

## الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

### ورقة عمل حول تجربة فلسطين في إعداد الاستراتيجية الوطنية للإحصاءات الرسمية

مقدمة للمنتدى العربي الثالث لتعزيز القدرات الإحصائية برعاية منتدى الشراكة في الإحصاء من أجل التنمية (باريس 21)

صنعاء - اليمن

2007/4/18-17

تتناول هذه الورقة تجربة فلسطين في العمل على الاستراتيجية الوطنية للإحصاءات الرسمية. لقد تم استخدام دليل إعداد الاستراتيجية الذي أعدته اللجنة التوجيهية لمنتدى باريس 21 كإطار للعمل، إضافة إلى الاطلاع على تجارب بعض الدول التي بدأت بالعمل على هذه الاستراتيجية وخصوصاً الوثائق التي عرضت في الدورة الثانية للمنتدى والتي عقدت في مسقط - عمان عام 2005. تجدر الإشارة إلى أننا بدأنا العمل على إعداد الاستراتيجية في شهر آب عام 2006، ولكن حصل تأخر في موعد اعتماد الاستراتيجية بسبب الظروف السياسية التي مرت بها الأراضي الفلسطينية بعد الانتخابات التشريعية عام 2006 وما نتج عن هذه الانتخابات من مقاطعة دولية للحكومة الفلسطينية، والذي كانت إحدى تداعياته دخول المؤسسات الفلسطينية في إضراب عن العمل لمدة تجاوزت الثلاثة شهور.

#### التعريف الذي استخدم للاستراتيجية الوطنية للإحصاءات الرسمية (NSDS):

تم تعريف الاستراتيجية كما يلي: "مجموعة من الخطط الإحصائية الاستراتيجية والإدارية المتكاملة ضمن عمليات السياسات التنموية تغطي كافة قطاعات البيانات وجميع المستخدمين". على أن توفر الاستراتيجية الوطنية للإحصاءات الرسمية إطار عمل قوي وخطة إجرائية لبناء القدرات الإحصائية وذلك لتلبية الاحتياجات الحالية والمستقبلية من البيانات.

#### أهداف الاستراتيجية الوطنية للإحصاءات الرسمية:

تتلخص الأهداف الأساسية للاستراتيجية بما يلي:

- تعزيز وتطوير النظام الإحصائي من خلال تطوير إطار شامل لاتجاهات وأولويات البرنامج الإحصائي
- تطوير أدوات لقياس تطور النظام الإحصائي ونموه وقدرته على تحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها
- توفير وثيقة معتمدة رسمياً ومعدة وفقاً للمعايير الدولية تساهم في تسهيل البحث عن تمويل للنظام الإحصائي من قبل مجتمع المانحين

#### الإطار العام للإستراتيجية:

تم تحديد المعايير التالية للإطار العام للاستراتيجية الوطنية للإحصاءات الرسمية في فلسطين:

- تقييم للوضع الراهن للنظام الإحصائي الوطني
- تحديد البرامج الإحصائية الوطنية بشكل مفصل (الإحصاءات السكانية، والاجتماعية، والاقتصادية، والجغرافية)
- إجراء تقييم للوضع الراهن للبرامج الإحصائية
- إعداد خطة عمل تفصيلية لكل برنامج تحدد البرنامج الزمني والاحتياجات المادية والبشرية
- تحديد العلاقة بين عناصر كل برنامج وبرنامج التنمية الوطنية

- تحديد الرؤية والخيارات والاستراتيجيات والأولويات (للإجابة على التساؤلات: لماذا هذا البرنامج؟ وما هي مبررات وجود هذا البرنامج؟ أين نرغب أن نكون بعد 5-10 سنوات؟ ما هي الإنجازات التي نرغب بها خلال الفترة القادمة؟)
- بناء نظام مراقبة وتحديد آليات مراقبة تنفيذ الخطة
- البرنامج الزمني لنشاطات الخطة
- إعداد الموازنة التقديرية لتنفيذ الاستراتيجية

#### آليات إعداد الاستراتيجية:

تم العمل على إعداد الاستراتيجية وفقا للمراحل التالية:

- الحصول على الدعم السياسي لاعداد الاستراتيجية، فقد تم اعتماد إعداد الاستراتيجية من قبل المجلس الاستشاري للإحصاءات الرسمية
- تشكيل فريق وطني لاعداد الاستراتيجية. تم تشكيل فريق وطني مؤلف من القطاعين العام والخاص شمل ممثلين عن وزارات ومؤسسات عامة وجامعات إضافة للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (بلغ عدد أعضاء الفريق ثمانية أشخاص). وقد تم اختيار الأعضاء من بين الذين لهم علاقة مباشرة باستخدام البيانات الإحصائية في عملهم.
- إطلاق عملية إعداد الاستراتيجية، حيث قام الفريق الوطني بوضع معايير إعداد الاستراتيجية ومدخلاتها وتحديد الفريق الذي سيتولى الكتابة حول كل استراتيجية فرعية من الاستراتيجيات.
- وضع الرؤى وتحديد الخيارات الاستراتيجية والأولويات في مجال الإحصاء. تم تحديد إطار عام لكل استراتيجية فرعية بحيث تشمل كل استراتيجية فرعية على مجموعة محددة من البنود ومن ضمنها تحديد الرؤية والخيارات الاستراتيجية والأولويات
- إعداد الخطة التنفيذية للاستراتيجيات الفرعية، فقد اشتملت آلية إعداد الاستراتيجيات الفرعية على وضع خطة عمل تنفيذية للاستراتيجية، وكذلك آليات للمراقبة.

#### الجهات المشاركة في إعداد الاستراتيجية

تم تشكيل الفريق الوطني لاعداد الاستراتيجية من المؤسسات التالية:

- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني - منسقا وطنيا للفريق
- وزارة التخطيط
- وزارة التربية والتعليم العالي
- وزارة شؤون المرأة
- وزارة الزراعة
- وزارة الصحة
- جامعة بيرزيت
- اتحاد الغرف التجارية

## آلية عمل الفريق الوطني:

وضع الفريق لنفسه آلية عمل تضمن إعداد الاستراتيجية ضمن مدة محددة، وتم تحديد المهام كما يلي:

- يتولى الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني مهمة تنسيق عمل الفريق
- تحديد إطار الاستراتيجية بما فيه الاستراتيجيات الفرعية
- تحديد مكونات كل استراتيجية فرعية، بحيث يتم إعداد جميع الاستراتيجيات الفرعية وفق نفس المعايير
- تقسيم العمل على أعضاء الفريق ليتولى كل منهم إعداد استراتيجية فرعية (تم تكليف الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بإعداد 19 استراتيجية فرعية)
- الانتهاء من إعداد المسودة الأولى من الاستراتيجية خلال 6 أسابيع من تاريخ أول اجتماع للفريق
- تحديد جدول زمني للأنشطة المصاحبة لإعداد الاستراتيجية بما فيها ورش العمل الوطنية واجتماعات الفريق

## محاور الاستراتيجية الوطنية للإحصاءات الرسمية الفلسطينية:

تم تحديد محاور الاستراتيجية بالاستعانة بدليل إعداد الاستراتيجيات الذي أعدته اللجنة التوجيهية لمنندى باريس 21 كإطار للعمل، وشمل المحتوى المقترح على الأبواب التالية:

- مقدمة
- فصل عن تقييم النظام الإحصائي الوطني بالاعتماد على مسح القدرات الإحصائية للوزارات 2003
- الاستراتيجية الفرعية:
- استراتيجية البرامج الإحصائية (بالاستناد إلى الخطة الشاملة 2001 - 2010)
- استراتيجية التكامل بين المسوح والتعدادات
- استراتيجية النشر
- استراتيجية تعيين الإحصائيين
- استراتيجية التدريب والتأهيل وتطوير الموارد البشرية
- استراتيجية التمويل
- استراتيجية البنية التحتية للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ودوائر الإحصاء في الوزارات
- استراتيجية العلاقات الإقليمية والدولية في مجال الإحصاء
- استراتيجية الأجسام المساندة للنظام الإحصائي (المجلس الاستشاري، اللجان الوطنية الفنية للأنشطة الإحصائية، وسائل الإعلام)
- الالتزام بالمبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية
- حوار المنتجين والمستخدمين
- استراتيجية الاعتماد على المساعدات الفنية الخارجية
- استراتيجية تعزيز العلاقة مع مؤسسات البحث والجامعات المحلية
- استراتيجية استخدام الإحصاء في التخطيط
- استراتيجية استحداث برامج إحصائية حسب الحاجة
- استراتيجية السجلات الإدارية

- استراتيجية توفير الإحصاءات على مستويات تفصيلية لأغراض التخطيط المكاني
- استراتيجية التصنيفات الإحصائية
- استراتيجية تعزيز استخدام الإحصاء في صنع القرار
- استراتيجية السجلات وأطر المعاينة
- استراتيجية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في العمل الإحصائي
- استراتيجية المكتبة الوطنية للإحصاء
- استراتيجية التحليل الإحصائي

#### إطار الاستراتيجيات الفرعية:

كما ذكرنا أعلاه، فقد قام الفريق الوطني باعتماد إطار موحد لكل استراتيجية فرعية، وهو كما يلي:

- مقدمة عن الموضوع
  - الواقع الحالي للموضوع (نقاط الضعف والقوة)
  - تحديد الأهداف متوسطة المدى، بمعنى أين نريد أن نكون بعد 5-10 سنوات
  - آليات الوصول للأهداف (خطة وآلية عمل ومتطلبات)
  - تكلفة تحقيق الأهداف
  - الجهات المتوقع مشاركتها لتحقيق الاستراتيجيات
- وذلك لضمان التناسق في الكتابة والعرض لتسلسل الأفكار في جميع الاستراتيجيات الفرعية.

#### أين نحن الآن:

- تم إعداد مسودات جميع الاستراتيجيات الفرعية
- تم عقد ورشة وطنية لمناقشة مسودات الاستراتيجية

وبقي حتى الانتهاء من الاستراتيجية:

- مراجعة وتنقيح المسودات التي تم إعدادها
- عقد ورشة عمل وطنية لمناقشة مسودة الاستراتيجية
- استقدام بعثة فنية لتقييم مدى الالتزام بمعايير
- اعتماد الاستراتيجية من المجلس الاستشاري للإحصاءات الرسمية والحكومة

#### تقييم التجربة

##### أ. النجاح

- بما أننا الآن في مرحلة إعداد المسودات الأولى من الاستراتيجية، فإننا لا نستطيع الخروج باستنتاج نهائي بشأن تقييم مدى النجاح أو الفشل في التجربة، ولكن يمكن استشراف آفاق للنجاح في العمل من الآتي:
- فاعلية الفريق الوطني في الاجتماعات والنقاشات حول محتوى الاستراتيجية

- التعاون الذي أبداه معدو مسودات الاستراتيجيات الفرعية يعتبر غاية في الأهمية في مجال ضمان إعداد مواد ذات جودة عالية
- التزام العاملين على إعداد الاستراتيجية في المواعيد يعتبر عنصرا مهما في نجاح العمل
- الاعتماد على القدرات الوطنية لإعداد الاستراتيجية يشكل عنصرا هاما في بناء القدرات الوطنية

#### ب. الإخفاق

كما هو الحال بالنسبة لعدم القدرة على تقييم مدى النجاح في العمل حتى هذه المرحلة فإنه يصعب تقييم فيما إذا كان هناك إخفاق أم لا. ولكن أبرز الاخفاقات كانت عبارة عن عامل خارجي وهو عدم تمكن الجهاز من الحصول على مساعدة فنية لمساعدة الجهاز في إعداد الاستراتيجية بسبب مقاطعة السلطة الوطنية الفلسطينية منذ أوائل عام 2006 وحتى الآن. وهو ما شكل عبئا على الجهاز لمحاولة إعداد الاستراتيجية بالقدرات المحلية ووفق آلية عمل تم تحديدها من قبل الفريق الوطني لاعداد الاستراتيجية، والذي لا نستطيع تقييم مدى ملاءمته لمتطلبات إعداد الاستراتيجية وفقا لدليل إعداد الاستراتيجية.

#### ج. التحديات

يمكن إجمال التحديات التي واجهت الفريق الوطني لاعداد الاستراتيجية بما يلي:

- العامل الزمني، حيث أن توصيات مندى باريس 21 تقضي بأن تعمل الدول على إعداد استراتيجياتها الوطنية قبل نهاية عام 2006. وعلى الرغم من بدء الفريق بالعمل على الاستراتيجية وتحديد نهاية عام 2006 كموعدها النهائي لاعداد الاستراتيجية إلا أن دخول المؤسسات الحكومية الفلسطينية في إضراب عام في الثلث الأخير من العام أعاق العمل وأدى إلى عدم الانتهاء من اعداد الاستراتيجية في الموعد المحدد
- التمويل، فقد كان متوقعا أن تساهم المساعدات المالية من الجهات المانحة في توفير التمويل اللازم للاستشارات الفنية المطلوبة، ولكن توقف المانحين عن تقديم الدعم للحكومة الفلسطينية في عام 2006 أضاف تحديا إضافيا للعمل على الخطة
- عدم توفر الخبرات المحلية ذات القدرة العالية على إعداد مثل هذه الوثيقة، نظرا لمحدودية الخبرات المحلية في إعداد مثل هذه الخطط فكان أمام الفريق العامل على الخطة تحد كبير لاعداد المسودات والتأكد من سلامة المحتوى وأسلوب العرض. وإن كانت هذه الحالة من جانب آخر تعتبر ذات فائدة على المستوى الوطني في مجال بناء القدرات للاستفادة منها في أنشطة مستقبلية.
- التغيير المستمر في البرامج الاحصائية، فكما هو معلوم تظهر باستمرار مواضيع جديدة يطلب من المؤسسات الاحصائية شمولها في البرنامج الاحصائي الرسمي، وهذا بدوره يعتبر تحديا عند اعداد الاستراتيجية للتأكد من إدراج كل ما هو جديد وكذلك استقراء ما يمكن أن يظهر من برامج جديدة لتغطيتها في الاستراتيجية حتى تكون هذه الاستراتيجية صالحة لفترة زمنية معقولة.

#### د. المعوقات

- كأي جهد جديد فإنه لا بد من أن يكون هناك بعض المعوقات التي تواجه العمل، وتتلخص أبرز المعوقات التي واجهت وما تزال تواجه العمل على إعداد الاستراتيجية بما يلي:
- عدم تفرغ فريق العمل. بما أن فريق العمل المكلف بإعداد الاستراتيجية سواء الفريق الوطني أو الذين تم تكليفهم بإعداد أجزاء من الاستراتيجية لديهم التزامات لأخرى فلم يكن بالإمكان تفرغ الطاقم بالكامل لإعداد الاستراتيجية الأمر الذي أدى إلى تأخير في العمل وكذلك إعداد مسودات أولية دون المستوى المطلوب مما يتطلب مراجعة المادة أكثر من مرة للخروج بنسخة مقبولة
  - عدم توفر التمويل اللازم. كان لعدم توفر التمويل الكافي لإعداد الاستراتيجية أثر كبير لإنجاز المطلوب في موعده وبمستوى جيد، فقد تم تخصيص مبلغ متواضع لإنجاز العمل من الموازنات المخصصة لأنشطة أخرى، وبذلك لم يكن هناك حافز مادي مناسب لتشجيع المكلفين بإعداد الاستراتيجية لإنتاج مادة ذات مستوى مقبول
  - الظروف السياسية العامة في الأراضي الفلسطينية. نظراً لعدم الاستقرار السياسي في الأراضي الفلسطينية فإن أي عمل معرض لعقبات غير منظورة، فيؤدي الإغلاق ومنع التجول إلى عدم تمكن الموظفين من الوصول إلى أماكن عملهم، وكذلك الوضع المالي للسلطة وما تبعه من إضراب للموظفين الحكوميين أدى إلى عدم الالتزام بإنجاز الخطة حسب البرنامج المتفق عليه.
  - عدم تجاوب الجهات الراعية لإعداد الاستراتيجية لتوفير المساعدات الفنية اللازمة في الوقت المناسب. منذ بداية التخطيط لإعداد الاستراتيجية تم مخاطبة سكرتاريا باريس 21 والبنك الدولي لتوفير دعم مالي وفني لإعداد الخطة ولكن لم نحصل على أي دعم وهو ما جعلنا نلجأ لمحاولة إنجاز العمل ذاتياً وبما يتوفر من مخصصات مالية متواضعة. هذه الظروف أضافت عبئاً على الفريق الوطني المكلف بإنجاز الخطة.

#### الدروس المستفادة:

- العمل الوطني الجماعي على إعداد الاستراتيجية يعتبر عنصراً رئيسياً في سرعة الإنجاز
- يمكن إعداد الاستراتيجية بالاستعانة بالخبرات المحلية إذا توفرت الإرادة لذلك على الرغم من صعوبة المهمة
- استيعاب التوجيهات الواردة في دليل إعداد الاستراتيجية من قبل فريق العمل عنصراً مهماً لإنجاز العمل وفق المواصفات المطلوبة
- على الرغم من تعاون الفريق الوطني في العمل، إلا أن تباين الخبرات يعتبر عائقاً أمام إنجاز المواد بنفس المواصفات. وإن كان ذلك يعتبر فرصة كبيرة لتأهيل الخبرات الوطنية.
- لا بد من ضمان توفر التمويل الكافي لإعداد الخطة قبل البدء بالعمل عليها
- ضرورة إجراء تحليل للواقع (SWOT analysis) قبل المباشر بالعمل على الخطة لتحديد نقاط الضعف والقوة والفرص والتحديات لوضع خطة عمل قابلة للتنفيذ
- ضرورة تفرغ فريق العمل الذي سيعمل على إعداد الاستراتيجية لضمان إنجاز العمل بمواصفات جيدة وفي الفترة الزمنية المحددة