي من هذا القبيل فرعاً من الإدارة المكلَّفة بتطبيقات الإحصاء الرياضي [١٢٢] (أو مرتبطة بها ارتباطاً وثيقاً على الأقل).

٣ - السرّية وإحصاءات الأسر المعيشية

٥٤٩- بينما يكون شخص ما شبيهاً إلى حدٍ بعيد بشخص آخر أو تكون أسرة معيشية شبيهة إلى حد بعيد بأسرة معيشية أخرى، تختلف الشركات الكبرى - التي من قبيل سوني، أو مجموعة رويال دَتش شل، أو الشركة الدولية لآلات الشركات التجارية، (IBM)، أو مجموعة دي بيرز، أو غازبروم، أو جنرال موتورز - كل الاختلاف عن شركات الأعمال الصغيرة. ولهذا السبب، لا بد أن نضع في حسباننا عدداً من الفروق القائمة بين الإحصاء الاجتماعي والإحصاء الاقتصادي. ففي حالة الإحصاء الاجتماعي، لا تكون لفكرة أهميتها إلاّ في حالة بعض المسوح التي تشمل موجودات الأسر المعيشية ودخلها وإنفاقها. وعلاوة على ذلك، فإن أي عيِّنة مسح في مجال الإحصاء الاقتصادي ستشمل في العادة فئة معيَّنة من الوحدات لأنها تشكل نسبة كبيرة من المتغيِّر، ولكن الأسر والأفراد لا يحتاجون إلاّ إلى انتخاب ينطوي على احتمال غير صفري. وأخيراً، فإنه باستثناء المسوح الخاصة (مثل الميزانيات المالية للأسر المعيشية) يمكن إدخال الاضطرابات العشوائية في نتائج مسوح الأسر المعيشية لإخفاء الحالات الإفرادية دون التأثير على تقديرات أي من عزوم التوزيع. إلاّ أن هذا نادراً ما يحدث مع مسوح شركات الأعمال.

٥٥٠- في الآونة الأخيرة أثارت المسوح الطولية عدداً من المسائل الهامة بصدد أبحاث السرّية. وقد أخذت هذه المسوح، التي يجري فيها تتبع وحدة مختارة (تكون في العادة فرداً أو أسرة) على مدى الزمن لكي يتسنى ملاحظة خصائصها، تشيع لدى بعض الوكالات الإحصائية الأكثر تقدماً. والجانب الزمني في هذا النوع من المسوح

يزيد كثيراً من احتمال قابلية العيِّنة للتحدد. إلاّ أن الحد الأدنى من الكتمان اللازم قد يُبطل جدوى ما تتطلبه هذه المسوح من تحليل وعرض دقيقين للبيانات. ومن الواضح أن البحوث المتعلقة بسرِّية إحصاءات الأسر المعيشية تختلف اختلافاً شديداً عن البحوث المتعلقة بشركات الأعمال وينبغي أن تُعامَل بوصفها بنداً مستقلاً في جدول أعمال البحث.

٤ - الإفصاح الصادر عن رضا

٥٥١- فيما يختص بالصورة الجماهيرية، فإن من مصلحة الوكالة الإحصائية أن تقدِّم نفسها للناس باعتبارها الجهة الساهرة على عبء الاستجابة، بحيث تواصل إبداء رغبتها في تقليل العمل الورقي إلى أدنى حدٍ كلما أمكن. وبالتالي، ينبغي أن تبذل الوكالة الإحصائية غاية جهدها لكي تغتنم الفرص التي تتيح لها استعمال الصلاحيات التنظيمية الممنوحة لأطراف أخرى من أجل جمع المعلومات، بدلاً من تكرار التحريات التي تُجريها المكاتب الحكومية الأخرى. إلاّ أن إلغاء الازدواج قد يعني تقاسم المعلومات، وهو ما يمكن أن يحدث بطريقتين، إحداهما حصول الوكالة الإحصائية على معلوماتها من البيانات التي جمعتها هيئة حكومية أخرى، والأخرى هي حدوث عكس ذلك. وعندما نُعطي المجيبين حق الاختيار، يفضلون في العادة تقديم البيانات إلى الوكالة الإحصائية لأسباب متنوعة، أهمها ما يُعرَف عنها من حصافة وعناية بالتفاصيل. وإذا أمكن تقاسم المعلومات، فلا بد أن يوافق المجيبون (ويفضل أن يوافقوا كتابة) على أن يستعرض طرف ثالث استماراتهم، وأن نُفهم المجيبين دواعي هذا التقاسم المحتمل. كما ينبغي توعية المجيبين بأنه على الرغم من كون رفضهم مطلقاً قد يتعيَّن عليهم في نهاية الأمر تقديم نفس المعلومات مرتين.

٥٥٢- هناك ظروف أخرى قد تُلتَمَس فيها موافقة كتابية تجيز الإفصاح. ففي البلدان المتقدمة صناعياً، يمكن أن تفقد الجداول التحليلية للصناعة (جداول المدخلات والنواتج على سبيل المثال) قيمتها إذا فُسِّرَت قواعد الإفصاح تفسيراً حرفياً. وقبل أن تقبل الوكالة الإحصائية تضحية في القيمة التحليلية لتبوياتها، يُفضل أن تلتمس موافقة شركات الأعمال التي تتعرض لخطر إفشاء أسرار عملياتها. ويُطلَب عادة إلى شركات الأعمال هذه أن توافق على شكل للنشر يُطيق عدم اكتمال الحماية من الإفصاح. وبطبيعة الحال، فإن سمعة الوكالة الإحصائية ربما تتعرض للخطر الشديد إذا اتخذت هذا الإجراء بأية درجة مؤثرة.

٥ - الإفصاح القسري

٥٥٣- في حالات معيَّنة لا يكون هناك خيار عملي بخلاف الإفصاح عن أنشطة مؤسسة أعمال معيَّنة. وهذا يحدث في غالب الأحيان في حالة المرافق العامة واحتكارات الدولة والصناعات التي تهيمن عليها شركة واحدة، مثلما يحدث غالباً في البلدان الصغيرة. وعندما تكون الحالة معروفة جيداً وسابقة في الواقع على إنشاء الوكالة الإحصائية ينص القانون على حكم خاص متعلق بها. ولكن هذا لا يمثل أهمية خاصة في الإحصاءات السنوية، لأنه يُطلَب عادةً إلى مؤسسات الدولة والاحتكارات العامة الضخمة أن تبلِّغ عن أنشطتها وأحوالها المالية بتفصيل شديد، ويجري نشر التقارير المتعلقة بذلك.

٦ - السرِّية السلبية

٥٥٤- ليس من الممكن دائماً منع كافة حالات انتهاك السرِّية. وأوضح مثال على ذلك هو إحصاءات التجارة الدولية. ففي هذه الحالة، تتصل البيانات المجموعة بمعاملات مسجلة وليس بأفراد مسؤولين عنها أو شركات أعمال مسؤولة عنها. ولما كانت هذه الإحصاءات تشكِّل تعداداً للمعاملات على مدى الفترة المرجعية وتُنشَر بتفصيل شديد للغاية وتشمل خصائص عديدة (ما جرى تبادله، ومقصده، ووسيلة نقله، ومنافذ دخوله وخروجه، وما إلى ذلك)، فإنه ليس من الواقعية في شيء أن نفترض إمكان الحفاظ على السرِّية المطلقة دون مساس شديد بحسن توقيت المعلومات المقدمة وبجدواها. والنهج المعتاد هو اختيار مزيج من الحماية الفعَّالة والحماية السلبية للإفصاح. وبالنسبة إلى جميع الحالات التي يُعرف فيها أن هناك مستورداً واحداً فقط أو مصدراً واحداً فقط [١٢٣] أو حالة غلبة، تُستنبَط تدابير كتمان وتُنفَّذ مسبقاً. وبالنسبة إلى سائر الحالات، لا تتخذ تدابير الكتمان إلاّ إذا بادرت شركة أعمال أو فرد إلى الشكوى للوكالة الإحصائية. وإذا اتُهِمَت الوكالة بعدم التصرف في المسألة في الوقت المناسب، بات من المتعيَّن تنبيه المجيب إلى أنه بخلاف الحالات التي تصمِّم فيها الوكالة الإحصائية مسوحها وتجريها بوسائل تسمح باكتشاف الإفصاح مسبقاً يستخدم إحصاء التجارة الدولية سجلات بُوبَت بياناتها بعملية إدارية خارجية ولا تدخل ضمن مسؤولية الوكالة مباشرة. ولذلك، لا يمكن أن تتصرف الوكالة إلاّ بعد إخطارها.

٧ - ترتيبات البحث

٥٥٥- يمكن أن تُصدر الوكالات الإحصائية، بشروط معيَّنة وبقرار منها، أمراً بنشر أسماء مجيبين مختارين من قطاع شركات الأعمال، وعناوينهم، وأنشطتهم الصناعية (مُعبَّراً عنها في صورة رمز للصناعة) وحجمها (معبَّراً عنه برمز يبيِّن فئة حجم العمالة أو متغيِّر آخر متفق عليه، وكذا بفئة الحجم). وبصفة عامة، فإن هذا الاستثناء يحدث لأغراض البحث.

٥٥٦- هناك بصورة مُطَّرِدَة تطبيقات مشروعة تماماً لا تستخدِم التجميعات الإحصائية فقط بل تعتمد أيضاً في نجاحها على البيانات الإفرادية. وعلى سبيل المثال، فإن دراسة التفاعلات المعقَّدة الحادثة بين دخل المستهلك وإنفاقه ومدخرات الأسر المعيشية والضرائب، وعن طريق فحص الإحصاءات المنشورة، يصيبها في الغالب ضرر كبير نتيجة لتحيُّز التجميعات. ويمكن أن نختبر الافتراضات الصورية بمزيد من اليُسر استناداً إلى السجلات

الطولية الإفرادية. وليس هناك سوى قِلة قليلة من المكاتب المجهَّزة لإجراء مثل هذا النوع من الأبحاث بنفسها. ويترتب على ذلك أن أفضل سبيل لتحقيق الصالح العام في هذه الحالة هو أن تزوِّد الوكالة الإحصائية الباحثين بما يحتاجونه من معلومات وتسمح لهم بأن يضعوا الافتراضات ويبذلوا الجهد البحثي اللازم.

٥٥٧- توجد اليوم ظروف لا يتسنى فيها للوكالة الإحصائية تحاشي تقديم البيانات الجزئية. إلاّ أنه ينبغي عند بناء قاعدة بيانات مُيسَّرة مُحمَّلة بمعلومات إفرادية أن نبنيها بطريقة تنعدم أو تتدنى فيها إلى أقصى الحدود احتمالات التعرُّف المؤكد على الهويات. وبطبيعة الحال، فإن كافة السجلات يجب أن تخلو من ذكر الأسماء، ويضاف إلى ذلك أنه ربما تكون هناك دواع لإدخال الاضطرابات العشوائية طالما حافظنا على عزوم التوزيع الأصلي [١٢٤]. ومن الضروري، حتى بعد اتخاذ كل هذه الاحتياطات وجود موظف يشرف على الدخول إلى قاعدة البيانات والعمل المستمد منها. وهذا يعني أن موظف الوكالة يعرف دائماً من الذي يستعمل قاعدة البيانات، وسبب استعماله لها، وعمّ يبحث، وطبيعة النتائج التي تحققت حتى تاريخه، في حالة تحقق نتائج أصلاً. ولا بد أن تنسِّق الوكالة مع المستعملين الذين يتوقف عملهم على مجموعات بيانات شديدة التفصيل، لكي يثق الجمهور عامة في أن التفاصيل التي من هذا القبيل لا تقدَّم إلاّ لمساندة التقدم المعقول في حقل العلوم الاجتماعية.

٥٥٨- يصعب أن نتصور وجود قاعدة لبيانات معلومات الأعمال تكون متاحة للعامة، وذلك لأن بكل صناعة، بوجه عام، مؤسسة أو شركة تكون من الضخامة بحيث تهيمن على النتائج ويُعترف بها بقدر تأثيرها على البيانات. إلاّ أن الأمر يختلف في حالة شركات الأعمال الصغيرة، وإذا كانت هناك مسائل تتصل بتلك الشركات وحدها يصبح تكوين قاعدة بيانات مُيسَّرة للجمهور أمراً مبرراً. وجدير بالملاحظة أنه بينما توجد أمثلة عديدة على وجود قواعد بيانات ناجحة ميسَّرة للجمهور العام وتوفِّر بيانات الأسر المعيشية لا تكاد توجد قواعد مماثلة توفر بيانات شركات الأعمال.

٥٥٩- لمجتمع الباحثين طلبات خاصة للحصول على بيانات، وهذه طلبات لا يمكن تجاهلها، لا سيما عندما يبدو أنها تخدم الصالح العام. وكثير منها يقتضي الاطلاع على سجلات إفرادية أو خانات في التبويبات يقل عدد المجيبين فيها عن الحد العتبي. ولأن البحث الذي من هذا النوع لا يُجرى التماساً لكسب شخصي أو استخبارات تجارية ربما تُلحق الضرر بمصالح مستقرة، يصعب على الوكالة الإحصائية ألاّ تسمح بإجرائها. وعلى العكس من ذلك، يصعب بنفس القدر أن تمنح الوكالة استثناءات لفئات معيَّنة من المستعملين رغم كل التطمينات للمجيبين. ونادراً ما تحقق الوكالة الإحصائية توازناً فعَّالاً بين الضغطين. ويبيّن الفرع التالي حلاً نجح في بضع وكالات.

٥٦٠- هناك طريقة حققت نجاحاً محدوداً في عدة بلدان، هي القيام رسمياً بتعيين الباحثين الأكاديميين الذين يلزمهم الاطلاع على البيانات الجزئية، وإن كان هؤلاء لا يحصلون إلاّ على أجر رمزي. وهذا الإجراء يكفل موافقة الباحثين على التقيُّد بقواعد الوكالة الإحصائية وإدراكهم أن عدم التقيُّد بها نتيجته جزاءات رسمية. وشروط هذا النوع من عرض التعيين الرسمي كما يلي:

- حصول الباحث على المؤهلات المناسبة؛
- تعلُّق خطة البحث بأمور ترى الوكالة الإحصائية أنها محققة للصالح العام أو تقدُّم العلوم الاجتماعية، مع عدم وجود مصدر بيانات بديل؛
- موافقة الباحث على التقيُّد ببروتوكول الوكالة الإحصائية وبموقفها طوال فترة توظيفه.

٥٦١- من الضروري قبل أن تعرض الوكالة الإحصائية التوظيف على الباحث أن تكفل توافر الشروط المنصوص عليها أعلاه، وفي هذه الحالة يمكن أن تسترشد الوكالة برأي مستشارها القانوني. ومن المهم أيضاً عدم اللجوء إلى هذه الممارسة للالتفاف على قواعد السرِّية. ومن الواضح أن مصداقية الوكالة يمكن أن تتضرر من فرط استعمال هذه الممارسة أو من استعمالها لمشاريع تبدو قليلة الأهمية. وثمة موضوع يتصل بذلك، يتعلق بالحكم في الملكية الفكرية المتولدة عن عمل الباحث، ولكن هذه مسألة خارجة عن نطاق هذا الدليل.

٥٦٢- هناك طريقة أخرى، جُرِّبَت في مكتب تعداد الولايات المتحدة، تتمثل في إنشاء 'غرفة معقَّمة' يمكن أن يعمل فيها الباحثون. فبينما لا يكون هؤلاء الباحثون في حكم الموظفين يتصرفون وهم مدركون كل الإدراك سياسات السرِّية التي تتبعها الوكالة ويتقبلون توقيع الجزاءات التنظيمية في حال انتهاك هذه السياسات.

استنتاجات

تلتـزم الـوكالات الإحصائية بتأمين المعلومات التي تكشـف النقـاب بوضوح عن عمليات فرادى المجيبـين أو ممتلكاتهم أو مواقفهم أو أية خصائص أخرى من خصائصهم. والمبادئ التي تستند إليها هذه الممارسة واضحة كل الوضوح، ولكن هناك تطبيقات معيَّنة تقتضي بحوثاً جارية لإثبات عدم وجود انتهاك للسرِّية. ورغم أن للأبحاث النظرية قيمتها الكبرى، حيث يمكن تقاسمها واستعمالها مراراً وتكراراً، فإنها باهظة التكلفة ولا تجـري إلاّ في بضـع وكالات. إلاّ أنـه حتى في حالة تعذُّر إجراء أبحاث من هذا القبيل ينبغي أن نداوم على الإجراء العملي المتمثل في كتمان النوع الكاشف من المعلومات دون مساس بسلامة التجمعات الإحصائية. وهذه الأنشطة ينبغي إجراؤها علانية كوسيلة لطمأنة الجمهور.

وهناك بالفعل اسـتثناءات من قاعدة السـرِّية المطلقة؛ وعندما تحدث هذه الاسـتثناءات ينبغي أن تلتزم الوكالة الإحصائية الصراحة مع الجمهور وأن تعلن الشروط التي تقتضي المعاملة الاستثنائية. ولا تُعامل سجلات الأسر المعيشية وسجلات شركات الأعمال بطريقة واحـدة، لأن مـن الأيسـر كتمان ما بسـجلات النوع الأول، بينما تنشـأ في الغالب ظروف لا يمكن فيها كتمان مـا بالنوع الثاني من السـجلات دون إضرار بجودة البيانات المنشـورة. وفي مثل هذه الحالات (حالة الاحتكارات الطبيعية أو المؤسسات المهيمنة، على سبيل المثـال) إما أن يُدرَج في التشـريع الإحصائـي حكم معيَّن يقضي بالإفصاح، أو لا تتصرف الوكالـة الإحصائية دون موافقة صريحة من الطرف الذي يُحتَمل أن يكون من الممكن الكشف عن هويته.

الحواشي

١٠٨ سُـجِّلت حـالات ذكرت فيها شـركات الأعمال صراحة أنهـا تفضِّل أن تجمع الوكالة الإحصائية الوطنية حتى المعلومات الروتينية، على أساس أن كافة المعلومات المقدمة ستسلَم من تفتيش الأطراف غير المأذون لها بذلك.

١٠٩ بطبيعـة الحال، فـإن هذا التطمين لا يمكن صدوره إلاّ في حدود، ولكن لا بد أن نؤكد للجمهور أنه سـيكون من الصعب إلى حدٍ بعيد جداً اختراق الدفاعات التي أقامتها الوكالة الإحصائية.

١١٠ هنـاك في بعض الوكالات حسـاب سـنوي فعلي للعبء الكلـي المفروض على شـركات الأعمال. وهذا الحساب يستند إليه تقرير رسمي يُرفع إلى الحكومة بشأن تخفيف العبء الكلي الملقى على امتداد السنة السابقة.

١١١ بذل المكتب الإحصائي الأسترالي محاولة شاملة لإعادة كتابة استبياناته المخصصة لمسـوح شـركات الأعمال بـ ''لُغَة أهل المهنة''. وقد استلزم هذا الأمر استثماراً ضخماً. وحتى إذا لم يؤد ذلك إلى زيادة ملموسة في معدلات الاستجابة، فإن من المرجح أن يساعد على تقليل أخطاء الاستجابة.

١١٢ تبيَّـن من عمليتـين أجريتا في توقيتـين مختلفين لبلدين مختلفين مـن بلدان منظمة التعـاون والتنميـة في الميدان الاقتصادي أن مقدار ما يفرضه جمـع البيانات الإحصائية من عمل ورقي لا يشـكل، عند مقارنته بكل العمل الورقي المفروض من قِبَل الحكومة، أكثر من ٥ في المائة من المجموع.

١١٣ بصفـة عامة، تسـتجيب المؤسسـات الكبيرة لطلبـات الحكومة ولا تطلـب إيضاحات تفصيلية لدواعي التماس فئات معيَّنة من المعلومات المالية والاقتصادية. إلاّ أن هناك حالات امتنعت فيها مؤسسات عبر وطنية عن التعاون لتقديم معلومات خارج البلدان التي توجد بها مقارها.

١١٤ هنـاك حالات عديدة يرتبط فيها مسـح الدخل والإنفاق بمسـح للأصول الثابتة والأصول المالية، وتكون التفاصيل المطلوبة من الأسـرة المعيشـية بشأن ميزانيتها ومعاملاتها الجاريـة والسـابقة من الكثـرة بحيث لا يكون المطلـوب هو مجرد احتفاظ تلك الأسـرة بيوميات تبيِّن معاملاتها بالتفصيل بل يُطلَب من المستخبر، هو الآخر، أن يمضي قدراً معتبراً من وقته في المساعدة على استكمال الاستبيانات.

١١٥ عند الإشارة إلى واجب المواطن، يعالَج توفير المعلومات الخصوصية بنفس الطريقة التي تعالَج بها مسألة خدمة المواطن كمحَلَّف في محكمة.

١١٦ في فرنسـا، اتَّبع المعهد الوطني للإحصاء والدراسات الاقتصادية، بنجاح، سياسة لتحفيز شـركات الأعمال بتوفير تبويبات موضوعة حسـب الطلب، بما في ذلك مقارنات معيَّنة بين شركات الأعمال ونظيراتها.

١١٧ تُستثنى من ذلك البلدان التي لا يدفع ضريبة الدخل فيها سوى أقلية من السكان، ولذلك لا تستحق وضعها في الحسبان فيما يختص بالأغراض الإحصائية.

١١٨ هناك تساؤل هام يتعلق بما إذا كانت هذه تمثل الفئات الوحيدة الواجب حمايتها. فإذا أفشينا متوسط دخل أطباء القلب، على سبيل المثال، أو معدل الجريمة حسب الانتماء الإثني للجاني، هل يمثل ذلك مخالفة للعقد؟ ومسألة تحديد ماهية المعلومات المتعيَّن حمايتها لم يجر بعد بحثها بعناية.

١١٩ لا يُسـتخدَم مصطلَح ''كتمان'' للإيحاء باستبعاد المعلومات الأساسية بل للإيحاء بضرورة ذكرها دون ذكر أسماء. والحل هو الجمع بين الخانات.

١٢٠ لنفترض أن لدى وكالة إحصائية خدمة تبويب حسـب الطلب وأن الهدف منها أن تقدِّم، في شـكل مقروء آلياً، جداول مسـتمدة من مسـح مركَّب. والمبدأ العام هو أن ما يطلبه مستعمل واحد يتاح للكافة. ولنفترض أيضاً أن هناك n من المستعمِلين، وأن كلاً منهـم يريـد تبويبات متقاطعة مختلفة. يترتب على ذلك أنـه يتعيَّن على الوكالة الإحصائية تتّبـع تأثير الطلب الأخير في المقدار n على عـدد الإفصاحات المتبقية الممكنة، بافتراض أن آخر المستعملين في المقدار n كان مُطلعاً على الطلبات n-1 السابقة.

١٢١ للحصـول على فكرة عامة عن نظام للتتبـع والكتمان، انظر: Gordon Sande, "Automated cell suppression to preserve confidentiality of business statistics", in *Proceedings of the Second International Workshop on Statistical Database Management*, Los Altos, California, 27-29 September 1983, Roy Hammond and John L. McCarthy, eds. (Lawrence Berkeley Laboratory, 1983).

١٢٢ تكون مثل هذه الإدارة في العادة مسؤولة عن مهام عديدة من بينها القيام بأبحاث التشفير.

١٢٣ هـذا نهج يعمل بطريقة غـير متماثلة. فهناك في معظم البلدان مسـتوردون أكثر من المصدرين بكثير. وأولئك المصدرون من السـهل تحديدهم مسـبقاً، ويمكن اتخاذ تدابير اسـتباقية مـن أجل كتمان المعلومـات القابلة للتحدد. بيد أن أي شـركة أعمال يمكن أن نعتبرها مستوردة، ولذلك يصعب بدرجة أكبر اتخاذ قرارات افتراضية.

١٢٤ تجري أبحاث نشـطة حول موضوع كيفية تقديم بيانات غير قابلة للتحدد ولكنها تتضمـن نفس المعلومات التي تتضمنها المجموعة الأصلية. انظر، على سـبيل المثال، D.B. Rubin, "Multiple imputation after 18+years", *Journal of the American Statistical Association*, volume 91, pp. 473-489.

ثالث عشر – الكل في واحد

٥٦٣ – تناولت الفصول السابقة كافة الوظائف اللازمة لعمل الوكالة الإحصائية بصورة فعَّالة. ومن الواضح أن من أهم النقاط أن نشاط الوكالة الإحصائية يتعرّض على الدوام لضغوط متعارضة. وتوحي الحكمة والخبرة بعدم وجود حل مثالي في هذا الصدد، ولكن النموذج الفعَّال يستهدف التقليل إلى أدنى حد من تأثير العناصر السلبية بدلاً من افتراض إمكان التخلص منها. وثمة نقطة رئيسية أخرى، هي أن معظم الخصائص التي تناولناها حتى الآن تسري على كافة الوكالات الإحصائية، سواء كانت مركزية، أو كائنة بإدارات الأبحاث بالمصارف المركزية، أو موجودة بوزارات تعتمد بشدة على الأدلة الكمّية. وهذا الفصل يجمع كافة العناصر معاً في إطار عمل تخطيطي، ويلقي المزيد من الضوء على بعض الحجج المستعرضة أعلاه. كما يستهدف الفصل الثالث عشر تعزيز الفهم القائل بترابط كافة أجزاء الوكالة الإحصائية وبتعذر عمل الوكالة على نحو فعَّال دون إحساس كافة موظفيها بالتكافل فيما بينهم.

٥٦٤ – فكرة التنظيم تثير في الذهن عادة فكرة التدرج الهرمي. ولكي تتصف المنظمات على مدى الزمن بصفة الفعالية، لا بد أن نوزع المسؤوليات بوضوح ودون التباس. والواقع أن إنشاء الخريطة التنظيمية في حد ذاته يوحي – بما يفرضه من حدود لكل مجموعة وظائف ومسؤوليات – بالتكافل والحصرية معاً. وتفاعل هذين المبدأين يشجّع على وجود قدر معيَّن من الاستقرار ويحول دون الإفراط في الاستقلال. ورغم ذلك، تناولت الفصول السابقة بإسهاب الأسباب التي تجعل التدرج الهرمي البسيط غير كافٍ، ودواعي استكماله بكيان غير هرمي (مثل اللجان الداخلية)، والأسباب التي قد تجعل الوكالة الإحصائية راغبة في التضحية بالتقيُّد التام بالتدرج الهرمي لكي تتكيف مع التغيُّرات الخارجية.

٥٦٥ – الواقع أنه لا بد أن تتكيف الوكالات الإحصائية مع البيئة المتغيِّرة وأن تحقق هذا التكيف في الوقت المناسب. ولتحقيق هذا، لا بد أن تراقب الوكالات بكل دقة التغيُّرات التقنية والبيئية والقانونية وأن تشارك في نقاش مستمر بشأن كيفية تطويع هيكلها للتغيُّرات الخارجة عن سيطرتها. ومثلما يستمر التغيُّر ينبغي أن يستمر تطور الأولويات.

٥٦٦ – توصيفات المنظمة تتناول بالضرورة كل عنصر على حدة وتبحث خصائصه ووظائفه، فضلاً عن العوامل التي توحي بتنظيمها بطريقة أو بأخرى. إلاّ أنه كلما ازدادت تفاصيل هذه التوصيفات قلت قدرة الإنسان على فهم دورها في النظام المترابط.

ألف – مبادئ التنظيم

٥٦٧ – توجد بالضرورة في النظام الإحصائي الفعَّال الذي تتكامل فيه كافة الأنشطة بنجاح جماعات يناصر كل منها مجموعات مختلفة من الأولويات. فعلى سبيل المثال، قد ترى مجموعة أن النشاط الرئيسي ينبغي أن يستهدف تفسير احتياجات المستعملين تفسيراً سليماً وتوفير ما يلزم لتلبيتها. وقد تصر مجموعة أخرى على عدم إمكان الأداء بشكل فعَّال ما لم تحدد الوكالة المجيبين المناسبين وتُعنى العناية الكافية بضمان فهمهم للأسئلة وتقديمهم أفضل إجابات ممكنة. وقد ترى مجموعة ثالثة أنه مهما كان نصيب الأنشطة التي يدعو إليها الآخرون من النجاح فلن تكون مجدية إلاّ إذا اتسمت التقديرات بالدقة وروعيت قواعد التجميع السليمة. وفي الوكالة الناجحة حقاً يؤدي التوتر الذي تولِّده تلك الآراء المتضاربة الثلاثة إلى نشوء نظام ضوابط وتوازنات يكفل إنتاج أفضل بيانات ممكنة.

٥٦٨ – الوصف السابق يقدِّم صورة جامدة للمنظمة الفعَّالة. ولكن الوكالة الإحصائية في الواقع يجب أن تكون قابلة للتكيُّف ومستقرة في الوقت نفسه. فالتغيُّر التقني نادراً ما يمضي بشكل مستمر يمكن التنبؤ به. ولهذا السبب، لا بد أن تتفحص الوكالات الإحصائية الفعَّالة الأفق التقني وأن تواكب التقدُّم التكنولوجي. وإذا كان من المحتمل أن تؤثر التغيُّرات التقنية المقبلة على طريقة جمع الإحصاءات وتبويبها واستعمالها فربما لا يكون هناك وقت كافٍ لتغيير النظام قبل أن تدركه تلك التغيُّرات وتتخطاه.

٥٦٩ – يمكن أن نبيِّن وظائف الوكالة الإحصائية تحت العناوين الشاملة الأربعة التالية:

- الوظائف اللازمة للتيقُّن من احتياجات المستعملين وضمان تلبيتها (هذا يعني التواصل المستمر مع من يهتمون بالمعلومات الإحصائية أو من يمكن أن يكونوا مهتمين بها)؛
- الوظائف اللازمة لضمان تلبية المعلومات الإحصائية لمعايير الجودة (هذا يعني القدرة على قياس معيار الموثوقية الأدنى اللازم لضمان جدوى البيانات الإحصائية ومصداقيتها معاً)؛
- الوظائف اللازمة لكي نُقرر، بالاشتراك مع المجيبين، طرائق جمع المعلومات الأساسية (بصورة مباشرة؛ وأيضاً من وكالات أخرى عند الإمكان) بحيث تتسم هذه الطرائق بأقل قدر من الاقتحامية وأقصى قدر من التيسير؛

- الوظائف التي تسمح للوكالة الإحصائية باستعراض ممارساتها واستخلاص الدروس منها.

٥٧٠ - هذه الوظائف ينبغي أن تُستكمَل بوظائف أخرى تكفل قابلية نواتج العملية الإحصائية للتطويع وتجانسها. ومن الممكن أن يستعمل الإحصائيون هذه المعايير لتقييم سلامة منظماتهم.

٥٧١ - التنظيم الداخلي الأكفأ ليس التنظيم الذي يقسِّم موظفيه بشكل صارم إلى فئات حسب خلفياتهم ونُهُجهم المتنوعة إزاء الأنشطة الإحصائية. فبينما يلزم شيء من التصنيف للموظفين حسب الوظيفة والخلفية المهنية لا يعد من المناسب تحقيق الفصل التام بينهم. فعندما لا تحظى أنشطة معيَّنة بالاحترام أو تُسد منافذ التقدُّم في المسارات الوظيفية استناداً إلى الخبرة السابقة، تؤدي التوترات الناشئة عن ذلك إلى عرقلة أداء الوكالة الإحصائية عرقلة شديدة.

٥٧٢ - الاستعراض والتقييم نشاطان جوهريان ينبغي أن يضطلع بهما جزء متفرغ من أجزاء المنظمة. والغرض من هذين النشاطين هو التعلم من أخطاء الماضي، والمساعدة على تخلص المنظمة من خصائص باتت بالية أو غير مرغوب فيها، وإقناع المستعمِلين بأن الوكالة لم تسقط ضحية للقصور الذاتي.

٥٧٣ - لزيادة مصداقية التقييم المنهجي لأنشطة الوكالة الإحصائية مع إدخال المناظير الجديدة، يُفضل الاستعانة بموارد خارجية لأجل الاستعراض والتقييم معاً. وهذا يمكن تحقيقه بعقود الخبرة الاستشارية أو تحقيقه، عند الإمكان، كجزء من الأنشطة المعتادة لشبكة اللجان الاستشارية.

٥٧٤ - ليست هناك مواصفات محددة تُقرر عدد مستويات التدرج الهرمي التي ينبغي توافرها في المنظمة. فهذا العدد يقرره من يضعون تصميم المنظمة ويتوقف على اعتبارات من قبيل حجم العمليات، وما يعتبر في حدود الإمكانات الإدارية، وتخصص الموظفين.

٥٧٥ - الأشكال التوضيحية الواردة في المرفق الثالث لا توحي بطريقة لتنظيم تدرج هرمي معيَّن. (انظر الفصل الخامس، للاطلاع على بحث يتناول مكانة اللجان الداخلية في هذا التدرج الهرمي). وليس هناك أيضاً ما يوحي، بأي حال من الأحوال، بوجوب وضع كافة المرافق المذكورة (الإدارات الفنية وإدارات الخدمات) داخل وكالة وحيدة. ورغم أن هذا مفضل من زوايا عديدة، لا تتكافأ التكلفة المتكبدة لتحقيق ذلك في حالات عديدة مع المنافع المتولِّدة عنها لصالح مجتمع المستعملين.

٥٧٦ - هذا الدليل لا يأتي على ذكر المبادرات التي تعبئ الموارد لفترة قصيرة نسبياً ثم تتوقف بعد تحقيق أهدافها. ولذلك، تقتصر التعليقات المتصلة بتنظيم التعداد السكاني على المادة المعروضة في الفصل التاسع.

باء - الوظائف الداخلية

١ - مكتب كبير الإحصائيين

٥٧٧ - ينبغي أن يضطلع مكتب كبير الإحصائيين بنوعين من النشاط، هما:

- قيادة الوكالة الإحصائية وإدارة شؤونها، بمنح التوجيه لمديرها المالي ومدير شؤون أفرادها والمسؤولين عن برامجها الفنية؛
- إدارة العلاقات الخارجية، وأهمها على الإطلاق العلاقات المتصلة بالوزارة المسؤولة عن الوكالة، والجهات الحكومية المناظرة الرئيسية، والسلطات التشريعية في البلد، ووسائط الإعلام، ونُظراء كبير الإحصائيين في الخارج.

٥٧٨ - يتوقف قيام كبير الإحصائيين بهذه الأنشطة بنفسه أو بواسطة مستشارين على التفضيل الشخصي وحجم العمليات. وهناك مكاتب كبيرة يجري فيها تفويض عدد من المسؤوليات إلى المستشارين الرئيسيين لكبير الإحصائيين، ولا يُرجع إليه إلاّ إذا كانت المسألة المطروحة متعلقة بسلامة المكتب أو سلامة قاعدة بياناته أو بمسائل سياسية متصلة بذلك أو بالوزارة المسؤولة عن المكتب.

٥٧٩ - في بعض الأحيان، تُسنَد الوظائف المرتبطة عادة برئيس الوكالة الإحصائية إلى مستشار رئيسي. وعندئذ، يتولى ذلك المستشار كافة المسائل المتصلة بإدارة شؤون الموظفين (التي بخلاف التعيينات في أرفع المراتب) والمسائل المرتبطة بالإدارة المالية اليومية للوكالة، مما يسمح لكبير الإحصائيين بأن يُعنى بشواغل أخرى، من قبيل علاقات المكتب الخارجية. إلاّ أن كبير الإحصائيين يظل مسؤولاً.

٥٨٠ - جرت العادة على أن تكون وظيفة المستشار القانوني مرتبطة بكبير الإحصائيين، بصرف النظر عن طريقة تنظيم المكتب. وبطبيعة الحال، فإن تقرير مدى ضرورة كون المستشار القانوني موظفاً أو خبيراً يُستشار بصفة دورية هو أمر يحسمه التفضيل والتوافر. وكافة الحالات التي تنطوي على أمور تتعلق بالنزاهة (مثل الاستثناء من أحكام السرِّية أو منح حق الاطلاع على البيانات قبل نشرها، في الأحوال الاستثنائية) ويكون القانون غامضاً بشأنها تقتضي حكماً يصدره كبير الإحصائيين، وتدعمه مشورة قانونية موثوقة إلى أقصى حد. ويعرض الشكل ألف - ٣ الوارد بالمرفق الثالث ما يمكن أن يكون هيكلاً لمكتب كبير الإحصائيين.

٢ - التعميم

٥٨١ - لقد أثّرت أوجه تقدُّم التكنولوجيا الحاسوبية والاتصالات على طريقة تعميم الوكالات الإحصائية للبيانات. وينبغي أن تداوم الوكالة الإحصائية على قياس درجات تفضيل الأسواق فيما يتعلق بالمحتوى والوسيط المختار للإيصال ومستوى التفصيل الإيضاحي المتعين إدراجه في البيانات. ولكي تفعل الوكالة ذلك، عليها أن تقيم علاقات مع الجهات المستعملة الرئيسية. وعندئذ، لا بد من إخطار الإدارات المنتجة باحتياجات المستعمِلين لتقوم بتجميع

البيانات بأفضل شكل يلائم احتياجات المستعمِلين. ولا بد أيضاً من مراعاة الشواغل التسويقية، بما فيها تحديد سعر المنشورات، وزيادة جدواها إلى الحد الأقصى، وضمان التعميم على أوسع نطاق ممكن. وبالإضافة إلى ذلك، هناك وظيفة الحفاظ على علاقات خاصة مع وسائط الإعلام، التي تمثل الأداة الرئيسية لتعميم المعلومات الإحصائية بين عامة الجمهور.

٥٨٢ - هناك عدة طرائق ممكنة لتقسيم مهام الإدارة المكلَّفة بالتعميم. وثمة نموذج ممكن في هذا الصدد يقترحه الشكل ألف - ٤ الوارد بالمرفق الثالث.

٣ - المنظمة الميدانية

٥٨٣ - أفضل تنظيم للمنظمة الميدانية هو تنظيمها على أساس وظيفي؛ وينبغي أن تخدم هذه المنظمة كافة الإدارات المواضيعية في الوكالة الإحصائية. ومن الصعب تصور بديل معقول لهذا الشكل التنظيمي. إلاّ أنه ليس من غير الشائع أن يكون للمنظمة الميدانية هيكل داخلي يدير تحريات الأسر المعيشية وتحريات شركات الأعمال كلاً على حدة.

٥٨٤ - إذا كانت الوكالة الإحصائية تعتمد اعتماداً شديداً على البيانات الإدارية، فإن المنظمة الميدانية يمكن أن تُعنى بهذه السجلات أيضاً تحقيقاً، للكفاءة. ومن الواضح أنه يحدث في هذه الحالة تضارب جزئي بين المبادئ التي يقوم عليها التنظيم الوظيفي والمبادئ التي يقوم عليها التنظيم المواضيعي. ويبيِّن الشكل ألف - ٥ بالمرفق الثالث هيكلاً ممكناً للمنظمة الميدانية. وهذا النموذج يشمل أنشطة الجمع استناداً إلى السجلات الإدارية، ولكنه يظهرها كإدارة مستقلة داخل المنظمة الميدانية.

٥٨٥ - المنظمة الميدانية تؤدي الوظائف التالية:

- تحافظ على الصلة مع المجيبين؛
- توضِّح للمجيبين بصورة معقولة الغرض من التحرّي الإحصائي، وتؤمن تعاونهم، وتبقي على مودة المجيبين من البداية إلى النهاية؛
- توفر تغذية مرتدة لباقي المنظمة الإحصائية بشأن: (أ) جودة الإطار بعد اختباره في الميدان؛ و(ب) درجة تقبُّل المجيبين لتحرٍ إحصائي معيَّن وللأدوات المستعملة في إجرائه؛
- تتولى مهمة المراجعة الأولية للمعلومات المجموعة. وليس هناك حد معيَّن يفصل بين مسؤولية المنظمة الميدانية ومسؤولية الإدارات المواضيعية. وهناك عوامل تسهم في تحديد طريقة تفويض العمل، من بينها الكفاءة والتدريب والتصورات الإفرادية لدى الإدارات المواضيعية. إلاّ أنه ينبغي ألاّ يغيب عن الأذهان أنه كلما ازدادت المنظمة قرباً من المجيب سهل عليها تصحيح الأخطاء؛
- تجري أبحاثاً تتناول الأساليب الفعَّالة لجمع البيانات، بما في ذلك التعديلات اللازمة لمعايير الاستبيان والتصنيف، وأساليب الإقناع، والحوافز، والروادع.

٤ - الإدارات المواضيعية

٥٨٦ - تؤدي الإدارات المواضيعية عدداً من الوظائف الفريدة التي يصعب تفويضها لسبب محدَّد، هو أنها وظائف متخصصة تتعلق بمجموعة مستعملين محددة تحديداً جيداً، وتتعلق غالباً بمجموعة مجيبين محددة أيضاً تحديداً جيداً. وبصفة عامة، فإن وظائف الإدارات المواضيعية كما يلي:

- تقييم احتياجات المستعملين وطريقة تلبيتها بأعلى درجات فعالية التكلفة، فضلاً عن التنبؤ بتطور وجهة تلك الاحتياجات؛
- إعداد خطة عمل بشأن أفضل أسلوب لجمع البيانات ذات الصلة، على ضوء القيود الإضافية المفروضة بفعل الحدود المقررة للعمل الورقي الذي تولّده الوكالات الحكومية؛
- الموازنة بين احتياجات المستعملين الخاصة والقيود المفروضة من جرّاء استعمال التعاريف القياسية والقواعد الدولية للتصنيف والمحاسبة والاحتياجات المعيَّنة التي يعرب عنها مُعدّو حسابات الاقتصاد الكلي؛
- توثيق خصائص جودة البيانات المُنتجة وتيسير النتائج لكل من الباحثين وعامة الجمهور.

٥٨٧ - ينبغي في الواقع اعتبار العلاقات مع المستعملين الرئيسيين بالحكومة وظيفة منفصلة، وسبب ذلك بوضوح هو القدر غير المتناسب من الاتصال اللازم لها. وتلزم بالتالي مراجعة الهياكل الضرورية كي تؤدي الإدارة المواضيعية وظائفها في عدد من المجالات الإحصائية المختلفة (انظر الشكل ألف - ٦، المرفق الثالث).

٥٨٨ - تشكِّل الإحصاءات الأساسية المادة الخام التي تشتغل بها الوكالة الإحصائية. ويمكن تنظيم الوحدة المواضيعية بطرائق شتى. إحداها هي طريقة التنظيم حسب المصدر (شركات الأعمال، والأسر المعيشية، والمؤسسات، والقطاع العام)؛ وتتميَّز طريقة التنظيم هذه بتطابقها مع الهيكل المقتَرح للمنظمة الميدانية. وهناك بديل آخر هو تنظيم المجال المواضيعي حسب الجهة المستعمِلة. ولهذه الإمكانية ميزة التطابق مع هيكل ذلك الجزء من الوكالة المسؤول عن أنشطة من قبيل التسويق وتوقُّع احتياجات المستعمِلين. كما يمكن تنظيم الوحدة المواضيعية حسب العملية. فهي على سبيل المثال، يمكن أن تتألف من إدارة واحدة تتخصص في المسوح القائمة على سجلات محاسبة شركات الأعمال، وإدارة أخرى تُعنى بالمسوح الشهرية الموجزة التي تشمل شركات الأعمال والأسر المعيشية على السواء، وهلم جراً.

٥٨٩ - الهيكل الأكثر استقراراً وإحكاماً هو الذي تتجسد فيه هذه الاعتبارات كلها. ولذلك، فمن المعتاد أن نجد هياكل تفصل بين إحصاءات الأسر المعيشية وإحصاءات شركات الأعمال (مصدر المعلومات) فضلاً عن الفصل بين إحصاءات الاقتصاد الجزئي وإحصاءات الاقتصاد الكلي (الجهة المستعمِلة). وتتفاوت نسب المزج في كل حالة، إلاّ أنه من غير المرجح أن يستند أي هيكل إلى معيار وحيد.

٥٩٠ - هناك بدائل إضافية بشأن كيفية تقسيم كل هيكل فرعي رئيسي. فعلى سبيل المثال، تتمثل إحدى طرائق تقسيم الإحصاءات الاقتصادية الأساسية في التقسيم حسب الصناعة (بوجود إدارات مكلفة بالحراجة، والزراعة، والتعدين، والصناعة التحويلية، والتشييد، والنقل، والتوزيع، والاتصالات، وما إلى ذلك). وبينما يتسم التقسيم الذي من هذا القبيل بالجاذبية، فإنه يُخلِّف بعض القضايا الرئيسية بلا حل. فعلى سبيل المثال، تتسم أسعار الاستهلاك، والصادرات السلعية والخدمية، والاستثمار في الآلات والمعدات، والتوظيف في الصناعة والتجارة، والإنفاق على البحث والاستحداث بسمة الأهمية فيما يختص بتعليل التغييرات الحاصلة في الناتج المحلي الإجمالي، ولكنها جميعاً عناصر شاملة لكل الصناعات.

٥٩١ - ما نجده من صعوبة في استعمال معيار وحيد لإنشاء هياكل فرعية نجده أيضاً بالنسبة إلى الإحصاءات الاجتماعية. فعلى سبيل المثال، قد يتصور المرء تقسيماً يستند إلى مصدر المعلومات (المؤسسات المعنية بالتعليم، والصحة، والرعاية الاجتماعية). إلاّ أن مثل هذا التقسيم لا ينجح تلقائياً. ففي فئة الصحة، يوجد في نفس الوقت اهتمام بنشاط وفاعلية مقدِّمي الخدمات الصحية (المستشفيات والعيادات) وبنتائج الأنشطة الصحية (المرضى كجزء من الأسر المعيشية)، وبالتكنولوجيات المستعملة (نتائج نفقات البحث والاستحداث). ومن الواضح أن أكثر الطرق فعالية لتقسيم العمل في مجال الإحصاءات الاجتماعية هي مراعاة معايير عديدة.

٥٩٢ - عند تنظيم المكتب، ينبغي أن يتركز الجهد الرئيسي في التشديد على المناسبة والقابلية للتطويع والفهم الواضح لاحتياجات المستعملين، ويكون التقسيم الفعّال للعمل هو التقسيم الذي تتحدد فيه الإدارات حسب الجهة المستعملة (في هذه الحالة، يمكن أن يكون التقسيم انعكاساً لطريقة تنظيم الحكومة). ومثل هذا التصنيف شديد الأهمية للصناعات التي من قبيل الصناعات الناشطة في مجالات الطاقة أو النقل أو الزراعة. إلاّ أنه ليست هناك تقريباً أية فرصة للاختيار في بعض الحالات. فعندما يكون مصدر المعلومات فريداً ومهيمناً على سائر الأنشطة المتصلة بالموضوع (مثال ذلك الاتجار الدولي بالسلع، الذي تمثل إدارة الجمارك الوطنية مصدر الغالبية الكبرى من وثائقه) تكاد لا تكون هناك فرصة لضمه إلى أمور أخرى. وفي حالات أخرى، توجد إمكانية بالفعل، ومثال ذلك استناد الأرقام القياسية للأسعار بصفة عامة، والأرقام القياسية لأسعار الاستهلاك بصفة خاصة، إلى مزيج من طريقة التبويب ومصدر المعلومات.

٥٩٣ - بالنسبة إلى إحصاءات معيَّنة تشمل كافة القطاعات وكافة الصناعات، يوجد بعض الاختيار بشأن أفضل طريقة لتنظيمها. وأحد الأمثلة على ذلك هو المعلومات الإحصائية المتعلقة بالطلب على العمال والمعدات الثابتة. إذ تأتي الإحصاءات المتعلقة بالطلب على العمال من مسوح شركات الأعمال والقطاع العام. ولكن العرض من العمال يُقدر بواسطة تحريات الأسر المعيشية. وإذا قسَّمنا الاثنين وفقاً لمصدر المعلومات، سيتوقف إلى حد بعيد مغزى تقسيم الإحصاءات عموماً إلى اجتماعية واقتصادية على وضع مسوحات الأسر المعيشية المتعلقة بالقوة العاملة.

٥٩٤ - يصعب الانحياز إلى جانب دون سواه بشأن هذه المسألة نظراً لشدة تعقيد الحجج؛ وفي نهاية المطاف تُحسَم الأمور بتأثير الشخصيات والحاجة إلى إقامة توازن داخلي. ومن الممكن تصور تنظيم يكون فيه رؤساء كل وحدة مبيَّنة في الأشكال ألف - ٥ وألف - ٦ وألف - ٧ (المرفق الثالث) في نفس المستوى التنظيمي تحت إشراف كبير الإحصائيين، كما يمكننا تصور تنظيم تنتمي فيه الوحدات إلى مجموعات مختلفة ويكون رئيس كل مجموعة هو وحده الذي يرفع التقارير إلى الإدارة العليا.

٥٩٥ - يعطينا الشكل ألف - ٧ (المرفق الثالث) صورة أوفى لطريقة ممكنة لتنظيم إدارة للإحصاءات الاقتصادية الأساسية. والفروق المحددة ليست سوى مثال توضيحي. والاقتراحات تستند إلى الاعتبارات التالية:

- فيما يختص بالأنشطة المطروحة في إطار إحصاءات الصناعة، فإن المستهدَف هو معلومات عن هيكل تكاليف الصناعات والقيمة الإجمالية لإنتاجها والعناصر التي تشكِّل القيمة المضافة. وينبغي أن يكون مبلغ القيم المضافة المعدل بمثابة مجموع فرعي في الحسابات القومية (بعد إجراء بضع تسويات نظرية)؛
- تمثل بعض الصناعات نظائر مباشرة لوزارة ما قد يكون لديها فرعها الإحصائي و/أو تولِّد، كناتج فرعي لأنشطتها الإدارية أو التنظيمية، معلومات للأغراض الإحصائية. ويُقتَرَح تجميع هذه الصناعات تحت عنوان "الإحصاءات الصناعية: الفئة الأولى". أما الصناعات الأخرى، فتشكِّل "الفئة الثانية"؛
- والأنشطة الثلاثة المجموعة تحت عنوان "إحصاءات اقتصادية أساسية عن الاقتصاد بأسره" هي أنشطة من نوع خاص. فهي تعتمد على مصدر وحيد للمعلومات (مثل التجارة الدولية) أو تقنية وحيدة (مثل الأرقام القياسية للأسعار) أو طائفة كبيرة من المصادر والظروف الخاصة (مثل تركيب المعدات الرأسمالية).

٥٩٦ - يبيِّن الشكلان ألف - ٨ وألف - ٩ (المرفق الثالث) هياكل ممكنة للإحصاءات الاجتماعية وإحصاءات الأسر المعيشية وإدارة مخصصة للقوى العاملة. والاعتبارات الأساسية للنماذج مشابهة

للاعتبارات المذكورة أعلاه. وبمعنى آخر، قد توجد أسباب استراتيجية تدعو إلى دمج كافة إحصاءات القوى العاملة في وحدة تنظيمية واحدة، لا بسبب تجانس الأساليب أو المصادر بل لتحقيق المزيد من التفاعل مع وزارة القوى العاملة. وقد تتحكم أفكار مماثلة في قرار دمج إنتاج كافة الإحصاءات المتصلة بالصحة والتعليم بهدف تبسيط الاتصالات مع الوزارات القوية التي قد تكون لديها فروعها الإحصائية.

٥٩٧- ليست هناك طريقة معيارية لتنظيم إحصاءات الاقتصاد الكلي. ففي حالات عديدة، تقدَّر هذه الإحصاءات في إدارات الأبحاث بالمصارف المركزية أو إدارات متخصصة بوزارات المالية القائمة على الصعيد الوطني. إلاّ أنها تتسم بخصائص فريدة تؤثر في طريقة تنظيمها، على النحو الموضح أدناه:

- إحصاءات الاقتصاد الكلي ليست محصِّلة للقياس المباشر، بل مستمدة من الإحصاءات الاقتصادية الأساسية والحسابات العامة والمتطابقات المحاسبية؛
- الشواغل الرئيسية للمحاسبين القوميين ومُعدِّي موازين المدفوعات تشمل خصائص الموازنة التي ينطوي عليها النظام، والفروق بين مختلف الحسابات، وإجراءات التقدير للعناصر غير المكتملة؛
- الموازنة بين العرض والطلب لكل صناعة – وهي أمر لازم لتقدير العرض الكلي (الناتج المحلي الإجمالي) – تسفر بالضرورة عن فروق وثغرات غير قابلة للشرح. ويشكل استعراض هذه الفروق التغذية المرتدة الأساسية لمديري الإحصاءات الاقتصادية الأساسية؛
- نقاط القوة والضعف النسبية للبيانات الأساسية حسبما تكشف عنها عملية الموازنة تعد عناصر شديدة الأهمية لإعداد أي برنامج تنمية للإحصاءات الاقتصادية الأساسية.

٥٩٨- على ضوء الخصائص السالفة الذكر، يتولد الاقتراحان التاليان:

- نظراً لأن إعداد حسابات الاقتصاد الكلي يمثل في الواقع تحليلاً كاملاً لجودة الاحصاءات الاقتصادية الأساسية التي تضم تلك الحسابات، يُفضَل أن تديرها إدارة مستقلة؛
- نظراً لأن شواغل القائمين بإعداد الحسابات القومية والحسابات الدولية ذات طابع تحليلي مميز، فإن اشتراكهم في إجراء المسوح الإحصائية أو في التفاوض مع الإدارات الحكومية الأخرى بشأن توفير السجلات الإدارية قد لا يكون الوسيلة المُثلى لاستغلال مواهبهم.

٥٩٩- الإدارة المكلفة بإحصاءات الاقتصاد الكلي لديها بالفعل عدد من الواجبات الصريحة. فهي بالمعنى العام للكلمة مهندس الحسابات الاقتصادية القومية (ونطاق عملها محدَّد في منشور نظام الحسابات القومية، لعام ١٩٩٣ [١٢٥]. وينبغي أن تكون هذه الإدارة مسؤولة بنفس القدر عن تقديرات مستخرَجة، من قبيل الرقم القياسي للإنتاج الصناعي (هو في العادة تقدير للقيمة المضافة، بالأسعار الثابتة، المتولدة عن القطاعات المسؤولة عن التعدين والصناعة التحويلية وجزء من المرافق العامة) ومستوى الإنتاجية ومعدل التغير فيها، حيثما وُجِدَت التقديرات الحسابية التي من هذا النوع.

٦٠٠- لأن هناك حالات عديدة تكون فيها الوكالة الإحصائية غير مسؤولة عن إعداد الحسابات القومية، يلزم ذكر النتائج المترتبة عن تقسيم المسؤولية عن إحصاءات الاقتصاد الكلي. فكثيراً ما يكون اهتمام مُنتج الإحصاءات الأساسية بتقديرات الناتج المحلي الإجمالي أقل من اهتمامه بفقد الجودة في الإحصاءات الاقتصادية. ولذلك، ينبغي أن يولي المنسِّقون في النظم التي تُقسَّم فيها المسؤوليات اهتماماً خاصاً لأهمية التقييم الانتقادي الجاري من منظور مُعدِّي الحسابات القومية.

٦٠١- تتوقف مسألة ما إذا كان من الضروري أن تُسند إلى إدارة حسابات الاقتصاد الكلي مسؤولية إضافية عن إحصاءات من قبيل جدول تدفق الأموال أو ميزان المدفوعات القومي على قدرة الوكالة الإحصائية المركزية على الاطلاع على المعاملات المالية وعلى تفسيرها. ولما كانت هذه القدرة متفاوتة تفاوتاً شديداً، فإن المصرف المركزي يظل مسؤولاً في حالات عديدة عن ميزان المدفوعات، أو على الأقل عن حساب رأس المال في الميزانية.

٦٠٢- بصفة عامة، يستفيد النظام الإحصائي كثيراً من وجود اتصال وثيق بين منتجي الإحصاءات الأساسية ومُعِدِّي حسابات الاقتصاد الكلي. ومثل هذا الاتصال ينبغي أن يكون في الاتجاهين معاً. كما يستفيد النظام من الإسراع بتقديم النتائج الأساسية ووجود استعراض وتقييم نقديين لنوعية تلك النتائج متى أدرجت في الجداول المحاسبية القومية.

٦٠٣- يفترض الشكل ألف – ٦ (المرفق الثالث) أن تُسند المسؤولية عن كافة حسابات الاقتصاد الكلي إلى إدارة واحدة.

٦٠٤- لقد شهد العقدان الماضيان زيادة الاهتمام بعدد من الإحصاءات غير التقليدية، أهمها الإحصاءات المتصلة بالبيئة والموارد الطبيعية، وانتشار المعرفة العلمية، واحتياز التكنولوجيات الجديدة واستعمالها. وبالإضافة إلى ذلك، ازداد كثيراً اعتماد العديد من المكاتب على السجلات الإدارية المتعلقة بالضرائب والمعاشات التقاعدية. وقد تطوَّرت الإحصاءات المتعلقة بالضرائب والضمان الاجتماعي كناتج فرعي للإحصاءات الجديدة المتعلقة بسلوك المستهلكين، التي تولَّدت عن الربط بين المسوح والسجلات الإدارية. وفي المستقبل القريب، يرجح أن يشهد المجال الإحصائي مزيداً من التوسع مع شيوع استعمال الإنترنت في الأمور المتعلقة بالمعاملات وبالمستهلكين وبالأبحاث والتربية وغير ذلك من المجالات.

٦٠٥- لا تنطبق على أي من هذه الإحصاءات كل الشروط اللازمة للإدراج في التقسيم التقليدي للمواضيع، الذي يقسمها إلى

مواضيع اقتصادية ومواضيع اجتماعية. فبعضها يندرج في الفئتين معاً. وبعضها، لا سيما الإحصاءات المتصلة بالعلم وبالبيئة الطبيعية، يمثل ميداناً جديداً للتحري. ولا يمكن حتى الآن تحديد ما إذا كانت هذه الإحصاءات تلزمها إدارات تختص بها (لا سيما في المكاتب الصغيرة). وبالإضافة إلى ذلك، لا تزال هذه الإحصاءات في مرحلة النماء، وليس هناك سوى قلة من المعايير المتفق عليها دولياً للجمع والتبويب، وفي بعض الحالات لا تزال المسؤولية الرئيسية في أيدي وزارات أخرى وليست بالضرورة في أيدي الفروع الإحصائية داخل تلك الوزارات.

٦٠٦ - ثمة حل ممكن لذلك، هو إسناد التطورات الإحصائية الجديدة إلى إدارة الأبحاث بالوكالة الإحصائية، في حالة وجود مثل هذه الإدارة. وثمة حل ممكن آخر، هو إنشاء مرفق للأبحاث داخل إدارة المحاسبة القومية. ومن الواضح أن الحل المناسب سيختلف من بلد إلى آخر.

٥ - الهيكل الأساسي الإحصائي

٦٠٧ - للإدارات المسؤولة عن الهيكل الأساسي الإحصائي ثلاث وظائف رئيسية يُعبر عنها تنظيم الوكالة الإحصائية، وهي كما يلي:

- استحداث أساليب علمية وتطبيقها لقياس المتغيِّرات المميِّزة للعمليات الاجتماعية والاقتصادية؛
- صوغ المدوَّنات التي تكفل الاتساق الداخلي في طريقة تعريف المتغيِّرات وتصنيفها وتكفل في الوقت نفسه قدراً معيّناً من القابلية للمقارنة فيما بين البلدان (بافتراض التقيُّد في كل أنحاء النظام الإحصائي الوطني)؛
- إنشاء وصيانة قواعد البيانات اللازمة لأخذ عينات من شركات الأعمال والأسر المعيشية والمرافق العمرانية.

٦٠٨ - كما تتصرف الإدارة المسؤولة عن استحداث الأساليب العلمية وتطبيقها بأكثر من طريقة بوصفها الضمير العلمي للنظام الإحصائي. وينبغي عليها، بصفتها هذه، أن تتقيَّد بأشد معايير الجودة صرامة.

٦٠٩ - ينبغي أن تتمتع الإدارة المكلَّفة بالمعايير والمواصفات بسلطة كافية لوضع معايير قانونية يصعب الطعن فيها. وبصفة عامة، ينبغي أن تخضع صحة وسلامة أي معيار أو أسلوب للاستعراض قبل تنفيذه.

٦١٠ - ينبغي أن تحافظ الإدارة المسؤولة عن أُطُر معاينة الوكالة الإحصائية على السلامة المادية والوظيفية للسجلات وأن تستكملها بصفة دائمة، وأن تُقدِّم مقتطفات من الأُطُر لمن يجرون المسوح بالعيِّنة أو يجرون التعدادات، وأن تكفل استعمال كافة عناصر الوكالة الإحصائية لأُطُر المعاينة الرسمية بدلاً من استعمال بدائل غير مأذون بها.

٦١١ - هذه المسؤوليات تفترض مسبقاً وجود قناعة على صعيد الوكالة كلها بأفضلية وجود إطار معاينة شامل وحيد لكل تطبيق رئيسي (مثل مُسوح شركات الأعمال كافة) بدلاً من أُطُر منفصلة لكل مسح، وبضرورة توحيد معارف الإدارات القائمة بالمسح، باستكمال إطار جمعي بدلاً من الاحتفاظ بأُطُر فردية.

٦١٢ - الشائع أن يحتشد الإحصائيون الرياضيون في الإدارة المسؤولة عن المعاينة وتصميم مسوح العينات. وبالإضافة إلى مسؤوليات أخرى تضطلع بها هذه الإدارة، فإنها ينبغي أن تكون قادرة على إثبات صحة المبادئ التالية:

- ضرورة استناد كافة المسوح التي تجريها الوكالة الإحصائية إلى تصميمات سليمة؛
- أن تكون المعلومات اللازمة لقياس موثوقية الإحصاءات التي تنتجها الوكالة مفهومة وميسَّرة لكافة المستعملين؛
- ضرورة اقتناع كافة العاملين في الوكالة الإحصائية اقتناعاً تاماً بالحاجة إلى استناد ما يضطلعون به من أنشطة القياس إلى المبادئ العلمية السليمة بوصفها الوسيلة الوحيدة لإثبات جودة الإحصاءات المُنتَجة.

٦١٣ - طالما ظلت هذه المبادئ الثلاثة على رأس جدول أعمال الوكالة الإحصائية، فليس من المهم كثيراً ما إذا كانت الإدارة المكلفة بالأساليب الإحصائية منفصلة فعلياً عن كل ما عداها، وما إذا كان من الضروري تفُّرق موظفيها بين الإدارات المعنية بالمستعملين القائمة داخل الوكالة، وما إذا كان من الضروري تبنِّي حلول بديلة. ويتوقف تصميم الهيكل الأساسي إلى حدٍ بعيد على الظروف السائدة في كل بلد.

٦١٤ - من الناحية العملية، نحتاج إلى إقامة توازن بين الشاغلين. فمن ناحية، يمكن أن يقدم الإحصائيون الرياضيون أفضل إسهاماتهم للوكالة الإحصائية الرشيدة بإسهامهم في الأفرقة المشاريعية المتعددة الاختصاصات، ليدافعوا فيها عن الجودة وليسدوا المشورة بشأن الأساليب العملية وليعملوا على زيادة الكفاءة في إنجاز المشاريع. ومن ناحية أخرى، لا بد أن يكون هؤلاء جزءًا من منظمة تدعِّم تطوير مهاراتهم الفنية وتفتح السُبل أمام تقدمهم الوظيفي. وتحقيق توازن بين هذين العاملين يمكن أن يكون أمراً شاقاً. ويبين الشكل ألف - ١١ (المرفق الثالث) طريقة ممكنة لتنظيم هذا المجال.

٦ - الهيكل الأساسي التقني

٦١٥ - أدت التطورات الحادثة في مجال التكنولوجيا إلى زيادات عظيمة في قدرات الوكالة الإحصائية بالمجالات الأربعة التالية:

(أ) أصبحت في متناول كافة الموظفين في عديد من الوكالات الإحصائية معدات حاسوبية قوية ورخيصة نسبياً؛

(ب) بفضل تطبيقات البرمجيات السهلة الاستعمال، أتيحت لموظفي تلك المكاتب السيطرة على عدد من الوظائف الإحصائية الرئيسية التي تتراوح بين تصميم الاستبيانات، والجمع، والمراجعة،

والتبويب، والتطبيق، والنشر. وقد يسَّرت المكونات الجاهزة المتاحة بسهولة عملية برمجة التطبيقات داخلياً، كما ازداد شيوع أسلوب إعادة استعمال تلك المكونات داخل المنظمة؛

(ج) يسَّر الربط الحاسوبي الاطلاع الداخلي على البيانات والبيانات الفوقية بفضل بيئات العملاء/الحواسيب الخادمة ذات المستويات المتعددة، وهي البيئات التي باتت راسخة؛

(د) أتاحت تكنولوجيا المعلومات للموظفين إمكانية الوصول في الوقت المناسب إلى المصادر الخارجية للمعلومات، مما أتاح إجراء الأبحاث وجمع المعلومات العامة وأداء مهام مناسبة أخرى على كافة مستويات المنظمة، وليس عن طريق الإدارة العليا وحدها.

ونتيجة لهذه التغيُّرات وما يتصل بها من تغيُّرات، نشأت شواغل جديدة بصدد إدارة بيئة تكنولوجيا المعلومات.

٦١٦- على ضوء هذه التطورات، ينبغي أن تقوم الإدارة المكلَّفة بالهيكل الأساسي التقني بالوظائف التالية:

- إدارة نموذج تكنولوجيا المعلومات الخاص بالمنظمة على النحو المبين في الفرع ألف بالفصل السابع؛
- إدارة الهيكل الأساسي التقني للوكالة؛
- تحديد مدى استعمال أسلوب التعاقد من الباطن وإدارة العلاقة مع البائعين؛
- وضع الخطط اللازمة لاستبدال المعدات الرأسمالية؛
- إسداء المشورة بشأن طُرق استعمال تكنولوجيا المعلومات للنهوض برسالة الوكالة الإحصائية.

٧- وظيفة التحليل

٦١٧- لا بد أن تتغلغل وظيفة التحليل تغلغلاً تاماً، بحيث تُؤدَّى في كافة مجالات الوكالة الإحصائية. إلاّ أن الوكالة يقع على كاهلها عبء تشغيلي ثقيل، وهذا يجعل من المتعذر على موظفيها الاشتراك دائماً في التحليل الصرف. ومن المؤكد أن اتباع النهج التحليلي إزاء المشكلات ضرورة ينبغي أن تشيع في كل مكان، إلاّ أن للتحليل في هذا السياق مفهوماً مختلفاً.

٦١٨- هناك نوعان رئيسيان من الأنشطة التحليلية ينبغي أن نبحثهما. أولهما نوع يمكن أن نصنفه على أنه بحث يستهدف زيادة كفاءة العمليات وصقل المفاهيم الأساسية لأنشطة القياس، والابتكار في الأساليب التي تقلل الأخطاء إلى أدنى حد. أما النشاط التحليلي الآخر، فإنه يستهدف إدراك فحوى النتائج المحقَّقة، ووضعها في سياقات اجتماعية أو اقتصادية مفهومة؛ وربطها بالأحداث والعمليات الأخرى، وزيادة قيمتها بصفة عامة لدى المستعملين. وبطبيعة الحال، فإن التغذية المرتدة بشأن أي قصور أو غموض في النتائج العددية تمثل ناتجاً فرعياً لهذا النشاط التحليلي.

٦١٩- التعليقات الواردة في هذا الفرع تتصل أساساً بالمجموعة الثانية من الأنشطة التحليلية. ومن ناحية التنظيم، ينبغي أن تقرر الوكالة ما إذا كان من الضروري إجراء هذا النشاط في كافة الإدارات المواضيعية أو ما إذا كان من الضروري تركيزه في إدارة واحدة تخدم الوكالة بأسرها أو في مجال واحد يخدم الوكالة بأسرها. إلاّ أن الوكالة الفعَّالة تدمِج عناصر هذين النهجين معاً بصفة عامة.

٦٢٠- ويمكن تصور حد فاصل بالاهتداء بالمبادئ التالية: المادة الإيضاحية المصاحبة لإصدار النتائج الجديدة (لا سيما نتائج المسوح الجارية أو الأنشطة الإحصائية الأشد تعقيداً) تتولى أمرها الإدارة المواضيعية؛ والمادة التحليلية التي يراد لها أن تُطرح وحدها (التي من قبيل دراسة الطلب على المرافق الصحية على ضوء أحدث الإسقاطات الديمغرافية، أو العلاقة بين معدلات بقاء الشركات الصغيرة ونزوعها إلى الابتكار عن طريق عمليات إنتاج جديدة) تتولاها إدارة متفرغة قادرة على التحليل الاقتصادي والاجتماعي والديمغرافي.

٦٢١- لعل الموضع الذي يمكن أن تُقام فيه الوحدة المكلَّفة بالتحليل هو مجال مواضيعي من قبيل إحصاء الاقتصاد الكلي أو الإحصاء الاجتماعي، وذلك حسب الاهتمام التحليلي في الوكالة. وهناك بديل آخر يتمثل في إسناد هذه الوظيفة إلى مكتب كبير الإحصائيين.

٨- التخطيط

٦٢٢- يعتَبر التخطيط ضرورة أساسية لنجاح الوكالة الإحصائية. والخطة السليمة تقتَرح سلسلة أهداف، وتقدِّم حججاً منطقية بشأن طريقة تلبيتها، وتعلِّل مدى كفاية الموارد المخصصة.

٦٢٣- تتعلق وظيفة التخطيط بإنشاء عملية تنتج خطة، وتحدد شروط تنفيذها، وترصد ذلك التنفيذ، وتقدم المشورة بشأن التراجعات والبدائل عند الضرورة.

٦٢٤- هناك طريقتان لتنظيم وظيفة التخطيط. إحداهما هي تعيين موظف تخطيط، أو تخصيص مكتب تخطيط، للقيام بهذه العملية سنوياً بحيث يكون مسؤولاً عن مواصلة الخطة. والطريقة الأخرى هي دفع إدارة الوكالة الإحصائية إلى الإسهام في جهد تعاوني لإنتاج خطة متوازنة. ومن الواضح أن بذل جهد تشترك فيه كافة عناصر الوكالة سيحظى بدرجة من القبول والتأييد والالتزام تفوق الدرجة الممنوحة للجهد المتخصص.

٦٢٥- الإطار الزمني عنصر ذو أهمية خاصة في التخطيط. وينبغي ألاّ تقتصر الأنشطة الإحصائية الإنمائية على خطة لسنة واحدة؛ ورغم ذلك ينبغي أن يكون التخطيط واقعياً وألاّ يستشرف المستقبل البعيد. فكلما طال الإطار الزمني قلت موثوقية الافتراضات التخطيطية اللازمة لضمان تخصيص الموارد تخصيصاً سليماً. وقد يتحقق التوازن بين الاعتبارين إذا ما خططنا وفقاً لإطار زمني ثلاثي السنوات.

٩ - الآليات الأفقية والعمودية

٦٢٦ - يتضمن الفصل الخامس وصفاً تفصيلياً للآليات الأفقية. وهناك فروق غير قليلة بين التدرجات الهرمية العمودية وهياكل اللجان. فالهيكل العمودي (أو الخطي) للوكالة الإحصائية يتبع بصفة عامة التدرج الهرمي للإدارة العامة؛ وهو منصوص عليه في حالات كثيرة في القانون المنظِّم للوكالة؛ وغالباً ما يكون مناظراً للمخصصات المالية التي رصدتها الحكومة للوكالة الإحصائية. ولما كان الأمر كذلك، فلن يكون من الممكن تغييره بسهولة، رغم ضرورة تحاشي التصلُّب التام.

٦٢٧ - الهيكل الأفقي للوكالة الإحصائية (أي هيكلها المؤلف من لجان مخصصة) موجود لحل المشكلات الإدارية والمواضيعية والإجرائية الكامنة في الهيكل الرسمي للوكالة. ونظراً لطبيعة المشكلات، ولفعالية تلك اللجان في فض التضارب ولما تحظى به من احترام بوصفها مصدراً للمشورة المنزَّهة عن الهوى، فإنها (أي اللجان) تمنح الإحساس بالتماسك الذي يقوِّضه الهيكل العمودي أحياناً دون قصد. وقيام اللجان بهذين الدورين يقتضي أن يكون هيكل اللجان بالوكالة الإحصائية شديدة المرونة كي يستفيد تماماً من السجايا الشخصية لموظفيها في الاستجابة بسرعة للمشكلات متى نشأت.

جيم - بناء الدعم الخارجي

٦٢٨ - لا يمكن أن تعمل أية وكالة إحصائية بصورة فعَّالة دون عون منتظم من الصلات الخارجية. وكلما عَظُمَت هذه الصلات زاد دعمها لمصداقية المكتب.

٦٢٩ - يمكن أن تواجه الوكالة الإحصائية تحدياً على جبهات مختلفة من قِبَل المنتمين إلى جماهيرها المتنوعة. إذ قد يطلب المستعملون تفسيراً لطريقة تحديد الأولويات؛ وضمانات بشأن جودة النتائج (مثل استعمال أساليب موضوعية وانعدام التلاعب السياسي)؛ وضمانات لسرِّية السجلات الإفرادية.

٦٣٠ - هذه مسائل قد تصعب الإجابة عليها، لا سيما المسائل المتعلقة بالجودة وترتيب الأولويات. ويتعزز موقف الوكالة بدرجة هائلة إذا أمكنها أن تبين أن قراراتها قد استعرضتها مجموعة مختارة غزيرة المعرفة من غير العاملين بها وأنها قد وضعت في حسبانها عند اتخاذ القرار النهائي التعديلات المتفق عليها أو التعديلات المقترَحة. وبالمثل، يمكن أن يتعزز موقف الوكالة بشأن موضوعية الأساليب المختارة وحُسن توقيتها إذا أمكنها أن تبيِّن أن أفضل الخبراء الفنيين المتاحين قد استعرضوها وأجازوها.

٦٣١ - لهذه الأسباب، فإنه بينما يُكَلَّف في العادة مجلس أعلى أو لجنة عليا بإجراء استعراض دوري للسياسات والأولويات الإحصائية نجد عدداً من الوكالات قد أقام شبكة من الهيئات الاستشارية التكميلية. وتقارير هذه الهيئات تتاح للجمهور وللسلطات الحكومية المسؤولة عن الوكالة.

٦٣٢ - تسمح التدابير الداعمة بأن تواجه الوكالة الإحصائية كافة التحديات التي تنشأ عن ممارسة ولايتها. ومهما كانت الآليات الموجودة، فإن من الأهمية بمكان وجود ما يلي:

- أساس قانوني سليم؛
- أشخاص محترمون يهمهم الأمر (وطنيون ودوليون) يأتون من خارج الوكالة وينضمون، بصفة رسمية أو غير رسمية، كأعضاء إلى شبكات اللجان؛
- منزلة جماهيرية تتكافأ مع مسؤولياتها بوصفها الباحث الرئيسي عن الحقائق لصالح الحكومة ولصالح الأمة.

٦٣٣ - أخيراً، لا بد أن تبيِّن الوكالة أنها تدير مواردها بحكمة، وتداوم على إعلام الحكومة والجمهور، وتخدم المجتمع الإحصائي الدولي، وتُبلغ المعلومات الهامة بنزاهة وفعالية.

الحاشية

[١٢٥] Commission of European Communities, and others (United Nations publication, Sales No. E.94.XVII.4).

المرفق الأول– النموذج المشروح لقانون إحصاء وطني

مقدمة

يغطي الفرع هاء بالفصل الثاني من هذه الطبعة من دليل التنظيم الإحصائي بعض المبادئ العامة للقانون الإحصائي، وإن كان يتضمن بعض الأمور المحدَّدة. والمرفق الأول يقدِّم نصوصاً محدَّدة يمكن أن تستفيد منها البلدان التي تريد إدخال قانون إحصائي عام أو تعديل قانون موجود من هذا النوع. وينبغي التشديد على أن هذا ''القانون الإحصائي النموذجي'' لا يقصد به بأي حال أن يكون إجبارياً أو إيعازياً. وهو مجرد تصوير للمسائل التي يتناولها القانون الإحصائي الفعلي في بلدان مختلفة؛ وقد استمدت نصوص عديدة من قوانين إحصائية فعلية.

ويتضمن النموذج، الذي أُعِد لبلد خيالي سُمِّي ''نمبرلاند''، نوعين من العناصر، هما:

١ – المسائل التي تتناول أموراً مبدئية ينبغي معالجتها في أي قانون إحصائي (مشار إليها بألفاظ وعبارات مطبوعة ببنط **سميك**). وفي هذا الصدد، يشار أيضاً إلى ''المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية''، التي اعتمدتها اللجنة الإحصائية للأمم المتحدة في عام ١٩٩٤. وهذه المسائل غالباً ما تتصل مباشرة بما ورد في المبادئ، حسبما توضِّح شروح النصّ.

٢ – العناصر البديلة أو الاختيارية: ويشير عنوان ''بدائل'' إلى حلول مختلفة، ولكنها ليست بالضرورة أقل شأناً من الحلول المبيَّنة في المسائل المذكورة من قبل. أما ''الخيارات''، فهي إلى حدٍ بعيد صالحة للبلدان كل حسب أحواله، أي أنها قد تكون صالحة لبعض البلدان ولكن بلداناً أخرى قد لا تتقبلها.

قانون نمبرلاند الإحصائي

ملاحظة: يتألف القانون من ثلاثة فروع رئيسية، هي: الأحكام العامة (انظر الفرع هاء – ١، الفصل الثاني)، التي تتعلق بالفعاليات الرئيسية بالنظام الإحصائي وأدوارها ومسؤولياتها وتفاعلاتها؛ والعمليات الإحصائية وجمع البيانات، بما في ذلك أحكام للنظم اللامركزية إقليمياً (انظر الفرع هاء – ٦، الفصل الثاني)؛ وسرِّية البيانات، بما في ذلك إمكانية الاطلاع على المعلومات التي تحميها قوانين أخرى (انظر الفرع هاء – ٤، الفصل الثاني).

ألف – الأحكام العامة

١ – التعاريف [أ]

في هذا القانون:

(أ) تعني عبارة "كبير الإحصائيين" كبير إحصائيي نمبرلاند؛

(ب) تعني لفظة "إدارة" أية إدارة أو مجلس أو مكتب أو وكالة أو أي شعبة أخرى بحكومة نمبرلاند أو حكومة منطقة أو أي وكالة تابعة لأي من الحكومتين؛

(ج) تعني لفظة "وزير" عضو مجلس وزراء نمبرلاند؛

(د) تعني لفظة "المجيب" شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً يُلتَمَس أو يُقدَّم بشأنه أو بشأن أنشطته، عملاً بهذا القانون، أي تقرير أو معلومات؛

(هـ) تعني لفظة "المجلس" المجلس الإحصائي الوطني لنمبرلاند.

٢ – تعيين كبير الإحصائيين

يعيِّن رئيس جمهورية نمبرلاند، بناءً على توصية مجلس الوزراء، موظفاً بلقب "كبير إحصائيي نمبرلاند" ليتولى المنصب لمدة محددة بخمس سنوات قابلة للتجديد.

ملاحظة: تعيين كبير الإحصائيين لفترة محدَّدة يساعد على ضمان استقلاله المهني ويحول دون التدخل السياسي في الإحصاء الرسمي (انظر أيضاً الفرع جيم – ٤، الفصل الثاني أعلاه).

البديل الأول

يعيِّن رئيس وزراء نمبرلاند موظفاً يسمى ''كبير الإحصائيين''.

البديل الثاني

يعيِّن برلمان نمبرلاند موظفاً يسمى ''كبير الإحصائيين''.

البديل الثالث

يعيِّن رئيس جمهورية نمبرلاند، بناءً على توصية المجلس الإحصائي الوطني، موظفاً يُسمّى ''كبير الإحصائيين''.

خيار

يعيِّن رئيس جمهورية نمبرلاند وزيراً للإحصاء، يتصرف بوصفه ''كبير الإحصائيين''.

٣ – دور كبير الإحصائيين

إن كبير الإحصائيين:

(أ) يُسدي المشورة بشأن المسائل المتصلة بالبرامج الإحصائية لإدارات حكومة نمبرلاند، ويتشاور مع تلك الإدارات لذلك الغرض؛

(ب) ويقرر طريقة جمع البيانات للأغراض الإحصائية، وكيفية تبويبها، وموعد وكيفية نشر الإحصاءات؛

(ج) ويشرف بصفة عامة على إعمال هذا القانون، ويراقب عمليات الجهاز الإحصائي لنمبرلاند، ويوجِّه موظفيه؛

(د) ويمثل نمبرلاند في الاجتماعات الإحصائية الدولية، أو يسمي موظفاً أو أكثر من موظف بالجهاز الإحصائي لنمبرلاند للقيام بذلك.

ملاحظة: تساند الأحكام الواردة في هذه المادة الدور التنسيقي لكبير الإحصائيين (الفقرة الفرعية [أ])؛ واستقلاله المهني (الفقرة الفرعية [ب])؛ وانظر أيضاً المرفق الثاني المعنون ''المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية''؛ ودوره الدولي (انظر المادة ٩ والمادة ١٠ من المرفق الثاني بـ ''المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية'').

٤ – الجهاز الإحصائي لنمبرلاند

يُنشأ مكتب إحصائي يُعرف باسم الجهاز الإحصائي لنمبرلاند، تتمثل مهامه فيما يلي:

(أ) جمع المعلومات الإحصائية المتصلة بالأنشطة التجارية والصناعية والمالية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية والأنشطة العامة وبحالة الشعب، وعلى تبويب هذه المعلومات وتحليلها ونشرها؛

(ب) التعاون مع إدارات الحكومة على جمع المعلومات الإحصائية، بما فيها الإحصاءات المستمدة من أنشطة تلك الإدارات، وعلى تبويب تلك المعلومات ونشرها؛

(ج) التشجيع على تفادي ازدواج المعلومات التي تجمعها إدارات الحكومة؛

(د) العمل بصفة عامة على تعزيز وتطوير الإحصاءات الاجتماعية والاقتصادية المتكاملة المتصلة بنمبرلاند ككل وبكل منطقة من مناطقها، وعلى تنسيق الخطط الرامية إلى تكامل تلك الإحصائيات.

٥ – خطة العمل، وإصدار الجدول الزمني والتقرير السنوي

(أ) قبل ثلاثة أشهر من بدء كل سنة مالية جديدة، يقدِّم كبير الإحصائيين إلى مجلس الوزراء [ب] خطة عمل للسنة المالية المقبلة، تبيِّن كافة عمليات الجمع الإحصائي الرئيسية والمنشورات المشمولة بالخطة، فضلاً عن تقديرات للنفقات والإيرادات المتصلة بهذا؛

(ب) في بداية كل سنة مالية جديدة، ينشر كبير الإحصائيين جدولاً زمنياً لأهم عمليات إصدار الإحصائيات الجديدة في تلك السنة المالية؛

(ج) في غضون الأشهر الثلاثة التالية لنهاية كل سنة مالية، يقدِّم كبير الإحصائيين إلى مجلس الوزراء [ب] تقريراً بصدد أنشطة الجهاز الإحصائي لنمبرلاند في السنة المالية المنقضية.

ملاحظة: تتعلق هذه المادة أساساً بالشفافية والمساءلة، اللتين هما جانبان هامان من جوانب المبادئ الأساسية. إذ أن نشر الجدول الزمني للإصدارات مسبقاً (الفقرة الفرعية [ب] أعلاه) يمنع التدخل السياسي في النتائج الإحصائية.

٦ – المجلس الإحصائي الوطني

(أ) ينشأ مجلس إحصائي وطني يتمثل دوره فيما يلي:

'١' إسداء المشورة إلى كبير الإحصائيين بشأن خطط العمل الإحصائي؛ وتضاف مشورته عند تقديم خطة العمل إلى مجلس الوزراء؛

'٢' التعليق على التقرير السنوي الذي يقدمه كبير الإحصائيين إلى مجلس الوزراء؛ وتضاف تعليقاته إلى هذا التقرير؛

'٣' إسداء المشورة إلى كبير الإحصائيين بشأن أية مسائل إحصائية أخرى؛

(ب) يرأس كبير الإحصائيين المجلس؛

(ج) يجتمع المجلس أربع مرات على الأقل كل سنة؛

(د) للمجلس أن يُنشئ لجاناً فرعية وأفرقة استشارية مخصصة؛

(هـ) يضم المجلس ما لا يقل عن ١٥ عضواً، يمثلون أهم جماعات مُستعملي الإحصاءات الرسمية، لا سيما الإدارات الحكومية ومجتمع شركات الأعمال والأوساط الأكاديمية؛

(و) أعضاء المجلس يعينهم الوزير [ج]، بناءً على توصية كبير الإحصائيين. وتكون مدة عضويتهم أربع سنوات قابلة للتجديد؛

(ز) يُقر الوزير النظام الداخلي للمجلس.

ملاحظة: يتمثل الدور الرئيسي للمجلس الوطني الإحصائي في التواصل مع مستعملي الإحصاءات، مما يُعزِّز مناسبة الإحصاءات الرسمية (انظر المادة ١ من "المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية"، الواردة بالمرفق الثاني). ولما كانت هناك طرق مختلفة عديدة لإنشاء مثل هذا المجلس، ترد أدناه بدائل لما ورد أعلاه.

البدائل

(أ) يرأس الوزير المجلس، ويكون كبير الإحصائيين نائباً للرئيس؛

(ب) يكون للمجلس رئيس مستقل، ويكون كبير الإحصائيين عضواً بحكم منصبه؛

(ج) قد يقل عدد أعضاء المجلس أو يزيد عن المذكور أعلاه؛

(د) يُقِرّ المجلس خطة العمل الإحصائي (بدلاً من الاكتفاء بإسداء المشورة بشأنها)؛

(هـ) تتم التزكية للعضوية بالاختيار (المجلس نفسه هو الذي يقترح أسماء المرشحين)؛

(و) ينص القانون على العضوية (مثال ذلك النص على منح العضوية لـ "ممثل لوزارة المالية، وممثل للمصرف المركزي، وممثل لمجلس المستشارين الاقتصاديين" وما إلى ذلك.)؛

(ز) تطول مدة العضوية أو تقصر.

باء – العمليات الإحصائية وجمع البيانات

ملاحظة: هذا الجزء من القانون يتعلق أساساً بالترتيبات العملية لجمع البيانات، بما فيها إمكانية الوصول إلى مصادر البيانات الحكومية التي قد تكون ذات صلة بالأغراض الإحصائية. وينبغي جمع الإحصاءات بأكفأ طريقة، كما ينبغي ألاّ تُلقى أعباء لا داعي لها على كاهل المجيبين (انظر أيضاً المرفق الثاني، "المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية").

١ – الموظفون الإحصائيون

يجوز لكبير الإحصائيين أن يستخدم ما قد يلزم من مندوبين أو عدادين أو وكلاء أو أشخاص آخرين لكي يجمعوا للجهاز الإحصائي لنمبرلاند ما يعتبره كبير الإحصائيين إحصاءات ومعلومات مفيدة محققة للصالح العام تتصل بما يحدده هو من أنشطة تجارية وصناعية ومالية واجتماعية واقتصادية وخلاف ذلك من الأنشطة؛ وكبير الإحصائيين هو الذي يحدد واجبات المندوبين والعدادين والوكلاء وخلافهم من الأشخاص.

خيارات

الموظفون العموميون

يجوز للوزير أن يستخدم، لمدد يُقررها هو، أيًّا من الموظفين العموميين في نمبرلاند لأداء أي واجب أو مهمة أو ممارسة أية صلاحية للجهاز الإحصائي لنمبرلاند بموجب هذا القانون أو أي قانون آخر؛ وكل من تجري الاستعانة بخدماته على هذا النحو يعتبر، بموجب هذا القانون، شخصاً مستخدماً بموجب هذا القانون.

ملاحظة: هذا يعني أن الوزير المسؤول سياسياً عن الإحصاء الرسمي لديه صلاحية تتيح له الاستعانة بموظفي خدمة مدنية من خارج الجهاز الإحصائي لنمبرلاند لكي يؤدّوا مهاماً إحصائية؛ وهذا يمكن أن يكون، ضمن أشياء أخرى، أمراً هاماً للتعدادات.

الخدمات التعاقدية

لأغراض هذا القانون، يُعتبر جميع الأشخاص المُستعان بهم بموجب عقود لأداء خدمات خاصة لكبير الإحصائيين عملاً بهذا القانون ومُستخدَمو هؤلاء الأشخاص ووكلاؤهم مُستخدَمين بموجب هذا القانون في أثناء أدائهم تلك الخدمات.

التعاون مع السلطات الإقليمية

يجوز لكبير الإحصائيين أن يبرم مع حكومة منطقة ما اتفاقات تنص على توفير ما يلزم أو يناسب غرض تنفيذ هذا القانون أو تفعيله، لا سيما بالنسبة لكافة المسائل التالية أو لأي منها:

(أ) قيام الموظفين الإقليميين بممارسة أي صلاحية ممنوحة لأي موظف عملاً بهذا القانون، أو بأداء أي واجب مفروض عليه عملاً بهذا القانون؛

(ب) قيام أي إدارة إقليمية أو موظف إقليمي بجمع ما يقتضيه غرض هذا القانون من معلومات إحصائية أو معلومات أخرى؛

(ج) قيام أي إدارة إقليمية أو موظف إقليمي بتزويد كبير الإحصائيين بالمعلومات الإحصائية.

وكل موظف إقليمي يمارس أي صلاحية ممنوحة لأي موظف عملاً بهذا القانون أو يؤدي واجباً مفروضاً على أي موظف عملاً بهذا القانون، على سبيل الإعمال لأي اتفاق مُبرم بموجب هذه المادة، سيعتبَر، فيما يختص بممارسة تلك الصلاحية أو أداء ذلك الواجب، مستخدَماً بموجب هذا القانون.

ولكبير الإحصائيين أن يُبرم مع حكومة منطقة ما اتفاقاً يقضي بأن يتبادل مع الوكالة الإحصائية للمنطقة، أو يحيل إليها، ما يلي:

(أ) الردود على أي تحريات إحصائية معيَّنة؛

(ب) الردود على أي فئات معيَّنة من المعلومات المجموعة بموجب هذا القانون؛

(ج) أية تبويبات أو تحليلات تستند إلى الردود المشار إليها في الفقرتين الفرعيتن (أ) أو (ب).

وأي اتفاق مُبرم مع منطقة ما لخدمة أغراض هذه المادة لا يسري إلاّ بصدد الوكالة الإحصائية للمنطقة:

(أ) التي تملك السلطة القانونية لجمع المعلومات المراد تبادلها أو إحالتها، عملاً بالاتفاق، من مجيب خاضع لعقوبات قانونية مقررة بسبب رفض أو إهمال تقديم المعلومات للوكالة أو بسبب تزوير المعلومات المقدمة منه إلى الوكالة؛

(ب) الممنوعة بحكم القانون من الإفصاح عن أي معلومات من نوع يُمنع الجهاز الإحصائي لنمبرلاند وموظفوه ومستخدموه من الإفصاح عنه، إذا كانت المعلومات قد قُدمت إلى الجهاز الإحصائي لنمبرلاند؛

(ج) التي يكون موظفوها ومستخدموها عرضة لعقوبات قانونية في حالة إفشاء أي معلومات من النوع المبيَّن في الفقرة الفرعية (ب).

وعندما يجمع الجهاز الإحصائي لنمبرلاند من أحد المجيبين أي معلومات من هذا القبيل، يقوم ذلك الجهاز بتنبيه المجيب إلى أسماء أية وكالات إحصائية يرتبط معها كبير الإحصائيين باتفاق من هذا القبيل.

ملاحظة: هناك عدة طرائق مختلفة للتفاعل والتعاون بين الوكالة الإحصائية الوطنية والهيئات الإقليمية. وفي بعض البلدان، تكون لدى الوكالة الإحصائية الوطنية مكاتب إقليمية خاضعة لسيطرتها خضوعاً تاماً (هذا يُسمى عادةً ''النظام العمودي'')، بينما تعتَبر المكاتب الإحصائية الإقليمية في بلدان أخرى جزءًا من الحكومة الإقليمية (''النظام الأفقي''). كما يوجد أيضاً خليط من هذين النظامين. ورغم ذلك، توجد أنواع أخرى من الصلات بين الحكومات الإقليمية والمركزية في البلدان ذات الهيكل الاتحادي.

٢ - تقاسم المعلومات

يجوز لكبير الإحصائيين أن يُبرم اتفاقاً مع أي إدارة أو بلدية أو مؤسسة أخرى لتقاسم المعلومات المجموعة من أحد المجيبين.

وينص مثل هذا الاتفاق على ما يلي:

(أ) إخطار المجيب، بإشعار، بأن المعلومات تُجمع لصالح الجهاز الإحصائي لنمبرلاند والإدارة أو المؤسسة، حسبما يكون الحال؛

(ب) متى أخطر المجيب كبير الإحصائيين، كتابة، باعتراضه على تقاسم جهاز نمبرلاند الإحصائي للمعلومات، لا يمكن تقاسمها مع الإدارة أو المؤسسة ما لم يكن مأذوناً للإدارة أو المؤسسة، بموجب القانون، بأن تطلب من المجيب تقديم تلك المعلومات.

ملاحظة: انظر أيضاً المادة ٦ من ''المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية''، المرفق الثاني.

خيار

الاطلاع على السجلات

كل من كان معيّناً بصفة حارس على، أو مسؤول عن، أي وثائق أو سجلات محفوظة في أي إدارة أو أي مكتب بلدي أو مؤسسة أو شركة أعمال أو منظمة ويمكن الحصول منها على معلومات مُلتَمسة بشأن مواضيع هذا القانون أو معلومات تساعد على استكمال تلك المعلومات أو تصويبها، عليه أن يمنح حق الاطلاع عليها لهذين الغرضين لمن يأذن له كبير الإحصائيين بالحصول على تلك المعلومات أو بالمساعدة على استكمال تلك المعلومات أو تصويبها.

٣ - المعلومات الزائفة أو غير القانونية

متى انعدمت الأعذار القانونية، فإن كل من:

(أ) يرفض أو يهمل الإجابة، أو يتعمد تقديم إجابات زائفة، على أي سؤال ضروري للحصول على أي معلومات مُلتَمسة بصدد مواضيع هذا القانون أو متصلة بها يطلبها منه أي شخص مُستخدَم بموجب هذا القانون أو يُعتَبر مستخدَماً بموجبه؛

(ب) أو يرفض أو يهمل تقديم أي معلومات، أو يرفض أو يهمل ملء أي جداول أو استمارات مطلوب منه ملؤها، بقدر ما يعلم ويعتقد، وإعادتها متى وكيفما طُلب منه عملاً بهذا القانون، أو يعطي متعمداً معلومات زائفة أو مضللة أو يلجأ إلى أي صورة أخرى من صور الغش، يُعدّ، بالنسبة لكل حالة من حالات الرفض أو الإهمال أو الرد الزائف أو الغش، مذنباً مرتكباً لجريمة ويكون عُرضة للحكم عليه، على وجه السرعة، بغرامة لا تتجاوز ..... أو بالسجن لمدة لا تتجاوز ..... أو بكلتا العقوبتين.

٤ - رفض الموافقة على الاطلاع على الوثائق

إن كل من:

(أ) كان معيّناً بصفة حارس على، أو مسؤول عن، أي وثائق أو سجلات محفوظة في أي إدارة أو أي مكتب بلدي أو مؤسسة أو شركة أعمال أو منظمة ويمكن الحصول منها على معلومات مُلتَمسة بشأن مواضيع هذا القانون، أو على معلومات تساعد على استكمال تلك المعلومات أو تصويبها، ورفض أو أهمل منح حق الاطلاع على المعلومات لأي شخص أذَن له كبير الإحصائيين بذلك؛

(ب) أو تعمّد أو استهدف بصورة أخرى عرقلة أي شخص مستخدَم عند أدائه أي واجب بمقتضى هذا القانون يُعدّ مذنباً مرتكباً لجريمة ويكون عرضة للحكم عليه، على وجه السرعة، بغرامة لا تتجاوز ..... أو بالسجن لمدة لا تتجاوز ..... أو بكلتا العقوبتين.

ملاحظة: رغم أن الإنفاذ بواسطة القانون قد لا يكون الطريقة المُثلى للحصول على بيانات أساسية للإحصاءات (انظر الفرع هاء – ٣، الفصل الثاني)، تتضمن معظم القوانين المتعلقة بالإحصاء أحكاماً تجعل جمع البيانات للأغراض الإحصائية بحكم القانون.

خيارات

نظام ترميز للسلع

ينشئ كبير الإحصائيين نظام ترميز للسلع المستوردة إلى نمبرلاند والمصدَّرة منها لكي يتسنى جمع إحصاءات تتعلق بهذه السلع وتبويب تلك الإحصاءات وتحليلها ونشرها.

استمارات البيانات الإحصائية

يمكن أن يقرر كبير الإحصائيين إرسال استمارة إلى الشخص المأذون بالحصول منه على معلومات بموجب هذا القانون بالحصول عليها، وذلك بدلاً من الاستعانة بوكلاء أو مستخدَمين لجمع الإحصاءات بموجب هذا القانون، أو بالإضافة إلى الاستعانة بهم. وكل من تُرسَل إليه هذه الاستمارة يجيب على ما بها من أسئلة ثم يعيد الاستمارة والإجابات للجهاز الإحصائي لنمبرلاند بعد أن يقر، على نحو صحيح، بدقة الأجوبة، وذلك في موعد لا يتجاوز التاريخ المحدد المبيَّن في الاستمارة أو في موعد لا يتجاوز المهلة التي يمكن أن يسمح بها كبير الإحصائيين حسب تقديره.

الإقرارات المقدمة بموجب قانون ضريبة الدخل

لأغراض هذا القانون:

'١' يجوز لكبير الإحصائيين، أو لأي شخص يأذن له كبير الإحصائيين، أن يفتش ويقرأ أية إقرارات أو شهادات أو بيانات أو وثائق أو أية سجلات أخرى جرى الحصول عليها بالنيابة عن وزير الإيرادات الوطنية إعمالاً لقانون ضريبة الدخل؛

'٢' يعمل وزير الإيرادات الوطنية على إتاحة الإقرارات أو الشهادات أو البيانات أو الوثائق أو السجلات الأخرى لكبير الإحصائيين أو لمن يأذَن له كبير الإحصائيين بالتفتيش على السجلات.

إقرارات التصدير والاستيراد الواردة من الجمارك

لأغراض هذا القانون، يعمل وزير الإيرادات الوطنية على إرسال إقرارات الاستيراد إلى نمبرلاند والتصدير منها، وتفاصيل وسائل النقل المستخدَمة لذلك، إلى كبير الإحصائيين.

خيارات إضافية

التعدادات السكانية

'١' يُجري الجهاز الإحصائي لنمبرلاند تعداداً لسكان نمبرلاند في شهر .... سنة .... ثم يجريه في كل سنة عاشرة بعد ذلك؛

'٢' يُجرى التعداد السكاني بطريقة تكفل عَدّ السكان في كل مركز إداري في نمبرلاند، حسب تكوينه وقت إجراء كل تعداد سكاني.

التعداد الزراعي

يُجري الجهاز الإحصائي لنمبرلاند تعداداً لزراعة نمبرلاند في سنة .... ثم يجريه في كل سنة عاشرة بعد ذلك.

أسئلة التعداد

يحدِّد رئيس جمهورية نمبرلاند، بأمر منه، الأسئلة التي توجَّه في أي تعداد يجريه الجهاز الإحصائي لنمبرلاند.

ملاحظة: في بعض البلدان تكون أنظمة التعداد جزءًا من قانون الإحصاء العام؛ وفي بلدان أخرى تخضع التعدادات لتشريع منفصل.

جيم – سرّية البيانات

ملاحظة: من الواضح أن سرّية البيانات الإفرادية تمثل أحد الشواغل الرئيسية لـ ''المبادئ الأساسية''. فبالإضافة إلى حكم عام في قانون الإحصاء (المادة ١١ أدناه)، غالباً ما يكون قَسَم تولي الوظيفة الذي يؤديه الموظفون الإحصائيون (المادة ١٢ أدناه) جزءًا من القانون الإحصائي أيضاً.

١ – حظر إفشاء المعلومات

باستثناء ما يحدث بغرض إبلاغ المعلومات وفقاً لأي شروط واردة في اتفاق مبرم بموجب هذا القانون، وباستثناء ما يحدث لأغراض المقاضاة بموجب هذا القانون ولكن رهناً بأحكام هذه المادة:

(أ) لا يُسمح لأي شخص، بخلاف المستخدم أو الشخص المعتبر مستخدَماً الذي أقسم القسم بموجب هذا القانون، بأن يفحص أي إقرار إفرادي قابل للتحدد قُدِّم بموجب هذا القانون؛

(ب) لا يمكن لأي شخص أقسم القسم بموجب هذا القانون أن يفصح عن أية معلومات جرى الحصول عليها بموجب هذا القانون أو يتسبب متعمّداً في الإفصاح عنها، بأي وسيلة، بطريقة تسمح من واقع الإفصاح بالربط بين المعلومات المتأتية من أي إقرار إفرادي وأي شخص منفرد ممكن تحديده أو أي شركة أعمال أو منظمة منفردة ممكن تحديدها.

٢ – قسم الوظيفة

قبل أن يبدأ كبير الإحصائيين أو أي شخص مستخدَم أو يعتَبر مستخدَماً بموجب هذا القانون مهام عمله، يؤدي القسم التالي ويوقِّع على الإقرار الرسمي التالي:

أقسم (أو أُقِرّ) أنا، .....، بصفة رسمية، أنني (بأنني) سأقوم، بإخلاص وأمانة، بمهام عملي كمستخدَم لدى الجهاز الإحصائي لنمبرلاند طبقاً لمقتضيات قانون الإحصاء وكافة القواعد والتعليمات المندرجة في إطاره وأنني (وبأنني) لن أكشف أو أُعلن، دون تفويض صادر على النحو الواجب لأجل ذلك، أي أمر أو شيء ينمي إلى علمي بحكم عملي.

ومتى كان الشخص المستعان به بموجب عقد لأداء خدمات خاصة لكبير الإحصائيين عملاً بهذا القانون شخصاً اعتبارياً، يؤدي كبير موظفيه التنفيذيين وموظفوه ومستخدَموه ووكلاؤه الآخرون المستعان بهم لأداء الخدمات الخاصة القسم التالي، أو يوقعون على الإقرار الرسمي التالي، قبل توليهم أية مهمة من المهام اللازمة بموجب العقد:

أُقسم (أو أُقِرّ) أنا، .....، بصفة رسمية، أنني (بأنني) سأقوم، بإخلاص وأمانة، بمهام عملي كمستخدَم لدى (اسم الشخص الاعتباري) فيما يختص باستخدامي لتنفيذ .....[د] طبقاً لمقتضيات قانون الإحصاء وكافة القواعد والتعليمات المندرجة في إطاره وأنني (وبأنني) لن أقوم، دون

تفويض صادر على النحو الواجب في هذا الصدد، بكشف أو إعلان أي أمر أو شيء ينمي إلى علمي بحكم استخدامي على النحو المبيَّن فيه.

خيارات

يجوز لكبير الإحصائيين، بالأمر، أن يأذن بالإفصاح عن المعلومات التالية، حسب الترتيب:

(أ) المعلومات المتصلة بشخص، أو منظمة، صدرت بشأنه، أو بشأنها، موافقة كتابية على الإفصاح صادرة عن الشخص المعني بالأمر أو المنظمة المعنية بالأمر؛

(ب) المعلومات المتصلة بشركة أعمال صدرت بشأنها من مالك الشركة في الوقت الحاضر موافقة كتابية على الإفصاح؛

(ج) المعلومات المتاحة للجمهور بموجب أي قانون تشريعي أو أي قانون آخر؛

(د) المعلومات المتصلة بأي مستشفى، أو مؤسسة للصحة العقلية، أو مكتبة، أو مؤسسة تربوية، أو مؤسسة للرعاية الاجتماعية، أو مرفق عام [هـ] أو مؤسسة غير تجارية مماثلة أخرى باستثناء المعلومات المرتبة بطريقة تتيح ربط تلك المعلومات بأي مريض منفرد أو نزيل منفرد أو أي شخص آخر منفرد ترعاه مؤسسة من هذا القبيل؛

(هـ) المعلومات التي في شكل فهرس أو قائمة لفرادى المؤسسات أو الشركات أو شركات الأعمال، التي تبيِّن أيًّا مما يلي، أو بعضه أو كله، من حيث الصلة بها:

'١' أسماؤها وعناوينها؛

'٢' أو أرقام الهواتف التي تتيح الاتصال بها فيما يختص بالأمور الإحصائية؛

'٣' أو المنتجات التي تنتجها أو تصنعها أو تجهزها أو تنقلها أو تخزنها أو تشتريها أو تبيعها، أو الخدمات التي تقدمها، في أثناء القيام بعملها؛

'٤' أو ما إذا كانت هذه المؤسسات أو الشركات أو شركات الأعمال في حدود نطاقات معيَّنة لأعداد المستخدَمين أو الأشخاص الذين تستعين بهم أو الذين يشكلون قواها العاملة.

٣ – حصانة المعلومات

باستثناء الاستخدام لأغراض المقاضاة بموجب هذا القانون، يعتَبر أي إقرار مقدم إلى الجهاز الإحصائي لنمبرلاند عملاً بهذا القانون وأي صورة من الإقرار بحوزة المجيب في حكم المعلومات المُحصنة التي لا تُستعمَل كأدلة في أية دعوى مهما كانت.

وكل من أقسم القسم بموجب هذا القانون ليس مُلزَماً بأن يقوم، بأمر من أي محكمة أو هيئة قضائية أو أي هيئة أخرى، بالإدلاء في أية دعوى بشهادة شفوية أو بتقديم أي إقرار أو وثيقة أو سجل بصدد أي معلومات جرى الحصول عليها أثناء إعمال هذا القانون.

٤ – الإفصاح عن المعلومات السرِّية

كل شخص يقوم بعد أداء القسم بموجب هذا القانون:

(أ) بالإفصاح عمداً أو الكشف عمداً وبصورة مباشرة أو غير مباشرة عن أي معلومات حَصُل عليها أثناء العمل ويمكن أن تؤثر في القيمة السوقية لأية أسهم أو سندات أو أية أوراق مالية أخرى أو أي مُنتَج أو سلعة، لأي شخص لا يحق له بموجب هذا القانون تلقي مثل هذه المعلومات؛

(ب) أو باستعمال أي معلومات مُبيَّنة في الفقرة الفرعية (أ) بغرض المضاربة على أي أسهم أو سندات أو أية أوراق مالية أخرى أو أي مُنتَج أو سلعة؛

يُعَد مذنباً مرتكباً لجريمة ويكون عرضة للحكم عليه، بصورة عاجلة، بغرامة لا تتجاوز .....، أو بالسجن لمدة لا تتجاوز ..... أو بكلتا العقوبتين.

خياران

انتحال شخصية مُستخدَم بالجهاز الإحصائي لنمبرلاند

كل من:

'١' ينتحل شخصية مُستخدَم بالجهاز الإحصائي لنمبرلاند بغرض الحصول على معلومات من أي شخص؛

'٢' أو يصوِّر نفسه وكأنه يجري تحريات بموجب السلطة التي يخولها هذا القانون بينما لا يكون موظفاً بالجهاز الإحصائي لنمبرلاند أو مُستخدَماً لديه أو وكيلاً له؛

يُعد مذنباً مرتكباً لجريمة ويكون عرضة للحكم عليه، على وجه السرعة، بغرامة لا تتجاوز ..... أو بالسجن لمدة لا تتجاوز ستة أشهر، أو بكلتا العقوبتين.

عقوبة الغرامة

كافة الغرامات المفروضة عملاً بهذا القانون هي من حق حكومة نمبرلاند، وتُسدَّد إلى الحارس العام.

الحواشي

[أ] انظر أيضاً الفرع هاء – ١، الفصل الثاني من هذا الدليل.

[ب] أو يقدمها، حسب مقتضى الحال، إلى رئيس الجمهورية أو البرلمان أو الوزير المُسمّي مسؤولاً سياسياً عن الإحصاء.

[ج] الوزير المسؤول سياسياً عن الإحصاء.

[د] إشارة إلى العقد الذي تخضع له المهام المتعيَّن تنفيذها.

[هـ] يعني مصطلح ''المرفق العام'' أي شخص طبيعي أو اعتباري يمتلك أو يشغِّل أو يدير مشروعاً لتوريد المنتجات النفطية بواسطة خط أنابيب، أو يقوم بنقل أو توزيع الغاز أو الكهرباء أو الصلب أو الماء؛ أو يقوم بجمع وتصريف القمامة أو مياه المجاري؛ أو يقوم بإرسال المعلومات أو بثها أو استقبالها أو إبلاغها بواسطة أي شبكة للمواصلات السلكية واللاسلكية؛ أو يقدم الخدمات البريدية.

المرفق الثاني – المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية

اعتمدت اللجنة الإحصائية في دورتها الاستثنائية المعقودة في نيويورك في الفترة من ١١ إلى ١٤ نيسان/أبريل ١٩٩٤ المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية، بصيغتها الواردة في مقرر اللجنة الاقتصادية لأوروبا حيم (٤٧)، وإن أدرَجَت بها ديباجة منقَّحة. ويرد أدناه مقتطف من التقرير* يتضمن الديباجة والمبادئ، بالصيغة المعتمدة.

المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية

إن اللجنة الإحصائية،

إذ تضع في اعتبارها أن المعلومات الإحصائية الرسمية أساس لازم للتنمية في الميادين الاقتصادية والديمغرافية والاجتماعية والبيئية، وللتبادل المعرفي والتجاري بين دول العالم وشعوبه،

وإذ تضع في اعتبارها أن ثقة الجمهور في المعلومات الإحصائية الرسمية مسألة جوهرية، وأنها تتوقف إلى حد بعيد على احترام القيم والمبادئ الأساسية التي تشكِّل لب أي مجتمع يسعى إلى فهم ذاته واحترام حقوق أفراده،

وإذ تضع في اعتبارها أن جودة الإحصاءات الرسمية، وبالتالي جودة المعلومات المتاحة للحكومة والاقتصاد والجمهور ترتهن إلى حد بعيد بتعاون المواطنين والمؤسسات الاقتصادية والمجيبين الآخرين من أجل توفير البيانات الملائمة الموثوقة المطلوبة لعمليات التبويب الإحصائي اللازمة، وبالتعاون بين مُستعملي الإحصاءات ومنتجيها بهدف تلبية احتياجات المستعملين؛

وإذ تذكِّر بالجهود التي تبذلها المنظمات الحكومية وغير الحكومية النشطة في المجال الإحصائي من أجل وضع معايير ومفاهيم لتسهيل المقارنات فيما بين البلدان،

وإذ تذكِّر أيضاً بإعلان المعهد الإحصائي الدولي بشأن آداب المهنة،

وقد أعربت عن رأيها القائل بأن القرار حيم (٤٧)، الذي اعتمدته اللجنة الاقتصادية لأوروبا في ١٥ نيسان/أبريل ١٩٩٢، يتسم بأهمية عالمية،

وإذ تلاحظ أن الفريق العامل للخبراء الإحصائيين، الذي كلفته لجنة الإحصاءات التابعة للجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا ومنطقة المحيط الهادئ بدراسة ''المبادئ الأساسية''، قد وافق من حيث المبدأ، في دورته الثامنة المعقودة في بانكوك في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣، على الصيغة التي وضعتها اللجنة الاقتصادية لأوروبا، وأكد أن تلك المبادئ منطبقة على جميع الدول،

وإذ تلاحظ أيضاً أن المؤتمر المشترك للمخططين والإحصائيين والديمغرافيين الأفارقة قد رأى، في دورته الثامنة المعقودة في أديس أبابا في آذار/مارس ١٩٩٤، أن ''المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية'' تتسم بأهمية عالمية،

تعتمد هذه المبادئ للإحصاءات الرسمية:

١ – إن الإحصاءات الرسمية عنصر لا غنى عنه في النظام الإعلامي لأي مجتمع ديمقراطي، بما تقدمه للحكومة والاقتصاد والجمهور من بيانات عن الحالة الاقتصادية والديمغرافية والاجتماعية والبيئية. ولتحقيق ذلك، يتعين أن تقوم الوكالات الإحصائية الرسمية بتبويب ما تثبت فائدته العملية من البيانات الإحصائية وتوفيره للمواطنين بتجرُّد، وفاءً بحقهم في المعلومات العمومية.

٢ – حفاظاً على الثقة في الإحصاءات الرسمية، يلزم أن تقوم الوكالات الإحصائية، وفقاً لاعتبارات مهنية دقيقة، تشمل المبادئ العلمية والآداب المهنية، بتحديد أساليب وإجراءات لجمع البيانات الإحصائية وتجهيزها وتخزينها وعرضها.

٣ – تيسيراً لسلامة تفسير البيانات، تقوم الوكالات الإحصائية بعرض المعلومات وفقاً للمعايير العلمية المتعلقة بمصادر الإحصاءات والأساليب والإجراءات الإحصائية.

٤ – للوكالات الإحصائية أن تعلِّق على أي تفسير خاطئ أو استعمال غير سليم للإحصاءات.

٥ – يجوز استخلاص البيانات للأغراض الإحصائية من أي مصدر كان، سواء المسوح الإحصائية أو السجلات الإدارية. وينبغي للوكالات الإحصائية أن تختار المصدر مع مراعاة الجودة وحسن التوقيت والتكاليف والعبء الواقع على كاهل المجيبين.

٦ – يتعين إضفاء السرِّية التامة على البيانات الإفرادية التي تجمعها الوكالات الإحصائية لإعداد الإحصاءات، سواء تعلقت بأشخاص طبيعيين أو اعتباريين، ويتعين استخدامها قصراً في الأغراض الإحصائية.

٧ – تعلَن على الملأ القوانين والأنظمة والتدابير التي تعمل بموجبها النظم الإحصائية.

٨ – التنسيق بين الوكالات الإحصائية داخل البلدان أمر ضروري لتحقيق الاتساق والكفاءة في النظام الإحصائي.

٩ – قيام الوكالات الإحصائية في كل بلد من البلدان باستخدام المفاهيم والتصنيفات والأساليب الدولية يعزز اتساق النظم الإحصائية وكفاءتها على جميع المستويات الرسمية.

١٠ – التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف في مجال الإحصاء يسهم في تحسين نظم الإحصاءات الرسمية في جميع البلدان.

* الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٤، الملحق رقم ٩ (E/1994/29)، الفصل الخامس.

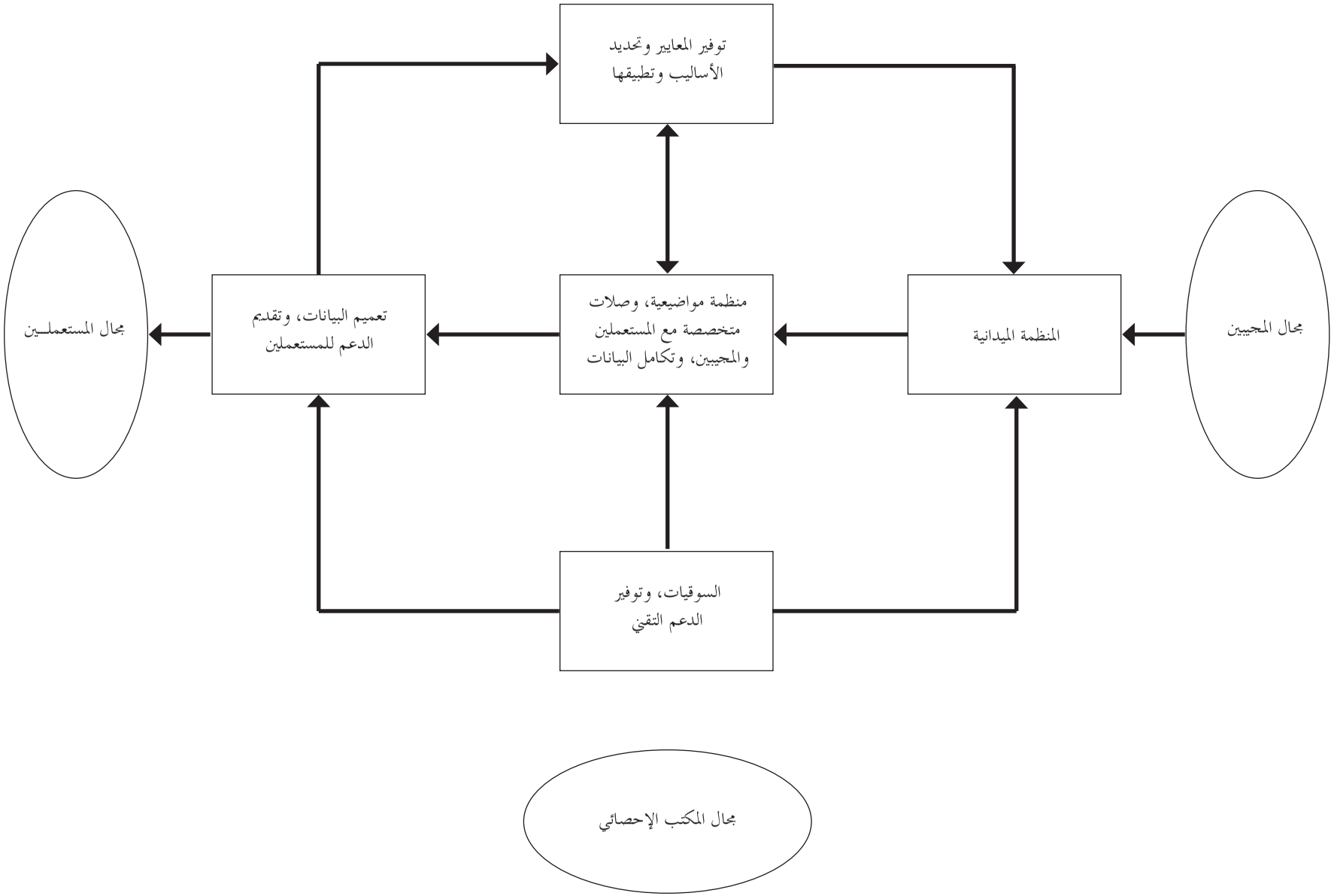
المرفق الثالث – الأشكال التي تمثل الطرق الممكنة لتنظيم وظائف المكتب الإحصائي

يعرض المرفق الثالث طائفة مختارة مؤلفة من اثني عشر شكلاً تصوِّر أهم الوظائف التي يضطلع بها المكتب الإحصائي المركزي العادي. وهذه الأشكال ليست خرائط تنظيمية. والأسهم تمثل تدفق المعلومات وليس علاقات التدرج الهرمي. وتلك يُعتقَد أنها تتوقف كثيراً على ظروف كل مكتب على حدة بحيث لا يمكن عرضها في دليل مثل دليلنا هذا.

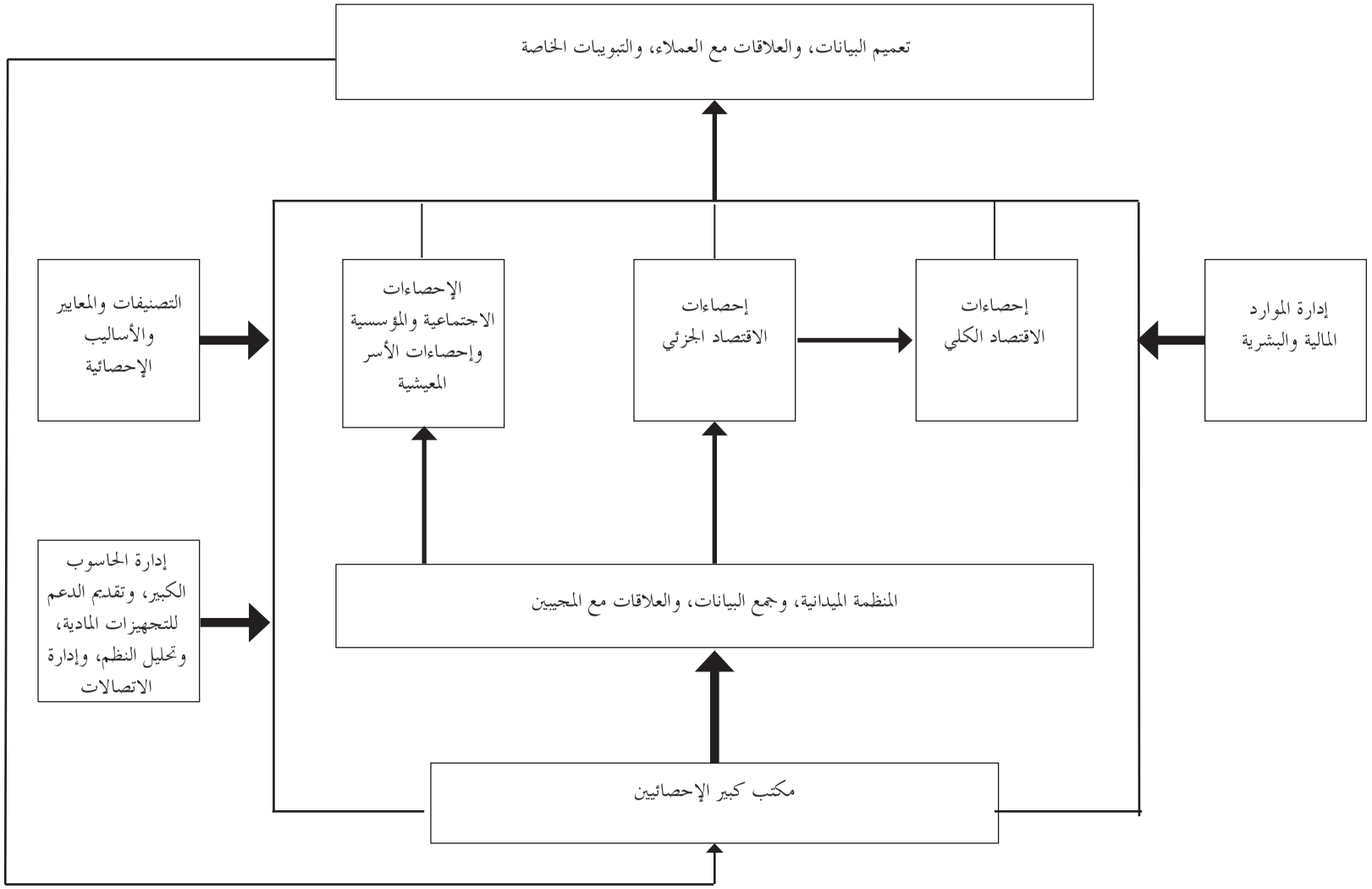
وقد جرت التفرقة بين مختلف التدفقات المعلوماتية التي تربط مجموعة أنشطة بمجموعة أخرى. وفي بعض الحالات، يمثل التدفق تدفقاً للتوجيهات والسياسات والبيانات الفوقية والمشورة. والتدفقات التي من هذا النوع تُبيَّن عادة باستعمال أسهم غليظة. أما الأسهم المتوسطة، فإنها تصور عادة تدفقات البيانات، سواء كانت بيانات خاماً أو مجهَّزة. وتُبيَّن تدفقات التغذية المرتدة بأسهم سوداء نحيلة جداً. ويفتَرَض أن يبيِّن النص المرفق أسفل كل شكل نوعية التدفقات ومصدرها ومقصدها. ورغم أن هناك تدفقات أخرى، فإنها لم تُعرض في تلك الأشكال تبسيطاً للمادة.

وتوضِّح الأشكال ثلاثة مواضيع يطرحها هذا الدليل. أولها أن كافة المنظمات التي يحتمل نجاحها تمثل نُظماً منسَّقة مترابطة لتجهيز البيانات. وثانيها أن كافة المنظمات التي يمكن أن تنجح لديها حلقات للتغذية المرتدة. وثالثها ضرورة اضطلاع كافة المنظمات الإحصائية بوظيفة التحليل والبحث. ولا يرد هنا أي ذكر للأحجام النسبية أو أي تحديد لهوية من يشرف على ماذا. والذين يحدِّدون طريقة تنفيذ النماذج المبيَّنة في الأشكال لكي تتلاءم النماذج مع ظروفهم هم المديرون فرادى.

الشكل ألف – ١ مجمل الوظائف لوكالة إحصائية

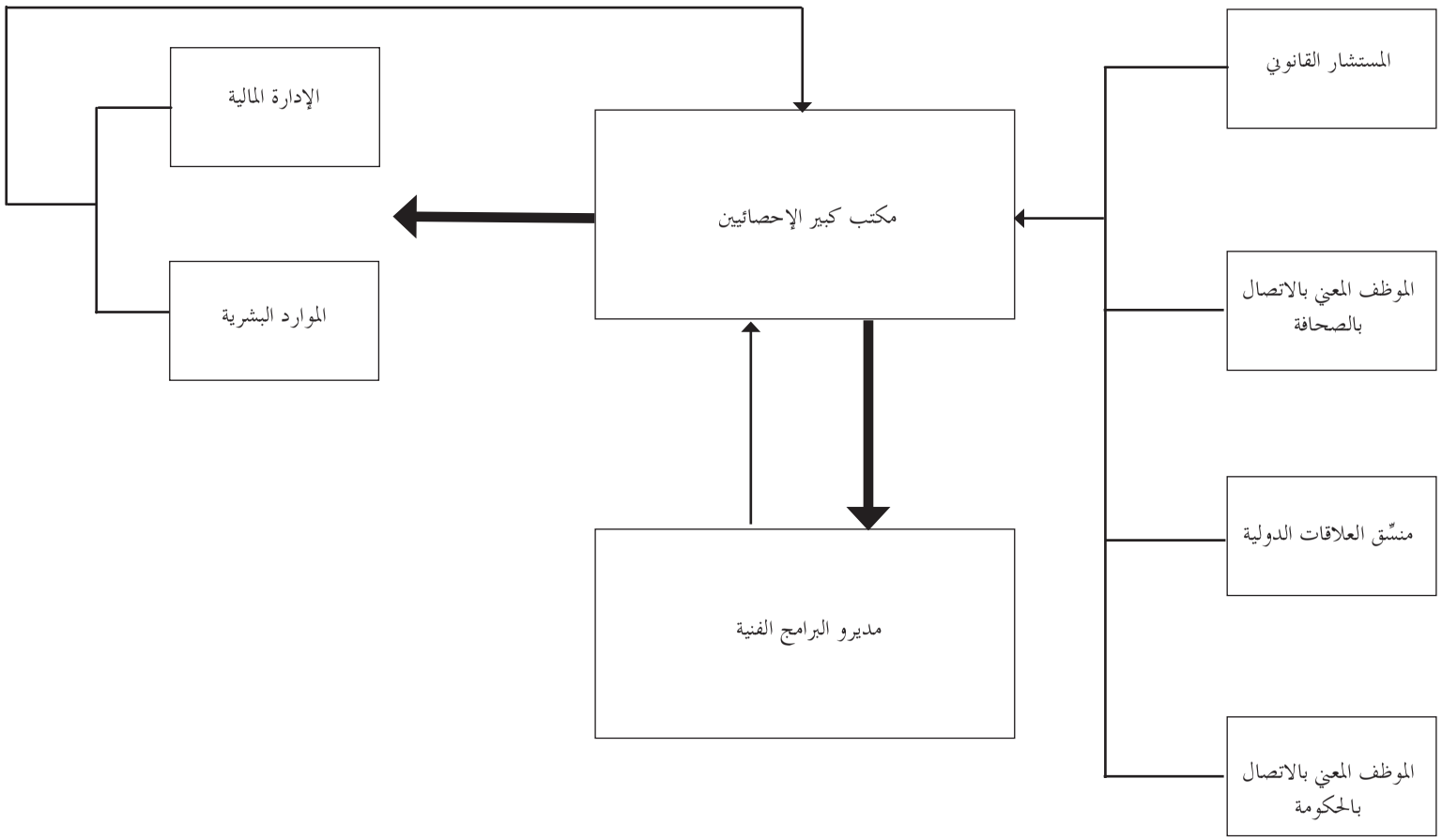


الشكل ألف – ٢ الهيكل التخطيطي لمكتب إحصائي: الوظائف الداخلية



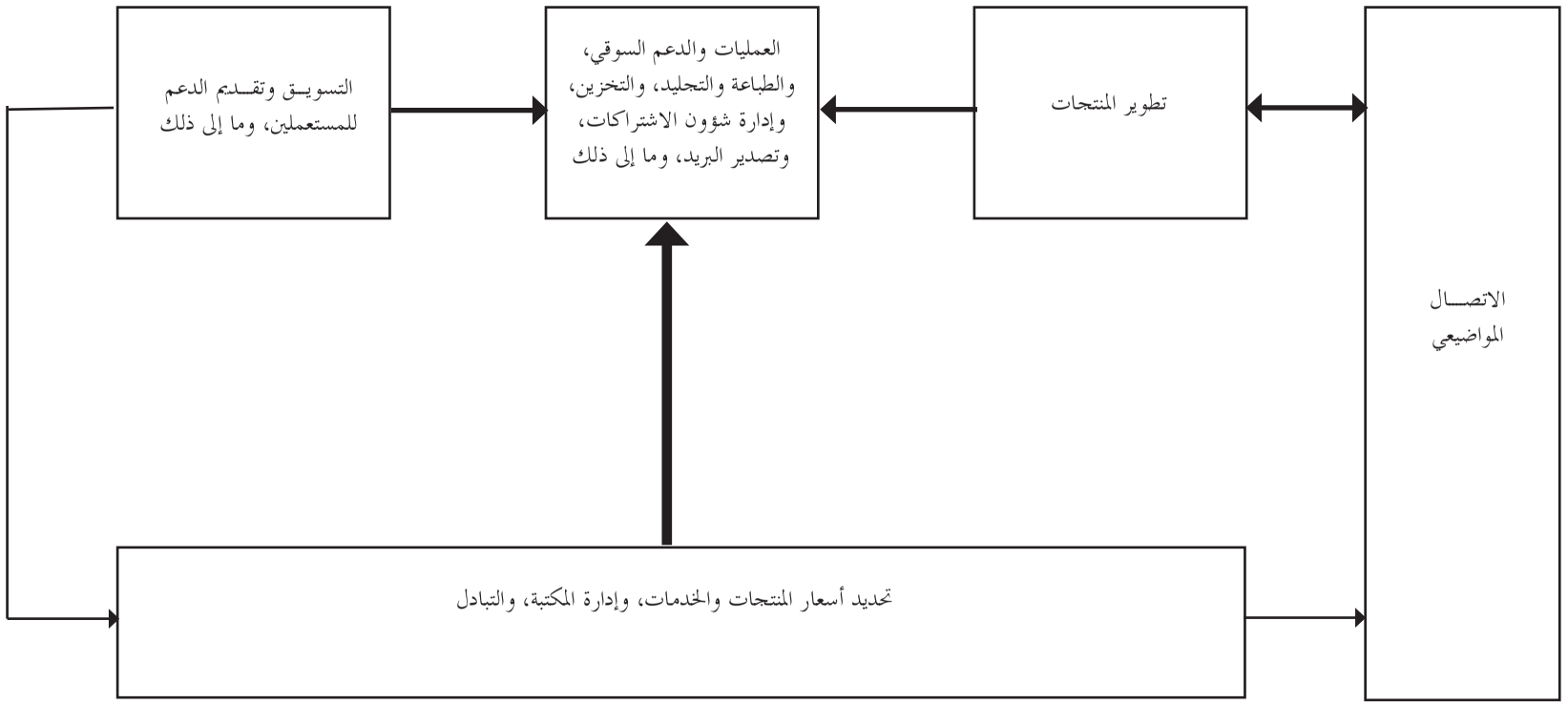
في هذا الرسم البياني المُنمط، يقدم مكتب كبير الإحصائيين والمكتب المعني بإدارة الموارد المالية والبشرية توجيهات السياسة العامة وأُطر العمل القانونية للمجالات المواضيعية. وهذا يشير إليه سهمان غليظان. وداخل المجالات المواضيعية، تقدم المنظمة الميدانية البيانات الخام للإدارات المواضيعية الرئيسية، التي تحيل بدورها المعلومات المتجمعة إلى المجال المعني بتقديرات الاقتصاد الكلي. وكافة المجالات تقدم المعلومات المتجمعة إلى التعميم، الممثل بأسهم متوسطة. ويمثل التعميم والمجالات المواضيعية الموردين الرئيسيين اللذين يقدمان التغذية المرتدة إلى مكتب كبير الإحصائيين.

الشكل ألف – ٣ وظائف مكتب كبير الإحصائيين



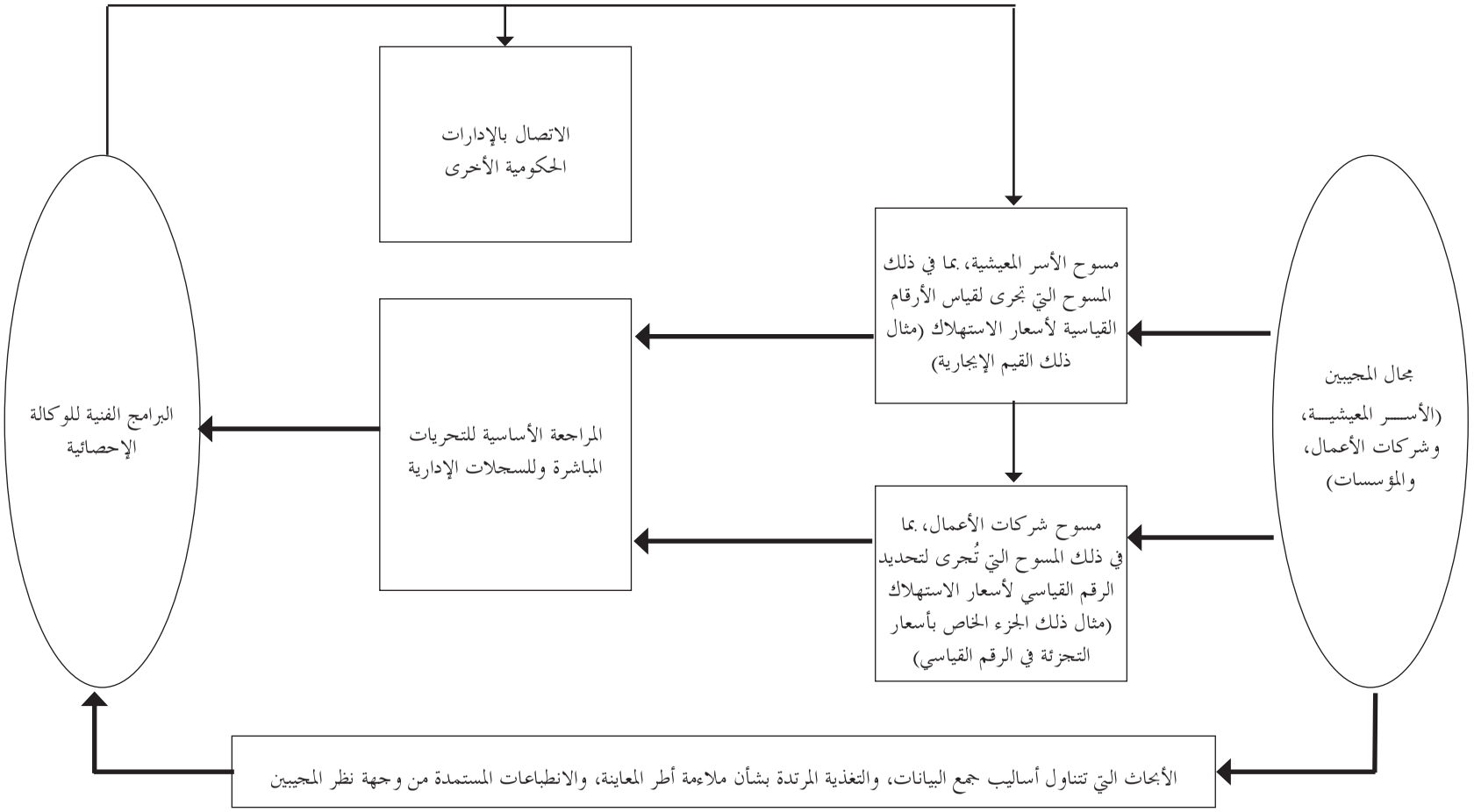
يتلقى مكتب كبير الإحصائيين المشورة والتغذية المرتدة (السهم النحيل) من كافة المنظمات في المكتب، وهو على اتصال وثيق وصلة مباشرة بالمستشار القانوني، والموظف المعني بالاتصال بالصحافة، ومنسق العلاقات الدولية، والموظف المعني بالاتصال بالحكومة. ويصدر المكتب السياسات العامة والتوجيهات لكافة الأطراف، بينما يدير كبير الإحصائيين المكتب بواسطة مستشاريه المعنيين بإدارة الموارد المالية والموارد البشرية.

الشكل ألف – ٤ وظائف إدارة مكلفة بالتعميم والاتصال بالمستعملين



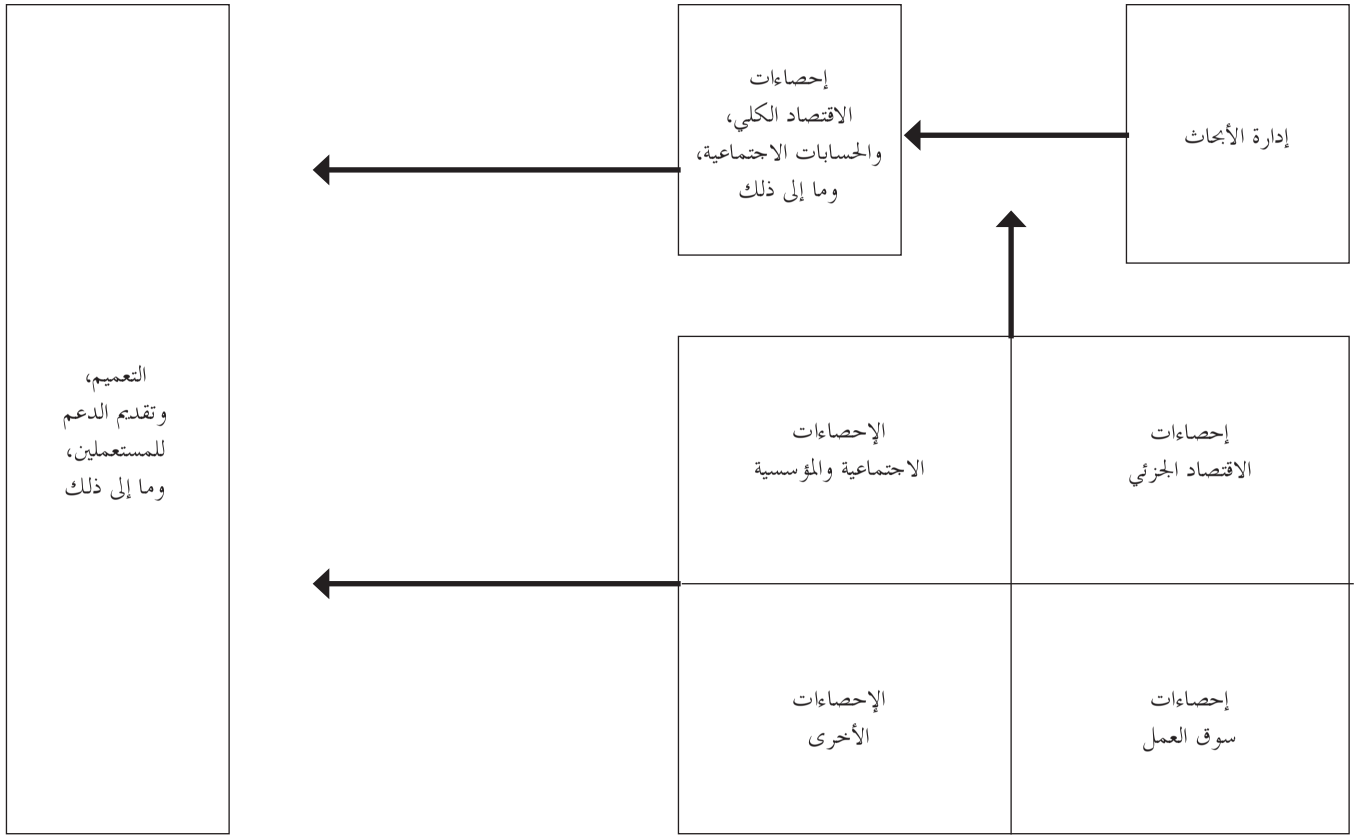
هناك صلة تفاعل بين تنمية المنتجات والمواضيع، وهذه الصلة يبينها جزئياً سهم ذو رأسين. ويتلقى تحديد الأسعار تغذية مرتدة (سهم أسود نحيل) من توزيع المنشورات. أما بالنسبة للباقي، فإن الأمر تحكمه التوجيهات: إذ أن العملاء يبلغون العمليات والسوقيات بما ينبغي عمله وبالطريقة التي ينبغي اتباعها لتحقيق ذلك.

الشكل ألف – ٥ وظائف منظمة ميدانية، بما فيها القدرة على جمع السجلات الإدارية



يزود المجيبون المنظمة الميدانية بالبيانات الخام، التي تُراجع قبل تسليمها إلى المجالات البرنامجية. وتجرى أبحاث على الأساليب والمزاج السائد في صفوف المجيبين، ثم تحال إلى المجالات البرنامجية لإجراء تغييرات في أطر وتفاصيل المسوح.

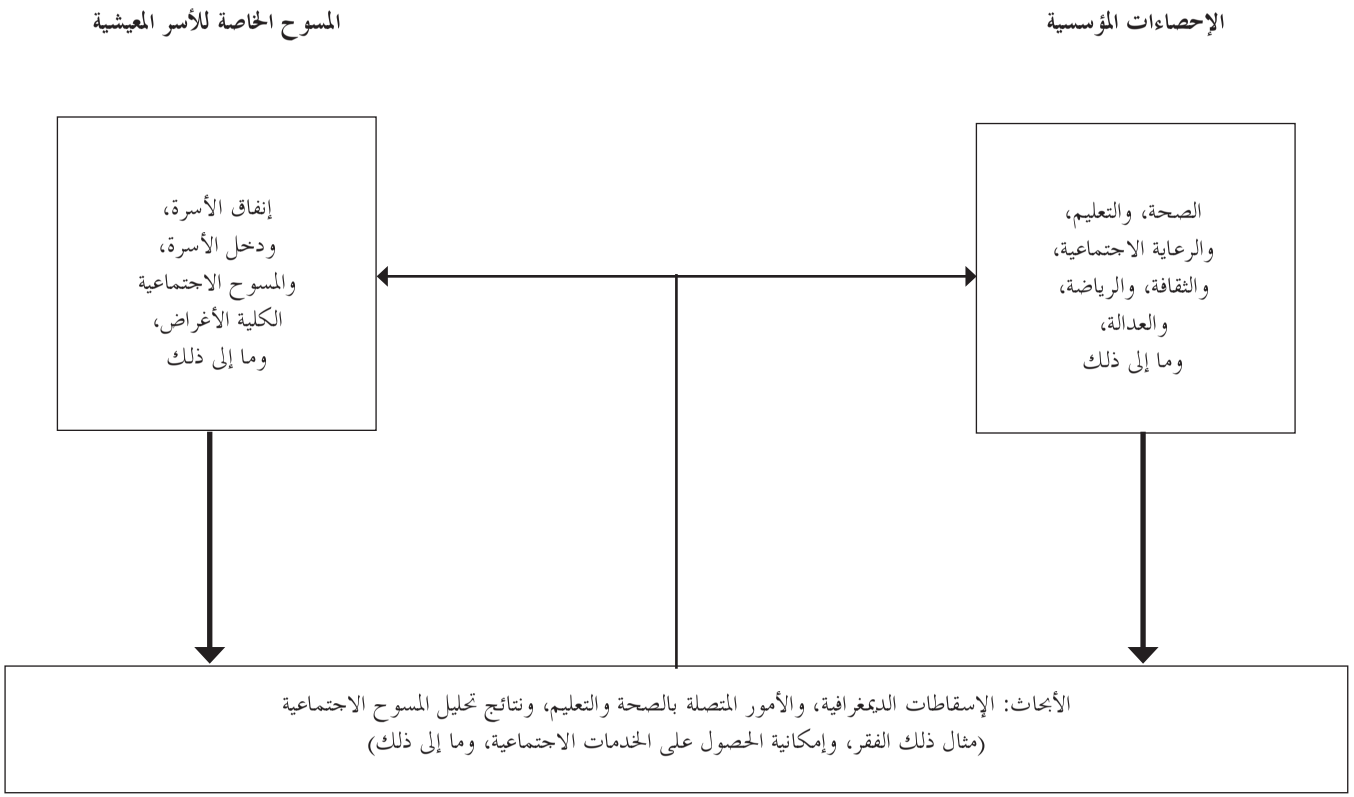
الشكل ألف – ٦ وظائف ومواضيع المجال البرنامجي لمكتب إحصائي



بموازاة الإدارة المكلَّفة بحسابات الاقتصاد الكلي (والحسابات الاجتماعية) يوجد فرع بحثي يساعد على تقييم الإحصاءات الأساسية. وذلك الفرع مقسَّم إلى أربعة أفرقة رئيسية، وهذا التقسيم قائم أساساً على مصدر البيانات الخام. والتغذية المرتدة مستمدة من الاتصالات مع المستعملين، ومستمدة، بقدر ما يتعلق الأمر بالإدارات المسؤولة عن الإحصاءات الأساسية، من حسابات الاقتصاد الكلي.

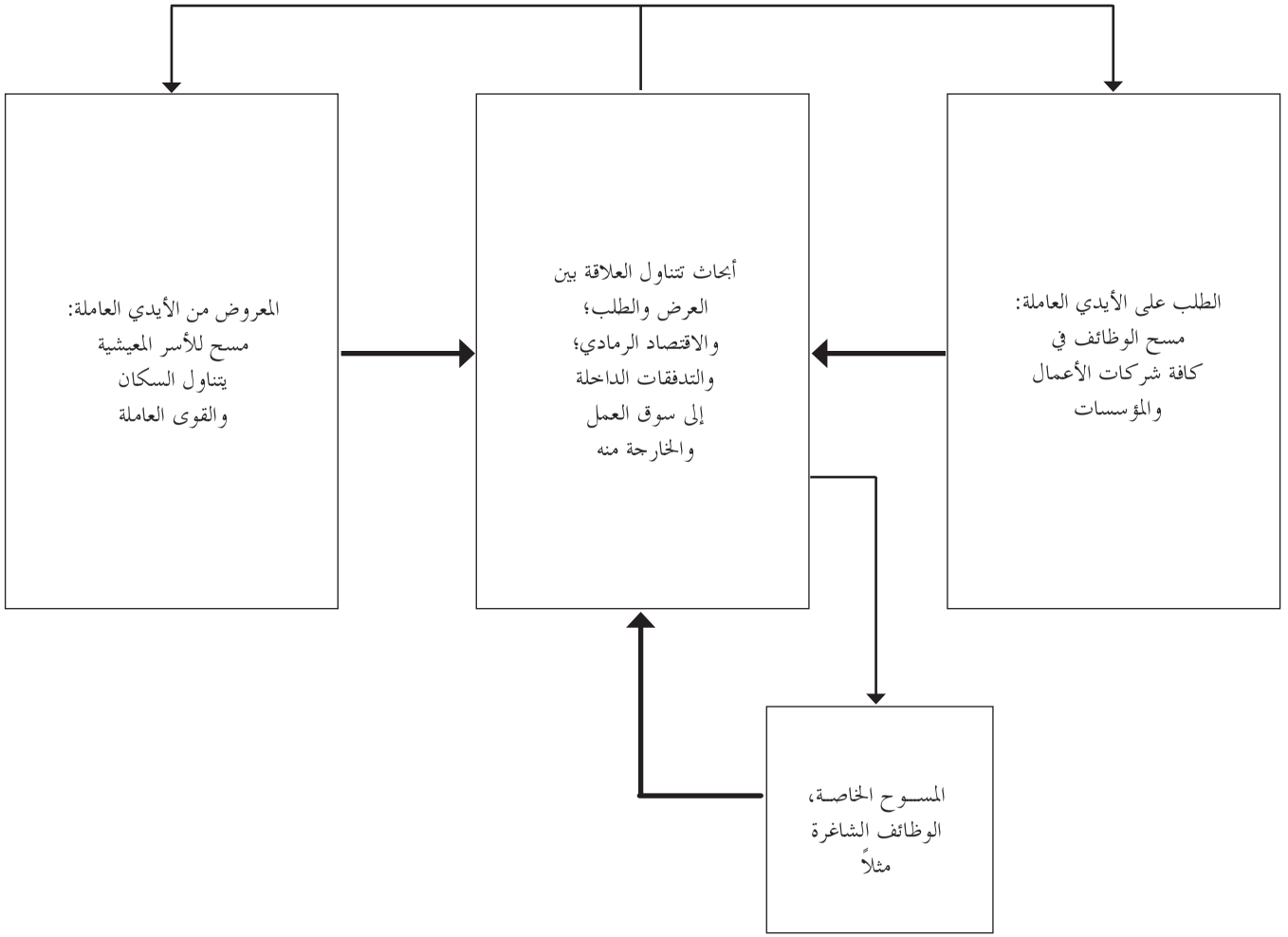
الشكل ألف – ٧ تقسيم ممكن حسب موضوع المجال البرنامجي المعني بالإحصاءات الاقتصادية

الشكل ألف – ٨ قائمة بالمواضيع في إدارة معنية بإحصاءات الأسر المعيشية والإحصاءات المؤسسية



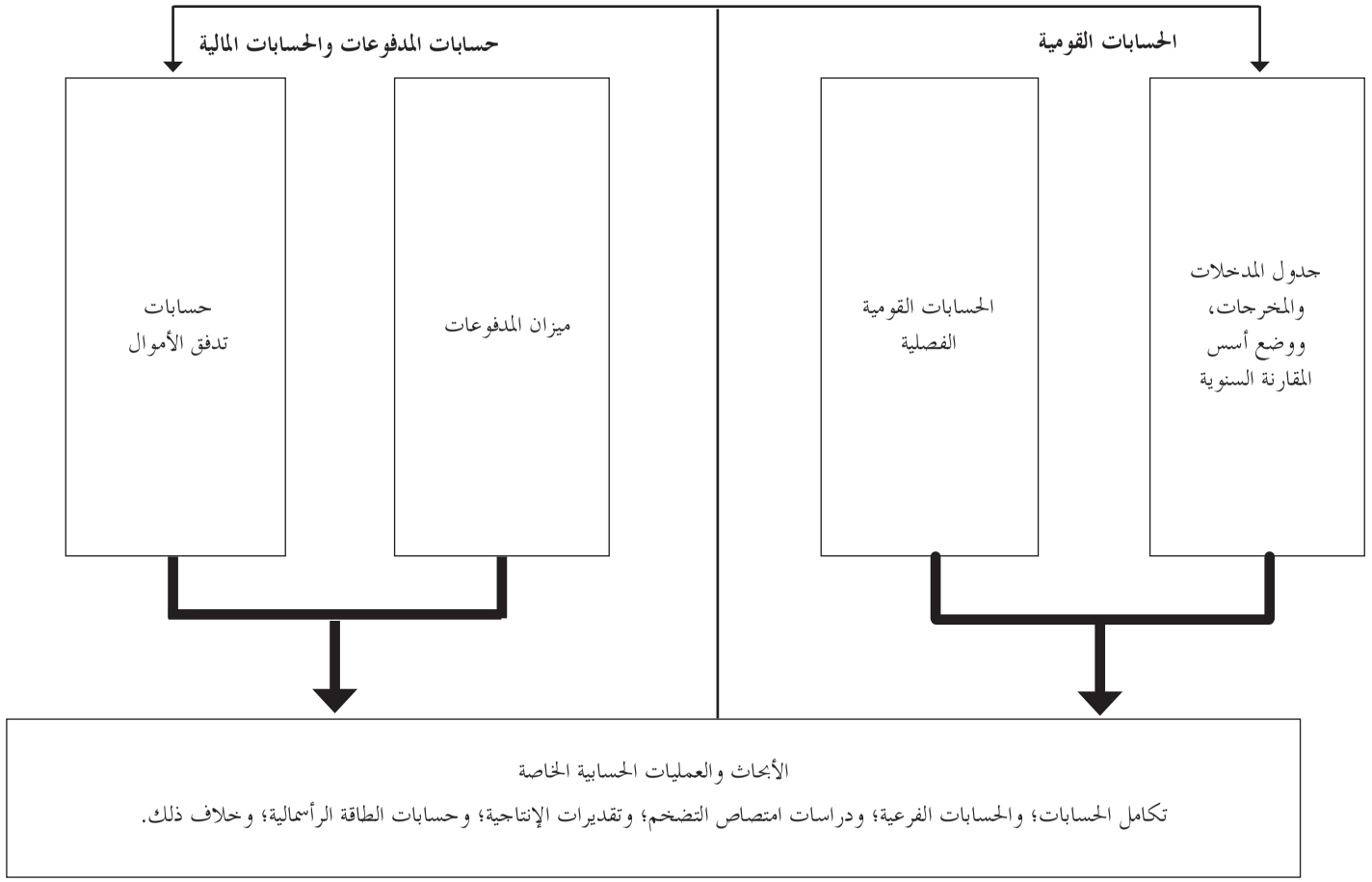
نظراً لانعدام إطار تكاملي يُضارع الحسابات القومية، فإن هذا المجال تلزمه قدرة بحثية تطلع على الإحصاءات الأساسية التي تجمعها الإدارتان وتقدم إليها التغذية المرتدة المستمدة من تحليلاتها.

الشكل ألف – ٩ هيكل تحليلي ممكن للإدارة المعنية بسوق العمل



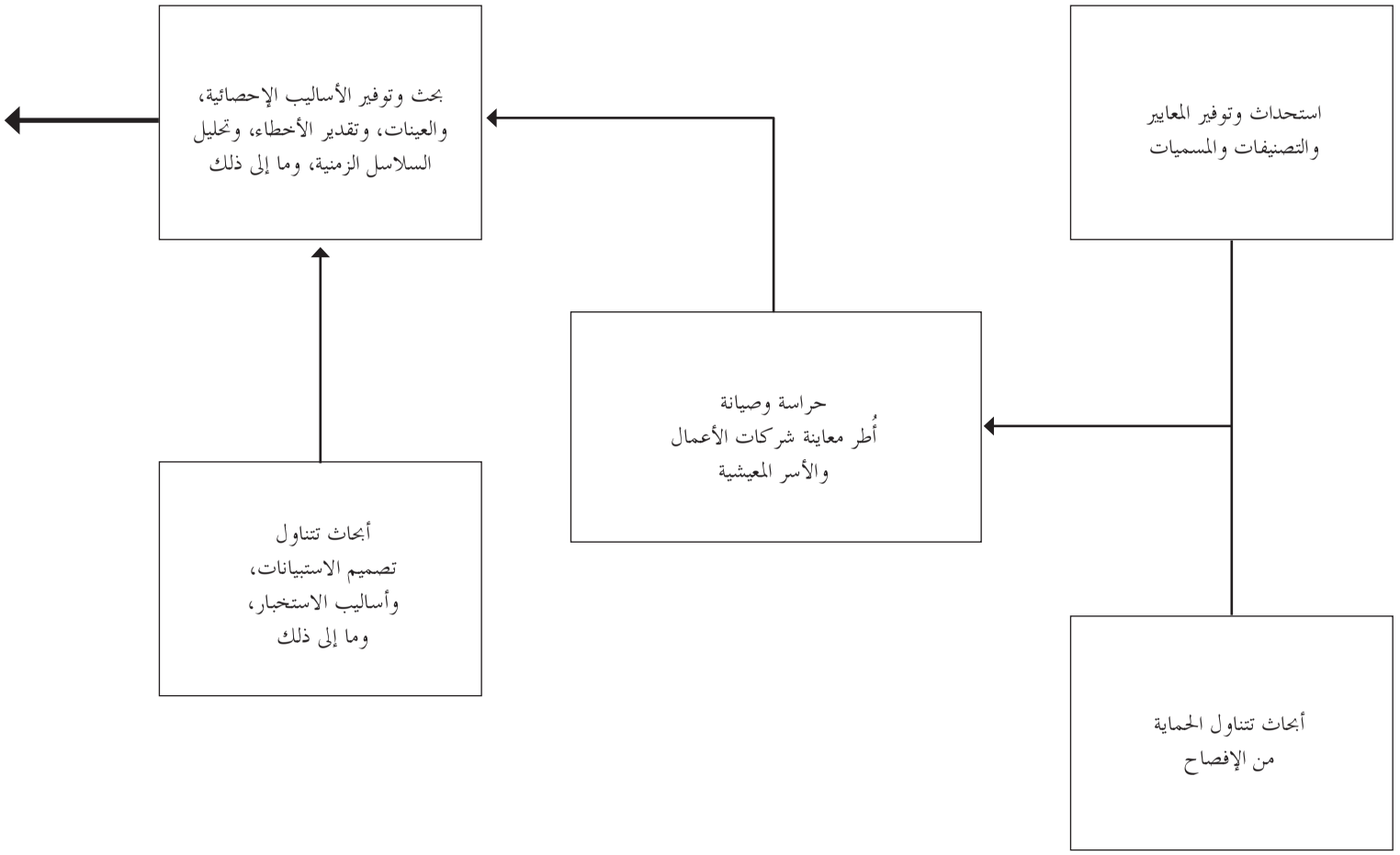
تنتمي القياسات المستقلة التي تتناول العرض والطلب والوظائف الشاغرة إلى مجال البحث الذي يتناول حالة سوق العمل.

الشكل ألف – ١٠ هيكل ممكن لإدارة مكلفة بإحصاءات الاقتصاد الكلي



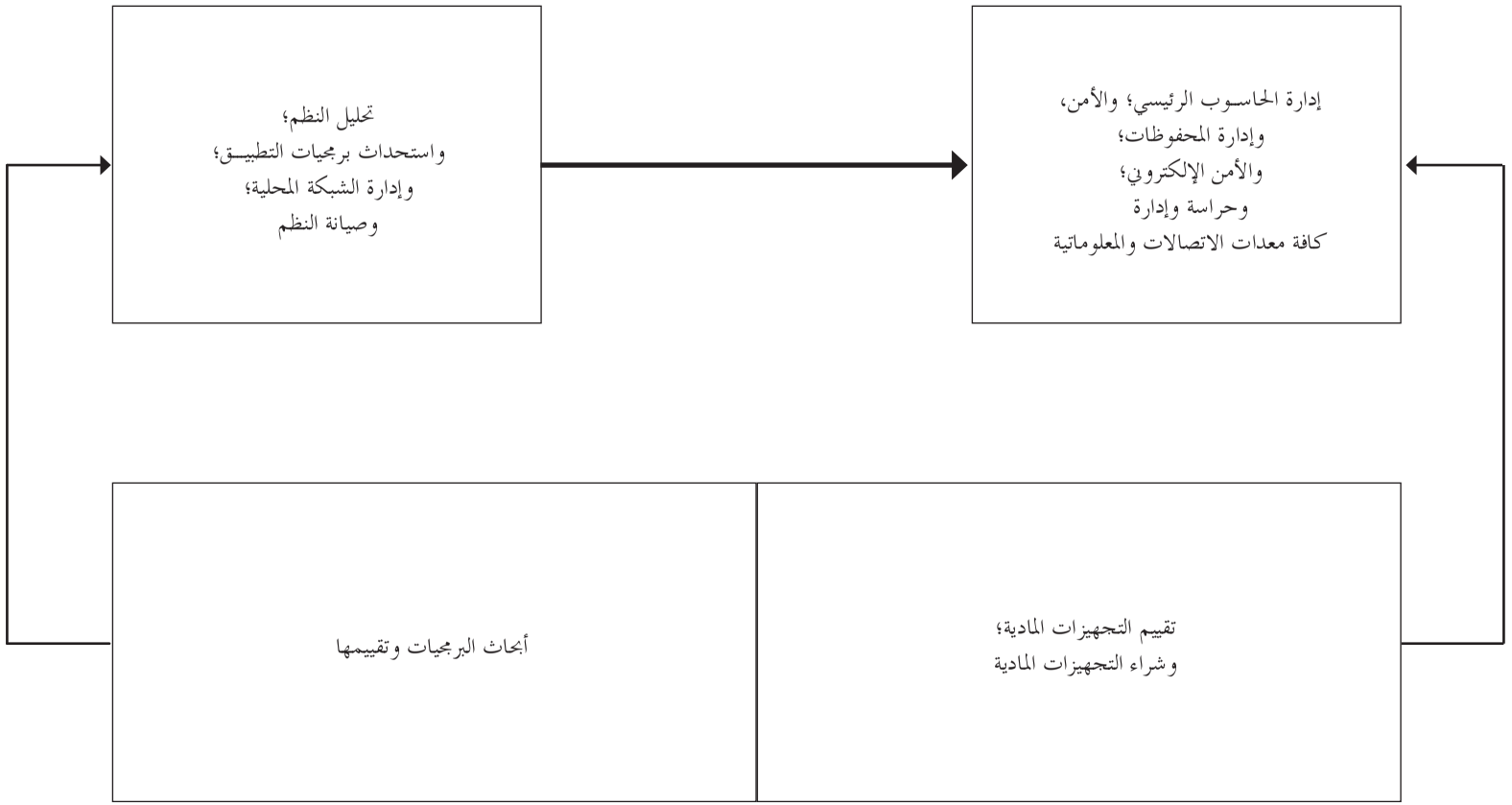
تكلف إدارة الأبحاث أساساً بشؤون التكامل؛ وهي أفضل مَن يزود المجالات المشترِكة الأربعة بنتائج جهودها لتحقيق التكامل بين البيانات المالية والبيانات الفعلية.

الشكل ألف – ١١ هيكل ممكن لإدارة مسؤولة عن الهيكل الأساسي الإحصائي



المعلومات اللازمة لإجراء مسوح ناجحة بالعيِّنة تتوافر بفضل كافة الأنشطة المبيَّنة في هذا الرسم البياني.

الشكل ألف – ١٢ وظائف يمكن أن تضطلع بها إدارة معنية بالهيكل الأساسي التقني لوكالة إحصائية



يغذي استحداث البرمجيات إدارة التجهيزات المادية وتقييم التجهيزات المادية؛ وتتابع البرمجيات الابتكار التكنولوجي وتتحكم في المشتريات.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Litho in United Nations, New York
01-72515—July 2004—445

United Nations publication
Sales No. A.03.XVII.7
ST/ESA/STAT/SER.F/88