الأمم المتحدة

E/CN.3/2018/20

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
22 December 2017
Arabic
Original: English

اللجنة الإحصائية

الدورة التاسعة والأربعون

٦-٩ آذار/مارس ٢٠١٨

البند ٣ (ف) من جدول الأعمال المؤقت*

بنود للمناقشة واتخاذ القرار: أساليب عمل اللجنة الإحصائية

تقرير المكتب عن أساليب عمل اللجنة الإحصائية: استعراض آلية أفرقة المدن

مذكرة من الأمين العام

وفقا لمقرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٢٨/٢٠١٧ والممارسات السابقة، يتشرف الأمين العام بأن يحيل تقرير المكتب عن استعراض أساليب عمل اللجنة، مع التركيز على آلية أفرقة المدن. ويعيد التقرير النظر في أصول آلية أفرقة المدن وخصائصها الرئيسية، ويستكشف مدى تحقيق أهدافها.

وترد في الفقرة ١٧ النقاط المعروضة لكي تناقشها اللجنة.

* E/CN.3/2018/1.

17-23169 (A) 160118 160118

الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير المكتب عن أساليب عمل اللجنة الإحصائية: استعراض آلية أفرقة المدن

أولا – مقدمة

١ – أنشأت اللجنة الإحصائية أفرقة المدن رسميا في منتصف التسعينات لتحقق جملة أمور منها أن تكمّل العمليات القائمة من أجل وضع واعتماد معايير إحصائية دولية من خلال التكيف بشكل أسرع مع الظروف المتغيرة. وعلى مدى السنوات العشرين الماضية، أنشأت اللجنة ١٦ من أفرقة المدن، ولا تزال ٩ أفرقة منها عاملة بينما أنجزت ٧ أفرقة أعمالها.

٢ – وقامت هذه الأفرقة بدراسة عدد من المواضيع ذات الأهمية المنهجية، وإعداد كتيبات وأدلة وخلاصات لأفضل الممارسات، ووضع استبيانات واختبارها، وتوفير تدريب وحلقات عمل. وكانت النتائج مثيرة للإعجاب، بما في ذلك تقديم مساهمات في مجال إحصاءات الأسعار، ونظام الحسابات القومية، وإحصاءات الطاقة والبيئة، ومسائل القياس المتعلقة بالقطاع غير الرسمي. وأقرت اللجنة الإحصائية غالبية نواتج أفرقة المدن، ويبدو أن هناك توافقا في الآراء على أن آلية أفرقة المدن كانت ناجحة بصفة عامة.

٣ – ويبحث هذا التقرير تاريخ آلية أفرقة المدن ودورها الفريد في اللجنة الإحصائية والنظام الإحصائي العالمي. ويستند إلى تقرير استشاري أُعد بتكليف من شعبة الإحصاءات التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمانة العامة[(١)] والغرض منه بدء وتيسير المناقشة بشأن أساليب العمل الحالية للجنة، ولا سيما الدور الذي تضطلع به أفرقة المدن مقارنة بالأفرقة الأخرى العاملة تحت رعاية اللجنة[(٢)].

ثانيا – نشأة أفرقة المدن وسير عملها: معلومات أساسية

٤ – يتسم النظام الإحصائي العالمي بالتعاون الطوعي بين الدول الأعضاء في تطوير الجوانب المنهجية للإحصاءات وفي اعتماد المعايير الدولية وأدلة التنفيذ ذات الصلة. وتكتسي الشمولية والملكية الجماعية أهمية حاسمة في وضع المعايير لضمان مراعاة احتياجات جميع البلدان عند وضع معيار جديد، وليس فقط احتياجات المكاتب الإحصائية الوطنية الأكثر نموا. ومن أجل كفالة تحقق هذه الخصائص في وضع المعايير والمنهجيات الإحصائية، وضعت الأمم المتحدة نظاما للتمثيل والتسميات لزيادة الشمول يشمل، على سبيل المثال، أفرقة خبراء وفرق عمل مشتركة بين الوكالات.

٥ – وفي منتصف التسعينات، بدأ العمل بآلية جديدة كان الغرض منها تكملة العمليات القائمة لوضع واعتماد معايير إحصائية دولية بكونها أقل صرامة وقادرة على التكيف بسرعة مع الظروف المتغيرة. وتتمثل الخصائص الرئيسية لهذه الآلية الجديدة فيما يلي: المرونة في طرائق التشغيل والتكيف في الوقت

(١) عمل الخبير الاستشاري، السيد هيرمان هايرمان، المدير السابق لشعبة الإحصاءات، في الفترة من تشرين الأول/أكتوبر إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧ وقدم تقريره النهائي في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧. وبالإضافة إلى إجراء دراسة مكتبية، اجتمع الخبير الاستشاري مع موظفي شعبة الإحصاءات الذين يعملون كجهات اتصال لأفرقة المدن. وساهمت جميع أفرقة المدن القائمة بالرد على استبيان قصير.

(٢) تشمل الأفرقة التي وردت في تقارير اللجنة الإحصائية ما يلي: لجنة خبراء، وأفرقة مدن، وفرقة عمل مشتركة بين الوكالات، وفريق خبراء، وفريق رفيع المستوى، وفريق عامل عالمي، وأصدقاء الرئيس، وفريق شراكة، ولجنة من كبار الإحصائيين.

المناسب مع الأولويات الجديدة؛ وضرورة تلقي تكليف من اللجنة الإحصائية مباشرة؛ وضرورة مراعاة احتياجات جميع البلدان. وأصبحت هذه الآلية الجديدة تسمى أفرقة المدن[٣].

٦ - وفي الوقت الراهن، هناك تسعة أفرقة مدن عاملة؛ وكانت سبعة أفرقة أخرى قد أنشئت وأنجزت في الوقت الراهن أعمالها[٤]. وكانت أفرقة المدن التي أنشئت في وقت مبكر تتناول في الغالب المواضيع المتعلقة بالأعمال التقليدية لمكاتب الإحصاء الوطنية، ومنها، على سبيل المثال، سجلات الأسعار والأعمال التجارية. وتضطلع مكاتب الإحصاء الوطنية بالدور القيادي في إطار الأفرقة على أساس مخصص. ولم توفر الوكالات الدولية أمانة عامة، وتُركت شؤون إدارة كل فريق مدينة للمنظمين والمشاركين. وكان ممثلون من مكاتب الإحصاء الوطنية ينظمون الاجتماعات. وكان متوقعا أن يوفر المشاركون التمويل الخاص بهم. وبمجرد اعتماد فريق من أفرقة المدن فإنه يتمتع عندئذ، رهنا باستعراض اللجنة الإحصائية وتوجيهها، بقدر كبير من المرونة في تحديد جدول أعماله وقواعد عمله.

٧ - وبالإضافة إلى دراسة المواضيع الراهنة ذات الأهمية المنهجية، قام العديد من الأفرقة أيضا بوضع أدلة وخلاصات لأفضل الممارسات أو تقديم مساهمات في وضع المعايير الدولية. ومن الأمثلة على ذلك الفصل الذي قدمه فريق دلهي عن القطاع غير الرسمي في النسخة المحدثة من نظام الحسابات القومية لعام ٢٠٠٨؛ و ”الدليل المتعلق بجمع إحصاءات الاقتصادات القائمة على الموارد الطبيعية“ الذي جمعه فريق أولانباتار المعني بإحصاءات الاقتصادات القائمة على الموارد الطبيعية (انظر أيضا E/CN.3/2018/12)؛ ومجموعة أسئلة الاختبار المتعلقة بإحصاءات الإعاقة التي وضعها فريق واشنطن المعني بإحصاءات الإعاقة.

٨ - ومنذ البداية، كانت العلاقة غامضة بين أفرقة المدن والجهات الفاعلة الدولية مثل أفرقة الخبراء وفرق العمل. وعند وضع النواتج، لا سيما فيما يتعلق بالتنفيذ، فإنه لم يكن واضحا بالضرورة أين تنتهي مسؤوليات فريق المدينة وتبدأ مسؤوليات الجهات الأخرى. ويمكن أن يكون هذا الغموض مفيدا من خلال خلق مرونة لأفرقة المدن، غير أنه يجب الحرص على ضمان أن تُدمج نواتج أفرقة المدن على النحو المناسب في النظام الإحصائي الدولي للقواعد، وأن تنفذ بعد ذلك بفعالية. ومن الأمثلة الجيدة على هذا الإدماج ما يلي: الدليل المتعلق بالمخزون الرأسمالي وقياس التدفق الذي وضعه فريق كانبيرا المعني بإحصاءات المخزون الرأسمالي، ثم نشرته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ٢٠٠١، والذي أصبح جزءا من الوثائق المرجعية بشأن نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣؛ وثمة مثال آخر هو عمل فريق فوربرغ المعني بإحصاءات الخدمات، الذي يعمل مع المنظمات الدولية الأخرى، مثل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وصندوق النقد الدولي، والمجموعات الدولية الأخرى على وضع الخطط ذات الصلة، وتقديم توضيحات مفاهيمية أو تحديد المسائل المتصلة بالممارسات الحالية، والحيلولة دون أن تكرر جهات أخرى بذل نفس الجهود مرة أخرى. فعلى سبيل المثال، تشاور فريق فوربرغ مع فريق أوتاوا المعني بالأرقام القياسية للأسعار بشأن مسائل مفاهيمية متصلة بالتسوية المتعلقة بالنوعية. ومن الأمثلة الأخرى اللجنة التوجيهية التابعة لفريق أوتاوا التي تكفل استمرار أنشطته وتطورها وتنسيقها

(٣) يحمل كل فريق اسم أول مدينة يجتمع فيها. وغالبا ما تعقد الاجتماعات بالتناوب في مواقع مختلفة بعد الاجتماع الأول، ولكن الاسم يبقى كما هو.

(٤) انظر الموقع الشبكي لشعبة الإحصاءات، https://unstats.un.org/unsd/methodology/citygroups/.

مع أنشـــطة دولية أخرى تتعلق بإحصـــاءات الأســـعار، من قبيل اجتماعات فريق الخبراء المعني بالأرقام القياسية لأسعار الاستهلاك والفريق العامل المشترك بين الأمانات المعني بإحصاءات الأسعار.

ثالثا – دور شعبة الإحصاءات والمنظمات الدولية الأخرى: المرتكزات المثالية للنظام الإحصائي العالمي

٩ – عندما أنشئت أفرقة المدن كان من المتوخى أن تضطلع شعبة الإحصاءات بدورين حاسمين. ويتمثل الدور الأول في كفالة أن يراعي فريق المدينة احتياجات واقتراحات البلدان الأقل نموا والبلدان الأخرى التي لا تملك الموارد اللازمة للمشاركة في الفريق. وتحتل الشعبة مكانة مركزية في النظام الإحصائي الدولي، ومن مسؤولياتها العمل مع مكاتب الإحصاء الوطنية واللجان الإقليمية والوكالات الدولية على فهم احتياجات البلدان الأقل نموا. وكان من المزمع أن تشارك الشعبة في أفرقة المدن لضمان الاستماع إلى أصوات البلدان الأقل نموا ومراعاتها، حتى وإن لم تتمكن من الحضور. وعلاوة على ذلك، ستضطلع الشعبة بدور المحاور مع البلدان الأقل نموا فيما يتعلق بمداولات فريق المدينة. ويتمثل الدور الهام الثاني الذي تضطلع به الشعبة في كفالة إدماج العمل الإنمائي الذي يقوم به فريق المدينة على النحو المناسب في النظام الإحصائي الدولي. وقد تحقق ذلك في بعض الحالات عن طريق عملية تشاور على الصعيد العالمي، وإتاحة الفرصة أمام جميع البلدان لتقديم مدخلات، قبل طرح منتج فريق مدينة، عن طريق خدمات الأمانة للجنة الإحصائية، على اللجنة للموافقة عليه.

١٠ – وأدت أيضا المنظمات الدولية الأخرى دورا في آلية أفرقة المدن. ويبدو أن العديد من أفرقة المدن نجحت في العمل مع الوكالات الدولية وأفرقة الخبراء على دمج عمل أفرقة المدن في النظام الدولي. ومن الأمثلة الناجحة على ذلك فريق ''واي'' المعني بإحصاءات التنمية الريفية ودخول الأسر المعيشية المتأتية من الزراعة، الذي لم تكن منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة نشطة للغاية فيه فحسب حتى انتهاء ولايته في عام ٢٠١٢، بل إنها أيضا تواصل تنفيذ عمله من خلال فريق خبراء مشترك بين الوكالات منشأ حديثا يخلف ذلك الفريق. وتشكل حالة فريق ''واي'' مثالا ممتازا على كيفية مواصلة عمل فريق المدينة، بعد انتهائه، عن طريق هيكل أكثر دواما وأكثر اتساما بالطابع الرسمي، وهو فريق الخبراء المشترك بين الوكالات، الذي حل محل فريق ''واي'' وفريق أصدقاء الرئيس في مجال الإحصاءات الزراعية.

١١ – وللأسف، فإن استعراض أنشطة أفرقة المدن، بما في ذلك المساهمات التي قدمها رؤساء أفرقة المدن، تشير إلى أنه بالنسبة للعديد من أفرقة المدن، لا يزال التمثيل من المجموعة الكاملة لمكاتب الإحصاء الوطنية يمثل مشكلة. ويبدو أن ذلك يرجع إلى واحد أو أكثر من الأسباب التالية: عدم كفاية الأموال المخصصة للسفر؛ وغلبة استخدام أفرقة المدن للغة الإنكليزية وعدم كفاية عدد الموظفين ذوي الخبرة المطلوبة. وبالإضافة إلى ذلك، يبدو أن شعبة الإحصاءات لا تملك الموارد اللازمة لتوفير مستوى الرعاية الضروري لتحقيق التمثيل المناسب من البلدان الأقل نموا. ولا تملك الشعبة الموارد النقدية أو البشرية اللازمة لحضور اجتماعات أفرقة المدن بصورة منتظمة في جميع المناطق. ومن ناحية أخرى، ليس من الواضح ما إذا كان قد تم استخدام أدوات الاتصال الحديثة للتخفيف من حدة هذه الشواغل، وإلى أي مدى قد استخدمت، أو ما إذا كان يمكن استخدامها في المستقبل لهذا الغرض. ولذلك لم يتحقق بالكامل الأمل المتمثل في أن تكون الشعبة قادرة على كفالة أن تستمع أفرقة المدن إلى أصوات أقل البلدان نموا.

١٢ - كما تخلق المشاكل المتعلقة بالموارد أحيانا صعوبة فيما يتعلق بضمان إدماج العمل المنهجي الذي تقوم به أفرقة المدن في النظام الإحصائي الدولي. وفي حين أن المكانة المركزية التي تحتلها شعبة الإحصاءات في النظام الإحصائي الدولي، جنبا إلى جنب مع غيرها من الوكالات الدولية المتخصصة، توفر لها، من الناحية النظرية، الفرصة لكفالة تنسيق عمل أفرقة المدن ونواتجها، ومراعاة آراء المجموعة الكاملة من مكاتب الإحصاء الوطنية على النحو الواجب، والتقيد بالمعايير الدولية القائمة، ففي الممارسة العملية، تمنع قيود الموارد المالية والبشرية الشعبة والوكالات الدولية من الاضطلاع بأدوار الركائز للتأكد من أن نواتج أفرقة المدن تتجاوز حدود الأفرقة وتصل إلى النظام الإحصائي العالمي بأسره. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة لأن بعض أفرقة المدن أصبحت لا تشارك في تطوير المنهجية فحسب بل أيضا في التنفيذ.

رابعا - دور اللجنة الإحصائية: الرقابة والتوجيه

١٣ - بشكل عام، أفاد رؤساء أفرقة المدن بأنهم راضون عموما عن التوجيه والرقابة اللذين تمارسهما اللجنة. ومن ناحية أخرى، ومن منظور اللجنة الإحصائية، يمكن أن تثار بعض الشواغل المتعلقة بالتواتر والأهمية ونوع الإبلاغ. ويستجيب كل فريق من أفرقة المدن على أساس منتظم نوعا ما حسب برنامج اللجنة المتعدد السنوات وعلى النحو الذي يحدده الفريق بنفسه. وتقدم بعض الأفرقة التقارير سنويا تقريبا بشأن مداولاتها، في حين قد تفصل بين التقارير التي تقدمها أفرقة أخرى عدة سنوات. وعلاوة على ذلك، لا تبين أفرقة المدن بانتظام في تقاريرها الكيفية التي استجابت بها للتوجيهات التي تلقتها اللجنة في الدورات السابقة. وفي السنوات الأخيرة، قدمت أفرقة المدن تقاريرها عموما تحت ''بنود للعلم'' ما لم يسع الفريق إلى الحصول على تأييد صريح لناتج محدد.

١٤ - ومن المهم أيضا الإشارة إلى أن أفرقة المدن ترمي إلى العمل بأقصى قدر من المرونة وبالحد الأدنى من الرقابة البيروقراطية. وفي الوقت نفسه، أصبحت الإحصاءات تحتل موقعا أكثر أهمية بالنسبة لاتخاذ القرارات على الصعيدين الوطني والدولي، وأصبحت أكثر ترابطا بل صارت متكاملة، لا سيما في سياق خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وهكذا، فبعد أن كانت أفرقة المدن تعمل بحرية كبيرة دون الحاجة إلى التنسيق، تغير الوضع الآن. وثمة تطور جديد يتمثل في تزايد اهتمام الشركاء غير الرسميين في مجال البيانات، بل حتى المستخدمين، في المشاركة في عمل بعض أفرقة المدن.

١٥ - بيد أن جدول أعمال اللجنة الإحصائية الآن، مقارنة بجدول أعمالها قبل ٢٠ عاما، يشير إلى تزايد الطلبات الملقاة على عاتق اللجنة أثناء اجتماعها الذي يستمر لمدة أسبوع. ومن المؤكد أن عدد البنود التي تنظر فيها اللجنة والوقت المتاح لها يجعل من المستحيل إجراء مناقشة موضوعية في كل دورة ولكل فريق من أفرقة المدن. فعلى سبيل المثال، في الدورة التاسعة والأربعين للجنة، في عام ٢٠١٧، سيلزم تخصيص الوقت المناسب للمناقشة الشاملة لبند ''إحصاءات الإعاقة'' والقيام بموجبها باستعراض أعمال التطوير وخطط التنفيذ لفريق واشنطن. وبطبيعة الحال، لن يتطلب كل تقرير لكل فريق هذا المستوى من المناقشة كل سنة. غير أن من المطلوب بالتأكيد إجراء بعض المناقشة الموضوعية المنتظمة، لا سيما في اللحظات الحاسمة من الناحية الاستراتيجية في عمل فريق من أفرقة المدن.

خامسا – نقاط للمناقشة

١٦ - إن اللجنة مدعوة إلى إبداء آرائها بشأن المسائل التالية:

(أ) هل توجد حاجة تدعو اللجنة إلى تحسين مهمتها الرقابية، وكيف يمكن تحقيق ذلك دون عرقلة المرونة المتوخاة في طرائق تشغيل أفرقة المدن؟

(ب) هل ينبغي للجنة أن تجري بصورة منهجية استعراضا شاملا لعمل فريق أو فريقين من أفرقة المدن كل سنة؟

(ج) كيف يمكن تحقيق مشاركة أكثر توازنا في أفرقة المدن؟

(د) ما هو الدور المحدد لأفرقة المدن مقارنة بالأفرقة الأخرى العاملة تحت رعاية اللجنة؟

(هـ) كيف يمكن إدماج عمل ونواتج أفرقة المدن على نحو أفضل في النظام الإحصائي العالمي؟

(و) بعد إكمال الولاية الأولية، هل ينبغي أن تُنهى أفرقة المدن أم تحول إلى آلية أخرى قائمة وأكثر اتساما بالطابع الرسمي (عوضا عن تمديد ولايتها) كما يتبين من مثال فريق "واي" (انظر الفقرة ١٠)؟

١٧ - واللجنة مدعوة إلى أن تطلب إلى المكتب أن يعد، للدورة الخمسين، استعراضا شاملا لهيكل جميع الأفرقة (أفرقة المدن، وأفرقة الخبراء، والأفرقة المشتركة بين الوكالات، وأصدقاء الرئيس، وما إلى ذلك) العاملة في إطار اللجنة.