## تشريعات الإحصاء وقوانينه [1]

**د.ضياء عواد كاظم /رئيس الجهاز المركزي للإحصاء**

إذا أردنا التعرف على القوانين التي تنظم عمل الإحصاء، لابد لنا أولاً أن نعود بالذاكرة إلى بدايات الإحصاء في العراق وكيف أنه كان في طليعة الدول العربية التي شرعت قانوناً يسير النظام الإحصائي داخل العمل الإداري في الدوائر والوزارات الحكومية. إذ في ثلاثينيات القرن الماضي كانت هناك **شعبة صغيرة للإحصاء** في مديرية التجارة العامة في وزارة المالية ثم ارتبطت بوزارة الاقتصاد والمواصلات. وبعد أن تم فصل ارتباط وزارة الاقتصاد عن المواصلات ارتبطت شعبة الإحصاء مع وزارة الاقتصاد وبدأ حينها يزداد عمل الإحصاء بشكل أكبر عندها ظهرت الحاجة بأن يشرع قانون ينظم ذلك العمل.

نستعرض أدناه التسلسل التاريخي للتشريعات والقوانين الإحصائية في الدولة العراقية مع أهم المواد القانونية المميزة فيها:

### 1. قانون الإحصاء رقم (42) لسنة 1939

شُرع القانون الأول للإحصاء سنة 1939 بموافقة مجلس الأعيان والنواب وجاء في المادة الأولى من هذا القانون ( تؤسس دائرة للإحصاء تسمى **الدائرة الرئيسية للإحصاء** ). وقد عرفت المادة الثانية من القانون مهمة هذه الدائرة بـ ( جمع وإعداد وتنسيق وتلخيص ثم نشر كافة المعلومات الإحصائية المتعلقة بأعمال الأهالي التجارية والصناعية والاجتماعية والاقتصادية وكذا أحوالهم المعيشية ).

كما منحت المادة الرابعة–أ، من هذا القانون لهذه الدائرة حق الأشراف على أعمال كافة دوائر الإحصاء في باقي الوزارات، على أن تقدم هذه الدوائر المعلومات الإحصائية التي تطلبها الدائرة الرئيسية وفقا لنماذج موضوعة من قبلها. كذلك ألزمت المادة السادسة من القانون كافة الأشخاص والمؤسسات والشركات الأخرى تقديم جميع المعلومات الإحصائية المطلوبة. مع ذكر المواد القانونية التي ضمنت سرية البيانات إلا ما ينشر عنها بموجب هذا القانون، فضلاً عن العقوبات والغرامات المفروضة بحق كل يمتنع عن تقديم المعلومات الإحصائية أو من أفشى بها بمقتضى قانون العقوبات البغدادي.

### 2. قانون رقم (57) لسنة 1962

عام 1956 أدمجت الدوائر والأقسام الإحصائية الموجودة في بعض دوائر الدولة الرئيسة ومنشآتها وعلى أثر ذلك سميت بـ **(دائرة الإحصاء المركزية)** وجعل ارتباطها بوزارة التخطيط بعد إصدار قانون السلطة التنفيذية الذي أستحدث بموجبه وزارة التخطيط سنة 1959 حيث رفعت درجتها إلى مديرية عامة. وفي سنة 1962 صدر عن مجلس السيادة القانون الثاني للإحصاء رقم (57) الذي وسعت المادة الثانية منه واجبات الدائرة وذلك بقيامها جمع وتوحيد وتلخيص وتحليل المعلومات الإحصائية الكلية أو الجزئية والعامة أو الخاصة مما له علاقة بالدوائر الرسمية وشبه الرسمية والمؤسسات العامة والخاصة والأفراد وبحالة المواطنين وفعالياتهم مما يخدم التخطيط الاقتصادي والبحث العلمي. كما اعتبرت بعض بنود القانون مديرو الشركات أو المؤسسات مسؤولون عن تطبيق المواد القانونية التي أشارت بتقديم وإعطاء المعلومات المطلوبة واتخاذ التدابير اللازمة للتعاون مع الوزارات الأخرى والإدارات المحلية لضمان تسهيل الحصول على المعلومات الإحصائية.

يذكر أن هذا القانون يعد الأول من نوعه الذي اعترف بأهمية الإحصاء ودوره في التخطيط، حيث بينت الأسباب الموجبة لتشريعه بضرورة تمكن أجهزة التخطيط من الاضطلاع بمهامها على الوجه الأكمل وذلك من خلال تشريع قانون جديد ينظم قضايا الإحصاء تنظيماً يكفل الدقة والسرعة في جمع المعلومات الإحصائية وتنسيقها بما يلائم متطلبات التخطيط الاقتصادي والبحث العلمي.

### 3. قانون رقم (6) لسنة 1970

أشارت الأسباب الموجبة لسن هذا القانون بوجود بعض الصعوبات في الحصول على المعلومات الإحصائية من الدوائر الرسمية وشبه الرسمية وغيرها لعدم تحديد مدة معينة لتقديم تلك المعلومات في قانون رقم (57) لسنة 1962 ولتنظيم الأمور التي تتطلبها العمليات الإحصائية فقد شرع هذا القانون الذي هو في حقيقة الأمر لا يختلف كثيراً عما قبله عدا إطلاقه تسمية **الجهاز المركزي للإحصاء** حسب ما جاء في نظام وزارة التخطيط سنة 1968، وفي تشديد أو تعديل بعض العقوبات والغرامات المذكورة في المواد القانونية المشار إليها في القانون السابق.

## 4. قانون رقم (21) لسنة 1972

لأول في تاريخ تعدادات السكان في العراق يكلف الجهاز المركزي للإحصاء بموجب هذا القانون بالمهام الرئيسية بالتعداد لأنه في طبيعته يعتبر ضمن العمليات الإحصائية، التي هي من ضمن اختصاص الجهاز، وأن يضطلع بحكم اختصاصه بهذه المهام. حيث خلت القوانين السابقة من نصوص خاصة بتنظيم عملية تعداد السكان الذي ورد ذكره في المادة الثالثة عشر– الباب الرابع من قانون تسجيل الأحوال المدنية المرقم (189) لسنة 1964 والتعديل عليه بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم 628 والمؤرخ في 3–6–1970 بإيداع القيام بمهمة تنفيذ تعداد السكان إلى الجهاز المركزي للإحصاء بدلاً عن وزارة الداخلية. إذ تميز قانون الإحصاء رقم (21) لسنة 1972 بتخصيص الفصل الرابع منه بأحكام خاصة بتعداد السكان. فضلاً عن اعتبار الجهاز المرجع المختص في كل ما يتعلق بالعمليات الإحصائية الزراعية والصناعية والاقتصادية والاجتماعية والمالية والنقدية والثقافية وغيرها مما له علاقة بالدوائر الرسمية وشبه الرسمية والمؤسسات العامة والخاصة والشركات عموماً والأفراد والمواطنين وفعالياتهم سواء التعداد الشامل أو بالعينة بما يخدم التخطيط والتنمية والبحث العلمي.

تجدر الإشارة إلى أن قانون الأحوال المدنية المنوه عنه آنفاً قد اعتبر السجل المدني الذي أعد بعد إنجاز عملية التسجيل العام لسنة 1957 أساساً لقيود العراقيين وتضاف إليه أجزاء جديدة بعد كل تعداد عام في العراق. كما أن هذا القانون قد نظم عميلة مسك السجل المدني وسجل الواقعات الذي ينقسم إلى السجلات الفرعية ( الوفيات، الولادات، الزواج، الطلاق، الافتراق، ...الخ )

## 5. نظام الجهاز المركزي للإحصاء رقم (1) لسنة 1987

بموجب تعليمات هذا النظام يتفرع من الجهاز المركزي للإحصاء مديريات للإحصاء في المحافظات كافة، كما يتألف الجهاز من دائرة الشؤون الإدارية والمالية، ودائرة الحاسبة الالكترونية ضمنهما مديريات وشعب ومراكز وأقسام. ودائرة الشؤون الفنية التي تضم شعب متخصصة ضمن مديريات مختلفة، هي كالآتي:

1. مديرية الإحصاء الزراعي.
2. مديرية الإحصاء الاجتماعي والتربوي

3. مديرية الإحصاء الصناعي.

4. مديرية الإحصاء الإنشائي.

5. مديرية إحصاء التجارة.

6. مديرية إحصاء النقل والمواصلات.

7. مديرية الإحصاء السكاني.

8. مديرية إحصاء ميزانية الأسرة.

9. مديرية الحسابات القومية.

يُذكر أن تشكيلات إدارية سابقة تم إلغاؤها أو دمجها مع أقسام وشعب أخرى، بموجب قرارات وتعديلات عديدة أجريت على النظام الداخلي.

## 6. مشروع مسودة قانون الإحصاء أو ( قانون الجهاز المركزي للإحصاء ) لسنة2014

من أجل تنظيم العمل الإحصائي بما يتفق وأحكام الدستور، وبهدف مواكبة التطورات وتوحيد المفاهيم الإحصائية، ولمنح حوافز مهنية تشجع الإقبال على الدراسات الإحصائية فقد تم اقتراح وضع مسودة قانون جديد ما يزال قيد النظر والتشريع بعد أن تمت قراءته للمرة الأولى في مجلس النواب الموقر.

أهم ما يميز هذا القانون، ما يلي:

1. اقتراح تشكيل مجلس أعلى للإحصاء يرأسه وزير التخطيط ويضم في عضويته الجهات ذات العلاقة.

2. إعداد الرقم الإحصائي، وهو رقم تعريفي تسلسلي لكل مؤسسة اياً كان نشاطها اقتصادياً في المجتمع لبناء أطر إحصائية للأنشطة.

3. إجراء التعداد العام للسكان والمساكن وفقاً للقانون

4. إدارة وتعزيز تطوير نظام إحصائي وطني رسمي مبني على أسس قانونية يشرف عليه فنياً الجهاز المركزي للإحصاء بالتنسيق مع أقسام الإحصاء في الوزارات.

5. تبني منظور النوع الاجتماعي ودمجه في العمل الإحصائي،

6. منح العاملين في الإحصاء من الفنيين والإداريين في مركز الجهاز والمحافظات وأقسام الإحصاء في مؤسسات الدولة مخصصات مهنية إحصائية لا تزيد عن 40% من الراتب الأسمي كحد أقصى.

7. اقتراح إعادة تشكيل دائرة شؤون المحافظات بعد أن تم إلغاؤها سابقاً مع إضافة أقسم جديدة وأن يكون هناك نائباً لرئيس الجهاز بدرجة مدير عام.

**خلاصة القوانين**

يمكن أن نختصر التشريعات والقوانين السابقة الخاصة بالإحصاء من ناحية أنها تمنح الحق في ممارسة الجانب الإلزامي في جمع البيانات من قبل مؤسسة مهنية تعود للحكومة تهدف إلى جعل تلك البيانات أداة فاعلة للتخطيط والتنمية، ومن ناحية أخرى تحافظ على هذه البيانات وتضمن سريتها. وأن جميع القوانين المذكورة آنفاً أو المسودة الحالية لمشروع القانون تتماثل رغم اختلاف الصيغ بالنقاط الآتية:

1. حصر العمليات الإحصائية بدائرة أو جهاز مركزي للإحصاء وبغض النظر عن التسمية فقد أولت الكثير من الاهتمام بمركزية جمع البيانات الإحصائية المتعلقة بالنواحي الاقتصادية والاجتماعية للدولة للتعبير عنها في قناة واحدة رسمية.

2. ضمان تطبيق آلية التنسيق بين الجهات المنتجة للبيانات في الوزارات والدوائر وبين الجهة المركزية لدائرة الإحصاء ( الجهاز المركزي للإحصاء ) لتبادل البيانات والمعلومات اللازمة لإنتاج إحصاءات رسمية. وضرورة الامتثال لمطالب الجهاز الإحصائي بتقديم البيانات والمعلومات التي يطلبها وفق القوانين.

3. تشديد العقوبات والإجراءات الرادعة بحق الممتنعين عن الإدلاء بالمعلومات المطلوبة وأيضاً بحق المقصرين بواجب الحفاظ على سرية المعلومات الفردية من الموظفين المكلفين عنها بموجب قوانين العقوبات.

4. توحيد التعاريف والتصانيف القياسية في مفردات العمل الإحصائي وضرورة تولي جهة تنسيقية مركزية مشرفة بشكل مباشر على التطبيق لضمان جودة ودقة البيانات مع الأخذ بنظر الاعتبار إتاحة العمل لا مركزياً عند توفر آلية للتنسيق متفق عليها بين المكاتب والدوائر الإحصائية.

**ملاحظات عامة**

يلزم تنظيم العمل الإحصائي قوانين بأحكام عامة ومتخصصة تيسر كثيراً من الجهود التي يبذلها الجهاز الإحصائي عند جمع البيانات، إذ لا يمكن القول أن هناك قانون محدد ورصين لا يغفل النواقص التي تعترض العمليات الإحصائية يمكن أن يعمل به ويتم تبنيه. ولا يمكن حتى إناطة مهمة جمع البيانات والإحصاءات بجهة واحدة، لأنه ليس هناك من دولة تستطيع أن تعهد إلى مؤسسة وحيدة مسؤولية جمع إحصاءاته الرسمية كافة. ولكن، كلما كانت قوة القانون قوية كلما أستمد منه الجهاز الإحصائي كفاءته وحيويته وفاعليته، فإذا نظرنا للقوانين التي نظمت الإحصاء نجد إنها استطاعت بوقت سابق تسهيل العمل الإحصائي بأفضل الحدود المقبولة، إلا أن التغيرات المستمرة سواء في الأحداث أو الوقائع وبيئة العمل المعاصرة، أضافت مزيداً من المشاكل والتحديات لم تكن حاضرة في أغلب تلك القوانين ولم تجعل لها حلولاً يمكن أن تتصورها لتفادي خطرها والتعامل معها بإيجابية. نذكر أدناه على سبيل المثال بعض من الملاحظات العامة على القوانين السابقة التي أشرت نقصاً كبيراً في حيز العمل الإحصائي:

1. عدم تشخيص توجهات نقابية العمل عند بعض الوزارات والمؤسسات التي تعتقد بأحقيتها في المعلومات والبيانات التي تنتجها، بحيث لا تسمح بتقاسم تلك المعلومات مع الجهاز الإحصائي.

2. أوحت إنطباعاً خاطئاً أن القانون مخصص للدائرة الإحصائية المركزية أو الجهاز المركزي للإحصاء، وأغفلت الاعتراف بأن الإحصاء يعتبر عملية متعاقبة ومتسلسلة تتشارك فيها جميع الجهات المسؤولة عن جمع البيانات.

3. لم تأخذ بمبدأ التوازن بين الأولويات المحددة للميادين الإحصائية المختلفة للتغلب على مشاكل التنسيق الداخلية وتقديم نظام متكامل للإحصاء الاجتماعي والاقتصادي. وعدم منعه التفرد بالقرارات بما يؤثر على النظام الإحصائي وخروج أحد خدماته عن نطاق عمله.

4. ضبابية التصور في إرساء نظام معروف يستند إلى مفهوم سلطة مطلقة بالتنسيق، أو يكتفي بحد أدنى من الرقابة والتنسيق، أو الأخطر من ذلك هو الافتقار إلى الرقابة المركزية والتنسيق المركزي ( وهو ما تعانيه مهنة الإحصاء حالياً ).

5. نتيجة إلى اللامبالاة بالنواتج الإحصائية عند متخذي القرارات والافتقار للإحساس بالاحتياجات العاجلة لديهم جعلت من الإحصاء بضاعة كاسدة لا يسوق السلع والخدمات في ظل تغير ترتيب سلم الأولويات.

**آفاق المهنة الإحصائية**

بالرغم من أن النصوص القانونية على اختلافها حفظت للإحصاء دوره في جمع البيانات والإحصاءات المختلفة في الكثير من المجالات وأفردت ذلك الدور إلى الإحصاء فقط، إلا أن المتتبع للقوانين والتشريعات الخاصة بالإحصاء يلاحظ أنها لم تحدد بالدقة الوافية المهنة الإحصائية وبيان أثر هذه المهمة واقعياً وعملياً لحل القضايا الشاغلة في حياة المجتمع على مدى الزمن. فأن لم يكن القانون قد حدد الفاعل الأساسي ( أي الإحصائي ) ومسؤوليته وواجباته وحقوقه، فهل للجمعية العراقية للعلوم الإحصائية أو أي رابطة مهنية أخرى معنية بالنشاط الإحصائي أو غيرهما من المختصين والأكاديميين والمهنيين أو من بيدهم سلطة اتخاذ القرار الإجابة على التساؤل الآتي ( من هو الإحصائي ؟ وما هو عمله ؟ وأين يمكن أن يعمل ؟ ).

من غير السهل الإجابة عن كل تلك الأسئلة بوضوح وأن تستوفى الأجوبة جميع التوقعات الممكنة. فما يزال الإحصاء مجهول عند الكثيرين أو يعرفونه فقط عند تنفيذ التعداد العام للسكان وبعض يحددون تطبيقه في تبويب أو تصنيف البيانات في جداول والقليل ممن ينسبوه إليه التعقيدات الرياضية النظرية. لذلك لا يمكن أن نتصور أن الرغبة للانتماء إلى الإحصاء تنطوي على مستقبل مهني يضمن من خلاله الحصول على وظيفة أو عمل بأجر لائق ومستدام.

والتجربة العملية الطويلة سواء في تدريس علم الإحصاء أو تطبيقه عملياً لم تثبت نظرة مغايرة عما أخذ من فكرة عن الإحصاء ثبطت من عزيمة المتطلعين إليه. ومن الواجب علينا الدفاع عنه والحفاظ على لمعانه ومكانته بين باقي العلوم سواء كان ذلك بنصوص قانونية تعرف ماهية عمل الإحصاء في التوصيف الوظيفي أو ضمن الهياكل التنظيمية الإدارية وتخصيص نسبة مقبولة من التوظيف لخريجي الأقسام الإحصائية. وبنفس الوقت على الجامعات والكليات التي تدرس الإحصاء في قسم خاص للإحصاء أو بين مناهج علمية في أقسام أخرى أن تعيد النظر في طريقة التدريس وتركز على صقل مواهب الطالب عند تخرجه وذلك بمغادرة الجمود النظري المترتب على النظريات والبراهين ويطلق في نفسه الحيوية الفكرية التحليلية للنتائج المتحققة عند جمع البيانات والمعلومات. عندها يزداد الطلب على الإحصائيين حينما يقدمون أنفسهم أنهم قادرون على أتباع النهج التحليلي إزاء المشكلات ويشيع عنهم أنهم يدركون فحوى النتائج ويضعونها في سياق الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية وربطها بالأحداث والمتغيرات الأخرى.

كما أن التطور التكنولوجي في تقنية المعلومات يتيح مساحة واسعة أمام الإحصائيين للاستثمار في العمل الإحصائي وزيادة القدرات الإحصائية حيث أن توسع البرمجيات وتطبيقاتها في الإحصاء خفضت كثيراً من الجهد والوقت في تنظيم وترتيب المعلومات. إذ أن رخص كلفة التجهيزات المادية تجعل منها أدوات لا يستغني عنها الإحصائي وتساعده كثيراً للوصول إلى المصادر الخارجية المتعددة فضلاً عن استخدام مواقع الانترنت في النشر والتعميم بحجم أكبر وسرعة فائقة بتفصيلات أكثر للمعلومات والبيانات. وهو الأمر الذي ينبغي التركيز عليه عندما نفكر في كيفية تطوير آفاق العمل الإحصائي.