التوزيع: محدود

E/ESCWA/STAT/1993/WG.1/30
١٥ حزيران/يونيو ١٩٩٣
ARABIC
الاصل: بالعربية

WESTERN ASIA WORKSHOP ON STRATEGIES FOR ACCELERATING THE IMPROVEMENT OF CIVIL REGISTRATION AND VITAL STATISTICS SYSTEMS
20 -24 JUNE 1993, DAMASCUS

حلقة عمل غربي آسيا بشأن اعتماد استراتيجيات للاسراع بتحسين نظم التسجيل المدني والاحصاءات الحيوية
٢٠ -٢٤ حزيران/يونيو ١٩٩٣، دمشق

شعبة الاحصاء في الامم المتحدة
STATISTICAL DIVISION
UNITED NATIONS

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا
ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION
FOR WESTERN ASIA

المكتب المركزي للاحصاء
CENTRAL BUREAU OF
STATISTICS

UN ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION
FOR WESTERN ASIA

JUL 1 3 1993

LIBRARY + DOCUMENT SECTION

التسجيل المدني والسجل السكاني
في الجمهورية العربية السورية والأردن

إعـــداد

عبدالله خليل سمور
خبير إقليمي في معالجة البيانات
فريق المساندة الفنية للدول العربية
صندوق الأمم المتحدة للسكان

الآراء الواردة في هذه الورقة هي آراء المؤلف ولا تعكس بالضرورة رأي اللجنة الاقتصاديـــة و الاجتماعية لغربي آسيا.

93-0388

أولاً- تمهيـــد

سأحاول ضمن هذه الورقة تقديم عرض موجز للتجربتين السورية والأردنية في مجالات التسجيـــل المدني والاحصاءات الحيوية والسجل السكاني، بالاضافة الى وقفة خاصة. وقد تعمدت أن لا أخوض فـــي التفاصيل وأن لا أتطرق الى بعض المواضيع والقضايا، ليس لأنها أقل أهمية، وانما للتأكيد على أهميـــة القضايا التي تتناولها هذه الورقة.

كما تعمدت أن أتناول بالحديث السجل السكاني الى جانب التسجيل المدني والاحصاءات الحيويـــة، لأنها تشكل ككل موضوعا متكاملاً من حيث الأهداف والاستخدامات والتنظيم ونوع المعلومات ومصادرهـا وأساليب معالجتها، ولأن السجل السكاني يوفر الآلية المناسبة لتسجيل وربط المعلومات والواقعات التـــي تتعلق بكل شخص في المجتمع على نحو منظم ودائم، وهو ما لاتوفره الآليات المستخدمة في التسجيـــل المدني.

قبل أن انتقل الى التجربتين السورية والأردنية، أود الإشارة الى تعريف التسجيل المدني والسجـــل السكاني واستخدامات كل منهما كما وردت في نشرات الأمم المتحدة.

ألف- التسجيـــل المدنـــي

يمكن تعريف التسجيل المدني، كما ورد في الجزء الأول من دليل نظم الاحصاءات الحيوية ومناهجهـــا الصادر عن الأمم المتحدة سنة ١٩٩١ على النحو التالي: «التسجيل المدني هو القيد الالزامي الدائـــم والمستمر لحدوث وخصائص الواقعات الحيوية من قبيل الولادات الحية، والوفيات، والولادات الميتـــة، وحالات الزواج والطلاق وانفصال الزوجين وحالات التبني، وغير ذلك» (أنظر الفقرة ١١).

وقد بيّن المصدر نفسه الاستخدامات المختلفة للقيود والاحصاءات الحيوية بكثير من التفصيـــل. فبين كيف يستفيد الفرد من القيود الحيوية في إثبات هويته ونسبه وعمره ومكان ميلاده أو في اثبـــات حدوث واقعة معينة من قبيل الوفاة والزواج أو الطلاق، وغير ذلك.

كما بيّن المصدر نفسه كيف يستفيد المجتمع من القيود الحيوية، ولا سيما قيود الولادة والوفاة، فـــي العديد من المجالات مثل: برامج الرعاية الصحية للأم والطفل وبرامج الخدمات الاجتماعية وفي الأبحـــاث وغير ذلك.

كما بين المصدر نفسه أهمية الاحصاءات الحيوية في اعداد التقديرات والاسقاطات السكانيـــة، واعداد المؤشرات الصحية وتطوير برامج الصحة العامة وغير ذلك.

باء- السجل السكاني

ورد في المصدر نفسه التعريف التالي للسجل السكاني: «السجل السكاني هو نظام يقوم على بيانات شخصيته، وبعبارة أخرى، فإنه آلية للتسجيل الدائم لمعلومات مختارة عن كل فرد من السكان المقيمين في قطر أو منطقة معينة، وتوفير الترابط المنسق بين تلك المعلومات بحيث يمكن الحصول على معلومات محدثة أولاً بأول عن حجم السكان وخصائصهم على فترات زمنية مختارة» (انظر الفقرة ٤٦٩).

وقد بين المصدر نفسه الاستخدامات الرئيسة للسجل السكاني في المجالات الادارية والاحصائية. ففي المجال الاداري، يمكن الاستفادة من السجل السكاني في تجهيز اثباتات الشخصية وفي اعداد قوائم المواطنين الذي يحق لهم الانتخاب وفي اعداد قوائم المطلوبين للخدمة العسكرية وغير ذلك. أما في المجال الاحصائي، فان السجل السكاني المكتمل والدقيق يمكن ان يوفر احصاءات سكانية عديدة، ويمكن ان يخدم الكثير من الدراسات والأبحاث السكانية ولا سيما الدراسات الخاصة بالهجرة الداخلية والدولية. كما يمكن استخدام السجل السكاني في استخراج الاطارات اللازمة لاجراء مسوح وبحوث بالعينة في المجالات السكانية والاجتماعية والاقتصادية والصحية وغيرها.

وفي نهاية هذا التمهيد، وقبل الانتقال الى عرض التجربتين السورية والأردنية أود الإشارة الى نقطتين:

الأولى: ان الاشارة الى أية قضية أو ملاحظة على أي من التجربتين السورية أو الاردنية لا يقصد منها على الاطلاق أي انتقاص أو نقد بقدر ما يقصد منها التنبيه الى طبيعة المشاكل التي قد تواجه أي تجربة أخرى.

الثانية: ان غالبية المعلومات الواردة في هذه الورقة ناتجة عن الإطلاع الشخصي خلال عدد من المهام وبعثات العمل التي قمت بها خلال ١٩٩٢ و ١٩٩٣.

ثانياً- التجربة السورية

ألف- تعتبر التجربة السورية من أقدم التجارب في المنطقة العربية في مجالي التسجيل المدني وتطوير السجل السكاني. ويعتبر احصاء السكان سنة ١٩٢٣ نقطة البداية في التجربة السورية، كما يعتبر الأساس الذي قام عليه بناء وتنظيم السجل السكاني الحالي في الجمهورية العربية السورية. وهذه النقطة تحتاج الى مزيد من الايضاح. ذلك ان الترقيم الحالي لصفحات السجلات السكانية لا يزال انعكاسا لأرقام المساكن التي استخدمت سنة ١٩٢٣. وبالتالي، وبالرغم من تعدد الأجيال التي نشأت وتعاقبت بعد ذلك، فإن تنظيم السجلات لا يزال امتداداً للخارطة السكانية التي كانت قائمة في ذلك الحين. فكل صفحة من صفحات السجل وأية صفحات اضافية ومكملة لها لا تزال تمثل كل من كان مقيما في سكن معين سنة ١٩٢٣، بالاضافة الى الأجيال التالية من الذكور وزوجاتهم وابنائهم وبناتهم. وغنيٌّ عن الذكر انه في مثل هذا النظام، فإن الأنثى متى تزوجت - تلحق بسجل زوجها. وعلى هذا النحو اصبحت صفحات السجل السكاني تعكس التنظيم الاجتماعي على مستوى العائلة، انطلاقاً من التقسيمات السكنية التي كانت قائمة سنة ١٩٢٣.

باء- ويتم تحديث السجلات السكانية او السجلات الأساسية كما تسمى في الجمهورية العربية السورية، في ضوء البيانات التي تتوفر من التسجيل المدني لغالبية الواقعات الحيوية، بالاضافة الى اية بيانات ادارية اخرى. ويستخدم سجل سنوي مستقل لتسجيل كل نوع من أنواع الواقعات الحيوية الرئيسة. كما يستخدم سجل سنوي مستقل لتسجيل كل نوع من أنواع المعاملات الادارية الأخرى من قبل: معاملات التصحيح وإصدار البطاقات الشخصية والعائلية.

جيم- ولا يزال نظام التسجيل المدني والسكاني في الجمهورية العربية السورية نظاماً يدوياً بالكامل، ويتم العمل فيه بشكل لا مركزي من خلال ٢٣٠ أمانة للسجل المدني موزعة على كافة الأراضي السورية وتشرف على إدارة هذه الأمانات المديرية العامة للأحوال المدنية والتابعة لوزارة الداخلية. ويكاد ينحصر دور المديرية العامة للأحوال المدنية في الإشراف الاداري والتنظيمي ورسم السياسات ووضع التعليمات. ومماينبغي ملاحظته هنا انه بحكم نشأة السجلات تاريخياً، وبحكم تنظيمها على أساس عائلي، فإن النظام بوضعه الحالي لا يسمح بانتقال سجل الأسرة من مكان لآخر بحيث يكون هناك تطابق بين مكان الاقامة الفعلي ومكان التسجيل.

دال- استخدامات النظام:

تحتوي السجلات المحفوظة لدى امانات السجل المدني على كم هائل من المعلومات والبيانات السكانية والحيوية. لكن الاستفادة من مثل هذه البيانات يصطدم باستمرار بقصور نظام العمل اليدوي في مجالات فرز البيانات وتصنيفها وتبويبها وتوفير التقارير المناسبة في الوقت المناسب. لذلك نلاحظ أن ابرز استخدامات سجلات هذا النظام تكاد تكون في مجال توفير الشهادات والوثائق التي يحتاجها افراد المجتمع بالاضافة الى توفير بعض القوائم والبيانات التي تحتاجها بعض البرامج الصحية والاجتماعية والحكومية بشكل عام.

أما في مجالات الاحصاءات الحيوية والسكانية، فان النظام الحالي لا يزال قاصراً عن الافادة من البيانات والمعلومات المختزنة لديه، كنتيجة طبيعية لقصور نظام العمل اليدوي في التعامل مع كميات كبيرة من البيانات.

هاء- سلامة السجلات

من حيث المبدأ، تحتفظ كل أمانة من أمانات السجل المدني في الجمهورية العربية السورية بنسخة أصلية واحدة من السجلات. وكانت هناك محاولة منذ سنوات عديدة لاستخدام الميكروفيلم في اعداد نسخة احتياطية من كافة السجلات والاحتفاظ بها في مكان مركزي آمن. وقد اثبتت النسخة الاحتياطية جدواها وفائدتها في عدد من الحالات التي تعرضت فيها السجلات الأصلية للحريق أو التلف. إلا أن عملية التصوير بالميكروفيلم لم تستمر بسبب تعطل الجهاز والحاجة الى جهاز بديل.

واو- توجهات النظام الحالي

من المسلم به أن النظام اليدوي القائم حالياً لديه قدرة هائلة على تخزين البيانات والمعلومات. إلا أن هذه القدرة غالباً ما تكون ضعيفة أو قاصرة عندما يكون المطلوب توفير معلومات واحصاءات وقوائم وتقارير الى الادارات الحكومية الأخرى.

ولعل من أبرز المآخذ على النظام الحالي هو أن مكان قيد المواطن يرثه عن ابيه ويظل ثابتا لا يتغير، وان اختلف مكان اقامته الفعلي، مما يجعل الخارطة السكانية حسب السجلات لا تتفق مع الواقع الفعلي. وصما يجعل من المتعذر استخراج أية بيانات او قوائم أو تقارير تستند الى مكان الاقامة الفعلي.

لذلك كله وغيره، بدأ تفكير المسؤولين يتجه بجدية الى دراسة إمكانية استخدام نظام عمل بديل يقوم على الاستفادة من قدرات وامكانات أجهزة الحاسوب. وهناك عدد من الاحتمالات لتطور هذا التوجه:

الاحتمال الأول: الاكتفاء باستخدام الحاسبات المصغرة التي قام صندوق الأمم المتحدة للسكان بتزويد سوريا بها سنة ١٩٩٢، لغايات استخراج احصاءات حيوية متطورة، وهذا التوجه يمكن إن يعطي ثماره خلال سنة من الآن.

الاحتمال الثاني: ان توضع استراتيجية متكاملة للانتقال من نظام العمل اليدوي الى نظام عمل يقوم إما على استخدام حاسوب مركزي أو استخدام عدد من أجهزة الحاسوب اللامركزية أو كليهما معاً. وغني عن البيان ان هذا البديل عالي الكلفة ويحتاج الى كفاءات وقدرات فنية وإدارية على مستوى جيد، بالإضافة الى ان تنفيذه قد يستغرق فترة طويلة من الزمن تقاس بالسنين.

ثالثاً- التجربة الأردنية

ألف- التجربة الأردنية في مجال تطوير السجل السكاني حديثة بدأت في السبعينات، بينما عرف الأردن السجل المدني منذ سنة ١٩١٠، مع صدور قانون النفوس العثماني في ذلك الحين. وبعد تأسيس المملكة الأردنية الهاشمية أصبحت مسؤولية التسجيل المدني مناطة بوزارة الصحة والمحاكم الشرعية والكنائس...

وتمتاز التجربة الأردنية عن التجربة السورية، في أنها بدأت باستخدام نظام يدوي متكامل، ثم سرعان ما أدخلت الحاسوب في مطلع الثمانينات وذلك ضمن خط عمل موازٍ لتطوير سجلات آلية للسكان والتسجيل المدني. ولا يزال هذا الترتيب معمولا به حتى الآن.

ويختلف السجل السكاني في الأردن عن نظيره السوري في أن الأسرة، وليس العائلة، هي وحدة التسجيل. إذ يخصص في السجل السكاني لكل واقعة زواج جديدة صفحة مستقلة تحمل رقما متميزا للأسرة الجديدة. ويستخدم الرقم الوطني للفرد في عملية الربط بين قيود الأفراد الذين تربطهم علاقات أسرية.

باء- أما بالنسبة لتحديث السجلات، فيتم إثبات الواقعات في السجلات المدنية أولا ثم في السجل السكاني. ومما ينبغي ملاحظته في هذا المجال أن عمليات التحديث تتم على السجلات الورقية أولا ثم ترسل نسخ من الاشعارات لإدخالها في سجلات الحاسوب. ويلاحظ هنا أن السجلات الورقية يجري تحديثها أولا بأول، بينما لا تزال سجلات الحاسوب غير مكتملة. وتفيد آخر المعلومات أن عدد الأسر التي تم إدخال بياناتها في سجلات الحاسوب حتى الآن هو حوالي ٩٥ في المائة من مجموع الأسر في الأردن، وأنه لايزال هناك تأخير ملحوظ في إدخال بيانات واقعات الولادة وغيرها. وعلى وجه التحديد فإنه لم يجر إدخال بيانات الولادة الخاصة بالنصف الثاني من سنة ١٩٩١ وكذلك بيانات الولادة الخاصة بسنة ١٩٩٢ حتى الآن.

جيم- أشرنا فيما تقدّم الى أن التجربة الأردنية في مجالي التسجيل السكاني والمدني تعتمد على نظامي عمل متوازيين: نظام يدوي ونظام آلي. أما النظام اليدوي فهو نظام لامركزي، يعتمد في تنفيذه على ٦٢ مكتبا للأحوال المدنية. وكل مكتب منها يحتفظ بملفات وسجلات مستقلة، أما النظام الآلي فيقوم على استخدام حاسوب مركزي في مدينة عمان. وقد شرعت دائرة الأحوال المدنية والجوازات منذ مطلع ١٩٩٣ في توزيع شاشات (وحدات طرفية) على عدد من المكاتب لربطها بالحاسوب المركزي. وقد بلغ عدد المكاتب المرتبطة بالحاسوب حتى الآن ٢٠ مكتبا. ومن مزايا النظامين أن بإمكان الأسرة نقل سجلها من مكتب لآخر بحيث يتوافق مع مكان الإقامة الفعلي للأسرة.

دال- <u>استخدامات النظام</u>

على الرغم من استخدام الحاسوب في التجربة الأردنية، فان قدرات الحاسوب وإمكاناته في فرز وتصنيف وتحليل وتبويب البيانات وتوفير التقارير المناسبة لم تُستغل كما يجب حتى الآن. ويرجع ذلك الى عدم إكتمال سجلات الحاسوب وتحديثها أولا بأول من ناحية. كما يرجع جانب منه الى وجود ازدواجية في تخزين البيانات في سجلات الحاسوب. وتعكف إدارة الحاسوب بالتعاون مع مكاتب الأحوال المدنية على معالجة مشكلة إزدواجية التسجيل. أما مشكلة استكمال البيانات في سجلات الحاسوب فقد تحتاج فترة من الزمن لمعالجتها. لذلك نلاحظ أن الاستخدامات الحالية لهذا النظام قد لا تختلف كثيرا عن الاستخدامات في التجربة السورية من حيث توفير الشهادات والوثائق التي يحتاجها الأفراد، بالاضافة الى توفير بعض القوائم والبيانات التي تحتاجها الادارات الحكومية الأخرى. غير أن وجود الحاسوب وما يوفره من إمكانات، سهّل إجراء الكثير من العمليات التي يصعب أو يتعذر اجراؤها في النظام اليدوي، وذلك من قبيل الاستفسار عن بيانات معيّنة أو مزاوجة بيانات أو مقارنتها باستخدام مداخيل وأساليب فهرسة متنوعة.

أما بالنسبة للاحصاءات الحيوية والسكانية، فلا يزال نظام الحاسوب قاصرا عن توفيرها للأسباب التي تقدّم ذكرها. ومن المفارقات بهذا الشأن أن دائرة الاحصاءات العامة الأردنية كانت تقوم بإصدار نشرات سنوية منتظمة في مجال الاحصاءات الحيوية حتى عام ١٩٧٩ عندما انتقلت مسؤولية إعداد هذه الاحصاءات الى دائرة الأحوال المدنية.

هاء- سلامة السجلات

لا تزال التجربة الاردنية تقوم على استخدام نظامين من السجلات هما: السجلات الورقية والسجلات الالية. وبالرغم من ازدواجية العمل الظاهرة في ذلك فانه يمكن اعتبار كل نظام رديفاً للنظام الآخر. بالاضافة الى ذلك، تحتفظ مكاتب الاحوال المدنية بملف كامل لكل ترتيبات العمل على الحاسوب تقوم على إعداد نسخ احتياطية من سجلات الحاسوب - على أشرطة ممغنطة - بشكل دوري ومنتظم. وبعبارة أخرى يمكن القول ان هناك أربع سجلات للأسرة الواحدة. والمبرر الوحيد لاستمرار هذا الوضع هو عدم اكتمال سجلات الحاسوب ووجود ازدواجية في بعض البيانات.

واو- توجهات النظام الحالي

أشرنا فيما تقدم الى أن عدم اكتمال البيانات في سجلات الحاسوب ووجود ازدواجية في بعض تلك البيانات لا يزال يشكل عائقا دون الافادة منها على النحو المطلوب. ولا شك في ان استمرار هذا الوضع يسبب الكثير من الاحراج. لذلك تعكف المديرية العامة للاحوال المدنية والجوازات، بدعم من صندوق الأمم المتحدة للسكان، على وضع عدد من الترتيبات والحلول التي قد تساعد على تجاوز الوضع الحالي ووضع الأمور في نصابها. ومن أبرز الترتيبات والحلول التي لا تزال في طور البحث والمناقشة ما يلي:

١- تدعيم قدرات الحاسوب المركزي: من خلال زيادة حجم الذاكرة وخطوط الاتصال واستخدام حزم برمجية جديدة.

٢- تركيب شاشات أو وحدات طرفية جديدة في المكاتب الاقليمية لمديرية الاحوال المدنية والجوازات، ضمن خطة تهدف الى تحقيق اللامركزية في إدخال البيانات ومراجعتها، والحد من المشاكل المترتبة على ارسال نسخ من النماذج الى المركز الرئيس للحاسوب.

٣- مراجعة وتعديل نظام العمل اليدوي بما يكفل تبسيط اجراءات العمل والاستغناء عن النماذج والسجلات وخطوات العمل التي لا مبرر لها.

٤- العناية بتدريب العاملين ورفع قدراتهم الفنية.

٥- وضع الترتيبات اللازمة لتحقيق استفادة أفضل من موارد الحاسوب المتوفرة حاليا، كاستخدام وتشغيل الحاسوب لفترة عمل أخرى بالاضافة الى فترة العمل الصباحية، وترتيب فترة عمل اضافية مؤقتة لادخال البيانات المتأخرة، وغير ذلك.

٦- ترتيبات للاستفادة من أجهزة الحاسوب المصغرة في انشاء قاعدة بيانية للاحصاءات الحيوية، واعداد جداول وتقارير دورية منتظمة عنها.

رابعاً- استخدام أجهزة الحاسوب بشكل عام

بالرغم من أن جدوى استخدام الحاسوب، ولا سيما في مجال الاحصاءات الحيوية، أصبحت من الأمور البديهية التي لا تحتاج الى نقاش، فان التفكير باستخدام الحاسوب كحل شامل للتسجيل المدني والاحصاءات الحيوية والسجل السكاني يجب ان يكون موضوع دراسة متأنية ومتروية اذا أريد لمثل هذا الحل ان ينجح وأن يحقق الأهداف المقصودة منه. ذلك ان مثل هذا الحل ينطوي على استثمارات مرتفعة الكلفة في الاجهزة والتجهيزات واعداد وتدريب القوى البشرية اللازمة. كما يستغرق تنفيذه فترة زمنية قد تمتد الى بضع سنوات. لذلك كان من الضروري لنجاح مثل هذا الحل ان يتم اعداد كافة الدراسات والخطوات التحضيرية اللازمة قبل المباشرة بالعمل. ويأتي على رأس ذلك:

١- وضع تصور متكامل لاستراتيجية العمل ومراحله وبرامجه.

٢- اقناع المسؤولين على أعلى مستوى بجدوى وأهمية هذا الحل والحصول على المساندة المطلوبة.

٣- توفير المخصصات والموارد اللازمة.

٤- اعداد وتدريب الكوادر والقوى البشرية اللازمة.

٥- اجراء تجربة ريادية للنظام الجديد في منطقة مختارة، ثم تحليل وتقييم نتيجة التجربة وتعديل النظام - اذا اقتضى الأمر - قبل تعميم التجربة على بقية المناطق.

المراجـــع

1. United Nations, "Priniciples and Recommendations for a Vital Statistics System New York, 1973.

2. United Nations, "Handbook of Vital Statistics Systems and Methods", Volume 1, New York, 1991.

3. United Nations, "Handbook of Vital Statistics Systems and Methods", Volume II, New York, 1985.

4. T.L. Lonsdale, "The Jordanian Civil Registration and Passport Department Report", Amman.

5. Rabah Brahimi, "Report on Civil Registration and Vital Statistics in Syria", 1993.