Statistical Commission
Thirty-sixth session
1-4 March 2005
Item 7(a) of the provisional agenda
Statistical capacity-building

Background document
Available in Arabic, English, French
Portuguese, Russian, Spanish

Arabic version

MAKING THE CASE:
NATIONAL STRATEGY FOR THE DEVELOPMENT OF STATISTICS (NSDS)

Prepared by the Partnership in Statistics for Development
in the Twenty-first Century (PARIS 21)

اجتماع اللجنة التوجيهية لمنتدى PARIS 21
3 تشرين أول 2004

إعداد الحالة:
إستراتيجية وطنية لتطوير الإحصاءات

المسودة الخامسة
أمانة منتدى الشراكة في الإحصاء من أجل التنمية للقرن 21 (PARIS21)

الهدف من هذه الورقة هو إعداد حالة لتبني الأسلوب الاستراتيجي لتطوير الإحصاءات الوطنية، تتوافق مع عمليات السياسات التنموية، كإستراتيجيات مكافحة الفقر وأساليب السياسات القطاعية. وتوضح الورقة مدى حاجة الحكومات والمجتمع بشكل عام والمجتمع الدولي لإحصاءات جيدة وكم هي مفيدة منهجية التخطيط الاستراتيجي.

لماذا الإحصاءات الجيدة مهمة للتنمية؟

تحتاج كل الحكومات إلى إحصاءات جيدة، لكن الحاجة لها في الدول النامية أكثر أهمية. ولأن الموارد محدودة، فمن الضروري أن تستخدم هذه الموارد بكفاءة وفعالية؛ فالإحصاءات الجيدة ضرورية لعمل ذلك. هناك توافق دولي متزايد على أن التنمية في دول عديدة، وخاصة في الدول الأفقر، تعثرت في الماضي لأن جهود التنمية لم تركز على النتائج. وقد أكد اجتماع الطاولة المستديرة الدولي الثاني حول إدارة التنمية بالنتائج الذي عقد مؤخراً في مراكش/ المغرب لشهر شباط/ فبراير 2004 على هذه النقطة، مُقراً بأن "الإدارة بالنتائج" تتضمن التركيز على النتائج المرغوبة وعلى التأثيرات (كالفقر: على سبيل المثال) ومن ثم تحديد المدخلات والإجراءات المطلوبة للوصول إلى النتائج، وتتضمن كذلك بناء خطوط أساسية وتحديد أهداف ومؤشرات الأداء لتقييم التقدم المنجز خلال التنفيذ وحين إكمال النتائج.

وبالمقارنة مع عقد سابق من الزمن أو أكثر فهناك الآن تأكيد أكبر في كل من الدول النامية والمجتمع الدولي على ضرورة صنع السياسات بالإستناد إلى الدليل. والإحصاءات بطبيعتها دليل، لذا فإن هذه العملية مكثفة لإستخدام الإحصاءات. فالإحصاءات الجيدة هي الأساس لرسم سياسات جيدة تساعد الحكومة في إختيار أفضل مجموعة من الإجراءات لمواجهة المشاكل المعقدة.

إن الإحصاءات ضرورية لإدارة توزيع الخدمات الرئيسية بكفاءة، ولا يستغنى عنها كمتطلبات جوهرية للمساءلة والشفافية. كما أن الإحصاءات الجيدة مكون أساس للحاكمية ا لجيدة. وتوفر المعلومات الإحصائية أساساً قوياً لتصميم، إدارة، مراقبة، وتقييم أطر عمل السياسات الوطنية كإستراتيجيات مكافحة الفقر (PRSs) ومراقبة التقدم المحرز تجاه الأهداف الألفية للتنمية.

إذن فالإحصاءات الجيدة جزء من البيئة المساعدة للتنمية، حيث تقيس: المدخلات، المخرجات، النتائج، والآثار المترتبة، وتقدم تقييماً موثوقاً لمؤشرات إجتماعية وإقتصادية رئيسية، وتغطي جميع مظاهر التنمية من قياس المخرجات الإقتصادية والأسعار إلى قياس مستوى رفاه الأفراد.

لماذا الإحصاءات؟

"*الإحصاءات هي عيون صانعي السياسات*"، كيث موهاكانزي، مدير الشؤون الاقتصادية، وزارة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية/ أوغندا.

"*تستطيعون مساعدتنا، ومساعدة السياسيين، وإنقاذ حياة الأفراد، إذا ما أعطيتمونا إحصاءات لاستخدامها كدليل*" د. كيتل كالوميا، وزير المالية والتنمية الاقتصادية/ زامبيا.

"*تمثل الإحصاءات القوية سلاحاً أساسياً في المعركة لمكافحة الفقر*"، تادو جينو، رئيس بنك التنمية الآسيوي.

"*الشيء الذي لا تستطيع قياسه لا تستطيع إدارته*"، روبرت كابلان وديفيد نورتون، منظمة التركيز على الإستراتيجية.

لماذا نحتاج إلى أسلوب استراتيجي لتطوير الإحصاءات؟

تنتج الإحصاءات الرسمية بواسطة النظام الإحصائي الوطني (NSS) الذي يشمل جامعي البيانات والمنتجين والمحللين، والمستخدمين لها. إن الإحصاءات الجيدة ليست رخيصة، والأنظمة الإحصائية في دول كثيرة لا تحصل على التمويل الكافي وأداؤها ضعيف. وإلى أن

تتحسن الأنظمة الإحصائية، فإن النقص في البيانات الإحصائية الجيدة سيعيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فالحاجة إلى التحسين معترف بها بشكل واسع، لكن الموارد محدودة والاختيار صعب بين أولويات متضادة. والقرارات الحريصة تتطلب اعتماد أفضل الأساليب لتطوير الإحصاءات بكفاءة وفعالية؛ وغالباً هناك حاجة للإصلاح على المستوى الكلي. ويمكن تسهيل ذلك من خلال تصميم وتنفيذ خطط إحصائية إستراتيجية متكاملة ضمن عمليات السياسات التنموية تغطي كافة قطاعات البيانات وكل المستخدمين. توفر الاستراتيجيات الوطنية لتطوير الإحصاء (NSDS) إطار عمل قوي وخطة إجرائية لبناء القدرات الإحصائية وذلك لتلبية الاحتياجات الحالية والمستقبلية من البيانات. وبشكل خاص، فإن الهدف هو أن تتوافق إستراتيجية تطوير الإحصاء مع الاستراتيجيات والبرامج التنموية الوطنية والتي تركز بشكل أكبر على مكافحة الفقر. وفي العديد من البلدان فإن عملية إعداد إستراتيجيات مكافحة الفقر والإدارة بالنتائج توفر فرصة مهمة ليس فقط من أجل تحديد الاحتياجات من البيانات، لكن لتسليط الضوء كذلك على المجالات ذات الأولوية التي تحتاج إلى تحسينات واستثمارات.

إن أي إستراتيجية وطنية لتطوير الإحصاءات يجب أن:

- تتوافق مع عمليات السياسات التنموية الوطنية والبناء على ما هو قائم حالياً
- تكون نتاج عمليات وطنية القيادة والملكية وأن تتم بأسلوب المشاركة الكاملة ومستندة إلى الخبرات والتوصيات والمعايير الدولية.
- تقدم الأساس لكي تصبح عملية تطوير الإحصاءات عملية مستمرة وبنوعية "المطابقة للغرض"
- تقيم الوضع الحالي للنظام الإحصائي الوطني، وتقدم رؤية وخطة إستراتيجية للإحصاءات الوطنية تعالج فيها المعوقات المؤسسية والتنظيمية والعمليات بما في ذلك الموارد والأنظمة الإحصائية والمخرجات
- تضع برنامجاً وطنياً متكاملاً لتطوير الإحصاءات يشمل كافة القطاعات والمستخدمين ويبني القدرات القادرة على تحقيق النتائج ذات الأولوية والمحددة بجدول زمني على أن يكون البرنامج مرنا بما فيه الكفاية للتكيف مع التغيير
- توجز الاحتياجات المالية اللازمة لتمويل الإحصاءات التي تتجاوب مع احتياجات المستخدمين على أن تكون واقعية مع الموارد المتوافرة
- تخدم كإطار عمل متماسك للحصول على الدعم الدولي لتطوير الإحصاء

ما هي الإحصاءات الجيدة؟

إن الخصائص التي تعكس الإحصاءات الجيدة هي تلك المتعلقة بنوعيتها وإتاحتها، والكفاءة التي تنتج من خلالها. وتتصف الإحصاءات الرسمية الجيدة بخصائص عديدة أهمها: أن تعكس احتياجات مستخدمي البيانات وأن تكون متوفرة بشكل واسع إلى المستخدمين من القطاع العام والخاص ويوثق بها لموضوعيتها ومصداقيتها. كما أن الإحصاءات الجيدة يجب أن تكون تغطيتها واسعة عميقة بحيث تلبي احتياجات كل صانعي السياسات وأن تبلغ الجمهور بما يمكنهم من تقيم كفاءة وفعالية الإجراءات الحكومية. وتوفر المبادئ الأساسية للأمم المتحدة المتعلقة بالإحصاءات الرسمية توجيهاً واضحاً حول دور الإحصاءات الرسمية وبما هو ضروري لضمان مهنية منتجي البيانات والكيفية التي تدخل فيها الثقة والمصداقية بالمعلومات التي تنتجها.

إن التخطيط الإستراتيجي ليس بجديد، فقد عمل عدد من الأقطار سابقاً على تطوير أنظمته الإحصائية وتم ذلك للبعض منها بدعم دولي. لكن وبشكل عام فقد كان الاستثمار بالأنظمة الإحصائية ضعيفاً في معظم الدول النامية. كما هو الحال في حفظ النظام والقانون، فإن الإحصاءات العامة هي سلع عامة. مما يعني أنها يجب أن تمول بشكل رئيسي من دافعي الضرائب. وحتى وفي أكثر الأسواق الاقتصادية تطوراً، فإن نسبة قليلة من الكلفة التشغيلية للنظام الإحصائي يمكن تغطيتها من خلال بيع المخرجات الإحصائية أو تقديم الخدمات الاستشارية. وبما أن أحد أهم استخدامات البيانات الإحصائية هو الإخبار عن العمليات الحكومية وأن قيمتها تزداد مع زيادة استخدامها بشكل واسع فإن معظم البلدان تقوم على تمويل الأنظمة الإحصائية من موازناتها الوطنية. لكن هناك حاجة لدى العديد من الدول النامية للحصول على دعم من الدول المتقدمة ليكمل استثمارات حكوماتهم في بناء القدرات الإحصائية.

استخدام الإستراتيجية الوطنية لتطوير الإحصاء كحافز على التغير.

برهنت العديد من الأقطار سابقاً بأنه يمكن تطوير الإحصاءات من خلال إستراتيجية وطنية شاملة لتطوير إحصاءات متكاملة مع عملية السياسات الوطنية. ويمكن لهذا الأسلوب الإستراتيجي أن يساعد في توفير الإحصاءات لاستعمالها في تصميم السياسات التنموية الوطنية وأن يوفر الموارد لتحسين القدرات الإحصائية ضمن الأولويات المطلوبة. ويمكن للخطط التطويرية أن تغطي كامل النظام الإحصائي الوطني أو أن تركز على مجالات معينة تحتاج لبناء قدراتها. وعلى سبيل المثال: فإن الإستراتيجيات ركزت في بعض الحالات بشكل أولي على قضايا التنظيم والإدارة، وفي حالات أخرى كان الاهتمام منصباً على المجالات ذات الأولوية كمراقبة الفقر. ولكن، ومهما يكن درجة التركيز في خطط العمل، فإن عملية التخطيط الإستراتيجي وتحديد الأولويات يجب أن يكون ضمن سياق كامل النظام الإحصائي الوطني.

وحديثاً، كان هناك عدد من المبادرات الدولية للمساعدة في تحسين توافر المعلومات الإحصائية، إلا أنها كانت تميل إلى التركيز على مؤشرات معينة أو على نشاط واحد كالمسوح الأسرية، ومع أن هذه البرامج استطاعت في حالات عديدة من تحسين توافر البيانات، إلا أنها في الغالب لم تستمر. والمشكلة الرئيسية وراء ذلك أن العديد من هذه البرامج صمم لتلبية احتياجات آنية من البيانات وليس لبناء القدرات على المدى الطويل. وفي حالات عديدة، وبخاصة عندما تستهل هذه البرامج من المانحين، فإن الالتزام والشعور بالملكية يكون من قبل القطر ضعيفاً ويتغاضى عن بناء القدرات سيما وأن الموارد مع ندرتها تقتطع من أنشطة أخرى. وفي أماكن أخرى، أوجدت أنظمة موازية لجمع البيانات بحيث تكررت الجهود وأهدرت الموارد المحدودة. ونسبياً كان هناك بعض الأنشطة كجزء من برامج منسقة بشكل جيد ومحددة الأولويات تناولت المحددات التنظيمية والمؤسسية وكذلك إنتاج بيانات إحصائية. ومع أنه من الضروري أن يستمر العديد من هذه الأنشطة، فإنه على نفس الدرجة من الأهمية أن تستعيد الدول النامية رقابتها عليها وأن يوضع الدعم الدولي ضمن سياق الإستراتيجية الوطنية لتطوير الإحصاءات. ولقد تم التعرض لهذه القضايا ضمن المجتمع الدولي من خلال مجموعة مبادئ الأمم المتحدة التي تنظم الممارسات المتعلقة بالمساعدات الدولية في مجال الإحصاءات "بعض المبادئ الإرشادية للممارسات الجيدة في التعاون الفني حول الإحصاءات".

في العديد من الدول التي تعاني من محدودية الموارد المالية فإنه يجب تحديد أولويات الأنشطة الإحصائية بعناية. وبنفس الوقت، فإنه يجب تقديم الحالة الأفضل للحصول على موارد إضافية. ويمكن أن يلعب مستخدمو البيانات دوراً رئيسياً في كلا الحالتين، إن التصميم الجيد لإستراتيجية وطنية لتطوير الإحصاء يمكن أن يساعد في بناء الثقة في عمليات ومخرجات النظام الإحصائي

الوطني وبكسر الحلقة المفرغة للأداء الضعيف والتمويل الضعيف. ويجب أن تقدم إطار عمل للتمويل الوطني والدولي وتنسيق الدعم المقدم من شركاء التنمية.

كيفية توافق الإستراتيجية الوطنية لتطوير الإحصاءات مع المبادرات الموجودة في كل قطر

إن الإقرار بالحاجة إلى أساليب إستراتيجية لتطوير العمل الإحصائي ليس بجديد. فقد هدف عدد من المبادرات السابقة لمعالجة هذه الاحتياجات وساهمت في تطوير هذا الأسلوب بما في ذلك مبادئ أديس أبابا المسماة "خطة عمل أديس أبابا حول الإحصاء خلال التسعينات (أعدت من قبل لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا)". وقد تمحورت خطط عمل التطوير الإحصائية الوطنية حول تركيز المستخدمين وحول الطلب على البيانات.

إن أي إستراتيجية وطنية فعالة ستأخذ في الاعتبار وتبنى على كل عمل ومبادرات موجودة سابقاً في القطر. فعلى سبيل المثال: بدأت بلدان عديدة في السابق بتحسين أنظمتها الإحصائية كمكون ضروري لإستراتيجيات مكافحة الفقر وإلى مراقبة وضبط الأهداف الألفية للتنمية، ويمكن أن تأخذ الإستراتيجية عدة أشكال ويعتمد هذا على مرحلة التطور لكل نظام إحصائي واحتياجاته وتصوراته.

هناك أطر عمل دولية وأدوات تقييم لدعم عملية تحضير الإستراتيجية الوطنية لتطوير الإحصاءات بما في ذلك:

- نظام النشر العام للبيانات المعد من قبل صندوق النقد الدولي (GDDS)، والذي يشارك فيه العديد من الدول والذي يبني على العناصر الرئيسية للمبادئ الأساسية للأمم المتحدة حول الإحصاءات الرسمية. هذه المبادئ التي تتمحور حول أربعة أبعاد (i) ملائمة البيانات وتغطيتها ودقة مواعيدها ودوريتها (ii) نوعية البيانات (iii) سلامة عملية إنتاج البيانات (iv) إتاحة البيانات للجمهور. يغطي النظام مجموعة من البيانات المقر بضرورتها لجميع الأقطار وتتناول قضايا مهمة وحرجة تتعلق بجمع ونشر البيانات بما في ذلك خطط التحسين من أجل مواكبة الإجراءات الإحصائية الوطنية مع أفضل الممارسات للإحصاءات .
- إطار عمل لبرنامج إحصائي سنوي متعدد، والمطور من قبل مكتب الإحصاء للاتحاد الأوروبي (يوروستات). ويستخدم هذا الإطار في عدد من دول شرق أوروبا ووسط آسيا كآلية تخطيط سنوية متعددة لتحديد أولويات استخدام الموارد الوطنية والمساعدات الدولية.
- إطار عمل تقييم نوعية البيانات (DQAF) والذي يقدم إطار عمل متكامل ومرن لتقييم نوعية البيانات المستخدمة في السياسات الاقتصادية الكلية والاجتماعية.
- مؤشرات بناء القدرات الإحصائية والمطور من قبل الأمانة العامة لمنتدى الشراكة في الإحصاء من أجل التنمية للقرن 21 (PARIS21) والمستند إلى إطار عمل تقييم نوعية البيانات (DQAF). تقدم هذه المؤشرات للبلدان الوسائل الكفيلة بتحديد الأولويات ونقاط الضعف في أنظمتها الإحصائية الوطنية وتراقب التقدم المنجز في بناء القدرات الإحصائية.

اعتمدت كل هذه الأساليب، التخطيط الإستراتيجي كأساس لأسلوبها. وعلى البلدان الاستفادة من الخبرات والخبراء الموجودين لديها. فعلى سبيل المثال: ستتمكن البلدان المنتسبة إلى نظام النشر

العام للبيانات من الاستفادة في استخدام إطار عمل التقييم الأساسي للنظام العام لنشر البيانات في التأسيس لإستراتيجية وطنية للإحصاءات، بما في ذلك الأساس لتحديد الأولويات لتحسين الإحصاءات تحت ظروف الموارد المحدودة والضاغطة، ولتبيان المجالات التي تحتاج الإحصاءات فيها إلى مساعدات فنية ومالية خارجية. إن الانتساب من قبل البلدان في نظام النشر العام للبيانات يعطي إشارة جيدة لمستخدمي البيانات وشركاء التنمية بأن الدولة جادة ومهتمة بالإحصاءات وأنها تأخذ إجراءات لمعالجة النواقص. سيكون باستطاعة البلدان التي تعمل مع (يوروستات) أو التي تهدف إلى الاستثمار في قدراتها الإحصائية من خلال القروض أو الاعتمادات من البنك الدولي تحت برنامج (STATCAP) من استخدام الإستراتيجية الوطنية لتطوير الإحصاء كأساس لإعداد خطة استثمارية أو برنامج تعارف.

استنتاجات

باختصار، فإن الحكومات والمجتمعات والأنظمة الدولية تحتاج إلى إحصاءات جيدة، وتعتبر جزءاً ضروريا من البيئة المساعدة للتنمية لكن هناك عديد من الأنظمة الإحصائية الوطنية غير قادرة على تلبية الاحتياجات الإحصائية الحالية أو المستقبلية. إن أسلوب التخطيط للإستراتيجية الوطنية لتطوير الإحصاءات يوفر آلية فعالة لبناء القدرات الإحصائية على أساس مستمر كجزء من سياسات التنمية الوطنية الكلية. إن القيمة المضافة للإستراتيجية وتحديد الأولويات ضمن سياق كامل النظام الإحصائي، شاملة كل القطاعات التنظيمية والمؤسسية الهامة. فهي تبني على العمل القائم وتوفر إطار عمل متماسك وقوي لقرارات تمويلية من قبل الحكومة وتنسق المساهمات والمساعدات الخارجية للمانحين.

تُحث الدول بأن تبدأ عملية إعداد إستراتيجيتها الوطنية لتطوير الإحصاء. وتكون خطوة البداية بتصميم خارطة طريق لمراحل الإعداد، مبينة المراحل والعمليات الرئيسية، بما في ذلك تأمين دعم سياسي عالي المستوى. ويحفز شركاء التنمية (المتعددة والثنائية) لترجمة عمليات التحضير في برامج مساعداتهم ووضع دعمهم للإحصاءات ضمن سياق الاستراتيجيات الوطنية لتطوير الإحصاءات.

لمزيد من المعلومات عن الاستراتيجيات الوطنية لتطوير الإحصاء، بما في ذلك الدليل الإرشادي، يمكنك الرجوع إلى موقع المنتدى على الإنترنت www.paris21.org