

ثانياً - النظام الإحصائي

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 المميز لهذا النظام هو إنشاء إدارة داخل الحكومة لتنظيم وتشغيل مخطط للإحصاء الاجتماعي والاقتصادي^{١١} المنسق المتصل بالبلد كله. وهذه الإدارة تجمع المعلومات الإحصائية وتبويبها 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 والدراسة 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 وعملاتها وكالة حكومية وحيدة مستقلة بذاتها، يرأسها كبير الإحصائيين في البلد. والمركزية يمكن أن تشمل إيفاد موظفين إلى إدارات أخرى أو تفويض مهام معينة إلى وحدات منفصلة جغرافياً تظل على الرغم من ذلك تابعة للسلطة المركزية“^{١٣}.

٣٦ - بالإضافة إلى الميزات المبينة أعلاه، يقول دليل ١٩٨٠ إنه من المناسب والأكفأ أيضاً للمستعملين أن تؤمن 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

٢٩ - عند النظر في تنظيم النظام الإحصائي، تُطرح أسئلة من قبيل: ما هو النظام الإحصائي؟ ومن هو رئيسه؟ وما هو الأساس القانوني للنظام؟ ومن الذي يضمن سلامة تصرف رئيس النظام؟ ومن الذي يدفع تكاليف تشغيل النظام؟ والفصل الثاني هذا يتناول الترتيبات المؤسسية المطروحة كخيارات، ولكنه يتناولها على سبيل التذليل على الإمكانات لا على سبيل التوصية. ومن الواضح أن الترتيبات المؤسسية تنقسم إلى فئتي الترتيبات التي نبحث في التطبيق والترتيبات التي لم يتحقق لها النجاح، إلا 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، والخصافة، 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 طريفي هذه السلسلة بلدان يعهد فيها إلى مؤسسة وحيدة بمسؤولية إنتاج معظم الإحصاءات الرسمية. والأمثلة على ذلك تشمل أستراليا، وكندا، والمكسيك. إلا 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 تتركس جهودها في الغالب لمواضيع معينة. وبصفة عامة، فإن الإشارة إلى نظام ”مركزي“ أو ”لا مركزي“ هي إشارة إلى نظام قريب إلى هذا الطرف أو ذاك الطرف من طريفي السلسلة المتواصلة.

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

المؤسسية السائدة حتى الآن، وذلك مع المراعاة التامة للظروف التي تنفرد بها الحكومة. إلا أنه يبدو أن الأحوال الراهنة تؤيد التحذير التالي الوارد في دليل ١٩٨٠:

”... إن التعديلات في نطاق الأنشطة المضطلع بها داخل الجهاز الإحصائي الوطني ومداهما تقتضي قراراً سياسياً معيّناً رفيع المستوى تتخذه الحكومة المركزية، بل قد تتطلب 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 - جرت العادة على ذكر ميزتين فيما يتعلق بالنظم اللامركزية. أولاهما هو كون الوكالة الإحصائية قربية، فعلياً وفكرياً، من المكتب المعني بالسياسة العامة المواضيعية. وفي هذه الحالة، يُرجح أن تستجيب الوكالة الإحصائية لاحتياجات السياسة العامة وأن تدرك الاحتياجات الوشيكة. وتتعلق الميزة الثانية بكبير الإحصائيين. وحسبما يشير هذا الدليل، فإن لكبير الإحصائيين أهمية عظيمة 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 - لقد فرّقت الطبعة الأولى من الدليل^{١٥} بين ثلاثة أنواع للنظم اللامركزية تتمثل فيما يلي:

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

٤٢ - من المتعين تحاشي النوع الأول كلما أمكن. وهو في الغالب ثمرة حادثة تاريخية وزيادة سريعة هوجاء في طلب حفنة من الوزارات وغيرها من الوكالات الحكومية للمعلومات الكمية.

٤٣ - رغم أن القانون لا يلزم بالأخذ بالنوع الثاني من تلك النظم، من الممكن تماماً أن يصبح مثل هذا النظام قادراً على توفير التنسيق الفعّال في نظام لا مركزي. وعلى النقيض من ذلك، يعمل النظام الثالث في إطار قانوني مستقر إلا أنه قد لا يحقق الفعالية عندما يفقد التنسيق الفعلي بسبب لا مبالاة القيادة أو حالات الغيرة والمنافسة فيما بين المؤسسات.

شواغل المستعملين. ويضيف الدليل أن حماية سرّية ”الوارد“ فضلاً عن سرّية ”الصادر“ تكون عندما تحققها الوكالة الوحيدة أيسر وأكثر قابلية للتصديق مما لو حققتها عدة وكالات. وأخيراً، يقول الدليل في الختام إنه من الأيسر على مثل هذا المكتب أن يقيم التوازن بين الأولويات المحددة للميادين الإحصائية المختلفة، أي أن ينسق الخدمة بأسرها. ويشدد التعليق التالي لذلك على الحاجة إلى نظام متكامل للإحصاء الاجتماعي والاقتصادي؛ وبافتراض وجود التمويل الكافي والقيادة القادرة لكلا النظامين يكون من الأيسر تحقيق هذا متى كانت مشكلات التنسيق داخلية وليست خارجية.

٣٧ - من الواضح أن الظروف القائمة اليوم ليست هي الظروف التي كانت قائمة عند وضع دليل ١٩٨٠. وتتصل بعض التغييرات المستجدة منذ ذلك الحين بما يلي:

- توافر التجهيزات المادية ومعدات الطباعة بتكلفة منخفضة نسبياً، وشيوع الدراية الفنية اللازمة لتشغيلها؛
- تيسر التوصل إلى التقنيات الرياضية/الإحصائية وتوافرها في برامج حاسوبية معبأة مسبقاً لتطبيقها بيسر على المشكلات المتعلقة بالتقدير وتحليل البيانات النظامي؛
- الأخذ بالأساليب الكميّة المتقدمة في مجال تدريس العلوم الاجتماعية؛
- عولمة المناهج الدراسية؛
- مجيء الاتصالات السلكية واللاسلكية العالمية، بما في ذلك إمكان الوصول على الصعيد العالمي إلى الإنترنت واستعمالها؛
- حدوث زيادة ملحوظة في درجة تطور استعمال الإحصاءات ودرجة تطور مستعملاتها، الأمر الذي يعني أن طلبهم على الإحصاءات المتكاملة قد ازداد هو الآخر؛
- زيادة الضغط على موارد القطاع العام، رغم الرخص النسبي التدريجي للمرافق الحاسوبية ومرافق تخزين البيانات؛
- القيام، على نحو مطرد، بنقل مسؤولية بعض الوظائف^{١٤} التي كانت مقترنة على سبيل الحصر بالوكالات الإحصائية، المركزية منها وغير المركزية، إلى مؤسسات القطاع الخاص؛
- زيادة الضغط لإنتاج بيانات قابلة للمقارنة دولياً، وهذا ليس قاصراً على إنتاجها في إطار الترتيبات المشتركة بين الأقطار، السعي من قبيل الاتحاد الأوروبي، بل أيضاً بسبب ازدياد عدد كيانات التجارة الحرة وكيانات الوحدة الجمركية.

٣٨ - رغم هذه التغييرات الحادثة في البيئة، لا تزال معظم ميزات المركزية المبينة في دليل ١٩٨٠ قائمة.

٣٩ - لكل حكومة أن تُقرّر ما إذا كانت هذه التغييرات، مجتمعة في السياق الوطني، توحى بالحاجة إلى تغيير جذري في الترتيبات

٤٤ - تتصل الملاحظات السابقة المتعلقة باللامركزية بالمؤسسات الواقعة خارج الوكالة الإحصائية المركزية التي تُعني بمجالات مواضيعية معينة. وتختلف اللامركزية الإقليمية عن ذلك كل الاختلاف، وهي قد تتخذ أشكالاً متنوعة. وهذا الشكل من اللامركزية قد ينطوي أيضاً على مشكلات معينة تتعلق بالتنسيق. ومدى كفاءة هذه اللامركزية وفعاليتها يتوقفان إلى حد بعيد، عندما نأخذ كل شيء في الاعتبار، على الظروف الوطنية. وهذا يتوقف غالباً على حجم البلد أو حجم الهيكل الحكومي، مثلما هو الحال في النظم 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 النظم تُدعى أحياناً النظم "الرأسية". وفي هذا الشكل، ينحصر دور المكاتب الإقليمية عادة في جمع البيانات حسبما يأمر المكتب المركزي. وغالباً ما يكون أحد العوامل الداعية إلى إنشاء مثل هذا النظام هو حجم البلد، بالاقتراح بتطوير شبكات الاتصال. وينبغي للتنسيق في مثل هذه النظم أن يُمضي بسلسلة بشرط أن تتوفر 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 معينة. 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 جزءاً 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 مركّب 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، إلا أن تحقيقه ربما يكون أصعب نسبياً من تحقيقه في النظم الرأسية وربما يتطلب جهوداً أكبر من الجهود المطلوبة في تلك النظم. وعلى سبيل المثال، فإن لكل منطقة مستقلة ذاتياً في إسبانيا مكتبها الإحصائي الذي تديره الإدارة الإقليمية. إلا أن المناطق المستقلة ذاتياً تُقسّم 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 مُعترفاً بها على أنها وكالة يسهل تمييزها داخل الحكومة المركزية ويرفع مديرها التقارير إلى وزير أو شخص يعادله في المركز. وبصفة عامة، تشغل الوكالة مبنائها الخاص بها، وينسب الجمهور أنشطتها إليها هي ذاتها ولا يربطها بالوزارة المهيمنة أو بهيئة مهيمنة مكافئة للوزارة. ولذلك، فإنه في البلدان التي تُعد 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 التعرف 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 سواء سُميت "مؤسسة" أو لا. إلا 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 المعين 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. إلا 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 المجبيين، تلزم اتفاقات بشأن جمع البيانات على نحو كفء وفعل، 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 الفعالة في كل من النظام المركزي والنظام اللامركزي. وهذه الأدوات تشمل الحوافز والروادع اللازمة للتنسيق الفعال؛ 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 بُنيت بعض الأدوات التي لا تصلح إلا للنظم اللامركزية. وأخيراً، هناك نظرة إجمالية على دور المصرف المركزي.

١ - الحوافز

٥٢ - إذا كان لدى شتى وكالات النظام رأي محدد مفاده أنها ستكون أفضل حالاً عندما لا تكون جزءاً من نظام منسق 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 ألا 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 بدقة وفي الوقت المناسب إلا 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 المعين^{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 أيّاً مما يلي:

• تقاسم المعلومات الذي يحسّن قدرة الوكالة على الاستجابة الإحصائية، بافتراض أنها تتميز بنفس الخصائص التي تتميز بها الإحصاءات المنتجة مركزياً (التصنيفات، والمعايير، والشمول، وما إلى ذلك)؛

• توفير إمكانية الاستفادة بالدراية الفنية الإحصائية التي تكمل الدراية الفنية المتاحة في الخلية الإحصائية بالوزارة؛

• الإسهام في تحديد الأولويات في المبادرات الإحصائية ذات الأغراض العامة، التي من قبيل تعداد السكان، أو في نظم التصنيف ذات الصلة؛

• الإسهام في الأنشطة الإحصائية المشتركة 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 ومستعملها وميزانيتها. وأغلب الظن أن قرارها لا يتأثر بأمر مجربة من قبيل فائدة وجود نظام متكامل للإحصاء الاجتماعي والاقتصادي. بل إن قرارها ربما لا يتأثر بالحجة القائلة بأن مصداقيتها لدى المستعملين ستتعزيز، وكذلك بالنسبة إلى تقبل المجبيين، متى أدركوا الجهود المبذولة لتحاشي الازدواج ولتبسيط الطلبات. وفي أغلب الحالات لا تكون المكاسب التي من هذا القبيل واضحة على الفور. إلا أن العامل الذي يمكن أن يكون حاسماً هو وجود دليل واضح على شعور مستعملي بيانات الوزارة بأنهم يكونون أفضل حالاً إذا زودوا بطائفة من البيانات أكبر مما يزودون 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 اعتمدها 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.

الآخرون ذلك دليلاً على أن الجهد التنسيقى لن تترتب عليه أية نتائج تلزمهم.

٣ - المجلس الإحصائى الوطنى

٦١ - يمكن أن يتعزز التنسيق بدرجة كبيرة عند وجود مجلس إحصائى وطنى. وينبغى للبلدان التى 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 الوطنى لمنصب رئيس المجلس بصورة مستمرة يتيح الفرصة لتدشين المجلس وإعطائه صلاحيات جوهرية. وينبغى للوكالة الإحصائية المركزية أو لكبرى الإحصائيين البحث عن دور في المجلس بحكم المنصب، وبذلك يتعزز تأثير المكتب في المناقشات التى تجرى بشأن التنسيق. وسوف يُبحث دور المجلس الإحصائى الوطنى بالتفصيل في الفرع دال من الفصل الثانى.

٤ - تنسيق الميزانيات والمعايير

٦٢ - إحدى أدوات الميزانية القوية التى تكفل التنسيق هي تقدير ميزانية للأنشطة الإحصائية الكلية ومنح المنسقين صلاحية تخصيص اعتمادات تلك الميزانية، مع إعطاء الجودة حقها ومراعاة عبء الاستجابة. وستجد الوكالة المنسقة المزودة بصلاحيات 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 التالى: "كم يتكلف إنتاج الإحصاءات الرسمية في بلدي؟" وهذا السؤال يمكن أن يكون نذير شؤم للإحصائيين. فإذا لم يكن الردّ جاهزاً، قد تختار الحكومة التى تُجرى اقتطاعات جسيمة أن تُخصص للوكالة الإحصائية المركزية حصة غير متناسبة، غافلة عن احتمال قيام تلك الوكالة بمجرد جزء صغير من النشاط الإحصائى الكلى.

٦٤ - في بعض البلدان يكون الجواب واضحاً نسبياً. إذ يجب إضافة تكلفة بضعة أنشطة متخصصة إلى الميزانية الأولية للوكالة الإحصائية المركزية، ومحصلة ذلك هي المبلغ الكلى الملتزم به لأجل الإحصاء. إلا 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 التى لا تُدرج فيها تلك الأنشطة صراحة في البيان المالى لتلك الأجهزة لا توجد طريقة يُعدّ بها لتقدير نفقات تلك الأنشطة. وفي غالب الأحيان يلزم "تخمين" واقعي، لا سيما في الحالات التى تكون فيها الإحصاءات مجرد ناتج فرعى ولا تمثل محور عمل الإدارة. ونظراً لأن الموظفين، لا سيما الموظفين الفنيون، سينخرطون في طائفة متنوعة من الأنشطة المتداخلة، فإنهم لن يكونوا بالقطع قادرين على تقدير الموارد المستثمرة

٥٦ - إن الأدوات التنسيقية التى نراها في معظم الأحيان هي المسميات ومزيج من الرقابة على الاستبيانات والميزانية. واستعمال هذين الضابطتين يمكن أن يكون رسمياً أو غير رسمي، وذلك حسب التقليد المتبع وحسب التقويم الهادف إلى معرفة الطريقة الأنجع لضمان الامتثال. بل قد يكون هناك أيضاً قانون متعلق بتفاصيل التنسيق. وتيسر الأمور إذا ما وُجد قرار سياسى، أو على الأقل قرار صادر على أرفع مستوى بالخدمة المدنية، يقضى بأن تكون معايير التصنيف الشرعية الوحيدة هي المعايير التى 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 الاستثمارات الإدارية التى تتطلب استخدام المعلومات في الأغراض الإحصائية، تتمثل إحدى الطرق المتبعة لضمان التنسيق في إيجاد علامة تبين أن الاستثمار قد فُحصت وأجيزت من قبل الهيئة المركزية ذات الصلة. ومن المهم عند ممارسة الرقابة النظر إلى الوكالة الإحصائية المركزية باعتبارها مُيسراً للمبادرات، وليست عائقاً يقف في طريقها. وهذا أمر ليس سهلاً. إذ أن اللجنة المشتركة بين الوكالات التى تصادق على أدوات جمع البيانات تراقب العبء الواقع على كاهل المجيبين ولا ترتبط بأي وكالة بعينها وإن كانت قد وُجدت على سبيل الإسهام من قِبل الوكالة الإحصائية المركزية، ووجودها هذا يسمح بأن يتصور الناس تلك الوكالة كصديقة تقوم بالتنسيق وليست كعدوة مسيطرة.

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

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

٦٠ - ينبغى للوكالة الإحصائية المركزية أن تتذكر أن شواغلها نادراً ما تمثل أعلى الأولويات لدى الإدارات والوكالات الأخرى. ولذلك، ينبغى أن تتحمل عبء مواصلة التنسيق. وطالما أنها تثابر وتحمل مسؤولياتها كمنسق للنظام بجدية وعناية وبروح التعاون، فإن بوسعها أن توفر التماسك للنظام. إلا أنه إذا بدت من الوكالة الإحصائية أدنى درجات النفاذ الصبر أو اللامبالاة قد يعتبر المشتركون

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

٥ - تسبب الموظفين

٦٥ - إن أدوات التنسيق المذكورة حتى الآن تستبعد التنسيق عن طريق تسبب 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 إحصائية. ويمكن أن تكون بالنظام خصائص إضافية. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تلحق بالوكالة الإحصائية المدرسة التي تُدرّب الإحصائيين أو المعهد الذي يُدرّبهم. وإذا كانت المدرسة أو المعهد موضع احترام شديد فإنهما ربما يجدان أنفسهما في وضع يلبين 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 يُمارس فيه المتمتعون 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 المرجح إيجادها عفويًا بشكل أو بآخر، دون حاجة إلى أي من الشكليات المبهرجة.

٦٧ - قد أجرى عدد من الوكالات عمليات تبادل دورية للموظفين كوسيلة لتعريض هؤلاء إلى طائفة أفكار وممارسات أكبر. ومتى كانت الوكالة الإحصائية هي الطرف المخاطب لوكالات البلدان الأخرى، تُعطي هذه المبادلات مكانة تلك الوكالة ووضعها وتعزز القدرة على التنسيق. وحتى لو تحقق ذلك على نطاق صغير ولم يشمل سوى عدد قليل نسبياً من البلدان، فإن الفكرة تستحق الثناء، لأنها تقوّي 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. إلا أن التجربة بيّنت 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 استُخدمت 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 المنسقة سلطة استعمال الأدوات السالفة الذكر. وفي النظم الإحصائية الراسخة يمكن أن يكون هذا الاستعمال غير الرسمي فعالاً جداً حقاً. وإذا كان وراء الاتفاق تقليد عريق، فإن الضغط من أجل مواصلة استعمال تلك الأدوات سيكون قوياً جداً. أما في النظم 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، بمنظمتها الإحصائية المركزية، الأمر الذي قلل من إسهام تلك المنظمات في عمليتي التخطيط ووضع السياسات العامة. وإلى حد بعيد، فإن هذه الخسائر وحالات العجز الشديد بصفة عامة في أعداد الموظفين الإحصائيين المديرين في تلك البلدان كانت انعكاساً لضعف وضع الأجهزة الإحصائية فيما يختص بجداول المرتبات وما يتصل بذلك من شروط العمل“.

٧١ - هذه الحالة لم تتغير. 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. إلا 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

تُعَدُّ 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؛
- الإحصاءات المتكاملة (تعريفياً، ونظرياً، وباستعمال المسميات وأدوات التصنيف المتوافقة) أشدّ فعالية، بدرجة هائلة، من الإحصاءات المجموعة دون توفيق بينها؛
- إذا ساندت المكتب المكلف بالتنسيق أعداد كبيرة وصلاحيات 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 المنسّقين المكانة والإمكانية والقدرة لكي يعرض فرص التطور الوظيفي على الموظفين المتميزين بالذكاء والاعتدال وعلو الهمة؛
- يمكن أن يكون القرب الفعلي من محلي السياسة العامة في النظم اللامركزية ذا أهمية للإحصائيين فيما يختص بتقرير احتياجات السياسة العامة. إلا أنه تُوجد أمثلة على نُظم مركزية وجدت سُبلاً للاستجابة لمتطلبات المسؤولين عن السياسة العامة؛
- الاتجاه السائد هو زيادة قدرة النظم المركزية على إيجاد فرص تطوّر وظيفي مقنعة 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 محلّو السياسات العامة ومتخذو القرارات، لا سيما في الأنشطة الأكثر تخصصاً، بقدرتهم على إشراك الإحصائيين بصورة مباشرة في مساهمهم إلى الحصول على معلومات كمية أنسب وأكثر موثوقية.

وعلى الرغم من هذه الحجج، سلّم دليل ١٩٨٠ بأن المسألة العملية التي يتعين طرحها 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..."^١

^١ 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.

٧٥ - قد تؤدي أوجه عدم التوازن القائم بين المصرف المركزي والوكالة الإحصائية من حيث المرتبات وشروط العمل إلى الحد 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 [للكوكالة الإحصائية] كثيراً بمركز رئيس الجهاز الإحصائي بالنسبة إلى زملائه في التدرج

٧٣ - عندما يكون المصرف المركزي مسؤولاً عن إحصاءات الاقتصاد الكلي والمؤشرات الاقتصادية الرئيسية، فإنه يكلف 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 صنّاع السياسات الاقتصادية. فبينما قد لا يكون

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 وسياسي منتخب، لأن كبير الإحصائيين هذا يجب أن يخضع للمساءلة وأن يتلقى التوجيه السياسي. ولا يعني أي من هذين القيدتين 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. إلا أنه من الممكن أن تنصور حالة يحدث فيها تشكك في المصادقية الجماهيرية (فكيف لوزير مهم مثل وزير الشؤون الاقتصادية أن يقاوم الإغراء الذي يدعوه إلى الضغط على كبير الإحصائيين ليحصل على نتائج أكثر مقبولة 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 المصادقية 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 غيّرت وظائفها أو أحييت إلى التقاعد، أو اكتفي 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 علو 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 "المستعمل"، الذي يغطي كل المسافة الواقعة بين المسؤول الكبير الذي يقترح المعايير الكمية لتقييم يتناول أداء النظام

المهمي 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 مثبتة 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 تسَلَّح 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 النظم 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. إلا 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، يعين البرلمان كبير الإحصائيين ويكون البرلمان هو الجهة التي تفوض 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 يكلف بشؤون الوكالة الإحصائية (كما تتصل بنوع الصلاحية الممنوحة له). ومن السهولة بمكان إدراك العلاقة التبادلية في هذا الصدد. فكلما ازدادت

الصحي للبلد ويشمل حتى الموظف الفني الصغير الذي يكتب مجرد فقرة واحدة بشأن ما قد يفهم 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 ببسر إلى المسؤول الأكبر (الوزير، أو أحياناً من يليه في المرتبة مباشرة) في كل وزارة من الوزارات المستعملة 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 تُفتقد الحكمة الثمينة اللازمة للنجاح في اتخاذ القرارات، لا سيما عند تغيير الأولويات.

٨٦ - لا بد لكبير الإحصائيين أن يحافظ على صلة دقيقة تربطه لا بالمستعملين 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 أسندت إليهم مسؤولية أنشطة من قبيل الأنشطة الضريبية وإدارة الجمارك والضمان الاجتماعي يختلف اختلافاً جوهرياً عن التفاعل مع المستعملين المحتملين. فمع المستعملين، يفحص كبير الإحصائيين الشواغل والأولويات والاتجاهات، بهدف محدد هو توفير الخدمة. ومع مقدمي المعلومات، يعتمد كبير الإحصائيين كل الاعتماد على حسن نية نظرائه وإن كان لا يستطيع أن يقدم شيئاً مقابل ذلك؛ ومن هنا تأتي أهمية علو المكانة المقترنة بالدعم السياسي القوي.

٨٧ - وفي حالة قيام كبير الإحصائيين في الوقت نفسه بمهمة كبير منسقي 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 نظرائه الإقليميين بوصفه كبير الإحصائيين أو بوصفه، على الأقل، الأول بين مجموعة من الأقران.

٨٩ - أخيراً، لا بد أيضاً أن يظل كبير الإحصائيين على اتصال بنظرائه في الخارج. وينبغي لرؤساء الوكالات الإحصائية، لا سيما الوكالات الصغيرة، الذين لا يمكنهم الاستعانة بهيئة من خبراء

الاقتصاد والاجتماع والديمقراطية، أن يتشاوروا مع نظرائهم كثيراً وبشكل غير رسمي بشأن المشكلات المشتركة بينهم، وأن يقرروا ما إذا كانت الحلول المجربة في الخارج يمكن تنفيذها في بلدانهم. ومتى تمّحى 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 يعينه؟ وكيف تجري عملية التعيين؟

٩١ - ينبغي أن تتوفر 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 يدرك رغبات المستعملين الذين يحتمل أن يكون لاحتياجهم 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 منصبتهم 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. إلا أن هناك البعض الآخر الذي يجلب إلى الوظيفة الخبرات والصلات التي لا تتوفر إلا 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 يتعين عليها أن تختار في مرحلة مبكرة جداً. وقد تقرر تلك السلطة اختيار كبير إحصائيين من داخل الوكالة الإحصائية، أو قد تفضّل البحث في العالم الخارجي - قد تبحث عن المرشح الأنسب في الهيئات الأكاديمية أو البحثية في محاولة منها للتشديد على العنصر المهني في سلسلة الصفات المثلى؛ أو قد تفكر في مديري البرامج الناجحين ذوي الفطرة السليمة والخلفية الأكاديمية لكي يتولوا قيادة الوكالة الإحصائية.

المربع ٣ - الصفات المطلوبة تتغير على مدى الزمن

بتطور احتياجات الوكالة الإحصائية تتغير أهمية كل من الصفات المختلفة المراد توافرها في كبير الإحصائيين. ومن الواضح أن الوكالة التي واجهت المتاعب بسبب صراع الشخصيات أو بسبب 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 صُناع القرار، فإنها قد تحتاج إلى قائد يعرف مداخل الحكومة ومخارجها. إلا أن المتطلبات قد تتغير مرة أخرى متى خفّت حدة الأزمة المتصورة.

الإحصائية أو أن يتكيف على النحو المتوقع مع الظروف المستجدة. ومن ناحية أخرى، قد يسفر البقاء في المنصب لفترة أطول من اللازم عن برامج كاسدة تفتقر إلى الطاقة والابتكار. وبينما يكون من شأن هذه الحالة إبقاء الوكالة الإحصائية بمعزل عن الصراعات الممكنة فإنها أيضاً قد تُهمّش الوكالة وتقيد موظفيها، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى تقليل الدعم الميزاني.

٩٨ - الحالتان السالف ذكرهما تمثلان طرفي النقيض. وعند صوغ القوانين أو الأنظمة وتقرير الممارسات المعيارية لا بد أن نأخذ الوقوع في أوحَم الشرّين. وقد يتوقع المرء أن يجد في جميع الحالات، أو في معظمها على الأقل، حُكماً يأذن للمسؤول السياسي المناط به مسؤولية 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 - وجود مجلس إحصائي وطني فعّال يُعد أمراً 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 بسبب رفض الإفصاح عن معلومات سرّية أو حجب نتيجة هامة أو التأخير في عرضها. وستدرك معظم الحكومات أن المصادقية عنصر أساسي لا غنى عنه لأداء نظام الإحصاء الرسمي. وإذا حدث، على سبيل المثال، أن انتُخبت حكومة ما على أساس التزامها بالعمالة التامة وأظهرت الإحصاءات في الواقع تناقص أعداد العاطلين تناقصاً شديداً خلال مدة حكمها، فلن تكون لهذه الإحصاءات أهميتها إلا إذا انعدم الشك في جدارة النظام الإحصائي بالثقة أو جدارة كبير إحصائييه بالثقة. وعلاوة على ذلك، فإن احتمال استقالة كبير الإحصائيين علانية، مفضلاً هذه الاستقالة على المساس بنزاهته، يُعتبر رادعاً قوياً يحول دون طلب كهذا. وحسبما ذكرنا من قبل، فإن كشف البيانات السريّة وتعديل البيانات أو طريقة عرضها نموذجان لما يُعد إخلالاً بالنزاهة.

٩٤ - السلطة المرشحة 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 المؤشرات الاقتصادية الرئيسية، بل ومصادقية البرنامج الإحصائي بأسره في نهاية المطاف.

٩٥ - تصوّر الاستقلال الشخصي والمؤسسي من الأهمية بحيث يُولّى اهتمام خاص لعملية الاختيار والتعيين، في بعض البلدان على الأقل. فعلى سبيل المثال، تلتزم الحكومات في البلدان التي توجد بها جمعيات إحصائية مهنية مزدهرة مشورة تلك الجمعيات غالباً قبل إتمام الاختيار النهائي.

٤ - مدة ولاية كبير الإحصائيين

٩٦ - إن مدة ولاية كبير الإحصائيين مهمة بقدر ما يعد الترشيح نفسه مهماً. وفي هذا الصدد، يمكن أن تميّز بين ثلاث حالات معيارية، هي:

- تكون مدة ولاية كبير الإحصائيين هي نفس مدة ولاية المسؤول التنفيذي (وهذا هو حال كبار الإحصائيين في عدد من بلدان أمريكا اللاتينية)؛
- يُعيّن كبير الإحصائيين لمدة قابلة للتجديد^{٢٤} (وهذا هو حال إحصائي حكومة نيوزيلندا، ومفوض مكتب إحصاءات عمل الولايات المتحدة، ومدير مكتب الإحصاء الوطني بالملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية). ويبدو أن هذا اتجاه ناشئ؛
- تكون مدة ولاية كبير الإحصائيين غير محدودة، وتنتهي إما باستقالته أو تنحيته عن منصبه (وهذا هو حال كبير إحصائيي كندا).

٩٧ - الاعتبارات المؤثرة في هذا الصدد واضحة إلى حد ما. فمدد الولاية القصيرة تتعارض مع الاستمرارية؛ إذ أن البرامج الإحصائية تستمر عادة على مدى فترات زمنية معتبرة. ووجود سلسلة من كبار الإحصائيين يحرم هؤلاء من الرؤية المشتركة والالتزام البرنامجي المشترك، ولذلك لا يحتمل أن يسفر عن نهج متسق إزاء السياسة

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 محيطية بكبير الإحصائيين - من بينها هوية المسؤول عن التعيين، ومصدر الأوامر لكبير الإحصائيين، وهوية من يرتبط بهم. والمسألة التالية التي تمنا 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 معينة. وعلى الرغم من ذلك، يُقبل 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 توجي الحكومة لكبير الإحصائيين بالاكْتفاء بالأرقام المعدلة موسمياً عند عرض الناتج المحلي الإجمالي الفصلي، أو أن توجي إليه باستبعاد الغذاء من قياس التضخم (وهذا أمر يختلف كل الاختلاف عن طلب مجموع فرعي للرقم القياسي لأسعار الاستهلاك يُستبعد منه الغذاء؛ ذلك لأنّ 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، والدقة، وحسن التوقيت، والتفصيل)؛ والأساليب المستعملة للتقدير؛ والعبء المفروض على المجتمع؛ والتكلفة العامة التي ينطوي عليها ذلك. ولا ينبغي التنبؤ بأفعال كبير الإحصائيين مسبقاً 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 برنامجاً 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 الأقربان). وينبغي أن يمتلك كبير الإحصائيين، بصفته هذه، سلطة إلزام النظام بمعايير معينة 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 المركبة هي ما قد يرتبط في ذهن المرء عادة بالأخصائي وليس بالموظف التنفيذي الكبير. إلاّ أن مثل هذه المعرفة هي ما يُتوقع من رئيس الوكالة الإحصائية. وبالإضافة إلى ذلك، سيواجه كبير الإحصائيين بأمور تتناول مسائل من قبيل الصحة، والتعليم، والانتماء الإثني، وتحيز التجميعات، ومعاملة الخوارج، والتعجيلات والتأخيرات في سوق الصرف الأجنبي، والأصول التي يجوزها المقيمون الخاضعون غير المصرفيين. ويتوقع منه أن يقدم رأياً يُعتمد به فيما يختص بكل من هذه المواضيع. ووجود الفجوات فيما لدى كبير الإحصائيين من دراية فنية يقلل من الآلية المهنية التي تمثل أحد دواعي استقالته.

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 يُستجوب بشأن الخيارات المختلفة أن يجيب بسرعة أحياناً وبتأنٍ في أحيان أخرى، وأن ييدي على الدوام قدرة هائلة على الإنصات.

١١١ - في السنوات القليلة الماضية، تُخصّص قدر كبير من الاهتمام لزيادة قدرات كبار الإحصائيين عبر أشكال مختلفة من التعاون الدولي. ونظراً لعدم إنشاء ترتيبات تعاون مُكثّف للغاية من قبيل الترتيبات الموجودة في إطار الاتحاد الأوروبي، تبدو المؤتمرات الإقليمية التي تنظمها الأمم المتحدة وقد أخذ شأها في العلو، كما استثمر 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 حد كبير، فإن من المرجح أن يتوقف تقرير مدى تكافؤ المنافع المستمدة مع التكاليف المتكبدة على الظروف الوطنية، بما فيها الحالة السياسية^{٢٧}.

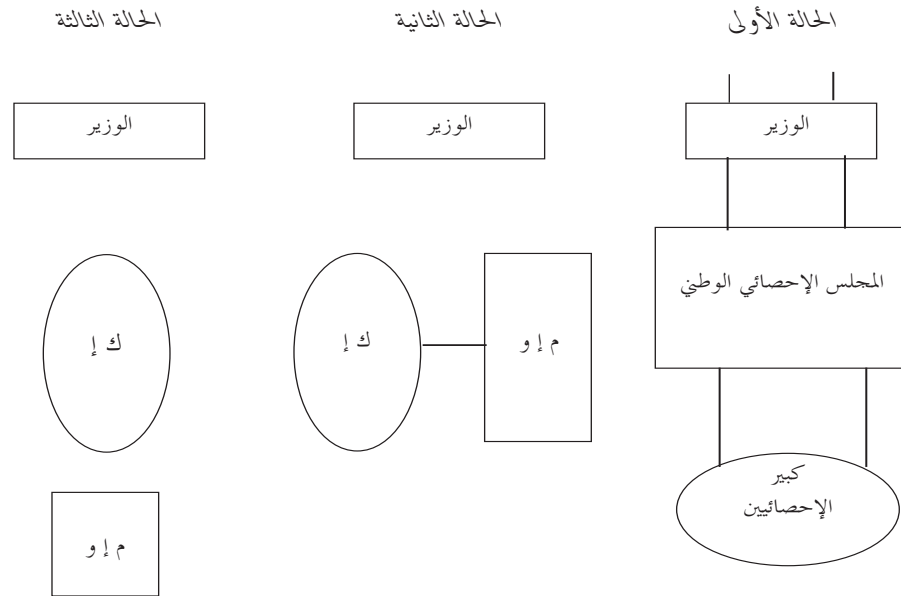
١١٢ - هذا المقطع ورد في دليل ١٩٨٠ وشكل الإشارة الوحيدة إلى المجالس باعتبارها مؤسسات استشارية أو مؤسسات إدارة. ومنذ كُتبت هذه العبارات، تزايدت أهمية الهيئات التي من هذا القبيل وأصبح إدخالها في المجالات التي لم تكن توجد فيها بالفعل اتجاهًا ملحوظًا. وتختلف أدوار المجالس^{٢٨}، ولكن يمكن، مع مراعاة مهمتها 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 وأقرتها 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 تشكل 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 يعين أعضاء المجلس، وهم مسؤولون أمامه في نهاية الأمر.

الحالة الثالثة

١١٦ - يُعين 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 متخيلة. وغالباً ما يُقال إن المجلس لم يجتمع على الإطلاق أو اكتفى بعقد اجتماعه الاحتفالي الأولي. والواقع أن المصادقية تضيق عندما يُذكر بالتفصيل ما ينبغي للمجلس عمله ثم لا يتسنى المضي قدماً نحو تشكيله أو رؤيته وقد عقد اجتماعات موثقة تتدفق منها المشورة. ولذلك، ينبغي لكبير الإحصائيين (أو الوزير، أو كليهما) عند تناول هذا الأمر:

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

٢ - الأعضاء

١١٨ - ينبغي ألا يكون عدد أعضاء المجلس أكبر مما يلزم أو أصغر مما يلزم (ربما يتراوح عددهم بين ١٠ أعضاء و ٤٠ عضواً). إذ أن صغر المجلس أكثر من اللازم يلغي الشرعية، لأن بعض الرؤى وجهات النظر لن تكون ممثلة فيه. كما أن كبر 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 لمتغيرات 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 الكمي للاقتصاد والمجتمع والبيئة واهتمام بذلك النوع من التحليل. ولذلك، ينبغي تمثيل الأكاديميين ورجال الأعمال والمسؤولين الحكوميين ونقابات العمال. وبالإضافة إلى ذلك، فإن اشتراك وسائل 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 القيادة ينبغي بالضرورة وضع العاملين معاً في الحسبان.

٣ - الرئاسة

١٢١ - لعل شخصية رئيس المجلس، ونطاق معارفه، واهتمامه، ووجوده تحت التصرف 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 تتوفر 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. إلا أن هذه ظروف استثنائية لا تشير إلى قاعدة عامة.

١٢٣ - يمكن أن يتصرف كبير الإحصائيين كعضو بحكم منصبه، وذلك باشتراكه على نحو فعال 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 المبنية في الحالة الثالثة. وميزة هذه الحالة أنها تحظى بدرجة مقبولة أكبر لأن كبير الإحصائيين لا يتنازل عن أي من حقوقه الخاصة بينما يشارك أعضاء المجلس الآخرين في نقاش مستمر بشأن برنامج الوكالة.

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 تقلدوا مناصبهم. وإذا كانت مجموعة المشتركين صغيرة نسبياً - من ١٠ إلى ١٥ - ستكون جدول الاجتماعات المتكررة أسهل، بينما تتعدّد الشؤون الإدارية في حالة العدد الكبير من الأعضاء. كذلك، فإن أفضل أسلوب هو العمل بجدول زمني ثابتة (بتحديد يوم في الأسبوع، على سبيل المثال) لكي تسهل معرفة مواعيد الاجتماعات مسبقاً.

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 وُضعت على موقع الوكالة الحاسوبي نسخة من جدول الأعمال وموجز للقرارات المتخذة وقائمة بالمشاركين الفعليين فإن ذلك يساعد على تيسير فهم الأعمال التي أنجزتها الوكالة الإحصائية والمجلس الإحصائي الوطني.

٧ - اللجان الاستشارية ٣٠

١٣١ - تبين 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 التوجّه بصورة محدّدة نحو معالجة مشكلات القياس الرئيسية التي من قبيل الاستعاضة عن السبل المتقدمة لقياس التدفقات الوافدة إلى سوق العمل، وتقدير إنتاج القطاع غير النظامي، وتقدير المفتقرة إلى نواتج مُسرّعة، وتناول إنتاج القطاع غير النظامي، وتقدير ما إذا كان هناك تحيّز في بيانات الرقم القياسي لأسعار الاستهلاك. والفارق بين هذه اللجان واللجان المبنية في الفقرات أدناه هو أنه رغم كون رأيها من النوع المدروس الذي يُعتمد 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 المبني 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

١٢٤ - ثمة ترتيب آخر للأمانة يتمثل في تسمية أمين للمجلس يكون من العاملين بالوكالة الإحصائية المركزية ويقوم، كقاعدة، بأداء هذا العمل على أساس عدم التفرغ. 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 معيّن، قد لا يحضر كبير الإحصائيين اجتماعات المجلس إلاّ عند دعوته، وعندئذ يحضر لمجرد الإجابة على أسئلة الأعضاء. وهذا بوضوح وضع ينشئ عن الحالة الثانية تُرسم ملاحظه أحياناً بصورة متممة ليحد 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 النظم. 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 تميع رأي متماسك أعرب عنه كبير الإحصائيين برأي منطوق 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 النظم دون أن يضعها في سياقها الصحيح.

٥ - جدول الأعمال

١٢٧ - لتجنّب 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 يشترك كبير الإحصائيين المجلس في التفاصيل الصغيرة المتعلقة بإدارة الوكالة الإحصائية. إذ أن الأمور التي من قبيل التكاليف التفصيلية للمسح أو تعزيز كفاءة المشاريع على المستوى التشغيلي ينبغي أن تُعالج 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 مقبولة 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 تحسناً في نوعية وقيمة المشورة التي يتلقاها هو أو الوزير من المجلس.

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 تضيق الشُّقَّة 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 يُضيِّقاً الفجوة بين الطائفتين، ويقيها 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 يتعيّن على الحكومة أن تأخذ رأيه في الحسبان. وعلى سبيل المثال، فإنه إذا ساور القلق المستعملين لأن عملية تقدير حسابات الناتج المحلي الإجمالي قد أصابها التحيز أو ابتليت بالخطأ الصريح فسوف يحس ذلك جوهر القياس الاقتصادي. ومثل هذه الشكوك إذا لم تعالجها على وجه السرعة مجموعة خبراء محايدون 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 سرّية المعلومات المجموعة من المحيين الأفرادين“^{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 يُفترض أنها ستعمل في ظلها؛ ومبدأ المساءلة الذي يمنعها من إساءة استعمال حقوقها أو من التصرف بصورة تعسفية. وينص القانون على ما يُتوقع أن تفعله الوكالة الإحصائية بالمعلومات التي يقدمها إليها المحيون، التي تُعتبر الوكالة مسؤولة عنها. ويُطلب من طائفة المحيين 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 المحيين. وإذا أخلت الوكالة بهذا الالتزام تعرّض موظفوها جزاءات معيّنة. وإذا لم يمتثل المحيون تعرضوا هم أيضاً لجزاءات معيّنة. وبينما تختلف القوانين فيما بينها من حيث الطول والأسلوب والتفصيل والنطاق، فإنها تعد غير مكتملة إن لم تشمل النقاط الجوهرية المبينة 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 الموضوعية 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؛
- المحيون.

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، يحدد 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 وخافئة. والقانون المطول ينبع من الرغبة في تزويده بتفاصيل كافية لتفادي التعسف السياسي متى وُضِع موضع التنفيذ وعُمل 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. إلا أنه كلما حفل القانون بالتفاصيل قلَّت القدرة على تعديله لمواءمة الظروف المتغيرة. وعلى مدى الزمن تستلزم التغيرات البيئية وغيرها من الظروف المفاجئة تغييرات قانونية وعلى الدوام يكون من الصعب كثيراً إيقاظ اهتمام الساسة بتعديل قانون للإحصاء.

١٤١ - تأتي القوانين المبسرة 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 المطولة المفصلة قدراً كبيراً من الحماية للفاعلين الرئيسيين. وبطبيعة الحال، فإن هناك عيوباً في كلتا الحالتين. وما يوحى به ذلك هو ضرورة التوصل إلى حل عملي توفيقي يوفق بين هاتين الإمكانيتين وأن نجاح المشروع يتمثل في التوصل إلى الحل التوفيقي الصحيح.

٣ - القانون ما بين الردع والإنفاذ

١٤٢ - يمكن أن يكون للصلاحيات القانونية التي تخوّل 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 تستخدم الوكالة الإحصائية هذه الصلاحيات على الإطلاق، وإن استخدمتها فإنها لم تستخدمها إلا بصورة عارضة جداً.

١٤٣ - النمط المعتاد اليوم هو الأخذ بنظام مختلط، إما 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 حد كبير، يتوقف وجوب ذكر ذلك صراحة أو عدم ذكره إلا 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 طاعياً 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 يبين 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 المعين 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 هيكلك 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 معين 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 الفردية والاطلاع عليها؟ وكيف تقرر الوكالة الإحصائية المركزية ضرورة أو عدم ضرورة انضمام خلية معينة 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 مشروعاتهم ومسؤوليتهم والتزامهم بأن يكونوا أمناء على المعلومات الإفرادية، كما تحدد الجزاءات المنطبقة في حالة عدم التقيد بتلك الالتزامات؛
- ضرورة تقييد كافة الأعضاء بنفس القواعد والضمانات التي يمكن بموجبها تقاسم المعلومات الإفرادية لأغراض التكامل الإحصائي، وبصفة عامة لإنجاز العمل التحليلي الفعال؛
- ينبغي أن يتضمن القانون أحكاماً تُقرّ بالحاجة إلى التنسيق الإحصائي، وإلى مبادئ أولية 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 تتناولوا هذا الموضوع إلا 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 "كاف" 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 يختلف 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 حدان (بينهما بون شاسع)، هما: (أ) أن تدفع الحكومة مقابلاً للمعلومات اللازمة لصنع القرار أو التي تمثل نفعاً عاماً أو اللازمة لإعلام الناجحين، 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 حد فاصل في المناقشة التي تناولت هذين النهجين، إلا أنه ينبغي أن نلاحظ أن الرأي المعرب

عنه في الفقرة (ب) أعلاه (الذي يمثل مستخلص ذلك التقرير) لم يعد مُحبذاً منذ ذلك الحين لأنه لا يتماشى ومبادئ الشفافية والمساءلة السياسيتين. إلا 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 جزءاً 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 المرسودة 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 تمنا اليوم تشمل ما يلي:

- نوع المعلومات التي تُعامل معاملة الملكية العامة وتقدم مجاناً أو تقدم بتكلفة التعميم الحدية، ونوع المعلومات التي ستقدم بمقابل مالي؛
- وإذا كانت المعلومات تقدم بمقابل مالي، فعلى أي أساس تقدر الرسوم؟ وكيف للوكالة المحتكرة أن تنقي احتمال إساءة صلاحيتها؛
- هل ينبغي فرض رسوم على تعامل الهيئات الحكومية فيما بينها ببيع المعلومات الخاصة وشرائها؟
- هذه المسائل تعقدت لأن المنشورات التقليدية لم تعد تمثل الأداة الرئيسية لتعميم الإحصاءات، بل صارت الأداة الرئيسية هي الأقراص المدججة المخصصة للقراءة فقط وموقع الوكالة الإحصائية على الإنترنت.

التقدم المحرز، والإيرادات والنفقات، والإنفاق الناقص والإنفاق الزائد، وما إلى ذلك.

٣ - التسعير السوقي للسلع والخدمات

١٥٧ - هناك اعتبارات عديدة تشجع 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 يمول 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 المستعملة بتطوير قدرتها الذاتية في مجال المسوح، بكل ما يمكن أن يمثله ازدواج الجهود هذا. ثالثاً: هذا قد يعزز نشوء ثقافة في المنظمات الإحصائية موجهة لخدمة المستعملين.

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 قبل 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 تبين

المربع ٤ - تعريفان أساسيان: السلع والخدمات

السلع، أو "المنتجات المعلوماتية": هي صفائف معلومات كمية تامة في ذاتها، ذات تفسير أو بلا تفسير، يمكن تخزينها لأجل الاسترجاع مستقبلاً. والوسيط الذي تُسجل 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 منتج معلوماتي إحصائي. ومن أمثلة "الخدمات" توفير معادلة حسابية لاختيار عينة من شركات الأعمال الصغيرة بالرجوع إلى سجل مشترك؛ واختبار لإفصاح متبقي في جدول معين؛ واختبار سلسلة زمنية لتبين ما إذا كانت محققة لمجموعة الشروط التي تجعلها صالحة للتعديل الموسمي.

استنتاجات

من شأن أي دراسة تتناول تصنيف النظم الإحصائية أن تحبذ إنشاء مؤسسة منفردة أو مكتب منفرد. ولعل وضع اسم متميز على ناتج الإحصاء الرسمي أفضل من تعميم تلك الإحصاءات دون ذكر أسماء أو نشرها بتحفظ شديد. وفي السنوات الأخيرة، استلزمت مشكلات الميزانية المؤثرة على الحكومات المركزية إنشاء هياكل تولت فيها إدارات الأبحاث التابعة للمصارف المركزية صلاحية التنسيق الفعال.

وليس ثمة شك في أن التركيز والكتلة الحرجة يتيحان فرصاً ووسائل عمل لا يوفرهما التشتت أو التجزؤ. ومع ذلك، فإن النفقات والعقبات القانونية المتصلة بعملية اللامركزية (من حيث الانفصال عن الدولة) قد تكون من الكثرة بحيث تصبح جدوى تلك العملية محدودة. وعندما يخفق رئيس الوكالة الإحصائية المركزية في محاولاته لتقليل تجزؤ النظام ويريد استخلاص أكبر منفعة ممكنة من التنسيق، سيجد في تناول 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؛
- المصادقة على جمع البيانات؛
- المعايير الدولية.

وقوة القيادة تمثل أداة رئيسية للأداء الفعال في الوكالة الإحصائية الحديثة. ولاجتذاب القيادة الصالحة، لا بد أن يتمتع منصب القائد بالمكانة المناسبة. ولا بد أن يبدي كبير الإحصائيين موضوعيته وحياده، بتصرفه بمنأى عن الجدل السياسي، ولكن عليه في الوقت نفسه أن يقيم صلة وثيقة مع نظرائه في الوزارات الأخرى. ولا بد أن يبدي كبير الإحصائيين مزيجاً نادراً من المواهب المهنية والمواهب الإدارية، رغم أن نسب كل منهما ستختلف حسب الحالة الموضوعية. ولا بد ألا تبدو الحكومات بمظهر الطيش أو التعسف عندما تطلب من كبير الإحصائيين الاستقالة عند ظهور الحاجة إلى ذلك، وألا تسمح باستمرار الحال عندما تكون طاقة كبير الإحصائيين وقدرته على الابتكار قد حمداً لفترة طويلة. وأخيراً، فإن قدرة كبير الإحصائيين يمكن أن تزداد بالاتصال المكثف 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

^{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 المحاسبين الاقتصاديين في البلد والمسؤول عن حساباته القومية والحكومية وميزان مدفوعاته وقياس وضعه المتعلق بالاستثمار الدولي. ففسي هذه الحالة، قد يجري التعاون الدولي مع كبار المحاسبين القوميين الآخرين عبر صندوق النقد الدولي وقد تشترك فيه فعاليات أخرى. إذ سيتعين إيضاح موقف كبير الإحصائيين بشأن هذه الأمور بطريقة تتماشى مع أهمية المنصب وكرامته. وثمة بديل غير مقبول يتمثل في التعامل مع كيانين منفصلين.

^{٢٧} 1980 Handbook, pp. 12-13

^{٢٨} يمكن أن نجد مثلاً للهيكل الاستشاري النموذجي إلى حد ما في المنشور المعنون: *Framework Document: Office for National Statistics* (London, 1996) الذي جاء في الفقرة ١ - ٥ منه أن: "المجلس الاستشاري يقدم المشورة إلى المدير بشأن أعمال المكتب الإحصائية، وأهداف المنظمة السنوية، ومسؤوليات المدير باعتباره رئيساً للجهاز الإحصائي الحكومي".

^{٢٩} بموجب قانون مكتب الإحصاء الأسترالي (١٩٧٥)، يُعتبر المجلس الاستشاري الإحصائي الأسترالي كياناً منصوباً عليه في القانون. وقد جاء في القانون على وجه التحديد أن "مهام المجلس هي تقديم المشورة إلى الوزير وإلى الإحصائي فيما يتعلق بـ: (أ) تحسين الخدمات الإحصائية المقدمة للأغراض العامة في أستراليا والتوسع فيها وتنسيقها؛ و(ب) الأولويات وبرامج العمل السنوية والطويلة الأجل التي ينبغي اعتمادها فيما يتصل بالجوانب الرئيسية التي ينطوي عليها توفير تلك الخدمات الإحصائية".

^{٣٠} لا ينبغي الخلط بين مصطلح "لجنة" المستعمل هنا ولفظة "لجنة" التي يشيع استعمالها في الدول الأعضاء في رابطة الدول المستقلة للإشارة إلى الوكالة الإحصائية المركزية.

^{٣١} في بعض الحالات ترفع هذه اللجان تقاريرها إلى الوكالة الإحصائية، وفي حالات أخرى ترفعها إلى المجلس الإحصائي الوطني. وعلى سبيل المثال، توجد لدى اللجنة المركزية للإحصاء في هولندا (وهي تعادل المجلس الإحصائي الوطني) نحو ٢٥ لجنة استشارية دائمة تعالج طائفة كبيرة من المجالات المواضيعية.

^{٣٢} 1980 Handbook, pp. 36 ff

^{٣٣} تقرير رفعه السير ديريك راينر إلى رئيس الوزراء، لندن، ١٩٨٠. انظر أيضاً *Government Statistical Services*, Cmdr 8236 (London, Her Majesty's Stationery Office).

^{٣٤} في برامج التعاون التابعة للاتحاد الأوروبي، يطلق عادة على مثل هذه الخطوة الرئيسية "البرنامج الإحصائي المتكامل المتعدد السنوات".

^{١١} لكي يصبح هذا الوصف ملائماً للأحوال الراهنة، سوف 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 تشمل: الطباعة والتعميم؛ وتخزين الوثائق واسترجاعها؛ وقيد البيانات؛ وتحليل النظم؛ وجمع أسعار الاستهلاك.

^{١٥} 1954 Handbook, pp. 10 ff

^{١٦} في سيناريو آخر، يقوم المصرف المركزي بتنسيق الإحصاءات الاقتصادية لأنه يُعد الحسابات الوطنية ويوفر الوسائل اللازمة للأنشطة الإحصائية المتسمة بطابع ابتكاري شديد. إلا أنه نظراً لعدم تمتع المصرف المركزي بالشرعية التي تتمتع بها الوكالة الإحصائية المركزية فيما يختص بتحديد المعايير الإحصائية واعتماد الاستبيانات والمسميات والالتقاء دولياً بالنظر إلى الإحصائيين، باتت قدرته على التنسيق محدودة. وهذا سوف يُبحث باستفاضة في الفرع بـ ٧ من الفصل الثاني.

^{١٧} 1980 Handbook, p. 21

^{١٨} يقول البعض إن للاعتراف الميزاني محاسنه ومساوئه. فهو أحياناً يحمي النظام الإحصائي من الاقطاعات التعسفية التي يفرضها الوزراء الذين ربما تكون لديهم أفكار مختلفة بشأن الأولويات الوطنية. إلا أن الجهاز الإحصائي قد ينجم عن الاقطاعات المفرطة وقت حدوث اقطاعات 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 تدريباً مناسباً للقيام بالعمل الميداني الإحصائي.

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

^{٢١} 1980 Handbook, p. 21

^{٢٢} الواقع أنه قد يكون من العسير، حتى عندما يكون النظام مركزياً، التيقن من هوية كبير الإحصائيين بسبب وجود مجالس للتنسيق.

^{٢٣} يشير مسمى "الوزير" إلى مجموعة متنوعة من أعضاء مجلس الوزراء. وفي حالات معينة، يكون رئيس الحكومة هو الذي يتولى مسؤولية الوكالة الإحصائية. وفي بعض بلدان أمريكا اللاتينية، يكون هذا الشخص هو نائب رئيس الجمهورية.

^{٢٤} لهذه الممارسة صور متنوعة. فبعض التعيينات محدودة بمدة واحدة دون فرصة للتجديد؛ وفي حالات أخرى، قد يحدث التجديد لمرة واحدة فقط، أو قد تكون هناك عدة تجديدات حسبما تراه السلطة المرشحة ملائماً.