

الفصل الثاني: نطاق التغطية في نظام إحصاءات مالية الحكومة

يُعرف هذا الفصل مفاهيم القطاعات والوحدات المؤسسية ثم يستخدم هذه المفاهيم لتعريف قطاع الحكومة العامة والقطاع العام.

ألف- مقدمة

١-٢ تتألف حكومة البلد من السلطات العامة وأجهزتها، وهي كيانات يتم إنشاؤها من خلال عمليات سياسية وتمارس سلطة تشريعية وقضائية وتنفيذية في منطقة معينة^١. وتتمثل الوظائف الاقتصادية الرئيسية للحكومة فيما يلي: (١) الاضطلاع بمسؤولية توفير السلع والخدمات للمجتمع على أساس غير سوقي، إما للاستهلاك الجماعي أو الفردي، (٢) إعادة توزيع الدخل والثروة عن طريق مدفوعات التحويلات^٢. وهناك خاصية أخرى للحكومة هي أن تلك الأنشطة يجب تمويلها أساساً من الضرائب أو غيرها من التحويلات الإجبارية^٣. وقد تقوم الحكومة أيضاً، بطبيعة الحال، بتمويل جزء من أنشطتها في فترة معينة عن طريق الاقتراض أو اقتناء أموال من مصادر أخرى بخلاف التحويلات الإجبارية، مثل الإيرادات من الفائدة، أو المبيعات العرضية لسلع وخدمات، أو من ريع الأصول الجوفية.

٢-٢ تتألف السلع والخدمات المقدمة للمجتمع للاستهلاك الجماعي في العادة من خدمات مثل الإدارة العامة والدفاع وتطبيق

القانون. وبطبيعة الحال، تقدم الخدمات الجماعية دائماً بالمجان. وتتألف السلع والخدمات المعتادة المقدمة للاستهلاك الفردي من التعليم والصحة والإسكان والترفيه والخدمات الثقافية. وقد تقدم هذه الخدمات بدون مقابل أو قد تتقاضى الحكومة عنها رسماً. وقد تكون السلع والخدمات المقدمة للمجتمع بأسره أو للأفراد من إنتاج الحكومة ذاتها أو قد تشتريها الحكومة من طرف ثالث.

٢-٢ يغطي نظام إحصاءات مالية الحكومة، من حيث المبدأ، كل الكيانات التي تؤثر تأثيراً مهماً على سياسات المالية العامة. وعادة ما تتولى تطبيق هذه السياسات كيانات مكرسة تماماً لوظائف الحكومة الاقتصادية مثل الوزارات. وبالإضافة إلى هذه الكيانات، قد تنفذ سياسة المالية العامة مشروعات مملوكة للحكومة أو خاضعة لسيطرتها تقوم أساساً بأنشطة تجارية. ولا تعتبر هذه المشروعات، مثل البنك المركزي أو السكك الحديدية الوطنية والتي يشار إليها باسم الشركات العامة، جزءاً من الحكومة، ولكن من الضروري جمع إحصاءات عنها.

٤-٢ لذلك يقتضي تحديد نطاق تغطية الكيانات المدرجة في نظام إحصاءات مالية الحكومة أن ينظر المرء في سؤالين: أولاً، ما هي الوحدة الإحصائية التي يكون جمع إحصاءات منها ممكناً ومجدياً؟ وثانياً، أي هذه الوحدات الإحصائية ينبغي إدراجها في نظام إحصاءات مالية الحكومة؟

٥-٢ فيما يتعلق بالسؤال الأول، فإن الوحدة الإحصائية المستخدمة في نظام إحصاءات مالية الحكومة هي الوحدة المؤسسية، وهي نفس الوحدة التي تشكل أساس نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣. وكما سيتم توضيحه في موضع لاحق من هذا الفصل، يستطيع هذا النوع من الوحدات بذاته امتلاك أصول وإنشاء التزامات وممارسة أنشطة اقتصادية والدخول في معاملات مع كيانات أخرى، وهناك أسباب عديدة لاختيار هذه الوحدة:

- يمكن أن تستند الإحصاءات إلى معلومات واردة من كيانات يمكن إعداد مجموعة كاملة من الحسابات عنها، بما في ذلك

^١ يستخدم مصطلح "الحكومة" هنا للتعبير عن كل الكيانات في البلد المعني والتي تفي بهذا التعريف. وسوف يشار في أغلب الأحيان إلى مختلف مستويات الحكومة في البلد المعني. فعلى سبيل المثال، قد توجد بالبلد حكومة مركزية واحدة، وعدد من حكومات الولايات أو المقاطعات أو الأقاليم، والعديد من الحكومات المحلية.

^٢ تصف الفقرات ٢-٣١ إلى ٢-٣٧ مفاهيم المخرجات السوقية والمخرجات غير السوقية. وعلى سبيل الإيجاز، تتألف المخرجات غير السوقية من سلع وخدمات توزع مجاناً أو تباع بأسعار منخفضة جداً.

^٣ يعد شرط تمويل الأنشطة بواسطة تحويلات إجبارية أمراً ضرورياً لتمييز الحكومة عن المؤسسة غير الهادفة للربح والتي قد تقوم بنفس وظائف الحكومة ولكنها تحصل على مواردها من تحويلات طوعية أو من دخل الملكية أو من المبيعات. وقد يكون تلقي التحويلات الإجبارية غير مباشر. فعلى سبيل المثال، قد تمويل الحكومة المحلية أنشطتها من منح تحصل عليها من الحكومة المركزية.

باء- القطاعات والوحدات المؤسسية^٤

١- تعريف القطاع

١-٢ يمكن تقسيم مجموع اقتصاد أي بلد إلى **قطاعات** يتألف كل قطاع منها من عدد من **الوحدات المؤسسية** - ترد تعريفها في القسم التالي - وهي وحدات مقيمة بالاقتصاد المعني. ويحذو هذا الدليل حذو نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣ وذلك بتقسيم مجموع الاقتصاد بداية إلى خمسة قطاعات مصنفة تصنيفا جامعاً مانعاً. ولهذه الوحدات^٥ في كل قطاع أهداف متشابهة تختلف بدورها عن أهداف الوحدات في القطاعات الأخرى. والقطاعات الخمسة هي كما يلي:

- **قطاع الشركات غير المالية** الذي يتألف من كيانات أنشئت بغرض إنتاج سلع وخدمات غير مالية إنتاجاً سوقياً؛
- **قطاع الشركات المالية** الذي يتألف من كيانات تقوم بتوفير خدمات مالية سوقياً؛
- **قطاع الحكومة العامة** الذي يتألف من كيانات تقوم بوظائف الحكومة كمنشآت أساسية لها.
- **قطاع المؤسسات غير الهادفة للربح التي تخدم الأسر** الذي يتألف من جميع المؤسسات المقيمة غير الهادفة للربح التي توفر سلعا أو خدمات غير سوقية للأسر، فيما عدا المؤسسات التي تسيطر عليها الحكومة وتمولها بصورة رئيسية.
- **قطاع الأسر** الذي يتألف من مجموعات صغيرة من الأشخاص يشتركون في السكن ويجمعون بعض أو كل دخلهم وثروتهم ويستهلكون أنواعاً معينة من السلع والخدمات بصورة جماعية.

١٠-٢ يمكن لأغراض التحليل تقسيم كل واحد من هذه القطاعات إلى قطاعات فرعية، كما يمكن دمج القطاعات الفرعية معاً بطرق مختلفة لتشكيل قطاعات أخرى. فعلى سبيل المثال، يمكن تقسيم قطاع الحكومة العامة إلى قطاعات فرعية هي الحكومة المركزية وحكومة الولاية والحكومة المحلية، كما يمكن تقسيم قطاع الشركات غير المالية إلى قطاعين فرعيين هما الشركات العامة غير المالية والشركات غير المالية الأخرى.

^٤ وضعت تعاريف وأوصاف القطاعات والوحدات المؤسسية بحيث تتسق بشكل تام مع التعاريف والأوصاف المعادلة الواردة في الفصل الرابع من نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣.

^٥ سوف تستخدم فيما يلي في أغلب الأحيان كلمة "وحدة" كصيغة مختصرة لعبارة "وحدة مؤسسية".

الميزانيات العمومية، وتسمح هذه الحسابات بدمج التدفقات والأرصدة. وبعبارة أخرى، يمكن رد كل التغييرات في الميزانية العمومية خلال الفترة المحاسبية المعنية إلى معاملة أو إلى حدث محدد آخر مسجل في نظام إحصاءات مالية الحكومة.

- عادة ما تتوفر البيانات المطلوبة لإعداد الإحصاءات في السجلات المحاسبية الموجودة أو من الممكن توفيرها.
- يمكن تحقيق الاتساق بين الإحصاءات الخاصة بالحكومة والإحصاءات الخاصة في نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣ نظراً لتطابق تعاريف الكيانات التي يتم إعداد الإحصاءات عنها.

٦-٢ البديل لإعداد إحصاءات مالية الحكومة استناداً إلى الوحدات المؤسسية هو إعداد إحصاءات من جميع الوحدات بالاقتصاد المعني، على أن يقتصر ذلك على الإحصاءات التي ترتبط ارتباطاً مباشراً بعمليات المالية العامة، إذ أن تكوين الميزانية العمومية وتفسير التغييرات في الميزانيات العمومية من تلك الإحصاءات لن يكون مستحيلاً فحسب، بل من غير المرجح من الناحية العملية أن يكون في الإمكان فصل عمليات المالية العامة التي تقوم بها الشركات العامة عن أنشطتها التجارية المعتادة. فعلى سبيل المثال، من غير المرجح إجراء الفصل بين القروض التي تصدرها شركة مالية عامة بسعر فائدة يقل عن سعر الفائدة السوقي عن قصد وبين قروض مماثلة صادرة بسعر فائدة سوقي.

٧-٢ وفيما يتعلق بمسألة الوحدات المؤسسية التي ينبغي إعداد إحصاءات عنها، يضع هذا الدليل هيكلين أساسيين. فهو أولاً يضع تعريفاً لقطاع الحكومة العامة، ويتألف هذا القطاع من جميع الوحدات المؤسسية التي تقوم أساساً بعمليات غير سوقية. وثانياً يضع تعريفاً للقطاع العام يسجل تأثير أنشطة الشركات العامة على سياسة المالية العامة، إذ يشمل القطاع العام جميع وحدات قطاع الحكومة العامة زائداً جميع الشركات العامة. وإضافة إلى ذلك، يضع الدليل تعاريف لعدد من القطاعات الفرعية لقطاع الحكومة العامة والقطاع العام بسبب فائدتها التحليلية المرجحة.

٨-٢ يعرف الجزء الباقي من هذا الفصل أولاً مفاهيم القطاعات والوحدات المؤسسية بصورة عامة، ثم يطبق هذه المفاهيم على قطاع الحكومة العامة والقطاع العام. وأخيراً يصف الفصل القطاعات الأخرى المذكورة في هذا الدليل ومفهوم الإقامة.

٢- تعريف الوحدة المؤسسية

١٥-٢ إن أساس تصنيف الوحدة كشركة ليس وضعها القانوني ولكن خصائص إنتاج سلع وخدمات للسوق وكونها مصدر ربح أو كسب مالي آخر لمالكها. وتتمتع بعض المؤسسات غير الهادفة للربح وبعض وحدات الحكومة بالوضع القانوني للشركة، ولكنها لا تعتبر شركات لأغراض الإحصاءات الاقتصادية لأنها لا تنتج للسوق. وهناك مؤسسات أخرى غير هادفة للربح تعد شركات بالمعنى القانوني تنتج للسوق ولكنها لا تشكل مصدر كسب مالي لمالكها. وعلى العكس من ذلك، تعد بعض الكيانات التي تحمل أسماء قانونية مختلفة، مثل الشركات المساهمة، شركات لأغراض الإحصاءات الاقتصادية.

١٦-٢ **أشباه الشركات** هي كيانات غير مساهمة أو تتخذ شكلا قانونيا آخر، ولكنها تعمل كما لو كانت شركات حسب التعريف الوارد في الفقرتين السابقتين. وتعامل أشباه الشركات أيضا بنفس معاملة الشركات في نظام إحصاءات مالية الحكومة، وهذا يعني أنها وحدات مؤسسية مستقلة عن الوحدات التي تنتمي إليها قانونا. وهي تصنف كأعضاء إما في قطاع الشركات غير المالية أو في قطاع الشركات المالية حسب طبيعة نشاطها الأساسي.

١٧-٢ المقصد من وراء مفهوم شبه الشركة هو التفريق بين المشاريع غير ذات الشخصية الاعتبارية التي تمارس أنشطة تجارية وتكون منظمة ومستقلة بما يكفي لأن تتصرف بنفس الطريقة التي تتصرف بها الشركات، وبين مالكي هذه المشاريع. ولكي يكون الكيان شبه شركة، يجب توافر مجموعة كاملة من الحسابات عن المشروع أو يجب أن يكون بالإمكان إعداد مثل هذه الحسابات، بما في ذلك أي تدفقات للدخل ورأس المال بين شبه الشركة ومالكها. ويعتبر كل من المطابع الحكومية والهيئة المسؤولة عن إنتاج الخدمات الثقافية لأغراض البيع للجمهور مثلا لأشباه الشركات العامة الممكنة.

١٨-٢ يلزم لوجود أشباه الشركات العامة أن تمنح الحكومة إدارة المشروع قدرا كبيرا من حرية التصرف في إدارة عملية الإنتاج واستخدام موارد المشروع. ويجب أن تكون شبه الشركة قادرة على الاحتفاظ برأسمالها العامل وعلى التمويل الكامل أو الجزئي لتكوين رأسمالها إما من مواردها الذاتية أو عن طريق الاقتراض. ويعني إمكان التمييز بين شبه شركة والوحدة الحكومية التي تمتلكها من حيث تدفقات الدخل ورأس المال أن تكون أنشطة التشغيل والتمويل الخاصة بشبه الشركة غير مندمجة تماما في الأنشطة المناظرة للوحدة الحكومية الأم رغم أن شبه الشركة ليست كيانا قانونيا منفصلا.

١١-٢ **الوحدة المؤسسية** هي كيان اقتصادي قادر، في حد ذاته، على امتلاك الأصول وإنشاء الالتزامات وممارسة الأنشطة الاقتصادية والدخول في معاملات مع كيانات أخرى. وفيما يلي بعض الخصائص المهمة للوحدات المؤسسية:

- تعني قدرة الوحدة المؤسسية على امتلاك السلع أو الأصول في حد ذاتها أنها قادرة أيضا على تبادل ملكية السلع أو الأصول في معاملات مع وحدات مؤسسية أخرى.
- الوحدة المؤسسية قادرة على اتخاذ قرارات اقتصادية وممارسة أنشطة اقتصادية تعتبر هي نفسها مسؤولة عنها مباشرة ومحاسبة عليها أمام القانون.
- الوحدة المؤسسية قادرة على إنشاء الالتزامات بالأصالة عن نفسها، وإنشاء التزامات أخرى أو عقد ارتباطات مستقبلية، وإبرام عقود.
- إما أن تكون للوحدة المؤسسية مجموعة كاملة من الحسابات، بما في ذلك ميزانية عمومية للأصول والخصوم والقيمة الصافية، أو يكون من الممكن والمفيد، من منظور اقتصادي وقانوني، إعداد مجموعة كاملة من الحسابات إذا لزم ذلك.

١٢-٢ هناك نوعان رئيسيان من الكيانات يمكن أن تتوافر فيهما مؤهلات الوحدات المؤسسية وهما كما يلي: (١) الأشخاص أو مجموعات الأشخاص في شكل أسر، (٢) الكيانات القانونية أو الاجتماعية التي يعترف القانون أو المجتمع بوجودها مستقلة عن ملكها أو يسيطر عليها من الأشخاص أو الكيانات الأخرى.

١٣-٢ الأنواع الأربعة للكيانات القانونية أو الاجتماعية المعترف بها في نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣ وهذا الدليل كوحدات مؤسسية هي الشركات، وأشباه الشركات، والمؤسسات غير الهادفة للربح، والوحدات الحكومية.

١٤-٢ **الشركات** هي كيانات قانونية أنشئت بغرض إنتاج سلع أو خدمات للسوق، ويمكن أن تكون مصدر ربح أو كسب مالي آخر لمالكها. والشركة يملكها المساهمون ملكية مشتركة ولديهم سلطة تعيين مديرين مسؤولين عن إدارتها العامة. وتعرف الوحدات المؤسسية التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومات، والتي تتوافر فيها مؤهلات الشركات بالمعنى المستخدم هنا، باسم الشركات العامة. وتعد جميع الشركات أعضاء في قطاع الشركات غير المالية أو قطاع الشركات المالية، حسب طبيعة نشاطها الأساسي.

نطاق التغطية في نظام إحصاءات مالية الحكومة

معظم الوزارات والدوائر والأجهزة والمجالس واللجان والسلطات القضائية والأجهزة التشريعية وغيرها من الكيانات التي تشكل معا الحكومة وحدات مؤسسية لأنه ليس لها عموماً، في حد ذاتها، سلطة امتلاك أصول أو إنشاء التزامات أو الدخول في معاملات. ويجب بصورة عامة دمج جميع الكيانات الممولة باعتمادات من ميزانية تسيطر عليها الهيئة التشريعية في وحدة مؤسسية واحدة.

٢٣-٢ الوحدة الحكومية ليست محدودة بمكانها الجغرافي. فعلى سبيل المثال، قد تكون وزارات أو دوائر حكومة معينة موزعة جغرافياً عن قصد في أنحاء مختلفة من منطقة ولاية الحكومة، ولكنها تظل أجزاءً من وحدة مؤسسية واحدة. وبالمثل، قد يكون لإحدى الوزارات أو الدوائر مكاتب فرعية أو أجهزة في أماكن مختلفة عديدة لتلبية الاحتياجات المحلية، وتعد هذه المكاتب والأجهزة أجزاءً من وحدة مؤسسية واحدة.

٢٤-٢ غير أنه قد تكون هناك كيانات حكومية ذات شخصية قانونية منفصلة وتتمتع بقدر كبير من الاستقلال، بما في ذلك التقدير الاستثنائي في تحديد حجم وتكوين نفقاتها ووجود مصدر مباشر للإيرادات مثل الضرائب المخصصة لها. وتنشأ تلك الكيانات في أغلب الأحيان لأداء وظائف محددة كإنشاء الطرق أو توفير خدمات صحية أو تعليمية على أساس غير سوقي. وينبغي معاملة هذه الكيانات باعتبارها وحدات حكومية منفصلة إذا كانت تحتفظ بمجموعة كاملة من الحسابات، وتمتلك في حد ذاتها سلعا أو أصولاً، وتمارس أنشطة غير ساقية تكون مسؤولة عنها أمام القانون، وتكون قادرة على إنشاء التزامات وإبرام عقود.

٢٥-٢ تخصص حكومات عديدة موارد كبيرة للحماية الاجتماعية عن طريق تقديم منافع اجتماعية في شكل مدفوعات نقدية أو منافع عينية لحماية مجموع السكان أو فئات معينة من السكان من مخاطر اجتماعية معينة. والخطر الاجتماعي هو حدث أو ظرف يمكن أن يؤثر تأثيراً معاكساً على رفاهية الأسر المعنية إما بفرض مطالب إضافية على مواردها أو بخفض دخلها. ومن أمثلة المنافع الاجتماعية توفير الخدمات الطبية وتعويضات البطالة ومعاشات الضمان الاجتماعي التقاعدية. ونظراً لاتساع نطاق برامج الحماية الاجتماعية في بلدان عديدة ولاختلاف الطرق الممكنة لتنظيم تلك البرامج، يورد المرفق بهذا الفصل وصفاً لمختلف أنواع البرامج وأثارها على إحصاءات قطاع الحكومة العامة.

٢٦-٢ إذا كانت الحكومة تضم وحدتين مؤسسيين أو أكثر، فعادة ما تسيطر وحدة ما على سائر الوحدات. والأرجح أن هذه

١٩-٢ **المؤسسات غير الهادفة للربح** هي كيانات قانونية أو اجتماعية أنشئت لغرض إنتاج أو توزيع السلع والخدمات، ولكنها لا تستطيع أن تكون مصدر دخل أو ربح أو أي غير ذلك من الكسب المالي للوحدات المؤسسية التي تنشئها أو تسيطر عليها أو تمولها. وقد تعمل هذه المؤسسات في الإنتاج السوقي أو غير السوقي، فإذا كانت تمارس نشاطاً إنتاجياً ساقياً، كالمستشفى الذي يتقاضى أسعاراً ساقية أو الجامعة التي تتقاضى رسوماً عن التدريس، فإنه يجب على المؤسسة غير الهادفة للربح عندئذ الاحتفاظ بأي فائض حققته من أنشطتها الإنتاجية لدعم عملياتها المستقبلية أو توزيع ذلك الفائض على وحدات مؤسسية أخرى بخلاف الوحدات التي أنشأتها أو تسيطر عليها أو تمولها. وأسوة بالشركات وأشباه الشركات، تكون هذه المؤسسات غير الهادفة للربح التي تنتج إنتاجاً ساقياً أعضاءً إما في قطاع الشركات غير المالية أو في قطاع الشركات المالية. أما غيرها من المؤسسات غير الهادفة للربح فتكون أعضاءً إما في قطاع المؤسسات العامة، حسب الوحدات التي تسيطر عليها والتي تمولها بصورة رئيسية.

٢٠-٢ **الوحدات الحكومية** هي وحدات مؤسسية تقوم بوظائف الحكومة كنشاط أساسي لها، ويعني هذا أن لها سلطات تشريعية أو قضائية أو تنفيذية على وحدات مؤسسية أخرى في منطقة معينة، وأنها تتولى مسؤولية توفير السلع والخدمات للمجتمع بأسره أو لفرادى الأسر على أساس غير سوقي، وأنها تؤدي مدفوعات تحويلات من أجل إعادة توزيع الدخل والثروة، وأنها تمول أنشطتها بصورة مباشرة أو غير مباشرة وذلك أساساً من الضرائب وغيرها من التحويلات الإجبارية من وحدات في قطاعات أخرى، وتعد جميع الوحدات الحكومية أعضاءً في قطاع الحكومة العامة.

٢١-٢ **صندوق الضمان الاجتماعي** هو نوع معين من الوحدات الحكومية مكرس لتشغيل برنامج أو أكثر من برامج الضمان الاجتماعي، التي يرد تعريفها في المرفق بهذا الفصل. ويجب أن يفي صندوق الضمان الاجتماعي بالشروط العامة للوحدة المؤسسية، أي يجب أن يكون منظماً بصورة منفصلة عن الأنشطة الأخرى للوحدات الحكومية، وأن يحوز أصوله وينشئ التزاماته بصورة منفصلة، وأن يدخل في معاملات مالية لحسابه الذاتي.

٣- تطبيق تعريف الوحدة المؤسسية على الحكومة

٢٢-٢ قد يكون من الصعب تحديد الوحدات الحكومية، الأمر الذي يعتمد على مدى تشعب الهيكل التنظيمي للحكومة. ولا تعتبر

الهادفة للربح أكثر فعالية من الأجهزة الحكومية في مجالات مثل البحوث والتطوير ووضع المعايير والحفاظ عليها في ميادين مثل الصحة والأمن والبيئة والتعليم.

٢-٢٠ تسيطر وحدة حكومية على المؤسسات غير الهادفة للربح المنتجة غير المشتغلة بالإنتاج السوقي عندما تملك القدرة على تقرير السياسة العامة للمؤسسة أو برنامجها العام. ويمكن أن تقرر الوحدة الحكومية السياسة العامة أو البرنامج العام بأن يكون لها حق تعيين المسؤولين عن إدارة المؤسسة أو من خلال وسائل مالية. ويعتمد مقدار السيطرة المترتب على توفير التمويل للمؤسسة على توقيت هذا التمويل وما يلحق به من قيود كما يعتمد على مقدار هذا التمويل. ولذلك من الضروري توخي التقدير الاستثنائي في هذا الصدد استناداً إلى حقائق وظروف كل حالة على حدة. وتعتبر المؤسسة غير الهادفة للربح ممولة أساساً بواسطة وحدة حكومية عندما يكون الجزء الأساسي من موارد التشغيل مقدماً من وحدة حكومية.^٨

٢-٢١ لا يشمل قطاع الحكومة العامة الشركات العامة أو أشباه الشركات. وعندما تباع وحدة كل مخرجاتها أو بعضها منها، يمكن أن تكون هناك صعوبة في تقرير ما إذا كانت تلك الوحدة تصنف كوحدة حكومية أو كشركة عامة أو في تقرير ما إذا كان ذلك يعني وجود شبه شركة عامة. ويتحدد ذلك بصورة عامة استناداً إلى ما إذا كانت الوحدة تباع إنتاجها بأسعار السوق أم لا. وتعتبر شركة أو شبه شركة أي وحدة تباع كل إنتاجها أو جميعه تقريباً بأسعار السوق، أما كل الوحدات الأخرى فتعتبر وحدات حكومية. غير أنه في حالة الوحدات العامة ليس من السهل دائماً تحديد أسعار السوق. ويستند تقرير ما إذا كانت الأسعار سوقية أم غير سوقية إلى مفهوم الأسعار ذات الدلالة الاقتصادية، ويتم بالتالي تصنيف الوحدات.

٢-٢٢ **الأسعار ذات الدلالة الاقتصادية هي الأسعار التي تؤثر** بقدر كبير على الكميات التي يرغب المنتجون في عرضها بالسوق وعلى الكميات التي يرغب المشترون في شرائها. غير أنه لا يمكن تطبيق هذا التعريف إلا بقدر كبير من التقدير الاستثنائي بعد النظر في جميع الحقائق والظروف المعنية. ورغم أنه لا يمكن تقديم مبادئ توجيهية محددة بدقة في هذا الصدد، من الواضح أنه ليس من الضروري أن يكون السعر ذو الدلالة الاقتصادية مرتفعاً إلى درجة يغطي عندها جميع تكاليف الإنتاج. وعلى النقيض من ذلك فإن السعر غير ذي الدلالة الاقتصادية هو السعر الذي لا يكون مؤثراً من الناحية الكمية من منظور العرض أو الطلب. ومن المرجح تقاضي هذه الأسعار من أجل تعبئة بعض الإيرادات أو

الوحدة المسيطرة تشمل الهيئة التشريعية ورئيس الدولة والهيئة القضائية. وخلافاً للشركات، فإن الوحدة الحكومية تسيطر على وحدة حكومية أخرى إما بتعيين مديرها و/أو بتحديد القوانين واللوائح التي توفر لها التمويل بدلا من التمويل بحصص الملكية، أو تسيطر عليها بالائتلافين معاً. والوحدة الحكومية لا تمتلك وحدة حكومية أخرى، كما أن الوحدات الحكومية لا تصدر أوراق حقوق ملكية.

٢-٢٧ وخلافاً للوحدات الحكومية، تعتبر الشركات العامة مصادر محتملة للكسب المالي للوحدات الحكومية التي تمتلكها أو تسيطر عليها. وتصدر الشركات في بعض الحالات أوراق حقوق ملكية حتى يخصص الكسب المالي بوضوح على المالك أو المالكين أو توزع الخسارة المالية بوضوح عليهم. وفي حالات أخرى لا يتم إصدار أوراق حقوق ملكية، ولكن يكون من الواضح أن وحدة حكومية معينة تسيطر على أنشطة الشركة وأنها مسؤولة مالياً عن تلك الشركة، ويفترض في تلك الحالات أن الوحدة الحكومية المسؤولة تمتلك ضمناً أوراق حقوق الملكية المصدرة.

جيم- قطاع الحكومة العامة وقطاعاته الفرعية

١- قطاع الحكومة العامة

٢-٢٨ يتألف قطاع الحكومة العامة من جميع الوحدات الحكومية وجميع المؤسسات غير الهادفة للربح غير المشتغلة بالإنتاج السوقي التي تسيطر عليها وتمولها بصورة رئيسية وحدات حكومية.^٦ وسوف يستخدم فيما يلي في هذا الدليل مصطلح **وحدة الحكومة العامة** للإشارة إلى وحدات قطاع الحكومة العامة.^٧

٢-٢٩ تعد المؤسسات غير الهادفة للربح غير المشتغلة بالإنتاج السوقي، التي تسيطر عليها وتمولها بصورة رئيسية وحدات حكومية، كيانات غير حكومية قانوناً، ولكن ينظر إليها باعتبارها تنفذ سياسات الحكومة وتشكل فعلياً جزءاً من الحكومة. وقد تختار الحكومات استخدام المؤسسات غير الهادفة للربح بدلا من الأجهزة الحكومية في تنفيذ بعض سياساتها لأنها تعتبر تلك المؤسسات بعيدة عن المؤثرات وتتميز بالموضوعية ولا تخضع للضغوط السياسية. فعلى سبيل المثال، قد تكون المؤسسات غير

^٦ لا يدرج في قطاع الحكومة العامة سوى الوحدات الحكومية والمؤسسات غير الهادفة للربح المقيمة بالاقتصاد ولكن يمكن افتراض أن جميع الوحدات الحكومية والمؤسسات غير الهادفة للربح التي تسيطر عليها الحكومة تعد وحدات ومؤسسات مقيمة، وتورد الفقرات ٢-٧٠ إلى ٢-٧٧ وصفاً لمفهوم الإقامة.

^٧ سوف يستخدم عموماً مصطلح "وحدة الحكومة العامة" في هذا الدليل، ولكن هذا المصطلح ينطبق بنفس القدر في معظم الحالات على الشركات العامة. وسوف ترد الإشارة في بعض الحالات إلى الشركات العامة أو إلى وحدات القطاع العام على سبيل التوضيح، وخلافاً لذلك يمكن افتراض امتداد المصطلح ليشمل القطاع العام.

^٨ اتفاقاً مع الحاشية ٤، ينبغي أن يكون توزيع المؤسسات غير الهادفة للربح حسب القطاعات متطابقاً مع التوزيع المستخدم في الحسابات القومية.

نطاق التغطية في نظام إحصاءات مالية الحكومة

القيمة المضافة. ومن الناحية العملية تعرف المنشأة عادة بربطها بمكان عمل واحد يضطلع فيه بنوع معين من أنواع النشاط الإنتاجي، وقد تكون الوحدة المؤسسية مؤلفة من منشأة أو أكثر.

٢-٢٧ المنشأة السوقية القائمة ضمن وحدة من وحدات الحكومة العامة هي منشأة تقوم ببيع أو تصريف كل مخرجاتها أو معظمها على نحو آخر بأسعار ذات دلالة اقتصادية.^{١٠} وتعتبر جميع المنشآت الأخرى منشآت غير سوقية. ويكون للمنتج غير السوقي، مثل وحدات الحكومة العامة، منشآت غير سوقية في معظمها ولكن قد يكون له منشأة سوقية أو أكثر. فعلى سبيل المثال، قد تكون حمامات السباحة التابعة للبلديات التي تتقاضى رسم دخول أو المطابع الحكومية التي تباع مطبوعاتها منشآت سوقية. وينطوي تعريف المنشأة السوقية على توافر سجلات محاسبية كاملة عن أنشطتها الإنتاجية بما في ذلك قيمة مخرجاتها وتكلفة تلك المخرجات. غير أن هذه المنشأة لن يكون لها ميزانية عمومية كاملة كما لا يمكنها الدخول في معاملات مالية باسمها. وإذا توافرت فيها هذه الصفات فإنها تعامل كشبه شركة. ويورد الفصل الخامس تحديدا لمبيعات المنشآت السوقية كقائمة معينة من فئات الإيرادات. وتصنف مبيعات المنشآت غير السوقية، سواء كانت بأسعار ذات دلالة اقتصادية أو غير ذات دلالة اقتصادية، كقائمة مختلفة من فئات الإيرادات هي فئة المبيعات العارضة من السلع والخدمات.

٢-٢٨ هناك استثناءان من هذه القواعد العامة بشأن تصنيف الوحدات. أولاً، إذا كانت الوحدة منظمة خدمية داخلية تباع مخرجاتها بصورة رئيسية لوحدات حكومية أخرى، مثل مجمع وسائل النقل أو مستودع إمدادات أو مصنع ذخيرة، فإنها تعامل عندئذ كوحدة فرعية وتدمج أنشطتها مع الأنشطة الأخرى للوحدة الحكومية التي تسيطر عليها. ثانياً، في بعض الحالات تكون الوحدة التي تبدو شركة مالية في واقع الأمر وحدة من وحدات الحكومة العامة. فمن المعتاد تماماً أن تقوم الحكومة بإنشاء هيئة اقتراض مركزية تقترض من السوق ثم تقوم بإقراض وحدات الحكومة العامة فقط، وذلك بشروط تجارية عموماً. ومهمة هذه المنظمات هي مجرد تسهيل الاقتراض الحكومي وينبغي تصنيفها كوحدات للحكومة العامة.^{١١}

٢-٢٩ النتيجة الأخرى لإعداد الإحصاءات استناداً إلى الوحدات المؤسسية هي إمكانية إدراج جزء من السلطة النقدية ضمن قطاع الحكومة العامة. فالعادة أن يكون البنك المركزي

تحقيق قدر من الخفض في الطلب الزائد والذي قد يحدث عندما تقدم الخدمات بالمجان تماماً، ولكن دون أن يكون المقصود منها هو إزالة هذا الطلب الزائد، فهذا السعر يهدف إلى مجرد كبح الوحدات التي يكون الطلب بالنسبة لها أقل إلحاحاً دون إحداث خفض كبير في المستوى الكلي للطلب.

٢-٢٣ تتألف **المخرجات السوقية** من سلع وخدمات تباع بأسعار ذات دلالة اقتصادية، أو يتم التصرف فيها في السوق على نحو آخر، أو معدة للبيع أو التصرف فيها في السوق. أما **المخرجات غير السوقية** فتتألف من سلع وخدمات تقدم مجاناً أو بأسعار غير ذات دلالة اقتصادية إلى وحدات مؤسسية أخرى أو للمجتمع بأسره.

٢-٢٤ **المنتج السوقي** هو الوحدة التي تقوم بتسويق مخرجاتها كلها. وفي هذا السياق، تشتمل المخرجات السوقية على المخرجات التي تتخذ شكل تكوين رأس المال الثابت للحساب الذاتي. أما **المنتج غير السوقي** فهو الوحدة التي تقوم أساساً بعرض سلع أو خدمات للأسر المعيشية أو المجتمع بأسره مجاناً أو بأسعار غير ذات دلالة اقتصادية. وقد تكون لهؤلاء المنتجين أيضاً بعض المبيعات من المخرجات السوقية كنشاط ثانوي.

٢-٢٥ ومن ثم يجب النظر في سؤالين عند تصنيف الوحدات التي تباع كل مخرجاتها أو بعضها منها. أولاً، إذا كانت الوحدة تباع معظم مخرجاتها أو كلها، هل الأسعار ذات دلالة اقتصادية؟ فإذا كانت جميع الأسعار ذات دلالة اقتصادية، فإن الوحدة تكون عندئذ شركة عامة. أما إذا كانت جميع الأسعار غير ذات دلالة اقتصادية، فإن الوحدة المعنية تكون وحدة تابعة للحكومة العامة. ثانياً، إذا كان بعض الأسعار فقط ذا دلالة اقتصادية أو إذا كانت الوحدة المعنية تباع جزءاً من مخرجاتها فقط، فهل يمكن تمييز وجود شبه شركة ضمن تلك الوحدة؟ إذا كان ذلك ممكناً، فإن الأقسام التنظيمية التي تباع مخرجاتها بأسعار ذات دلالة اقتصادية وتحتفظ بمجموعة كاملة من الحسابات تعامل كشبه شركة، وتشكل بقية الأقسام وحدة من وحدات الحكومة العامة. أما إذا لم يكن بالإمكان تكوين شبه شركة، فإن الأقسام التي تباع مخرجاتها بأسعار ذات دلالة اقتصادية تظل جزءاً لا يتجزأ من وحدة الحكومة العامة وتظل مبيعاتها جزءاً من إيرادات تلك الوحدة.

٢-٢٦ إذا كانت وحدة الحكومة العامة تباع جزءاً من مخرجاتها بأسعار ذات دلالة اقتصادية، فإن ذلك قد يعني وجود **منشأة سوقية** واحدة أو أكثر. والمنشأة هي مشروع،^٩ أو جزء من مشروع يقع في موقع وحيد ويضطلع فيه بنوع واحد فقط من النشاط الإنتاجي أو يعود فيه النشاط الإنتاجي الرئيسي بمعظم

^{١٠} تعتبر المنشأة السوقية أقرب معادل في هذا الدليل لمفهوم المنشأة الإدارية في دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ١٩٨٦.

^{١١} إذا كانت الوحدة المعنية تقوم بإقراض الشركات العامة بصورة رئيسية فإنها تصنف عندئذ كشركة مالية.

^٩ المشروع هو وحدة مؤسسية تمارس نشاطاً إنتاجياً.

أغلبية المديرين المسؤولين عن إدارة المؤسسة غير الهادفة للربح ولكن التمويل قد يكون مقدما أساسا من الحكومة المركزية. وينبغي تصنيف وحدات الحكومة العامة التي تخضع لسيطرة مزدوجة ضمن مستوى الحكومة الذي له الهيمنة في التمويل أو السيطرة على عملياتها، ولكن لا يمكن صياغة أي قواعد محددة بدقة تغطي كل الترتيبات الممكنة.

٢-٤٣ يمكن تلبية شروط تصنيف وحدات الحكومة العامة حسب مستواها الحكومي وما إذا كانت صندوقا للضمان الاجتماعي أم لا في مجموعتين بديلتين من القطاعات الفرعية. فأولا، يمكن تصنيف جميع صناديق الضمان الاجتماعي وفق مستوى الحكومة الذي يديرها وإدراجها ضمن وحدات الحكومة العامة الأخرى عند ذلك المستوى. وبذلك تكون القطاعات الفرعية هي الحكومة المركزية وحكومة الولاية والحكومة المحلية، بافتراض وجود مستويات الحكومة الثلاثة (الشكل البياني ٢-١). وثانيا، يمكن ضم جميع صناديق الضمان الاجتماعي في قطاع فرعي منفصل وتصنيف جميع وحدات الحكومة العامة الأخرى وفق مستواها. وفي هذه الحالة تتألف القطاعات الفرعية، المتمثلة في الحكومة المركزية وحكومة الولاية والحكومة المحلية، من جميع الوحدات الحكومية بخلاف صناديق الضمان الاجتماعي.

٢-٤٤ تهدف الأساليب البديلة للتقسيم إلى قطاعات فرعية إلى تلبية احتياجات تحليلية مختلفة. ويتوقف قرار اختيار الأسلوب الأنسب من سواها لدى البلد المعني على مدى حسن تنظيم صناديق الضمان الاجتماعي وأهميتها ومدى استقلال إدارتها عن الوحدات الحكومية التي هي مرتبطة بها. فإذا كانت إدارة صناديق الضمان الاجتماعي مرتبطة ارتباطا وثيقا بالمتطلبات قصيرة الأجل أو متوسطة الأجل للسياسة الاقتصادية العامة للحكومة بحيث يتم تعديل الاشتراكات والمنافع عن قصد لما فيه مصلحة السياسة الاقتصادية العامة، فعندئذ يصبح من الصعب على المستوى النظري إيجاد أي تمييز واضح بين إدارة الضمان الاجتماعي والوظائف الاقتصادية الأخرى للحكومة. وفي بلدان أخرى ربما لا تكون صناديق الضمان الاجتماعي قائمة إلا بصورة بدائية جدا. وفي كلتا الحالتين يصعب تبرير معاملة صناديق الضمان الاجتماعي باعتبارها قطاعا فرعيًا مستقلا على قدم المساواة مع الحكومة المركزية وحكومة الولاية والحكومة المحلية.

٢-٤٥ إضافة إلى القطاعات الفرعية المستندة إلى مستوى الحكومة، ووجود صناديق الضمان الاجتماعي، ربما أمكن إنشاء قطاعات فرعية عند كل مستوى حكومي استنادا إلى ما إذا كانت الوحدات ممولة من الميزانيات الموافق عليها من الهيئة التشريعية لذلك المستوى الحكومي أو من مصادر خارج الميزانية. ومن المرغوب في أغلب الأحيان من الناحية التحليلية تصنيف هذه الأنواع من الوحدات بصورة منفصلة بسبب اختلاف مصادر تمويلها واختلاف أنماط الإشراف العام على عملياتها.

وحدة مؤسسية منفصلة مصنفة كشركة عامة. غير أن الحكومة المركزية في بعض البلدان قد تشمل وحدات تدخل في معاملات مالية تقوم بها البنوك المركزية في بلدان أخرى. وعلى وجه الخصوص، قد تكون هناك وحدات حكومية مسؤولة عن إصدار العملة أو الاحتفاظ بالاحتياطيات الدولية أو تشغيل صناديق تثبيت أسعار الصرف أو المعاملات مع صندوق النقد الدولي. وعندما تكون هذه الوحدات مندمجة ماليا في الحكومة وخاضعة للضبط والإشراف الحكوميين المباشرين، فلا يمكن عندئذ معاملتها كوحدات مؤسسية منفصلة ويتم تسجيل أي وظائف للسلطة النقدية تقوم بها الحكومة ضمن وظائف قطاع الحكومة العامة.

٢- القطاعات الفرعية لقطاع الحكومة العامة

٢-٤٠ في أغلب الأحيان يكون من الضروري أو من المرغوب لأغراض تحليلية تجزئة الإحصاءات الخاصة بقطاع الحكومة العامة. ويعرض هذا الدليل أسلوبين أساسيين لتكوين القطاعات الفرعية، والفرق بينهما ناشئ عن أساليب المعالجة البديلة الممكنة لصناديق الضمان الاجتماعي.

٢-٤١ قد يكون هناك أكثر من مستوى واحد للحكومة داخل البلد الواحد، الأمر الذي يعتمد على الترتيبات الإدارية والقانونية بذلك البلد، ومن الضروري إعداد إحصاءات عن كل واحد من هذه المستويات. ويشتمل نظام إحصاءات مالية الحكومة على ثلاثة مستويات للحكومة هي: الحكومة المركزية، وحكومة الولاية أو المقاطعة أو الإقليم، والحكومة المحلية. ولا توجد هذه المستويات الثلاثة في جميع البلدان، فقد يوجد في بعض البلدان حكومة مركزية فقط أو حكومة مركزية ومستوى أدنى واحد. وفي بلدان أخرى قد يكون هناك أكثر من ثلاثة مستويات للحكومة. وفي هذه الحالة ينبغي تصنيف مختلف الوحدات جميعها كواحد من المستويات الثلاثة المقترحة هنا. وإضافة إلى مستويات الحكومة، قد يتطلب وجود صناديق الضمان الاجتماعي ودورها في سياسة المالية العامة إعداد إحصاءات عن جميع الصناديق الضمان الاجتماعي كقطاع فرعي منفصل ضمن قطاع الحكومة العامة.

٢-٤٢ قد تنشأ مشكلات في التصنيف عندما تقوم بعمليات الحكومة وحدة من وحدات الحكومة العامة مسؤولة بصورة مشتركة أمام مستويين من مستويات الحكومة. وقد تزداد صعوبة التصنيف إذا كان للجهاز المعني مصدر تمويل خاص به، كأن تكون هناك مثلا ضرائب مخصصة له. وبالمثل قد تكون هناك مؤسسة غير هادفة للربح تسيطر عليها وتمولها أساسا وحدتان حكوميتان أو أكثر عند مستويات مختلفة للحكومة. فعلى سبيل المثال، قد يكون لإحدى وحدات حكومة الولاية المعنية حق تعيين

نطاق التغطية في نظام إحصاءات مالية الحكومة

المجتمع بأسره مثل الدفاع الوطني، والعلاقات مع بلدان أخرى، وحفظ النظام العام والأمن، وعمل النظام الاجتماعي والاقتصادي للبلاد بكفاءة. وإضافة إلى ذلك، قد تتحمل الحكومة المركزية نفقات عن توفير خدمات مثل التعليم أو الصحة لفائدة فرادى الأسر بالدرجة الأولى، وربما تحول أموالا إلى وحدات مؤسسية أخرى، بما في ذلك مستويات الحكومة الأخرى.

٤٩-٢ يعتبر إعداد إحصاءات عن الحكومة المركزية مهما جدا بسبب الدور الخاص الذي تؤديه في التحليل النقدي والاقتصادي، فسياسة المالية العامة تؤثر على الضغوط التضخمية أو الانكماشية داخل الاقتصاد من خلال ماليات الحكومة المركزية بالدرجة الأولى. وعموما لا يوجد جهاز لصنع القرارات يستطيع أن يصوغ السياسات الموجهة نحو تحقيق أهداف اقتصادية وطنية عامة ويطبقها إلا على مستوى الحكومة المركزية. ولا توجد لدى مستويات الحكومة الأخرى سياسات اقتصادية قومية كأهداف تسعى لتحقيقها كما أنه لا يتوافر لها ما يتوافر للحكومة المركزية من إمكانية الحصول على الائتمان من البنك المركزي.

٥٠-٢ تمثل الحكومة المركزية قطاعا فرعيا كبيرا ومتشابكا في معظم البلدان، وهي تتألف بوجه عام من مجموعة مركزية من الدوائر أو الوزارات تشكل وحدة مؤسسية واحدة إلى جانب وحدات مؤسسية أخرى في كثير من البلدان تعمل تحت سلطة الحكومة المركزية، ولها شخصية قانونية منفصلة وقدر من الاستقلالية يكفي لتكوين وحدات حكومية أخرى.

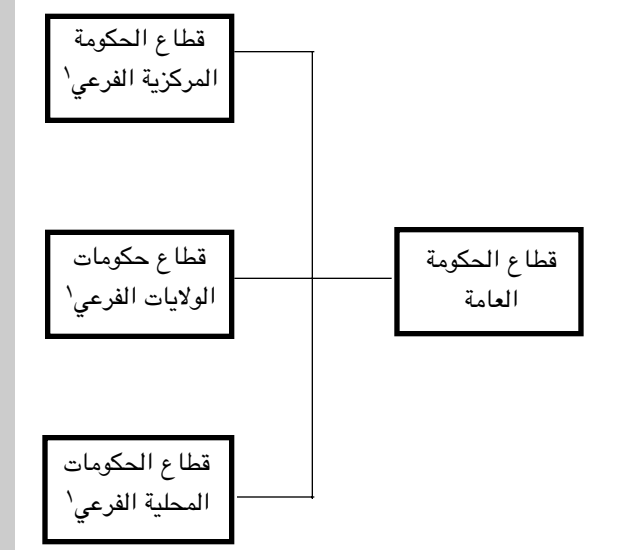
ب- حكومة الولاية أو المقاطعة أو الإقليم

٥١-٢ تعد الولاية أو المقاطعة أو الإقليم هي أوسع المناطق الجغرافية التي يمكن أن ينقسم إليها البلد ككل لأغراض سياسية أو إدارية. ويمكن إطلاق تسميات أخرى على هذه المناطق مثل المقاطعات أو الكانتونات أو المحافظات أو الجمهوريات أو المناطق الإدارية. ولسهولة التعبير والاتساق مع نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣، سوف نشير إلى مستوى الحكومة هذا فيما يلي باسم حكومة الولاية.

٥٢-٢ تمتد السلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية لحكومة الولاية على كامل مساحة كل من فرادى الولايات، والتي تشتمل عادة على عدة مراكز محلية، ولكنها لا تمتد على ولايات أخرى. وقد لا توجد ولايات وحكومات ولايات فرادى في بعض البلدان، ولكن في بلدان أخرى، وخاصة البلدان التي لديها دساتير اتحادية، قد تعطى صلاحيات ومسؤوليات كبيرة لحكومات الولايات.

٥٣-٢ لحكومة الولاية في العادة سلطة مالية عامة لفرض ضرائب على الوحدات المؤسسية المقيمة أو التي تمارس نشاطا

الشكل البياني ٢-١: قطاع الحكومة العامة وقطاعاته الفرعية



^١ يشمل صناديق الضمان الاجتماعي. وكبديل عن ذلك يمكن تجميع صناديق الضمان الاجتماعي لتشكيل قطاعا فرعيا منفصلا.

٤٦-٢ وإضافة إلى تصنيف الوحدات حسب مستوى الحكومة وحسب صناديق الضمان الاجتماعي، تستند بعض تصنيفات المعاملات إلى الطرف الآخر في المعاملة. وفي تلك الحالات، تكون إحدى طرق تجميع الوحدات هي فئة "وحدات أخرى للحكومة العامة" وتتألف من جميع وحدات الحكومة العامة بخلاف الوحدات التي يتم إعداد إحصاءات عنها. فعلى سبيل المثال، عند إعداد إحصاءات عن الحكومة المركزية كقطاع فرعي، فإن هذه المجموعة سوف تشمل جميع وحدات الحكومة العامة بخلاف وحدات الحكومة المركزية.

٤٧-٢ تورد الأقسام التالية تعاريف لمستويات الحكومة، وتنطبق هذه التعاريف بغض النظر عن المعالجة المختارة لصناديق الضمان الاجتماعي.

أ- الحكومة المركزية

٤٨-٢ تمتد السلطة السياسية للحكومة المركزية على كامل إقليم البلد. وتملك الحكومة المركزية سلطة فرض الضرائب على جميع الوحدات المؤسسية المقيمة وعلى الوحدات غير المقيمة المشتغلة بالأنشطة الاقتصادية داخل البلد. وفي العادة تكون الحكومة المركزية مسؤولة عن توفير خدمات جماعية لفائدة

الخدمات بمنح من مستويات حكومية أعلى. وقد تغطي الإحصاءات الخاصة بالحكومة المحلية طائفة متنوعة تنوعا واسعا من الوحدات الحكومية مثل المقاطعات والبلديات والمدن الكبيرة والصغيرة والبلديات والأحياء الإدارية والمناطق التعليمية ومناطق الصحة العامة أو المياه. وفي أغلب الأحيان يكون لوحدات حكومية محلية ذات مسؤوليات وظيفية مختلفة سلطة على نفس المناطق الجغرافية. فعلى سبيل المثال، قد تكون لوحدات حكومية منفصلة تمثل مدينة صغيرة ومقاطعة ومنطقة تعليمية سلطة على نفس المنطقة. وإضافة إلى ذلك، قد تشكل حكومتان محليتان متجاورتان أو أكثر وحدة حكومية واحدة لها سلطة إقليمية تكون مسؤولة أمام تلك الحكومات المحلية، وينبغي إدراج تلك الوحدات أيضا ضمن قطاع الحكومة المحلية الفرعي.

٥٧-٢ تشمل بعض الوظائف المعتادة للحكومات المحلية ما يلي: (١) منشآت تعليمية برسوم استخدام بسيطة بالقياس إلى التكلفة الرئيسية التي تتحملها الحكومة المحلية، (٢) المستشفيات ومنشآت الرعاية الاجتماعية مثل رياض الأطفال وحضانات الأطفال ودور الرعاية، (٣) مرافق الصحة العامة والكيانات ذات الصلة مثل شبكات ومحطات تنقية المياه، ومرافق جمع القمامة وتصريفها، والمدافن، والمحارق، (٤) المرافق الثقافية والترفيهية والرياضية مثل المسارح والحفلات الموسيقية وقاعات الموسيقى، والمتاحف، وقاعات العرض الفنية، والمكتبات، والمتنزهات والأماكن المفتوحة.

٥٨-٢ تدرج الوحدات الحكومية التي تخدم حكومة الولاية وحكومة محلية واحدة أو أكثر ضمن المستوى الحكومي الغالب في عملياتها ومالياتها. وفي بعض البلدان يوجد أكثر من مستوى حكومي واحد بين الحكومة المركزية وأصغر الوحدات المؤسسية الحكومية على المستوى المحلي. وفي تلك الحالات، يتم تجميع هذه المستويات الحكومية الوسيطة مع المستوى الحكومي الذي تكون أكثر ارتباطا به، وهو إما حكومة الولاية أو الحكومة المحلية.

دال- القطاع العام

٥٩-٢ ينبغي إعداد إحصاءات عن القطاع العام وأيضا عن قطاع الحكومة العامة. فعلى سبيل المثال، قد تقوم شركات عامة بتنفيذ عمليات حكومية بناء على طلب الوحدات الحكومية التي تملك تلك الشركات. ويمكن أن يأخذ ذلك النشاط أشكالا عديدة، فيمكن بصورة مباشرة تماما أن تجري شركة عامة معاملات معينة لتنفيذ عملية من عمليات الحكومة، مثل إقراض أطراف معينة بسعر فائدة أقل من أسعار فائدة السوق، أو بيع الطاقة الكهربائية لبعض العملاء بأسعار مخفضة. غير أنه بوجه أعم يمكن أن تنفذ الشركة

اقتصاديا في منطقة اختصاصها. وينبغي للكيان المعني، لكي يعترف به كوحدة حكومية، أن يكون قادرا على امتلاك الأصول وتعبئة الأموال وإنشاء الالتزامات لحسابه الذاتي، وأن يكون مخلوا أيضا صلاحية إنفاق أو تخصيص جزء على الأقل من الضرائب أو غيرها من الدخل الذي يحصله وفقا لسياساته الخاصة. غير أن الكيان المعني قد يتلقى تحويلات من الحكومة المركزية تكون مقيدة بأغراض محددة بعينها. والمتوقع أن تكون حكومة الولاية قادرة أيضا على تعيين المسؤولين فيها بصورة مستقلة عن أي سيطرة إدارية خارجية. وإذا كان الكيان الحكومي العامل في ولاية ما يعتمد اعتمادا كلياً على أموال من الحكومة المركزية، وكانت الحكومة المركزية تفرض أيضا أساليب إنفاق تلك الأموال، فإنه ينبغي عندئذ معاملة ذلك الكيان كجهاز تابع للحكومة المركزية.

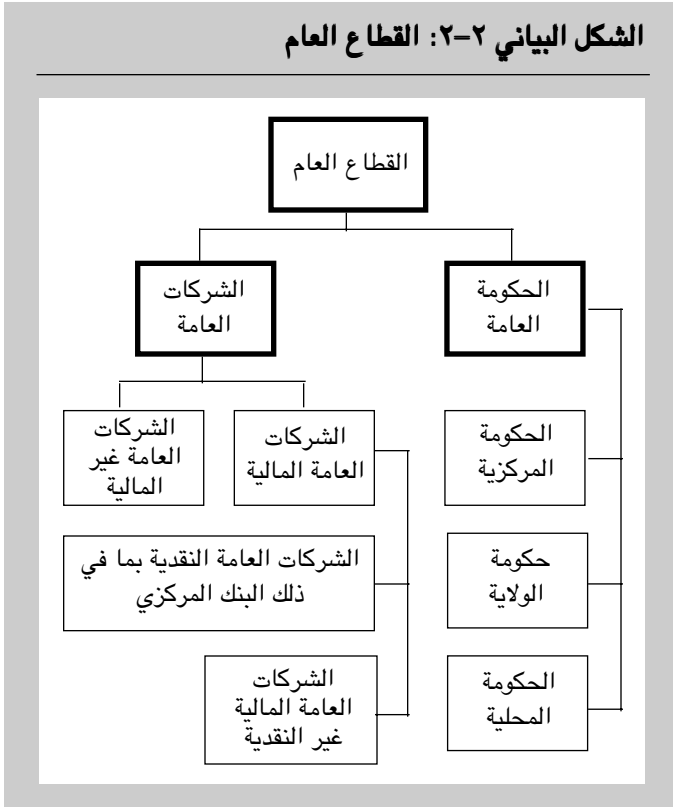
٥٤-٢ في حال وجود حكومة للولاية، تشكل دوائرها الرئيسية ووزاراتها وحدة مؤسسية واحدة بشكل مماثل للوحدات الأساسية للحكومة المركزية. وإضافة إلى ذلك، قد توجد هناك أجهزة خاضعة لسلطة حكومة الولاية ولها شخصية قانونية منفصلة وقدر من الاستقلال الذاتي يكفي لقيامها بتكوين وحدات مؤسسية جديدة. وقد تكون هناك أيضا وحدات مؤسسية تمتد سلطتها على ولايتين أو أكثر، ولكنها مسؤولة أمام حكومة كل ولاية من تلك الولايات، وينبغي إدراج تلك الوحدات أيضا ضمن قطاع حكومة الولاية الفرعي.

ج- الحكومة المحلية

٥٥-٢ تقتصر السلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية لوحدات الحكومة المحلية على أصغر المناطق الجغرافية المميزة لأغراض إدارية وسياسية. ونطاق سلطة الحكومة المحلية أصغر كثيرا بوجه عام من نطاق سلطة الحكومة المركزية أو حكومات الولايات، وقد تخول تلك الحكومات أو لا تخول سلطة فرض الضرائب على وحدات مؤسسية أو أنشطة اقتصادية في مناطقها. وغالبا ما تعتمد الحكومة المحلية اعتمادا كبيرا على منح من مستويات حكومية أعلى، وقد تعمل أيضا إلى حد ما بوصفها وكيلًا للحكومة المركزية أو حكومات الولايات. غير أنه لكي تعامل الحكومات المحلية كوحدات مؤسسية، يجب أن تكون مخلولة سلطة امتلاك الأصول وتعبئة الأموال وإنشاء الالتزامات من خلال الاقتراض لحسابها الذاتي. ويجب أن يكون لها بعض التقدير الاستثنائي على الطريقة التي تنفق بها هذه الأموال، وأن تكون قادرة أيضا على تعيين المسؤولين بها بصورة مستقلة عن السيطرة الإدارية الخارجية.

٥٦-٢ عادة ما تقدم الحكومات المحلية مجموعة متنوعة تنوعا واسعا من الخدمات للسكان المحليين، وقد تمول بعض هذه

الشكل البياني ٢-٢: القطاع العام



العام سياسة المالية العامة وذلك بتشغيل عدد من الموظفين أكثر من المطلوب، أو شراء قدر زائد من المدخلات، أو دفع أسعار لمدخلات الإنتاج أعلى من أسعار السوق، أو بيع نسبة كبيرة من مخرجاتها بأسعار أقل مما قد تكون عليه أسعار السوق إذا كان منتجها من القطاع الخاص فقط.

٦٠-٢ يرجح أن يكون من الضروري أيضا توافر إحصاءات عن الشركات العامة حتى يمكن إعداد إحصاءات شاملة عن قطاع الحكومة العامة. فعلى سبيل المثال، تنعكس تغيرات صافي قيمة الشركات العامة في قيمة أسهم الشركات التي تملكها وحدات الحكومة العامة، وسوف تساعد حسابات الشركات العامة في تفسير مصدر التغيرات في هذه الأصول، كما ستكون هذه المعلومات مفيدة في تحليل إمكانية الاستمرار وغيرها من جوانب تحليل المالية العامة.

٦١-٢ عند إعداد إحصاءات عن الشركات العامة، ربما يكون من المرغوب وضع تجميعات مختلفة - أو قطاعات فرعية للقطاع العام - لأغراض التحليل. وهناك أربعة تجميعات للشركات العامة يرجح أن تشكل الأساس الذي يمكن الاستناد إليه في وضع تجميعات أخرى، وهذه التجميعات الأربعة هي كما يلي (الشكل البياني ٢-٢):

- القطاع العام غير المالي: أي قطاع الحكومة العامة زائدا الشركات العامة غير المالية.
- القطاع العام غير النقدي: أي الشركات العامة غير المالية والشركات العامة المالية غير النقدية وقطاع الحكومة العامة.
- القطاع العام للحكومة المركزية: أي قطاع الحكومة المركزية الفرعي زائدا الشركات العامة التي تسيطر عليها الحكومة المركزية.

هـ- قطاعات أخرى بخلاف قطاع الحكومة العامة والقطاع العام

٦٣-٢ تصنف معاملات معينة في نظام إحصاءات مالية الحكومة حسب قطاع الطرف الآخر للأداة المالية المعنية. فعلى سبيل المثال، في الفصل التاسع يمكن تصنيف إنشاء قطاع الحكومة العامة للالتزامات الدين حسب القطاعات في بقية الاقتصاد أو في البلدان الأخرى التي توفر التمويل. ولهذا الغرض يكون من المطلوب تصنيف القطاعات بخلاف الحكومة العامة أو القطاع العام. ويلخص هذا القسم تعاريف القطاعات المستخدمة في تلك التصنيفات. وفي بعض الحالات تكون هذه القطاعات مطابقة للقطاعات الواردة تعاريفها في نظام الحسابات القومية

- الشركات العامة غير المالية: أي جميع الشركات غير المالية المقيمة التي تسيطر عليها وحدات الحكومة العامة.
- الشركات العامة المالية غير النقدية: أي جميع الشركات المالية المقيمة التي تسيطر عليها وحدات الحكومة العامة باستثناء البنك المركزي وشركات الإيداع الأخرى العامة. وشركات الإيداع هي الشركات مالية أو أشباه الشركات أو المؤسسات السوقية غير الهادفة للربح التي يكون نشاطها الرئيسي هو الوساطة المالية وتتحمل خصوما في شكل ودائع أو أدوات مالية تعد بدائل قريبة للودائع.
- الشركات النقدية العامة بخلاف البنك المركزي: أي جميع شركات الإيداع المقيمة بخلاف البنك المركزي التي تسيطر عليها وحدات الحكومة العامة.
- البنك المركزي: الذي يتألف من البنك المركزي ذاته ومجالس العملة أو سلطات العملة المستقلة التي تصدر العملة الوطنية المغطاة غطاء كاملا باحتياطيات النقد الأجنبي، والأجهزة الأخرى التابعة للحكومة التي هي بمثابة وحدات مؤسسية منفصلة وتؤدي أساسا أنشطة البنك المركزي.

٦٤-٢ وبدء بالتجميعات الأربعة المذكورة أعلاه والقطاعات الفرعية لقطاع الحكومة العامة، يمكن تكوين قطاعات فرعية أخرى ضمن القطاع العام، بما في ذلك ما يلي:

٦٨-٢ يتألف قطاع المنظمات الدولية من جميع المنظمات الدولية، وجميعها وحدات غير مقيمة. وكما ورد في الفقرة ٢-٧٦ تعتبر المنظمات فوق القومية نوعاً من المنظمات الدولية.

٦٩-٢ كما ورد من قبل، يمكن أن تؤثر المعاملات بين وحدات الحكومة العامة والشركات العامة تأثيراً مهماً على إحصاءات الحكومة العامة. وفي تلك الحالات، يمكن تقسيم قطاعي الشركات المالية والشركات غير المالية وقطاعاتهما الفرعية إلى قطاع شركات عامة فرعي وقطاع شركات أخرى فرعي، ويشمل هذا القطاع الفرعي الأخير جميع الشركات التي يسيطر عليها الأجانب.

واو- الإقامة

٧٠-٢ يعد مفهوم الإقامة مفهوماً مهماً في تحديد نطاق التغطية في نظام إحصاءات مالية الحكومة وتصنيف المعاملات. ويتألف مجموع اقتصاد البلد المعني من المجموعة الكاملة من الوحدات المؤسسية المقيمة بينما يتألف قطاع الحكومة العامة من جميع وحدات الحكومة العامة المقيمة. وإضافة لذلك، وكما سيرد في فصول تالية، تصنف بعض أنواع المعاملات وأرصدة أصول وخصوم قطاع الحكومة العامة في نظام إحصاءات مالية الحكومة على أساس الطرف الآخر للأداة المالية المعنية، وأحد معايير التصنيف هو إقامة الطرف الآخر.

٧١-٢ تكون الوحدة المؤسسية مقيمة في بلد ما عندما يكون لها مركز مصلحة اقتصادية في الإقليم الاقتصادي لذلك البلد. ولا تستند الإقامة في نظام إحصاءات مالية الحكومة إلى معيار الجنسية أو معايير قانونية، رغم أنها قد تكون مشابهة لمفاهيم الإقامة المستخدمة لأغراض الرقابة على النقد أو الضرائب أو غيرها من الأغراض في بلدان عديدة.

٧٢-٢ يتكون الإقليم الاقتصادي لأي بلد من إقليم جغرافي تديره حكومة، ولا يشترط أن يكون الإقليم الاقتصادي مطابقاً لحدوده الطبيعية أو السياسية، ولكنه يتناظر عادة بصورة وثيقة مع هذه الحدود. وعلى وجه الخصوص، يشمل الإقليم الاقتصادي لأي بلد ما يلي:

- الفضاء الجوي والمياه الإقليمية والجرف القاري الممتد في المياه الدولية الذي يتمتع البلد فيه بحقوق خاصة أو تكون له عليها ولاية قضائية أو يدعي هذه الولاية من حيث حق الصيد أو استغلال أنواع الوقود أو المعادن أسفل قاع البحر.

- الجيوب الإقليمية الموجودة وجوداً مادياً في بلدان أخرى والتي تملكها أو تستأجرها الحكومة المعنية بموجب اتفاق سياسي رسمي مع حكومة البلد الذي توجد فيه تلك الجيوب

لعام ١٩٩٣، بينما يكون من الملائم في حالات أخرى استخدام تجميعات مختلفة للوحدات المؤسسية في نظام إحصاءات مالية الحكومة. وعلى وجه الخصوص، لا يستخدم مصطلح "قطاع" في نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣ إلا للإشارة إلى وحدات مؤسسية مقيمة. ويشار إلى مجموع الوحدات المؤسسية غير المقيمة بمصطلح "بقية العالم". وفي هذا الدليل يستخدم مصطلح القطاع للإشارة إلى وحدات غير مقيمة على غرار استخدامه للإشارة إلى وحدات مقيمة.

٦٤-٢ يتألف قطاع الشركات المالية من جميع الشركات وأشباه الشركات والمؤسسات غير الهادفة للربح السوقية التي تشتغل بصورة رئيسية بالوساطة المالية أو بأنشطة مالية مساعدة تتصل اتصالاً وثيقاً بالوساطة المالية. ويقسم هذا القطاع في بعض الحالات إلى ثلاثة قطاعات فرعية هي: البنك المركزي، وشركات الإيداع الأخرى، والشركات المالية غير المصنفة في مكان آخر.

٦٥-٢ قطاع شركات الإيداع الأخرى الفرعي: ويتألف من جميع شركات الإيداع، وأشباه الشركات، والمؤسسات غير الهادفة للربح السوقية باستثناء البنك المركزي.

٦٦-٢ القطاع الفرعي للشركات المالية غير المصنفة في مكان آخر: ويتألف من جميع الشركات المالية بخلاف شركات الإيداع، وأشباه الشركات، والمؤسسات غير الهادفة للربح السوقية. ويشمل هذا القطاع الفرعي الوحدات التي تعيئ أموالاً بالأسواق المالية بأساليب أخرى خلاف الودائع وتستخدمها في اقتناء أنواع أخرى من الأصول المالية، مثل شركات الاستثمار والشركات التي تعمل في مجال التأجير التمويلي وشركات الشراء التأجيري والشركات الأخرى التي تعمل في مجال توفير التمويل الشخصي أو ائتمان المستهلكين وشركات التأمين وصناديق معاشات التقاعد المستقلة. ويشمل هذا القطاع الفرعي أيضاً الشركات وأشباه الشركات والمؤسسات غير الهادفة للربح السوقية التي تمارس أساساً أنشطة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالوساطة المالية مثل البورصات العامة وأسواق الأوراق المالية، والسماسة والوكلاء، والشركات المرخص لها بالتعامل في النقد الأجنبي، وشركات الضمان المالي، وشركات التأمين ومعاشات التقاعد المساعدة، والوحدات التابعة للحكومة التي أنشئت لتنظيم عمل الشركات المالية.

٦٧-٢ قطاع غير المقيمين الآخرين: وهو تجميع لكل الشركات غير المالية غير المقيمة والأسر والمؤسسات غير الهادفة للربح التي تخدم الأسر التي يوجد لقطاع الحكومة العامة معاملات معها.

^{١٢} يعد هذا القطاع الفرعي مزيجاً يتألف من ثلاثة قطاعات فرعية في نظام الحسابات القومية لعام ١٩٩٣ وهي: الوسطاء الماليون الآخرون باستثناء شركات التأمين وصناديق معاشات التقاعد، والشركات المالية المساعدة، وشركات التأمين وصناديق معاشات التقاعد.

نطاق التغطية في نظام إحصاءات مالية الحكومة

زمنية طويلة، يعتبر الفرع أو المكتب أو الموقع شبه شركة مقيمة في البلد الآخر.

٧٥-٢ يتألف الإقليم الاقتصادي للمنظمة الدولية من الجيوب الإقليمية التي تمارس المنظمة اختصاصها عليها. ونتيجة لذلك، لا تعتبر المنظمات الدولية مقيمة في أي اقتصاد وطني، بما في ذلك البلد الذي توجد على أراضيه أو الذي تدير منه شؤونها.

٧٦-٢ السلطات فوق القومية هي منظمات دولية منحت سلطة فرض ضرائب أو مساهمات إجبارية أخرى داخل أقاليم البلدان الأعضاء في تلك المنظمات. ولا تعتبر هذه السلطات فوق القومية وحدات مقيمة في أي بلد، على الرغم من أنها تقوم ببعض وظائف الحكومة داخل كل بلد عضو. ومن ثم لا تدرج المعاملات بين السلطة فوق القومية والوحدات المؤسسية المقيمة خارج قطاع الحكومة العامة أو القطاع العام في نظام إحصاءات مالية الحكومة لبلد بعينه. غير أن من الممكن إعداد إحصاءات عن السلطات فوق القومية باستخدام إطار إحصاءات مالية الحكومة كما لو كانت تشكل حكومات مستقلة. وعند إعداد تلك الإحصاءات على هذا النحو ينبغي تصنيف مختلف فئات المعاملات وغيرها من التدفقات الاقتصادية حسب البلد العضو الذي يعد الطرف المقابل حتى يمكن إعداد مقاييس تحليلية لفرادى البلدان المنفردة تشمل تأثير السلطات فوق القومية.

٧٧-٢ يعتبر البنك المركزي الإقليمي منظمة مالية دولية تعمل بوصفها بنكا مركزيا مشتركا لمجموعة من البلدان الأعضاء. ويكون لذلك البنك مقر في أحد هذه البلدان وعادة ما تكون له مكاتب قطرية في كل بلد من البلدان الأعضاء. ويعمل كل مكتب قطري بوصفه البنك المركزي لذلك البلد ويعامل كوحدة مؤسسية مقيمة في ذلك البلد. غير أن المقر الرئيسي للبنك المركزي الإقليمي يعد منظمة دولية.

وجودا ماديا. وتستخدم هذه الجيوب من أجل السفارات والقنصليات والقواعد العسكرية والمحطات العلمية والمكاتب الإعلامية ومكاتب الهجرة وأجهزة المعونة. ومن الناحية الأخرى، لا يشمل الإقليم الاقتصادي لأي بلد على الجيوب الإقليمية الموجودة وجودا ماديا داخل حدوده الجغرافية والتي تستخدمها حكومات أجنبية أو منظمات دولية.

- أي جزر تتبع للبلد المعني وتخضع تماما لنفس السلطات المالية والنقدية التي يخضع لها البلد الأم.
- المناطق الحرة والمخازن الجمركية أو المصانع الواقعة داخل الحدود الجغرافية للبلد المعني والتي تديرها مشروعات خارجية (أوفشور) وتكون خاضعة للمراقبة الجمركية.

٧٣-٢ يكون للوحدة المؤسسية مركز مصلحة اقتصادية داخل بلد ما عندما يوجد موقع ما داخل الإقليم الاقتصادي لهذا البلد - مسكن أو موقع إنتاج أو مبان أخرى - تمارس الوحدة فيه قدرا مهما من الأنشطة الاقتصادية والمعاملات الاقتصادية وتعتزم الاستمرار في ذلك لأجل غير مسمى أو على مدى فترة زمنية محدودة ولكنها طويلة، وقد تفسر الفترة الزمنية الطويلة في معظم الحالات على أنها سنة أو أكثر. ولا يشترط أن يكون الموقع ثابتا طالما بقي داخل الإقليم الاقتصادي.

٧٤-٢ على أساس هذا التعريف للإقامة، تعتبر جميع وحدات الحكومة العامة مقيمة في بلادها بغض النظر عن موقعها المادي. غير أن الشركات العامة تعتبر مقيمة في الاقتصادات التي تعمل تلك الشركات في أقاليمها. وبذلك تستطيع وحدة للحكومة العامة مقيمة في بلد ما، أن تمتلك شركة مقيمة في بلد ثان. وعلى وجه الخصوص، عندما يكون لشركة عامة مقيمة فرع أو مكتب أو موقع إنتاجي في بلد آخر للقيام بقدر مهم من الإنتاج على مدى فترة