

تاسعاً - إدارة الوظائف الجوهرية

٢ - التنفيذ والتجهيز

٣٨٧ - يقوم القطاع الخاص على نحو مطّرد 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 ننفذها الوكالة الإحصائية الوطنية. إلا 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 تحيز، وأن يكفل السرية، 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 السرية وكيف يمكن الحفاظ عليها إذا لم يقيم المكتب الإحصائي الحكومي بتنفيذ ومعالجة أنشطة جمع البيانات. وأحد أهم مبادئ الإحصاء الرسمي هو ضرورة احترام الخصوصية والحفاظ على سرية البيانات القابلة للتحدد. ووظيفة المكتب الإحصائي هي ضمان هذا. إلا 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 سرية 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 سرية 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 لنماءفرادى الموظفين ولمسعى المكتب نحو تجويد بياناته. إلا أنه من المهم أيضاً أن يُجري من هم خارج الحكومة تحليلهم

ألف - الوظائف الأساسية

٣٨٤ - لعل أحد الأسئلة الهامة التي ينبغي أن تُطرح هي ما إذا كان ممكناً تحديد جوهر المكتب الإحصائي الوطني. هل هناك مجموعة وظائف غير قابلة للاختصار يفرض 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 تُسند 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 المحددة المتعلقة بالزمن والجودة والميزانية. وربما كانت الخطة الفعلية نفسها موضوعاً خارج الحكومة. وهذا يشمل قرارات بشأن النماذج التي تُستخدم، واستخدام المعايير الزائدة، والتقسيم إلى طبقات، والشمول. إلا 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 ينفذ في بعض البلدان تفاصيل خطة المسح. إلا أن خبرة الوكالة الإحصائية الوطنية ومكانتها لازمتان لكسب ثقة الجمهور في جمع البيانات.

الخاص. ولعلمهم هذا أهميته الحيوية لإثراء المناقشات العامة المتعلقة بالسياسة وتوفير أبحاث نقدية يمكن أن يستخدمها المكتب الإحصائي لإدخال التحسينات.

٤ - التعميم

٣٩٠ - مثلما هو الحال بالنسبة إلى البنود المعروضة أعلاه، فإن القطاع الخاص في بلدان عديدة يشارك بالفعل في تعميم البيانات والمعلومات الإحصائية. وفي بعض الحالات، تتمثل المنتجات التي تُعمم في معلومات إحصائية أساسية، وفي حالات أخرى يُقدّم البائعون خدمة تمثل قيمة مضافة. وهذه الخدمة تتمثل في إجراء مزيد من التحليل للبيانات أو إدماج البيانات مع معلومات أخرى. إذن ما هو دور المكتب الإحصائي؟ بينما قد لا يعمم المكتب الإحصائي كل المعلومات الإحصائية (بل وربما لا يكون المصدر الأولي)، فإنه مُلزم فعلاً بضمان توفير المعلومات الإحصائية الأساسية لكافة قطاعات المجتمع على قدم المساواة. وحسب الممارسات الوطنية المتبعة، قد يوفر 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 المتعين تقديم المعلومات الإحصائية بتكلفة التعميم الحدية أو ما إذا كان من المسموح به توفير بعض المنتجات الإحصائية بأسعار السوق. وبينما قد يُستخدم القطاع الخاص كأداة لتعميم المعلومات الإحصائية، يُعد المكتب الإحصائي الوطني مُلزماً بضمان تعميم المعلومات الإحصائية بصورة مباشرة أو بواسطة آخرين.

٥ - التنسيق والتوحيد القياسي

٣٩١ - هناك في هذا المجال الأخير اتفاق عام على أن هذه وظيفة تفرد الحكومة بأدائها. وهذا صحيح سواء كان التنسيق بين وزارات وظيفية أو بين وكالات إحصائية لا مركزية. وببساطة، لا يمكن أن تُنجز وكالة غير حكومية هذا النوع من التنسيق، كذلك لا يمكن أن ينجزه القطاع الخاص. إذ أن عمل ذلك قد يشوش تماماً الخطوط الفاصلة بين النشاط الحكومي والنشاط غير الحكومي ويغيّر من تعريف الحكومة ذاته. ولأسباب مماثلة، لا يمكن لأحد بخلاف المكتب الإحصائي الوطني أن يشترك مع آخرين ضمن الجهاز الإحصائي الدولي في إعداد المعايير العالمية. كما لا يمكن أن يدّعي أحد خارج الوكالة الإحصائية أنه غير متحيز وأنه متمتع بنفس مصداقيتها.

باء - المسوح والتعدادات

٣٩٢ - حتى عندما يكون النظام الإحصائي لا مركزياً إلى حد كبير وتُكلّف هيئة قطاع عام قوية - مثل شعبة السياسة الاقتصادية التابعة لوزارة المالية - بإعداد الإحصاءات الاقتصادية الرئيسية يكون النمط المتوقع هو تكليف الوكالة الإحصائية بإجراء معظم المسوح أو كلها. ولذلك بسبب تاريخي إلى حد ما. فالمكتب المكلف بتعداد السكان الذي يظل يعمل بعد اكتمال أنشطة التعداد يملك القدرة على

إجراء المسوح. وفي معظم البلدان، يُعتبر إجراء المسوح نشاطاً فنياً متخصصاً إلى حد ما، ولكنه يفتقر إلى المنزلة التي قد تُرغب الوكالات الأخرى في إدخاله ضمن برامجها. وعلاوة على ذلك، فإن الوكالات الأخرى قد لا تملك الهيكل الأساسي المناسب لتولي ذلك النشاط.

٣٩٣ - بينما لا يُعتبر التعداد "مسحاً" من الناحية الإحصائية، فإنه يُعتبر بوضوح، ومن ناحية قدرة المكاتب الإحصائية على إجراء المسوح، أفضل وأميز ما تنتجه تلك المكاتب، إذ هو نشاط مُركّب مكلف ظاهر للعيان ذو أهمية وحساسية من الناحية السياسية ينبغي استكمالها في حدود زمنية صارمة. ولذلك، فإن لحسن إدارة التعداد أهمية بالغة.

٣٩٤ - هناك مواد علمية كثيرة تتناول إدارة تعداد السكان، بما في ذلك تقارير تفصيلية عن الخبرات الفعلية المكتسبة في إجراء التعداد^{٨٠}.

٣٩٥ - في النظام الإحصائي متكامل بيانات التعداد وبيانات المسح. وعادة ما تكون البيانات المستمدة من المسح معقدة أكثر من البيانات الأساسية المجموعة بالتعداد. وغالباً ما تُستخدم بيانات المسح للتوسع في خصائص مواضيع التعداد (فضلاً عن مواضيع إضافية) ولقياس التغير فيما بين التعدادات. وتُستخدم معلومات التعداد المتعلقة بمجتمعات المناطق الصغيرة لتصميم أطر ومنتخبات المعاينة لوحات المسح. وبينما قد تجمع برامج المسح معلومات مختلفة 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 المشتركة.

٣٩٦ - إذا كانت لدينا ثلاثة أنواع من عمليات جمع البيانات - هي المسوح الروتينية المتكررة الجارية (التي من قبيل المسوح الشهرية للرقم القياسي لأسعار الاستهلاك والمسوح الشهرية أو الفصلية للقوى العاملة)، والمسوح الجديدة المخصصة المعقدة بدرجة ما، وأخيراً وليس آخراً التعدادات - فإن المسوح المخصصة والتعدادات تتطلب أساليب إدارية شديدة إلى حد بعيد. والطريقة المفضلة لذلك هذه الأيام هي "إدارة المشاريع".

١ - إدارة المشاريع

٣٩٧ - هذه الفكرة مستمدة إلى حد بعيد من صناعة التشييد، التي اعتمدت نهج إدارة المشاريع منذ عهد بعيد لتنفيذ المشاريع المركبة. والمسح الإحصائي، شأنه شأن مشروع الهندسة المدنية أو التشييد، يُنفذ على مدى فترة طويلة ويستلزم، طوال التنفيذ، إشراك ممثلي طائفة متنوعة من الاختصاصات بالمنظمة اشتراكاً فعالاً.

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

أيضاً جدولاً زمنياً وحدوداً للإنفاق، ومحتوى، وحداً أقصى لعبء الاستجابة الممكن (تمهله)؛ ثم يُعيّن 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 الصغر، سيتوافر لموظف واحد العديد من تلك القدرات.

٤٠٠ - تشمل قدرات المسح وحدات عديدة، على النحو التالي: وحدة مكلفة بالعلاقات مع المحيين؛ 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 للتعرف على المهام الموجودة بالمسار الحرج التي يؤدي أي تأخير في إتمامها إلى إطالة الأمد الزمني للمشروع إن لم يُتخذ 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. إلا أن هناك الآن برمجيات لا تتطلب من المستعمل 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 المركبة. وهذه الأداة تتيح هيكلاً عملاً يمكن في إطاره تحديد وتقييم القرارات البديلة والآثار (النوعية) المترتبة على اتخاذ تلك القرارات. وهي تساعد أيضاً على رسم صورة متوازنة دقيقة لما قد يُسفر عن اختيار بعينه من مخاطر ومنافع.

٤٠٢ - إذا كانت الوكالة الإحصائية كبيرة بما يكفي - ومدة المشروع طويلة بما يكفي - لمساندة مشروع متعدد الاختصاصات، ومشكلة رسمياً بتكليف سليم وأهداف محدّدة جيداً، ستفوّض المسؤولية على الأرجح إلى لجنة توجيهية. ويُتوقع أن تشمل هذه اللجنة الشخصيات الرئيسية المثلة 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، يُسلم مدير المشروع مشروعه وفريق المشروع ويختفي ككيان تنظيمي.

٤٠٥ - مدير المشروع يُعيّن لفترة محددة ويتلقّى من كبير الإحصائيين (أو مندوب عنه) أهداف المشروع، بما فيها المواصفات المحددة للخصائص 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، تُعيّن عليهم الاتصال بمدير المشروع.

٤٠٨ - بطبيعة الحال، فإن قائمة الاختصاصات المثلة في أي مشروع ستختلف حسب طبيعته وحجمه ودرجة تعقّده. ويمكن استخدام قائمة التخطيط للتعداد السكاني كقائمة مراجعة تبيّن ما يلزم لأي مشروع. وبالتالي، إذا كان المشروع مجرد مشروع متوسط الحجم فسيشمل مشرفين لتصميم الاستبيانات، وتحديد المحتوى، وتصميم العيّات، والنظم الحاسوبية الداعمة، والعمل الميداني، والعلاقات مع المحيين، وتمويل المشروع، والاتصالات الداخلية^{٨١}.

٤٠٩ - سيوفر أعضاء فريق المشروع المعرفة المتخصصة اللازمة لوضعه. والمهمة الرئيسية لقائد الفريق هي ضمان سلامة الخطة الموضوعية 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 فعّالة لتسوية الصراعات وخلافات الرأي. وبينما قد يُفقد 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 يولّد 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 مُنسقاً من الطراز الأول، وأن يكون مديراً ودبلوماسياً، ومنهجياً ومُنظماً، ومبتكراً ولكن من الضروري ألا يكون من النوع الميال بشدة إلى المخاطرة. إلا أنه من المهم ألا يقتصر قائد الفريق على 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 ألا 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 المستعملين، ويحلّون مشكلات المستعملين إلى مشاريع قياس، ويكلفون بتقييم نتائج المسح وتفسيرها لصالح المستعملين. ومنظور هؤلاء مستمد من الفكرة القائلة بأن المسح ينبغي أن تأتي بإحصاءات تُبصر المستعمل بحقيقة مشكلات معيّنة. والواقع أن حُسن الجزاء الذي يناله الإحصائيون المواضيعيون يأتي من نجاحهم في تلبية توقّعات المستعملين. وهذا صحيح حتى لو لم يكن هناك خط يفصل بشدة بين المستعملين والمجيبين.

٤١٢ - هناك ثانياً إحصائيو المسح^{٨٢}، ووظيفة هؤلاء هي ضمان اتسام القياس بخصائص الجودة المناسبة. أما مهمتهم، فتتمثل في ضمان إدراك التحيز في القياس عند وجود أي تحيز، وضمان اقتضار الاستدلالات على ما تسنده البيانات، وضمان صمود الأساليب المستخدمة للاختبارات وتوثيقها على النحو السليم وتيسيرها لمن يريد الانتفاع بها. والجماعة التي يتفاعل معها إحصائيو المسح تهم أساساً بالأساليب، أكثر من اهتمامها بنتيجة أي مشروع بعينه. والجزاء يأتي من نفس الجماعة، التي تتألف في معظمها من الأكاديميين وتكرّس جهودها للبحث النظري والتطبيقي.

٤١٣ - هناك، ثالثاً، المنظمة الميدانية، وهي ذراع الوكالة الإحصائية المعيّن 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) تُجسّد وجهات نظر مختلفة ولها أولويات مختلفة. ويعني خبراء الموضوع إلى حد شديد بالسرعة (لأنهم هم الذين يهتمون بالميزانية) ويمدّ مناسبة النتائج للموضوع الدافع لإجراء المسح. أما إحصائيو المسح، الذين يتصرفون بوصفهم الضمير الإحصائي للوكالة، فيكونون الأكثر اهتماماً بسلامة العينة المنتخبة وبالتساق عند إجراء استخبارات المسح. هذا بينما تُصر المنظمة الميدانية على عدم إساءة استغلال المؤدّة، بصرف النظر عن أهمية المسح المعيّن.

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 قدماً على نحو مثمر وبكفاءة، وهي كما يلي:

- مدير المشروع يُختار لأنه يحظى بثقة إدارة الوكالة، ومن ثم ينبغي ألا نشكك فيه أو نتجاهله. وإذا لم يكن أدائه مدعاة للثقة وجب استبداله؛
- ينبغي لأعضاء فريق المشروع ألا يعملوا على التأثير في منظماتهم فرادى لكي تتحدّى قرارات مدير المشروع. ولا يمكن تحميل المسؤولية أو منح سلطة اتخاذ القرار إلا 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 جار بين كافة العاملين في المشروع. وإذا انعدم التوازن بين الفهم الذي يطبّقه إحصائيو المسح 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 نوضح هذا المثال، نفترض أن مدير المشروع مكلف بمبادرة تستهدف قياس التأثير البيئي لتغليف السلع الاستهلاكية (مثلاً: هل تُستخدم مواد قابلة للتدوير؟ وكيف يتم التخلص من عوادم التغليف؛ وتأثير أجهزة الفرز العمومية على التخلص من العوادم). وأكفاً استعمال للهيكل الأساسي للوكالة الإحصائية هو ربط هذا المسح الجديد. بمسح القوى العاملة الموجود وبدء الاستخبار بأئلة المسح المتعلق بالتأثير البيئي لتغليف السلع الاستهلاكية. وهذا نهج يتسم بالكفاءة، لأن المسح البيئي أقصر من المسح المتعلق بالقوى العاملة. إلا أن المسح البيئي يتطلب أن يداوم المحيب 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 المفترضة، 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، و ثانيهما ينطوي على مخاطرة شديدة، بزيادة معدل عدم الاستجابة إلى درجة تفوق الحدود المفروضة. ومدير المشروع مكلف، على نحو واضح، بمبادرة محدودة. إلا أن التفاعل مع مقدّم الخدمة صاحب المنظور الأعم 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 مؤزقاً لعدة ليال بسبب عجز الجهتين الراعيتين للمسح عن الاتفاق على التفسيرات الممكنة للأولويات المدرجة ضمن عقدهما مع الوكالة الإحصائية. وتوافق الوكالة الإحصائية، التي تحصر على عدم ترك فرصة هامة، على صيغ يتبين أنها شديدة الغموض ولا تنص على بروتوكول يحدد طريقة تصرف الراعيتين في أثناء تنفيذ المشروع. ولذلك، تشعر وزارة السياحة ووزارة المالية كلتاهما، رغم تحسّن الإحصاءات المتعلقة بالسياحة، بأن أهدافهما لم تتحقق، ولا تؤمن أي منهما بكفاءة الوكالة الإحصائية رغم اتفاقهما معاً على أنها قد عاجلت النتائج بنزاهة، في حين لا يملك أي طرف ما يلزم من طاقة أو موارد للقيام بمحاولة أخرى، حتى لو كانت عيّنة 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 تُصبر، قبل كل شيء، على تعريف لأهداف المشروع يحظى باتفاق مشترك.

٣ - العمل مع المحيين

٤١٧ - يتألف جزء من القدرة على المسح من صلة راسخة مع المحيين، تشمل طريقة: (أ) للتوصل إليهم؛ و(ب) إفهامهم الدواعي التي تُلزمهم بأن يكونوا محيين 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 أيًا من ذلك لا يمكن أن يتحقق دون تنظيم للمسح يشمل وجود إدارة للعلاقات مع المحيين، يُعهد إليها بالواجبات التالية:

- 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 المحيين الذين جرى الاتصال بهم واستخبارات المسح المستكملة كي يمكن تحديد المحيين المتمنّين وإقناعهم بالاشتراك في المسح؛
- تقاسم المعلومات مع المحيين، لا ليشعروا بمجرد إسهامهم في تحقيق المصلحة العامة بل ليشعروا أيضاً بوجود منفعة شخصية لهم؛

- تولي شؤون العلاقات العامة اللازمة لإفهام المحيين المحتملين دواعي اختيارهم، والمطلوب منهم، والصالح العام الذي يتحقق بفضل تعاونهم؛

• التمتع بسعة الخيلة وسرعة البديهة والمعلومات اللازمة لإيجاد مجيبين بدلاء متى كانت هناك مقاومة شديدة للمسح أو متى تعذر التعرف على مكان المحيب الأصلي^{٨٣}.

٤١٨ - تحقيق هذه المهام يستلزم الباقية والدبلوماسية، المقترنتين 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 ألا يفترض المسؤولية الشخصية عن وجود نسبة مئوية صغيرة تمثل الحالات التي من هذا القبيل. إلا أنه إذا بدا أن معدل الرضا آخذ في الازدياد تعيّن 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 بما 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 المُقدّر، وأسلوب التقدير، وحساب التباينات، وأخطاء المعاينة؛
- القدرة على تصميم استبيان ذي مواصفات تقلل إلى أدنى حد ممكن من العبء الواقع على عاتق المحيب بينما تسلم بأهمية التقليل إلى أدنى حد ممكن من الأخطاء المعرفية التي يمكن أن تنشأ عن افتقار الأسئلة إلى الوضوح؛
- القدرة على الربط بين المعلومات المجموعة والشواغل التي تدفع المستعملين إلى التماس المعلومات من الوكالة الإحصائية؛

• القدرة على تحليل المعلومات المجموعة (التي باتت على وشك أن تُعمّم) 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 بالعينّة، 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 أخصائيي الخارج. وقد جرت العادة على أن يكون الموظفون المواضيعيون هم المختصون بكافة المسائل المتصلة بالمحتوى - أي التفاعل مع المستعملين، وتحديد الجدول الزمني لجمع البيانات، والترتيبات المالية لدعم المبادرة (لا سيما في حالة مشاركة

رعاة)، والتبويب، والتحليل المصاحب. وأخيراً، فإن المنظمة الميدانية هي التي يُعهد إليها بالمسؤولية عن إقامة الصلات مع المحيين وضمان استجابتهم للمبادرة وتوفير المعلومات المناسبة.

٥ - مرونة القدرة على إجراء المسوح

٤٢١ - يدّعي كثيرون (وصحيح ما يدّعون) أن الوكالات الإحصائية تبطئ في الاستجابة لطلب المعلومات ذات الأهمية الحيوية. والواقع أن التأخر في الاستجابة بالمعلومات المؤكدة، لا سيما المعلومات التي تتضمن قياساً لمعدل التغير، 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 المستعملين فهم أسباب مثل هذا التأخر في إجراء المسح وتعميم نتائجهم. وللاستجابة لمثل هذا التحدي الطارئ، يمكن أن تتوافر بالمكاتب الإحصائية قدرة مُعتبرة لإجراء المسوح تتمثل في وحدة قادرة على إجراء المسح السريع، سواء كجزء أول 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 معيناً من المحيين (أسر معيشية، أو شركات أعمال، أو أشخاص بالحكومة أو المؤسسات العامة) في فترة معينة (أقصاها على سبيل المثال ٦٠ يوماً أو ٩٠ يوماً). وبإنشاء قدرة من هذا القبيل وبيان طاقاتها 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 يُقدّم إليها للحصول على معلومات. والأحرى أن تسعى الوكالة دوماً إلى الاستجابة للطلبات الجديدة باستكشاف كيفية تليتها باستعمال البيانات المجموعة دورياً، وإن تعذر ذلك تستجيب بدراسة تحدّد ما إذا كان من الممكن تلبية الطلب الجديد، ولو إلى حد ما، باستخدام السجلات الإدارية الموجودة فعلاً لدى الحكومة. ومسألة ما إذا كان من الممكن استعمال السجلات الإدارية للاستعاضة بها عن المعلومات المستمدة من المسح الإحصائي أو لتكميل تلك المعلومات، ومدى إمكان تحقيق ذلك، هما مسألتان بالغتا التعقيد تتوقف إجابتهما على حد بعيد على الحالة المميّزة 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 الجذاب في السجلات الإدارية هو أن بياناتها يتعيّن 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 المستمدة من عينة مجيبين أصغر كثيراً في حجمها.
- ٤٢٥ - إذا سلّمنا بهذه الميزات، يترتب على ذلك أن يكون بجزء من الوكالة الإحصائية - يفضل 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 تلبية دون اللجوء إلى إجراء مسح جديد أو التوسّع في المسح؛
- التفاوض مع الجهات الوديدة 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 مقدّمو الخدمة للمنظمة، برئاسة مدير مشروع معيّن خصيصاً، إسهاماً متناسباً.

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

ويقدم 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 مكلفة ومزعجة. وتيسّر الاطلاع على السجلات الإدارية في كل وقت أمر مرغوب، لا لمجرد تعزيز الاستجابة السريعة بل للاحتفاظ أيضاً بمودة المجيبين المحتملين أيضاً.

الحواشي

- ^{٨٠} أعدت 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. إلا أنه لا يمكن أن يستفيد المشروع من حالات النجاح والإخفاق السابقة إلا 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 مصطلح "إحصائيو المسوح" المذكور هنا إلى العاملين في مجال الإحصاء الرياضي. وهو يشمل الإحصائيين المسؤولين عادة عن مهام من قبيل تصميم العينة وتقدير النتائج مشفوعة بخطأ المعاينة.
- ^{٨٣} ينبغي وضع مبادئ توجيهية منهجية صارمة تكفل ألا يُجَلَّ اللجوء إلى البدلاء بسلامة الخيار الأصلي.
- ^{٨٤} من الممكن أن تؤدي عدم مخاطبة المحيب بلغته أو باللهجة السائدة في منطقته أو مقاطعته أو بأسلوب الأداء الصوتي السائد في أي منهما إلى نصف 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 يدمر المسح الجاري هناك.