الأمم المتحدة

E/CN.3/2002/10

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
21 December 2001
Arabic
Original: English

اللجنة الإحصائية

الدورة الثالثة والثلاثون

٥-٨ آذار/مارس ٢٠٠٢

البند ٤ (ج) من جدول الأعمال المؤقت*

الإحصاءات الاقتصادية: إحصاءات المالية الحكومية

تقرير صندوق النقد الدولي عن العلاقة بين إحصاءات المالية الحكومية ونظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣، وأساليب تنفيذ دليل إحصاءات المالية الحكومية لعام ٢٠٠١

مذكرة من الأمين العام

وفقا لطلب اللجنة الإحصائية في دورتها الثانية والثلاثين**، يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى اللجنة تقرير صندوق النقد الدولي عن العلاقة بين إحصاءات المالية الحكومية ونظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣، وأساليب تنفيذ دليل إحصاءات المالية الحكومية لعام ٢٠٠١. وقد تود اللجنة أن تستعرض العلاقة بين إحصاءات المالية الحكومية ونظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣، وعملية تنفيذ الدليل.

* E/CN.3/2002/1.

** الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠١، الملحق رقم ٤ (E/2001/24)، الفصل الأول، الفرع ألف.

280102 250102 01-72138 (A)
0172138

تقرير صندوق النقد الدولي عن العلاقة بين إحصاءات المالية الحكومية ونظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣، وأساليب تنفيذ دليل إحصاءات المالية الحكومية لعام ٢٠٠١

أولا – مقدمة

١ – في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، نشر صندوق النقد الدولي الطبعة الثانية من دليل إحصاءات المالية الحكومية، على النحو الذي توقعته فرقة العمل المعنية بالحسابات القومية (انظر E/CN.3/2001/7). وكانت الطبعة الأولى، المنشورة عام ١٩٨٦، قد وضعت معايير مقبولة دوليا لإحصاءات المالية. وبعد نشر نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣، قرر صندوق النقد الدولي تحديث تلك المعايير ومواءمتها مع المعايير المحاسبية الوطنية الجديدة. ويهدف هذا التقرير إلى تزويد اللجنة الإحصائية بمعلومات عن الدليل الجديد، وعن مواءمة نظام إحصاءات المالية الحكومية مع نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣، وعن خطط تنفيذ المعايير الجديدة.

ثانيا – عملية الاستعراض

٢ – بعد فترة من المشاورات والمناقشات الداخلية، نُشر عام ١٩٩٦ مخطط مشروح للدليل المنقح، وتم توزيعه على نطاق واسع لاستعراضه وإبداء التعليقات عليه. واستنادا إلى التعليقات التي وردت والبحوث الإضافية التي أجريت، جرى توزيع مسودة للدليل على أربع مراحل على مدار عام ١٩٩٩. ونُشرت مسودات الفصول على موقع صندوق النقد الدولي على شبكة الإنترنت، كما تم إرسالها بالبريد إلى المنظمات الدولية والمكاتب الإحصائية الوطنية ووزارات المالية والمصارف المركزية في البلدان الأعضاء.

٣ – وأدخلت تنقيحات إضافية خلال عام ٢٠٠٠ استنادا إلى المسودة الأولى وما جري من مناقشات داخلية إضافية. ومرة أخرى، نُشرت المسودة الثانية على موقع الصندوق على شبكة الإنترنت، وأرسلت رسائل إلى من تلقوا المسودة الأولى لإبلاغهم بتوفر المسودة الثانية وعرض إرسال نسخ منها إليهم بالبريد. وأجريت جولة أخيرة من المناقشات في شباط/فبراير ٢٠٠١، عندما اجتمع فريق من خبراء إحصاءات المالية الحكومية لمناقشة المسودة الثانية.

٤ – وأدخلت تنقيحات جديدة بعد اجتماع فريق الخبراء؛ وبعد الصياغة النهائية، نُشر الدليل في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١. وتتوفر نسخة إلكترونية من الدليل على موقع الصندوق على شبكة الإنترنت (http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm) ويمكن شراء نسخ مطبوعة من دوائر منشورات صندوق النقد الدولي.

ثالثا – التغييرات الرئيسية في نظام إحصاءات المالية الحكومية

٥ – أبرزت الأحداث المالية الأخيرة ضرورة أن تضع السياسات المالية الحكومية في حسبانها مجموعة متنوعة من الظروف. فعلى سبيل المثال، يستخدم محللو المالية العامة الإحصاءات المالية لتحليل حجم القطاع العام؛ ومساهمته في مجموع الطلب والاستثمار والادخار؛ وأثر السياسة المالية على استخدام الموارد والأوضاع النقدية والمديونية الوطنية؛ والأعباء الضريبية؛ والحماية بواسطة التعريفات الجمركية؛

وشبكة الأمان الاجتماعي. وبالإضافة إلى ذلك، صار المحللون يهتمون بصورة متزايدة بمعالجة فعالية الإنفاق الحكومي في مجالات التخفيف من وطأة الفقر، واستدامة السياسات المالية، والدين الصافي، والقيمة الصافية، والمطالبات المستحقة، بما في ذلك الالتزامات الواجبة على نظام الضمان الاجتماعي.

٦ - واسترشدت عملية التنقيح بمواءمة النظام الجديد مع نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣، في حين أخذت في الحسبان توسع احتياجات المحللين الماليين. ولا تزال هناك بعض الفروق بين نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣ والنظام المنقح لإحصاءات المالية الحكومية، على النحو المشار إليه في الفرع رابعا أدناه.

٧ - وربما كان أهم تغيير يكمن في تبني القاعدة التراكمية في تسجيل المعاملات وغيرها من التدفقات بدلا من القاعدة النقدية في الطبعة السابقة. فقد أصبحت الحكومات أكثر براعة في الفصل بين زمن التسديد النقدي وتدفق الموارد المرتبط به. ومن خلال التركيز على تدفقات الموارد، يسلط الدليل الجديد الضوء على الالتزامات الحكومية بالنسبة للتدفقات النقدية مستقبلا، وعلى إخفاقها في مواجهة التدفقات النقدية المقررة من قبل.

٨ - ويشمل الدليل الجديد موازنات، ويسجل التدفقات أكثر مما يسجل المعاملات، مثل آثار تغييرات أسعار الصرف والكوارث الطبيعية، وهما تغييران جرى استحداثهما في نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣. وإدخال الموازنات يعكس الوعي المتنامي بضرورة المعلومات المتعلقة بالأصول والالتزامات بالنسبة لجوانب التحليل المالي الحديث. ومن خلال إدخال كل الأحداث الاقتصادية، وليس مجرد المعاملات التي تتم مع الوحدات الأخرى، يمكن إنتاج نظام متكامل يفسر كل التغيرات في الموازنات.

٩ - وثمة اختلاف رئيسي آخر في نظام إحصاءات المالية الحكومية يتمثل في استخدام عدة بنود من بنود الموازنة بدلا من الاقتصار على استخدام إجمالي العجز/الفائض الذي كانت الطبعة الأولى من الدليل تركز عليه. فـ ''الرصيد التشغيلي الصافي'' هو الفرق في القيمة الصافية الذي ينتج من المعاملات، وهو مقياس لاستدامة العمليات الحكومية الراهنة. وهو يرتبط ارتباطا وثيقا بصافي الادخار في نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣، غير أنه يختلف عنه أساسا في حجم صافي التحويلات الرأسمالية المقبوضة. ومن وجهة نظر التحليل المالي، لا يختلف أثر معظم التحويلات الرأسمالية عن أثر التحويلات الجارية.

١٠ - و ''صافي الإقراض/الاقتراض'' هو بند رئيسي ثان من بنود الموازنة في نظام إحصاءات المالية الحكومية، وهو بند يظهر أيضا في نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣. وهو يناظر بصورة أو بأخرى مجموع العجز/الفائض في الطبعة الأولى من الدليل، من حيث أنه يبين ما إذا كانت الحكومة تضع الموارد المالية تحت تصرف القطاعات الأخرى من الاقتصاد أم أنها تستغل الموارد المالية التي تولدها القطاعات الأخرى، وإن كان حسابه يتم على أساس القاعدة التراكمية وليس على أساس القاعدة النقدية.

١١ - ويشمل نظام إحصاءات المالية الحكومية أيضا بنودا من بنود الموازنة لا توجد في نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣، وإن كان المحللون الماليون يحتاجونها. فـ ''الفائض/العجز النقدي'' مقياس للنقد اللازم لتمويل العمليات الحكومية، بما في ذلك امتلاكها لأصول غير مالية. أما ''الرصيد المالي العام''، فهو صافي الإقراض/الاقتراض معدلا حسب المعاملات البديلة لمعاملات منتقاة في الأصول (أساسا الأصول المالية)، لأن كثيرا من الحكومات تدخل في مثل هذه المعاملات كوسيلة لتنفيذ السياسات العامة بدلا من إدارة ما لديها من سيولة.

رابعا – العلاقات مع نظام الحسابات القومية

١٢ – يتضمن التذييل ٣ لدليل إحصاءات المالية الحكومية وصفا شديد التفصيل للعلاقة بين نظام إحصاءات المالية الحكومية ونظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣. وسنقتصر هنا على عرض النقاط الرئيسية في التذييل.

١٣ – تُسجل المعاملات المتصلة بالإنتاج بصورة مختلفة تماما في النظامين. فنظام إحصاءات المالية الحكومية لا يتضمن الناتج أو الاستهلاك الوسيط، رغم أنهما يردان في نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣. فإذا سُجل في نظام إحصاءات المالية الحكومية الناتج من السلع والخدمات غير السوقية، مثل السلامة العامة والتعليم العام، فلا بد وأن يُسجل باعتباره من إيرادات الحكومة، وهو ما من شأنه أن يحدث تشوها بالغا في المفهوم الشائع للإيرادات. وحيث أن ذلك الناتج لا يُسجل في نظام إحصاءات المالية الحكومية، فيجب أيضا إدخال تغييرات مقابلة في فئات المصروفات.

١٤ – وفئة ''استخدام السلع والخدمات'' في فئات مصروفات نظام إحصاءات المالية الحكومية هي أقرب معادل لفئة الاستهلاك الوسيط الواردة في نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣، غير أن ثمة اختلافات جوهرية تتصل بطريقة معاملة المخزونات واستهلاك الخدمات المالية وخدمات التأمين. وبالإضافة إلى ذلك، فإن طريقة معاملة التكوين الرأسمالي للحسابات الخاصة في نظام إحصاءات المالية الحكومية تؤثر على مقارنة العديد من البنود. فالنفقات المتكبدة في التكوين الرأسمالي للحسابات الخاصة التي تُسجل في نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣، مثل الاستهلاك الوسيط واستهلاك رأس المال الثابت وتعويض العاملين، يُسجل في نظام إحصاءات المالية الحكومية باعتباره امتلاكا لأصول ثابتة.

١٥ – وثمة اختلاف رئيسي آخر بين النظامين يتصل بالتأمين الاجتماعي. ففي نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣، تُعامل كل المقبوضات من المساهمات الاجتماعية من نظم التأمين الاجتماعي باعتبارها تدفقات داخلة جارية (موارد)، وكل مدفوعات الاستحقاقات الاجتماعية التي تسددها هذه النظم باعتبارها تدفقات خارجة جارية (استخدامات)، حتى على الرغم من أن مقبوضات ومدفوعات النظم التي تقدم استحقاقات التقاعد تمثل تغيرات في التزامات النظم. وفي نظام إحصاءات المالية الحكومية، تُعامل المساهمات التي تُسدد للنظم التي تقدم استحقاقات التقاعد، وكذلك الاستحقاقات التي تسددها تلك النظم، باعتبارها تغيرات في الالتزامات وليس في الإيرادات والمصروفات. وبالإضافة إلى ذلك، تُعامل النظم الممولة من الحساب الجاري لتقديم استحقاقات التقاعد للعاملين في الحكومة بنفس الطريقة التي تُعامل بها النظم المضمونة التمويل في نظام إحصاءات المالية الحكومية، من حيث الاعتراف بالتزامات تقديم الاستحقاقات مستقبلا. وهذه الالتزامات غير معترف بها في نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣.

١٦ – وتُجمَع الإحصاءات بصورة موحدة في نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣، ولكنها تُجمَع بصورة غير موحدة في نظام إحصاءات المالية الحكومية. ومن ثمة، فعند تجميع إحصاءات للقطاع الحكومي عموما، نجد أن كل أوضاع المدين/الدائن بين وحدتين مؤسسيتين من وحدات القطاع، وكذلك كل المعاملات التي تتم بين وحدتين مؤسسيتين من وحدات القطاع، يلغي بعضها بعضا في نظام إحصاءات المالية الحكومية، بحيث يبدو من الإحصاءات كما لو كان القطاع يتألف من وحدة مؤسسية واحدة. وبالتالي، فإن مجموع الإيرادات والنفقات والأصول والالتزامات يمكن أن يقل بدرجة كبيرة في نظام إحصاءات المالية الحكومية عنه

في نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣، حتى وإن لم تكن هناك فروق أخرى بين النظامين.

١٧ - ولوحظ من قبل أن ''صافي الإقراض/الاقتراض'' هو واحد من البنود الرئيسية للموازنة في كل من نظام إحصاءات المالية الحكومية ونظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣. ونتيجة لاختلاف طريقة معاملة بعض المعاملات، وأبرزها مساهمات واستحقاقات التأمين الاجتماعي المتصلة بنظم التقاعد، فإن قيمة هذا البند من بنود الموازنة في نظام إحصاءات المالية الحكومية قد يختلف عن بند الموازنة الذي يحمل نفس الاسم في نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣. ولتجنب التشوش، توضع في الدليل إشارة ''[GFS]'' (إحصاءات المالية الحكومية) إلى جانب بنود الموازنة أو فئات التصنيف للدلالة على أن البند يرد في نظام إحصاءات المالية الحكومية بنفس الاسم، وإن كان يغطي نطاقا يختلف عما في نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣.

١٨ - وستتوفر تفاصيل إضافية عن الاختلافات بين النظامين الإحصائيين من خلال موقع صندوق النقد الدولي المخصص للدليل على شبكة الإنترنت (انظر الفقرة ٤ أعلاه).

خامسا - تنفيذ الدليل

١٩ - مثلما كان تنفيذ نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣ عملية استغرقت عدة سنوات، فإن من المسلم به أن كثيرا من البلدان ستحتاج إلى فترة انتقالية طويلة لتحويل إحصاءاتها المالية بحيث تتواءم تماما مع المعايير الجديدة في نظام إحصاءات المالية العامة. والسلطات الوطنية، التي تعرف جيدا الوضع في البلدان المعنية واحتياجاتها ومشاكلها، هي خير من يضع أولويات التنفيذ. فكثير من البلدان ستحتاج بصفة خاصة إلى تنقيح نظمها المحاسبية الأساسية لكي تعكس مبادئ المحاسبة التراكمية والتصنيفات المنقحة التي يتضمنها نظام إحصاءات المالية الحكومية.

٢٠ - ومع ذلك، فمن المرجح أن كثيرا من البلدان ستتبع مسارا متشابها في تنفيذها للنظام. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تتمثل الخطوة الأولى في عملية التحول في تبني البلدان لنظام التصنيفات المنقح في بيان العمليات الحكومية أو بيان الموارد واستخدامات النقد، وتعديل إحصاءاتها الحالية القائمة على الأساس النقدي بحيث تسمح بإدخال جوانب القصور المعروفة فيها، بإدراج المعلومات المتعلقة بمتأخرات الإيرادات أو المصروفات مثلا. وثمة خطوة ثانية يمكن أن تتمثل في تجميع معلومات الموازنات عن الأصول والالتزامات المالية مما يتيح وضع تقديرات للتدفقات الاقتصادية الأخرى للنظام من حيث علاقتها بتلك البنود المالية. وثمة خطوة أكثر صعوبة يمكن أن تتمثل في تجميع مجموعة كاملة من المعلومات عن أرصدة الأصول غير المالية الموجودة في وقت بعينه وتقييمها بالأسعار السائدة في السوق. وأخيرا، يمكن استحداث نظام متطور تماما للمحاسبة التراكمية يتيح إعداد موازنات كاملة.

٢١ - ويتعذر حاليا تحديد توجيهات أكثر تفصيلا للتنفيذ. غير أنه كحد أدنى، يمكن أن تجمّع البلدان إحصاءات ماليتها الحكومية باستخدام التصنيفات الموجودة في الدليل الجديد. وعلاوة على ذلك، فمع صدور طبعة عام ٢٠٠٢ من حولية إحصاءات المالية الحكومية التي يصدرها صندوق النقد الدولي، سيتم تحويل قاعدة بيانات الصندوق إلى استخدام التصنيفات الجديدة.

٢٢ - ومع اكتساب مزيد من الخبرة من بلدان معينة، سيُستخدم موقع الصندوق على شبكة الإنترنت لتطوير توجيهات محددة للتنفيذ. والقائمون على تجميع الإحصاءات مدعوون إلى طرح أسئلتهم بشأن أوضاعهم المحددة أو تقديم عروض موجزة للطريقة التي حلوا بها مشاكل محددة.