الملحق الأول: التغيرات عن *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ١٩٨٦*

يلخص هذا الملحق التغيرات المنهجية الرئيسية عن دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ١٩٨٦.

ألف- مقدمة

١- يمثل نظام إحصاءات مالية الحكومة المعدل الموصوف في هذا الدليل، تحديثا وتوسيعا كبيرين للنظام الموصوف في *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ١٩٨٦*، فقد أدخلت تغييرات جوهرية على تغطية الوحدات والأحداث الاقتصادية التي تسجل في النظام، ووقت قيد الأحداث الاقتصادية، والتعاريف، والتصنيفات، والبنود الموازنة. ونظام إحصاءات مالية الحكومة المعدل أكثر اتساقا أيضا مع النظم الإحصائية الاقتصادية الكلية الأخرى من نظام إحصاءات مالية الحكومة لعام ١٩٨٦. وهناك عدة تغييرات مفصلة داخل كل موضوع رئيسي، ولكن تقديم قائمة جامعة لكل التغيرات يخرج عن نطاق هذا الملحق.

باء- نطاق تغطية الوحدات

٢- ينصب تركيز تغطية الوحدات في نظام إحصاءات مالية الحكومة المعدل على قطاع الحكومة العامة حسب تعريفه الوارد في *نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣*. ويستند تعريف هذا القطاع إلى مفهوم الوحدة المؤسسية الوارد في الفصل الثاني. ويتألف قطاع الحكومة العامة من جميع الوحدات الحكومية المقيمة وجميع المؤسسات المقيمة غير الهادفة للربح التي تسيطر عليها الحكومة وتمولها بالدرجة الأولى. وقد تم تحديد نطاق التغطية في نظام إحصاءات مالية الحكومة لعام ١٩٨٦ على أساس وظيفي وليس على أساس الوحدة، وهو يشمل جميع الوحدات التي تقوم بإحدى وظائف الحكومة، ولكن لا يدرج من حيث المبدأ إلا المعاملات التي ترتبط ارتباطا مباشرا بوظائف الحكومة. وهذا يعني ضمنيا استبعاد المعاملات التي لا تمثل تحقيق سياسة المالية العامة، ويستبعد على وجه الخصوص جميع المعاملات المرتبطة بوظائف السلطة النقدية ومؤسسات الإيداع المالية الأخرى.

٣- السلطات فوق القومية هي منظمات دولية منحت سلطة فرض ضرائب أو تحويلات إجبارية أخرى داخل أقاليم البلدان الأعضاء بها. ورغم قيام السلطات فوق القومية ببعض وظائف الحكومة داخل كل بلد عضو، فإنها تعتبر دائما وحدات مؤسسية غير مقيمة، ولذلك فإنها لا تدرج في نظام إحصاءات مالية الحكومة المعدل بالنسبة لأي بلد. أما في *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ١٩٨٦*، فإن المعاملات الناتجة عن قيام السلطات فوق القومية بوظائف حكومية داخل أي بلد تدرج في إحصاءات ذلك البلد. غير أنه من الممكن إعداد إحصاءات عن السلطات فوق القومية باستخدام إطار إحصاءات مالية الحكومة المعدل كما لو كانت تشكل بلدا مستقلا وتصنيف فئات المعاملات ذات الصلة حسب البلد.

جيم- وقت قيد الأحداث الاقتصادية

٤- يتحدد وقت قيد المعاملات والتدفقات الاقتصادية الأخرى في *نظام إحصاءات مالية الحكومة* المعدل بمبادئ المحاسبة على أساس الاستحقاق. وبعبارة أخرى، تسجل التدفقات عند نشوء قيمة اقتصادية أو تحولها أو تبادلها أو نقل ملكيتها أو إطفائها. أما في *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ١٩٨٦*، فقد كانت المعاملات تسجل عند تلقي المدفوعات النقدية أو دفعها. وتسجل التدفقات عموما وفق أساس الاستحقاق في وقت مبكر عن وقت قيدها على الأساس النقدي.

٥- قيد التدفقات على أساس الاستحقاق سوف يسجل تلقائيا الالتزامات المتأخرة السداد مثل متأخرات أصل الدين، أو مدفوعات الفائدة، أو المدفوعات عن السلع والخدمات. أما استخدام الأساس النقدي في *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ١٩٨٦* فيعني عدم قيد المتأخرات والتغيرات في مستوى تلك المتأخرات.

٦- يسمح القيد على أساس الاستحقاق بقيد الفرق بين قيمة استرداد سند أو ورقة مالية مماثلة وسعر إصداره كفائدة وقت

اكتسابها أو تحملها وليس وقت استحقاق الورقة المالية المعنية. أما في *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام* ١٩٨٦ فقد كان كامل الفرق بين سعر الإصدار وسعر الاسترداد يسجل كفائدة وقت استرداد قيمة الورقة المالية المعنية.

دال- نطاق تغطية الأحداث

٧- نطاق تغطية الأحداث أوسع في نظام إحصاءات مالية الحكومة المعدل منه في *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام* ١٩٨٦، لأن النظام المعدل يشمل جميع الأحداث الاقتصادية التي تؤثر على الأصول أو الخصوم أو الإيرادات أو المصروفات وليس الأحداث التي تمثلها معاملة نقدية فحسب. فعلى سبيل المثال، يشتمل نطاق التغطية على المقايضة ومنح السلع والخدمات. أما في *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام* ١٩٨٦، فقد كانت المعاملات العينية تدرج بشكل انتقائي فقط وكبنود للتذكرة.

٨- يدرج *دليل إحصاءات مالية الحكومة* المعدل التدفقات الاقتصادية الأخرى، وهي جميع التدفقات عدا المعاملات التي تؤثر على أصول الوحدة وخصومها وقيمتها الصافية. ومن الضروري إدراج التدفقات الاقتصادية الأخرى، حتى يمكن مطابقة الميزانية العمومية في بداية الفترة المحاسبية مطابقة تامة مع الميزانية العمومية في نهاية الفترة. ومن أمثلة التدفقات الاقتصادية الأخرى، تغيرات الأسعار ودمار الأصول. والتدفقات الاقتصادية الأخرى، بحكم تعريفها، هي أحداث غير نقدية، وهذا يعني أنها كانت مستبعدة من *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام* ١٩٨٦.

هاء- التقييم

٩- في *دليل إحصاءات مالية الحكومة* المعدل يتم تقييم الأصول والخصوم، بما في ذلك سندات الدين التي قد تكون لها قيمة اسمية مختلفة، بأسعار السوق الجارية. والقروض عموما غير متداولة ولذلك لا تكون لها قيم سوقية، ويتم قيدها بقيمها الاسمية. أما في *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام* ١٩٨٦، فقد كان يتم تقييم سندات الدين دائما بالمبلغ الذي تلتزم الحكومة بدفعه عندما يحين أجل استحقاق الدين، والذي قد يختلف عن كل من القيمة الاسمية والقيمة السوقية الحالية. وينص *دليل إحصاءات مالية الحكومة* المعدل على قيد القيمة الاسمية لسندات الدين كبند للتذكرة.

واو- قيد التدفقات على أساس إجمالي وعلى أساس صاف

١٠- يعد عرض التدفقات على أساس إجمالي أو صاف، في معظمه، هو نفس العرض في *الدليل* المعدل و*دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام* ١٩٨٦. ويتعلق الاستثناء الرئيسي بمبيعات ومصروفات المنشآت السوقية. والمنشأة السوقية هي، بوجه عام، جزء من وحدة من وحدات الحكومة العامة موجودة في موقع واحد ويتمثل نشاطها الرئيسي في إنتاج وبيع سلع وخدمات بأسعار ذات دلالة اقتصادية. ومن الممكن من الناحية النظرية إعداد سجلات محاسبية كاملة عن النشاط الإنتاجي لمنشأة ما، بما في ذلك المبيعات وتكاليف الإنتاج. ويعرض دليل إحصاءات مالية الحكومة المعدل مبيعات وتكاليف إنتاج المنشآت السوقية على أساس إجمالي كإيرادات ومصروفات على التوالي. أما في *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام* ١٩٨٦، فقد كان يتم قيد القيمة الصافية للمبيعات ناقصا تكاليف الإنتاج كإيرادات إذا كانت موجبة وكنفقات إذا كانت سالبة.

زاي- تكامل التدفقات والأرصدة

١١- نظام إحصاءات مالية الحكومة المعدل نظام متكامل تماما، يمكن فيه اشتقاق بيانات الأرصدة في نهاية الفترة المحاسبية من بيانات الأرصدة في بداية الفترة المحاسبية والتدفقات التي حدثت خلال الفترة. ونتيجة لهذا التكامل، تدرج جميع الأحداث التي تؤثر على الأداء المالي أو الوضع المالي أو وضع السيولة لدى قطاع الحكومة العامة. أما في *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام* ١٩٨٦، فقد كانت بيانات الأرصدة المدرجة تقتصر على التزامات الدين. ولا يمكن في المعتاد مطابقة التغيرات في أرصدة التزامات الدين مع التدفقات المسجلة، وقد أدرجت جداول تكميلية توضح البيانات الإضافية اللازمة لاستكمال المطابقة.

حاء- التعاريف والتصنيفات

١٢- الإيرادات في نظام إحصاءات مالية الحكومة المعدل هي زيادة في القيمة الصافية ناتجة عن معاملات. وبذلك، فإن الإيرادات تشمل المنح ولكن تستبعد منها حصيلة التصرف في الأصول غير المالية. أما في *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام* ١٩٨٦ فيعرَّف الإيراد بأنه جميع المتحصلات غير المستحقة السداد عدا المنح، وبذلك يشتمل الإيراد على حصيلة التصرف في أصول غير مالية.

١٣- بالمثل، تعتبر المصروفات في نظام إحصاءات مالية الحكومة المعدل انخفاضا في القيمة الصافية ناتجا عن معاملة. ولا تؤثر مشتريات الأصول غير المالية على القيمة الصافية ولا تعتبر معاملات مصروفات. وقد استخدم مصطلح مصروفات ("expense") بدلا من مصطلح "نفقات" ("expenditure") المستخدم في دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ١٩٨٦ لأنه

يرتبط ارتباطا أوثق بأساس الاستحقاق المستخدم في القيد ويوضح استبعاد المعاملات في الأصول غير المالية. أما في *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام* ١٩٨٦، فتعرَّف النفقات بأنها جميع المدفوعات غير المستحقة السداد وتشمل مشتريات الأصول غير المالية.

١٤- تختلف تصنيفات الإيرادات في الدليلين اختلافا كبيرا. ففي *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام* ١٩٨٦، تصنَّف الإيرادات كإيرادات ضريبية، أو إيرادات غير ضريبية، أو إيرادات رأسمالية. وتشكل المنح فئة مستقلة من المتحصلات غير الإيرادية. أما في *دليل إحصاءات مالية الحكومة* المعدل فتقسم الإيرادات إلى ضرائب، ومساهمات تأمين اجتماعي، ومنح، وإيرادات أخرى، وذلك كما يلي بقدر أكبر من التفصيل:

- تستبعد من الضرائب مساهمات الضمان الاجتماعي في *دليل إحصاءات مالية الحكومة* المعدل، ولكنها مدرجة في *دليل* ١٩٨٦.
- تشتمل مساهمات التأمين الاجتماعي في دليل إحصاءات مالية الحكومة المعدل على مساهمات الضمان الاجتماعي التي كانت تصنف كضرائب في *دليل* ١٩٨٦، وتشتمل على المساهمات في برامج التأمين الاجتماعي المدارة لصالح موظفي الحكومة، التي كانت تصنف كإيرادات غير ضريبية في *دليل* ١٩٨٦.
- تشمل الإيرادات الأخرى في الدليل المعدل معظم فئة الإيرادات غير الضريبية الواردة في *دليل* ١٩٨٦ زائدا التحويلات الرأسمالية، التي كانت تصنف كإيرادات رأسمالية في *دليل* ١٩٨٦.
- تتألف الإيرادات الرأسمالية في *دليل* ١٩٨٦ من مبيعات أصول غير مالية وحصائل تحويلات رأسمالية. ولا تعتبر مبيعات الأصول إيرادات في *دليل إحصاءات مالية الحكومة* المعدل، أما التحويلات الرأسمالية فتصنَّف كإيرادات أخرى.

١٥- تصنف المصروفات/النفقات بطريقتين – أي حسب الوظيفة وحسب النوع الاقتصادي للمعاملة – في *دليل إحصاءات مالية الحكومة* المعدل *ودليل* ١٩٨٦. والتصنيف حسب الوظيفة المستخدم في الدليلين هو "تصنيف وظائف الحكومة" (COFOG) الذي نشرته الأمم المتحدة، ولكن هذا التصنيف ذاته تم تعديله.[١] ويستخدم *دليل إحصاءات مالية الحكومة* المعدل تصنيف وظائف الحكومة المعدل.

١٦- تصنيف المصروفات حسب النوع الاقتصادي في *الدليل* المعدل مماثل بوجه عام للتصنيف المقابل في *دليل* ١٩٨٦. والاستثناء الأساسي هو أن اقتناء أصول غير مالية لا يعتبر مصروفات في *الدليل* المعدل. وتشتمل التغييرات الأخرى على ما يلي:

- يعتبر استهلاك رأس المال الثابت مصروفات في *الدليل* المعدل، ولكنه استبعد من *دليل* ١٩٨٦ بوصفه مصروفات غير نقدية.
- صنفت مدفوعات التحويلات حسب نوع المدفوعات في *الدليل* المعدل، وصنفت في *دليل* ١٩٨٦ حسب القطاع المتلقي للمدفوعات. والأنواع الرئيسية لمدفوعات التحويلات هي الإعانات والمنح والمنافع الاجتماعية.

١٧- خصص تصنيف جديد للتغيرات في الأصول غير المالية الناشئة عن المعاملات لأنها غير مصنفة كإيرادات أو كمصروفات في *دليل إحصاءات مالية الحكومة* المعدل. وهذا التصنيف يتبع التصنيف الموازي الوارد في *نظام الحسابات القومية لعام* ١٩٩٣، والذي يستند إلى نوع الأصل الذي تنطوي عليه المعاملة. ويشتمل هذا التصنيف على استهلاك رأس المال الثابت لأنه يمثل انخفاضا في قيمة أصول ثابتة.

١٨- يشكل الإقراض ناقصا السداد فئة من فئات المعاملات في دليل ١٩٨٦ تمثل صافي اقتناء أصول مالية لأغراض السياسة العامة وتصنف مع النفقات لحساب العجز/الفائض الكلي. أما في *دليل إحصاءات مالية الحكومة* المعدل، فتصنف هذه المعاملات مع معاملات أخرى في أصول مالية.

طاء- البنود الموازنة

١٩- يشتمل *دليل إحصاءات مالية الحكومة* المعدل على عدة بنود موازنة، وذلك نتيجة للنظرة المتمثلة في أن التحليل المالي يجب أن يشمل اعتبارات عديدة وأن أي مقياس واحد لا يفي بجميع الأغراض. أما الإطار التحليلي في *دليل* ١٩٨٦، فيركز على بند موازن واحد هو العجز/الفائض الكلي رغم وجود بنود موازنة أخرى.

٢٠- يشتمل الإطار التحليلي في *الدليل* المعدل على عدة بنود موازنة. ويشتمل "بيان عمليات الحكومة" على ما يلي:

- صافي رصيد التشغيل، الذي يعرف بأنه الإيرادات ناقصا المصروفات ويمثل التغير في القيمة الصافية الناتج عن المعاملات.

[١] وضعت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تصنيف وظائف الحكومة المعدل ونشرته الأمم المتحدة.

- صافي الإقراض/الاقتراض، الذي يعرَّف بأنه صافي اقتناء أصول مالية ناقصا صافي تحمل الخصوم، أو يعرف كبديل عن ذلك بأنه صافي رصيد التشغيل ناقصا صافي اقتناء أصول غير مالية.

٢١- يشتمل "بيان مصادر واستخدامات النقد" على الفائض/العجز النقدي لتوضيح رصيد التدفقات النقدية من عمليات الحكومة وصافي اقتناء أصول غير مالية. وهو مشابه للعجز/الفائض الكلي في *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام* ١٩٨٦ فيما عدا أن صافي التدفقات النقدية الخارجة الناشئ من معاملات الإقراض والسداد لا يطرح.

٢٢- وهناك بند موازن آخر في *الدليل* المعدل هو الرصيد الكلي، الذي يعرف بأنه صافي الإقراض/الاقتراض المعدل من خلال إعادة ترتيب المعاملات في الأصول والخصوم التي تعتبر قد أجريت لأغراض السياسة العامة. وعلى وجه الخصوص، تدرج كل متحصلات الخصخصة (بما في ذلك مبيعات الأصول الثابتة) كبنود مالية، وتصنف الإعانات المعطاة في شكل قروض كمصروفات. وهذا معادل للعجز/الفائض الكلي في *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام* ١٩٨٦ ولكنه تحدد باستخدام أساس الاستحقاق في القيد.

٢٣- تشتمل البنود الموازنة الأخرى في دليل إحصاءات مالية الحكومة المعدل على القيمة الصافية، والقيمة الصافية المالية، والتغير في القيمة الصافية، والتغير في القيمة الصافية المالية – وجميعها مرتبطة بالميزانية العمومية – والتغير في القيمة الصافية من التدفقات الاقتصادية الأخرى، والرصيد الأساسي، والادخار. أما في *دليل* ١٩٨٦، فلا توجد بنود موازنة مماثلة.

ياء- الاتساق مع النظم الإحصائية الأخرى

٢٤- يعد نظام إحصاءات مالية الحكومة المعدل متسقا مع نظم إحصائية اقتصادية كلية دولية أخرى. وبعبارة أخرى، فإنه يستخدم نفس المفاهيم الأساسية والتعاريف والأعراف إلى أقصى حد ممكن بالنظر إلى هدف نظام إحصاءات مالية الحكومة المتمثل في دعم تحليل المالية العامة. والأدلة الإحصائية الأخرى التي تم تحقيق الاتساق بين نظام إحصاءات مالية الحكومة وبينها هي *نظام الحسابات القومية لعام* ١٩٩٣، والطبعة الخامسة من *دليل ميزان المدفوعات ودليل الإحصاءات النقدية والمالية* الصادرين عن صندوق النقد الدولي. ويتبع *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام* ١٩٨٦ طبعة سنة ١٩٦٨ من نظام الحسابات القومية،[٢] حيثما أمكن، ولكن درجة الاتساق بينهما أقل كثيرا، ويرجع ذلك أساسا إلى استخدام الأساس النقدي في القيد في *دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام* ١٩٨٦.

٢٥- تتمثل الاختلافات الرئيسية بين نظام إحصاءات مالية الحكومة المعدل والنظم الإحصائية الاقتصادية الكلية، التي تم تحقيق الاتساق بينه وبينها، في التصنيفات المستخدمة والبنود الموازنة الناتجة عنها. فعلى سبيل المثال، تختلف تصنيفات الضرائب في نظام إحصاءات مالية الحكومة المعدل تماما عنها في *نظام الحسابات القومية لعام* ١٩٩٣، ولكن تعريف الضريبة واحد في النظامين. وتختلف معاملة نظم التقاعد وإيرادات الاستثمار الأجنبي المباشر المعاد استثمارها في نظام إحصاءات مالية الحكومة عن معاملتها في *نظام الحسابات القومية لعام* ١٩٩٣، ونتيجة لذلك، يختلف صافي الإقراض/الاقتراض في النظامين. وإضافة إلى ذلك، يعني اختلاف التغطية أن بعض البنود، مثل تعويضات العاملين، معرَّفة تعريفا مطابقا ولكنها أضيق نطاقا في نظام إحصاءات مالية الحكومة منها في *نظام الحسابات القومية لعام* ١٩٩٣. ويقدم الملحق الثالث معلومات إضافية عن الاتساق بين نظام إحصاءات مالية الحكومة و*نظام الحسابات القومية لعام* ١٩٩٣.

[٢] United Nations, *A System of National Accounts,* Studies in Methods, Series F, No. 2, Rev. 3 (New York, 1968).