

تعیین نقش دولت در اقتصاد کشور با استفاده از جداول داده- ستانده

مجری طرح

فاطمه صابری صفائی

همکاران طرح

فریده برادران خسروشاهی- فاطمه زندی- بهروز اصولی- زهرا رضویان سرحوض

مشاور طرح

دکتر تقی ترابی

پژوهشکده آمار

فصل اول

تعریف و تعیین حد و مرز دولت

مقدمه

جامعه مجموعه‌ای از هویت‌ها است که هر یک بر اساس قاعده‌ای تعریف شده بر مبنای قرارداد اجتماعی، حوزه‌ای به نام حوزه حضور فردی دارند و در آن حوزه حق دارند آن سان که خود مطلوب می‌شمرند فعالیت داشته باشند. قرارداد اجتماعی وظیفه دارد که این حوزه حضور را به نوعی با توافق جمعی مشخص نماید. برای پاسخگویی، باید انواع هویت‌های موجود در هر جامعه را شناسایی کرد. این شناسایی بر اساس یک طبقه‌بندی صورت می‌گیرد. در ساده‌ترین حالت می‌توان گفت که در هر جامعه دو نوع هویت وجود دارد:

- هویت فردی (private body)

- هویت جمعی (public body)

اشخاصی که در یک جامعه زندگی می‌کنند می‌توانند به صورت‌های مختلف در قالب هر یک از این دو هویت دیده شوند و هیچ دلیلی وجود ندارد که تصور شود هر کس فقط می‌تواند یک بار و تنها در قالب یک هویت ظاهر شود.

کوچک‌ترین نمونه هویت فردی، یکایک اشخاص حقیقی هستند که در جامعه زندگی می‌کنند. در جوامع، هویت‌های فردی بزرگ‌تر هم وجود دارد که با نام اشخاص حقوقی شناخته می‌شوند. این هویت‌ها را می‌توان در محدوده‌های کوچک‌تر، هویت جمعی به حساب آورد. بزرگ‌ترین هویت جمعی در هر جامعه حکومت است. این هویت نماینده خواسته‌های مجموعه هویت‌های فردی جامعه است و فرمان رفتاری خود را از آنها دریافت می‌دارد. جناح‌های مختلف کشور که هر یک در نفس

خود یک هویت جمعی محسوب می‌شوند، در چارچوب جامعه در مقام هویت‌های فردی گرد می‌آیند و نقاط توافق خود را در قالب حکومت متبلور می‌سازند. هویتی که با نام حکومت ایجاد می‌شود باید در هر زمان نماینده خواسته‌های جمعی هویت‌های فردی رأی دهنده در مورد حکومت باشد. حکومت یک هویت جمعی و برآیند کلان خواسته‌های هویت‌های فردی است.

با مشخص شدن حکومت، هویت‌های فردی باید برای اداره امور هم توافقی را بیان نمایند. این توافق به شکل دولت ظاهر می‌شود. دولت پدیده‌ای سازمان یافته، دارای حیات اجتماعی و محمل انتقال اراده حاکمیت سیاسی به جامعه شناخته می‌شود که تداوم فعالیت‌های آن مستلزم دستیابی به منابع مادی مطمئن است.

فعالیت‌های دولت می‌تواند در قالب سه محور انجام پذیرد:

- فعالیت در چارچوب رسالتی که حکومت بر عهده دولت می‌گذارد.
- فعالیت در قالب وظایفی که دولت با عنایت به باورهای خود در مقام یک هویت جمعی، ملزم به انجام آن می‌شود.
- فعالیت در چارچوب یک هویت فردی و هویتی متشکل از کل مجموعه هویت‌های فردی حاضر در جامعه

دولت‌ها هر سال مبالغ قابل توجهی منابع مالی را با تحمل مشکلات بسیار گردآوری می‌کنند و با استفاده از نظام‌های مالی بسیار پیچیده زمینه‌های مصرف این منابع را فراهم می‌آورند.

در این پژوهش کوشش به عمل آمده است تا ضمن شناسایی دامنه فعالیت‌های دولتی در ایران میزان تاثیرگذاری این نهاد را بر اقتصاد کشور در ابعاد مختلف مشخص و نقش آن را در اقتصاد کلان با بهره‌گیری از جدول داده- ستانده در یک سال معین معلوم نماییم. لذا ابتدا در فصل اول به تعریف مفهوم دولت و تفاوت آن با بخش عمومی می‌پردازیم؛ سپس با انتخاب تعریف واحد از دولت و بخش عمومی حجم آن را در کشورهای جهان و ایران و سیر تحول آن را بررسی کرده و سپس با مجموعه

اطلاعات موجود و از طریق آمارگیری حجم تولید و مصرف دولت و بخش عمومی را در ایران اندازه‌گیری و در قالب جداول داده- ستانده به تحلیل نوع و جایگاه اقتصادی آن می‌پردازیم.

۱-۱- تعریف دولت

۱-۱-۱- معنای واژه‌ی دولت در فرهنگ لغات

واژه‌ی دولت در زبان فارسی مأخذ از زبان عربی است و در معانی مختلف به کار رفته است. عمده‌ترین معنای این واژه ثروت و دارایی می‌باشد. دولت در معنای گشتن از حالی به حالی و گردش نیکبختی و مال و پیروزی از شخصی به دیگری، اقبال و نیکبختی و به گروهی که بر مملکت حکومت کنند، از وزیران و رئیس مملکت، قوه‌ی مجریه، مملکت و کشور می‌باشد. (معین، فرهنگ معین، انتشارات امیرکبیر)

در فرهنگ دهخدا دولت به معنای ثروت و مال، نقیض نکبت، مال اکتسابی و موروثی، اقبال و بخت، سعادت و بهره‌مندی، پایدار و جاودان، ثروتمند، اقتدار و توانایی، فتح و ظفر، خوشحالی و شغف، چیزی که دست به دست بگردد و در اصطلاح سیاسی اخیر سلطنت، هیأت حاکمه قوه‌ی مجریه، گروهی که بر مردم حکومت و فرمانروایی کنند. (دهخدا، فرهنگ دهخدا)

با توجه به معانی متفاوتی که برای واژه‌ی دولت وجود دارد امکان ابهام در بحث دولت از دیدگاه اقتصادی و اجتماعی و سیاسی به چشم می‌خورد هدف ما در این جا بیش تر مفهوم اقتصادی دولت را دنبال می‌کند و در معانی کلمه، بیش تر به جنبه‌ی فاعلی پرداخته شده و به هیأت وزراء و هیأت دولت و دستگاه حکومتی که وظیفه‌ی حکمرانی را به عهده دارند اشاره شده است. که همین مسیله، ما را به مفهوم حکومت کردن هدایت می‌کند.

اصطلاح «حکومت»، یکی از معمول‌ترین مفاهیمی است که به صورت هم معنا با مفهوم دولت به کار برده می‌شود. در واقع کلمه‌ی حکومت، خود بسیار قدیمی تر از اصطلاح دولت و دستگاه اداری است. اصطلاح حکومت معمولاً در قرون وسطی به معنای «فرمان راندن» به کار برده می‌شود. و خود از ریشه‌ی لاتین gubernatio, gubernator به معنی راندن و راننده مشتق شده بود. به نظر می‌رسد که لفظ

حکومت از طریق زبان فرانسه‌ی قدیم (Gouvernement) در اوایل قرن شانزدهم وارد زبان انگلیسی شده باشد.

حکومت به معنای قضا و قضاوت کردن، فرمانروایی کردن و حکم راندن می‌باشد. یعنی به این طریق دولت مجموعه‌ای از افراد است که وظیفه‌ی آن‌ها اعمال و به کار بردن سلطه‌ی قوه‌ی حاکمه و حکومت کردن و داوری کردن، است.

در زبان انگلیسی واژه‌ی دولت از ریشه‌ی لاتینی State به معنی ایستادن و به صورت دقیق‌تر از واژه‌ی Status به معنی مستقر و پابرجا گرفته شده است. واژه Status به معنای شأن و مقام نیز به کار رفته است.

دولت به معنی وسیع کلمه، عبارت از جامعه‌ایی است که در آن قدرت سیاسی، طبق «قوانین اساسی» تعیین و تشریح شده است. به معنای محدودتر، دولت عبارت از قدرتی است که سرنوشت جامعه‌ی یاد شده را در دست دارد. در مفهوم عمومی، دولت به معنای مجموعه سازمان‌های اجرایی است که قدرت اداره‌ی جامعه به آن داده شده است.

۲-۱-۱- مفهوم دولت

اولین سؤالی که درباره‌ی این موضوع مطرح می‌شود این است که دولت چیست؟ باید گفت که مفهوم دولت امر واحدی محسوب نمی‌شود و باید آن را تجزیه کرد. امروزه نه تعابیر کاملاً رضایت‌بخشی در مورد دولت وجود دارد و نه مبانی تجربی کاملی، که از آن طریق نظریه‌های مربوط به دولت آزمایش شود.

باید اذعان کرد در هر حال بحث دولت و پرداختن به آن با ابهام همراه خواهد بود. دولت مرکز اصلی بحث علم سیاست بوده و مطالعه‌ی آن را می‌توان به عنوان مطالعه‌ی علم سیاست دانست. از طرفی دیگر، دولت یک عینیت روزمره بوده و زندگی بدون دولت را نمی‌توان تصور کرد به طوری که در سطح امور روزمره، دولت به صورت ظریفی در تمام ابعاد زندگی ما نفوذ و رخنه کرده است و

همین مسیله باعث به وجود آمدن تئوری‌های ساده اندیشانه‌ای در مورد دولت و مفهوم آن شده است. اختلاف آراء در مورد دولت و نقش آن به اندازه‌ای است که در حالی که ارسطو از آن به عنوان وسیله‌ی خیر و سعادت همگانی نام می‌برد، هربرت اسپنسر دولت را شری گریز ناپذیر تلقی می‌کند و مارکس دولت را به عنوان کمیته‌ی اجرایی نظام سرمایه‌داری می‌داند. در حالی که هگل آن را جلوگاه آزادی و رقابت در جامعه‌ی مدنی می‌داند.

نکته‌ای که در کلیه‌ی اشارات بالا مشهود است، واقعیت وجود دولت می‌باشد، هر چند نظرات منفی و مثبت در خصوص دولت امری طبیعی محسوب می‌شود و در عین حال به همان اندازه نیز واقعیت دولت طبیعی به نظر می‌رسد. تعریف‌های مختلفی از دولت در زمینه‌های اجتماعی، سیاسی و حقوقی و ... وجود دارد.

شارل روسو دولت را چنین تعریف می‌کند: «دولت گروهی از افراد است که در قلمرو معین، برای تأمین مصالح و منافع مشترک تلاش می‌کنند و دارای حاکمیت مشترک هستند. تعداد افراد این گروه چون نوعاً از میلیون تن تجاوز می‌کنند قسمت عمده وظایف و مسئولیت‌ها و اختیارات آن گروه از طریق نمایندگان آنان به مورد اجرا گذاشته می‌شود و سازمان‌هایی که به این ترتیب به وجود می‌آیند و به نمایندگی دولت انجام وظیفه می‌نمایند، دولت (Government) نام دارند.»

این تعریف دولت مترادف با علت تعریف شده است و حکومت محدودتر از دولت شمرده شده است و آن تقریباً معادل با هیئت دولت می‌باشد. یکی از کامل‌ترین تعریف‌ها از دولت توسط مک آیور در کتاب «دولت جدید» بیان شده است. «دولت سازمانی است با ویژگی‌های خاصی که تصمیمات خود را توسط حکومتی که دارای قوه‌ی قهریه است از کانال قانون به انجام می‌رساند و در قلمرو داخل مسئول حفظ امنیت و در سطح جهانی مسئول و مجری خواسته‌های مردم است.»

«داهل» و «لینبلوم» تعریف دیگری را برای دولت ارائه داده‌اند.

آن‌ها معتقدند: دولت عبارت است از نهادی که به طور موفقیت‌آمیز، این ادعا را دارد که کاربرد مشروع زور فیزیکی برای اجرای قوانین و مقررات خود در داخل یک سرزمین را به طور انحصاری تنظیم می‌کند. و دولت انحصار کاربرد زور را به افراد دیگری می‌تواند محول کند، ولی حدود مشروع آن را خود تعیین می‌کند.

سیرایت میلز نیز دولت را این گونه تعریف می‌کند. نهاد ملی امروز مسلط‌ترین شکل در تاریخ جهان و اساسی‌ترین واقعیت زندگی روزمره است. امروزه دولت‌ها و حکومت‌ها به شکل‌های گوناگون درآمده‌اند. تحقیق در حدود دامنه‌ی دولت‌های ملی معاصر و مراحل تطور آن‌ها اساسی‌ترین کلید شناخت تاریخ معاصر است زیرا دولت‌های معاصر کلیه نهادهای سیاسی، نظامی، اقتصادی و دیوان سالاری را در بر می‌گیرند و به بیان دیگر مجموعه نهادها و شرایط مختلف زندگی انسان‌ها چه عمومی و چه خصوصی به صورت دولت‌های گوناگون در آمده است.»

از تعاریف فوق می‌توان بیان کرد که دولت دارای سه رکن است که عبارت است از قلمرو، جمعیت و حاکمیت.

قلمرو: ناحیه‌ای از زمین، دریا و هوا که در حدود آن دولت اعمال حاکمیت می‌کند را قلمرو آن دولت می‌گویند. قلمرو سرزمین عنصر متشکله‌ی دولت محسوب شده و جزء جدایی ناپذیر دولت می‌باشد.

جمعیت: کلیه‌ی افرادی که در یک کشور ساکن هستند، جمعیت آن کشور می‌گویند. تشکیل دولت بدون وجود جمعیت معنا ندارد البته عنصر ضروری برای تشکیل دولت جمعیت نمی‌باشد بلکه ملت، تجمع افراد در چارچوب روابط و پیوندهای ویژه‌ای است.

حاکمیت: قدرت مستقل یک دولت را برای اداره‌ی یک کشور قدرت حاکمه گویند که در اصطلاح به آن اعمال حاکمیت نیز می‌گویند. که لازمه‌ی آن داشتن عنصر قهریه است به عبارت دیگر دولت باید بتواند مبادرت به تشکیل ارتش و نیروهای مسلح و سازمان‌های سیاسی و اقتصادی و اجتماعی کند. و

همچنین دولت باید دارای قدرت حاکمه دائمی و منظم باشد و بتواند در اداره‌ی امور داخلی و خارجی کشور، مستقل باشد.

۱-۲- دولت و بخش عمومی از دیدگاه حساب‌های ملی

۱-۲-۱- دولت

واحدهای دولتی نوع منحصر به فرد موجودیت حقوقی هستند که از طریق فرآیند سیاسی تشکیل یافته و دارای اختیارات قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی برای سایر واحدهای نهادی در یک محدوده جغرافیایی معین می‌باشند. می‌توان وظیفه اصلی دولت را به عنوان یک واحد نهادی، مسئولیت فراهم کردن کالاها و خدمات برای جامعه به طور کلی و برای خانوارها به طور فردی، از طریق اخذ مالیات و کسب سایر درآمدها و همچنین توزیع مجدد درآمد و ثروت از طریق ابزار کمک‌های انتقالی و اشتغال به تولیدات غیر بازاری دانست. به طور کلی باید توجه داشت:

الف: یک واحد دولتی معمولاً مسئولیت افزایش منابع مالی خود از طریق جمع‌آوری مالیات یا انتقالات اجباری از سایر واحدهای نهادی را دارد. واحد دولتی اعم از دولت مرکزی، منطقه‌ای یا محلی برای تامین نیازهای اساسی یک واحد نهادی باید توانایی افزایش وجوه خود را از طریق دریافت مالیات از واحدهای نهادی دیگر یا دریافت انتقالات اجباری از سایر واحدهای دولتی داشته باشد. همچنین دولت باید در پی اهداف سیاست‌های خود اختیار خرج کردن تمام یا بخشی از وجوه خود را داشته باشد. از طرف دیگر دولت باید قادر به قرض کردن وجوه مالی به حساب خود باشد.

ب: واحدهای دولتی نوعاً، سه گروه مخارج به شرح زیر ایجاد می‌کنند:

گروه اول عبارت است از هزینه‌های واقعی یا احتسابی خدمات جمعی که به طور رایگان برای کل جامعه فراهم می‌شود. این نوع خدمات نظیر امور عمومی، دفاع، اجرای قانون، تأمین بهداشت عمومی و

نظایر آن به علت ماهیت غیربازاری بودن آنها، باید توسط دولت ارایه شوند و تامین مالی آنها از طریق اخذ مالیات یا سایر درآمدها صورت گیرد.

گروه دوم عبارت است از هزینه تهیه کالاها و خدمات برای خانوارها به طور مجانی یا به قیمتی که از نظر اقتصادی معنی دار نیست. دولت این هزینه‌ها را به منظور نیل به اهداف سیاسی و یا اجتماعی خود متحمل می‌شود و آنها را از طریق اخذ مالیات یا سایر درآمدها تامین می‌نماید. اگر چه ممکن است افراد در مقابل استفاده از این خدمات مبلغی پرداخت کرده باشند.

گروه سوم عبارت از انتقالی است که به منظور توزیع مجدد درآمد یا ثروت به سایر واحدهای نهادی، عمدتاً خانوارها صورت می‌گیرد و در قالب "مزایای اجتماعی" طبقه‌بندی می‌شود.

در یک کشور ممکن است واحدهای دولتی جداگانه‌ای در سطوح جغرافیایی مختلف وجود داشته باشند مانند دولت مرکزی، دولت منطقه‌ای و یا دولت محلی. علاوه بر این صندوق‌های تأمین اجتماعی نیز جزء واحدهای دولتی محسوب می‌شوند. این واحدها در بخش‌های دیگر به تفصیل توضیح داده خواهند شد.

در جریان فعالیت‌های اقتصادی، دولت دارای دو نقش تولید کننده و مصرف کننده است یعنی دولت به عنوان تولید کننده‌ای در نظر گرفته می‌شود که بخش اعظم تولیدات خود را مصرف می‌کند. همان‌طور که ذکر شد یکی از وظایف دولت فراهم کردن کالاها و خدمات به‌طور مجانی یا به قیمت نازل برای خانوارها یا سایر واحدهای نهادی می‌باشد. البته این وظیفه، تولید این کالاها و خدمات را توسط واحدهای دولتی واجب نمی‌کند لذا میزان اشتغال دولت به تولید کالاها و خدمات بجای خرید آنها از تولید کنندگان بازاری، یک انتخاب سیاسی است. به هر حال، هرگاه دولت علاوه بر انجام فعالیت‌های امور عمومی و دفاع، به تولید کالاها و خدمات پردازد اعم از این‌که آنها را به صورت رایگان، به قیمت نازل و یا به قیمت مقرون به صرفه از نظر اقتصادی به مصرف کنندگان ارایه کند، واحدهای دولتی تولید کننده این نوع کالاها و خدمات در بخش‌های مربوطه قرار می‌گیرند مانند

خدمات آموزشی که دولت به طور مجانی یا به قیمت نازل در اختیار خانوارها قرار می‌دهد در بخش آموزش طبقه‌بندی می‌شود و نه بخش دولت عمومی.

۲-۱- واحدهای دولتی تولید کننده

واحدهای دولتی ممکن است مانند خانوارها مالک بنگاه‌های غیر شرکتی باشند که به تولید کالاها و خدمات اشتغال دارند. حدی که دولت‌ها به جای خرید کالاها و خدمات از تولیدکنندگان بازاری، خود مستقیماً درگیر تولید آن‌ها شوند عمدتاً یک انتخاب سیاسی است. حتی در مورد بسیاری از خدمات جمعی یا کالاهای عمومی غیربازاری نیز دولت‌ها فقط موظف هستند مسئولیت سازمان‌دهی و تأمین مالی آن‌ها را به عهده داشته باشند، لیکن در عمل، معمولاً واحدهای دولتی به طیف گسترده‌ای از فعالیت‌های تولیدی، اعم از خدمات جمعی یا کالاها و خدمات فردی اشتغال دارند. به این ترتیب میزان گستردگی اشتغال دولت‌ها به تولید کالاها و خدمات، از یک کشور به کشور دیگر کاملاً متفاوت است. غیر از خدمات جمعی نظیر امور عمومی و دفاع، طبقه‌بندی قطعی برخی از انواع معین تولیدات، نظیر خدمات آموزشی و بهداشتی، در فعالیت‌های دولتی، خالی از اشکال نیست ولو این که این خدمات توسط واحدهای دولتی تولید شده باشد.

وقتی یک واحد دولتی در محدوده فعالیت تولیدی وارد می‌شود، سه نوع انتخاب می‌تواند داشته باشد:

الف- واحد دولتی ممکن است یک شرکت عمومی ایجاد کند به طوری که قادر به کنترل سیاست گذاری‌های شرکت نظیر قیمت گذاری و سرمایه گذاری باشد.

ب- واحد دولتی ممکن است یک مؤسسه غیرانتفاعی ایجاد کند که آن را کنترل کرده و تمام یا قسمت عمده منابع مالی آن را تأمین کند.

پ- واحد دولتی ممکن است در کارگاه‌های متعلق به خود که دارای شخصیت حقوقی مستقل نیستند، اقدام به تولید کالاها و خدمات بنماید.

به هر حال هرگاه یک کارگاه یا گروهی از کارگاه‌های دولتی اشتغال به یک نوع تولید تحت مدیریت واحد دارند که:

اولاً ستانده خود را به قیمتی که از نظر اقتصادی معنی دار است می‌فروشند، ثانیاً به روشی مشابه روش شرکت‌ها اداره شده عملیاتی مشابه به آن‌ها دارند و ثالثاً دارای سری کامل حساب‌هایی هستند که محاسبه مازاد عملیاتی، پس‌انداز، دارایی‌ها و بدهی‌های آن‌ها را به طور مجزا امکان‌پذیر می‌سازد، این کارگاه‌ها باید شبه شرکت تلقی شوند. این شبه شرکت‌ها تولیدکنندگان بازاری هستند که به عنوان یک واحد نهادی مستقل از دولت که مالک آن‌هاست، در نظر گرفته می‌شوند و به روشی مشابه روش طبقه‌بندی شرکت‌های عمومی طبقه‌بندی شده و در بخش مربوط قرار می‌گیرند.

واحدهای فوق را در صورتی می‌توان شبه شرکت تلقی کرد که دولت نه تنها در زمینه مدیریت فرآیند تولید بلکه در زمینه استفاده از وجوه نیز اختیارات قابل ملاحظه‌ای به مدیریت بنگاه اعطاء کرده باشد. شبه شرکت‌های دولت باید قادر باشند تعادل کاری و اعتبار کسب و کار خود را حفظ کنند و نیز قادر باشند قسمتی یا تمام تشکیل سرمایه خود را از طریق پس‌انداز، ذخایر استهلاک خود یا از طریق استقراض تأمین مالی کنند. امکان جدا کردن جریان سرمایه و درآمد بین دولت و شبه شرکت‌های متعلق به آن دلالت بر این دارد که در عمل، آمارهای مربوط به فعالیت‌های عملیاتی و مالی شبه شرکت‌ها نمی‌توانند کاملاً در آمارهای مالی و درآمدی دولت ادغام شده باشند علی‌رغم این که این دو دارای شخصیت حقوقی مستقلی نیستند. مازاد عملیاتی خالص یک شبه شرکت دولتی جزء درآمد دولت نبوده و حساب‌های دولت فقط جریان‌های واقعی یا احتسابی درآمد و سرمایه بین دولت و شبه شرکت‌ها را ثبت می‌کند.

بنابراین، آن دسته از واحدهای تولیدکننده تحت مالکیت دولت که نتوان آن‌ها را به عنوان شبه شرکت به حساب آورد، جزء دولت باقی می‌مانند و باید در بخش دولت عمومی طبقه‌بندی شوند. این

واحدها عمدتاً یا کلاً تولیدکنندگان غیربازاری هستند. یعنی تولیدکنندگانی هستند که قسمت اعظم ستانده خود یا همه آن را به طور مجانی یا به قیمتی که از نظر اقتصادی معنی دار نیست، به واحدهای دیگر عرضه می‌کنند. علاوه بر فراهم کردن کالاها و خدمات غیربازاری برای عموم مردم، این واحدها شامل تولیدکنندگان دولتی نیز هستند که کالاها و خدمات غیربازاری به سایر واحدهای دولتی به منظور مصرف واسطه یا تشکیل سرمایه عرضه می‌کنند. مانند، کارخانه مهمات‌سازی، چاپخانه دولتی، بنگاه‌های حمل و نقل و بنگاه‌های کامپیوتری و بنگاه‌هایی در زمینه ارتباطات و غیره. در واقع واحدهای دولتی نیز می‌توانند تولیدکننده بازاری باشند.

در مقایسه با ستانده تولید شده برای خود مصرفی یا تشکیل سرمایه توسط تولیدکنندگان بازاری، برای ارزیابی ستانده غیر بازاری دولت، معمولاً بازار مناسبی وجود ندارد که قیمت‌های آن بتواند مورد استفاده قرار گیرد. بنابراین طبق قرارداد، ستانده فعالیت‌های غیربازاری دولت از طریق جمع کل هزینه تولید آن ارزش‌گذاری می‌شود.

۳-۲-۱- زیربخش‌های دولت

بخش دولت از سه گروه واحدهای نهادی زیر تشکیل یافته است:

۱- کلیه واحدهای دولت مرکزی، ایالتی و محلی

۲- کلیه صندوق‌های تأمین اجتماعی در هر یک از سطوح دولت

۳- کلیه مؤسسات غیر انتفاعی غیر بازاری که تحت کنترل واحدهای دولتی بوده و عمدتاً توسط آنها تأمین مالی می‌شوند.

بخش دولت شرکت‌های عمومی را در بر نمی‌گیرد حتی اگر کلیه سهام این شرکت‌ها متعلق به واحدهای دولتی باشد. همچنین این بخش شبه شرکت‌های تحت مالکیت و کنترل واحدهای دولتی را نیز در بر نمی‌گیرد. ولی بنگاه‌های غیرشرکتی متعلق به واحدهای دولتی که شبه شرکت نیستند جزء بخش دولت باقی می‌مانند.

۱-۲-۳-۱- انواع طبقه‌بندی زیر بخش‌های دولت

دو روش برای طبقه‌بندی زیر بخش‌های مربوط به بخش دولت وجود دارد. روش اول به ترتیب

زیر است:

۱- دولت مرکزی^۱

۲- دولت ایالتی^۲

۳- دولت محلی^۳

۴- صندوق‌های تأمین اجتماعی^۴

روش دوم عبارت است از:

۱- دولت مرکزی به علاوه صندوق‌های تأمین اجتماعی که در سطح دولت مرکزی فعالیت

می‌کنند.

۲- دولت ایالتی به علاوه صندوق‌های تأمین اجتماعی که در سطح دولت ایالتی فعالیت می‌کنند.

۳- دولت محلی به علاوه صندوق‌های تأمین اجتماعی که در سطح دولت محلی فعالیت می‌کنند.

انتخاب بین دو روش طبقه‌بندی زیربخش‌های دولت عمدتاً به اندازه یا اهمیت صندوق‌های تأمین اجتماعی و نحوه اداره آن‌ها در چارچوب یک کشور ارتباط دارد. در بعضی از کشورها، ممکن است بین دولت مرکزی و دولت محلی، دولتی در سطح دولت ایالتی وجود نداشته باشد، در این حالت زیر بخش دولت ایالتی حذف می‌شود.

¹ central government

² State government

³ Local government

⁴ Social Security funds

- دولت مرکزی

زیربخش دولت مرکزی عبارت از واحد یا واحدهای نهادی است که متشکل از دولت مرکزی به علاوه آن دسته از مؤسسات غیرانتفاعی است که تحت کنترل دولت مرکزی بوده عمدتاً توسط آنها تأمین مالی می‌شوند. قدرت سیاسی دولت مرکزی در سرتاسر قلمرو کشور گسترده است. بنابراین دولت مرکزی اختیار وضع مالیات را بر کلیه واحدهای مقیم و غیرمقیمی دارد که در چارچوب یک کشور به فعالیت‌های اقتصادی اشتغال دارند. مسئولیت‌های سیاسی دولت مرکزی شامل دفاع ملی و روابط با دولت‌های خارجی است و دولت مرکزی همچنین در جستجوی حصول اطمینان از کارایی سیستم اقتصادی و اجتماعی به وسیله وضع قوانین و مقررات مناسب و حفظ و اجرای آنها می‌باشد. به علاوه مسئولیت فراهم کردن خدمات جمعی به نفع کل جامعه را دارد و برای این منظور هزینه‌های دفاع و اداره امور عمومی را متقبل می‌شود. همچنین ممکن است هزینه‌هایی، جهت فراهم کردن خدماتی نظیر آموزش و بهداشت و به نفع یکایک خانوارها ایجاد کند. بالاخره ممکن است انتقالی را به سایر واحدهای نهادی یعنی خانوارها، مؤسسات غیرانتفاعی، شرکت‌ها یا سایر سطوح دولت انجام دهد.

دولت مرکزی در بسیاری از کشورها زیربخش بزرگ و پیچیده‌ای است. دولت مرکزی معمولاً مرکب از گروه مرکزی ادارات یا وزارتخانه‌ها است که تشکیل یک واحد نهادی واحد را می‌دهد و در بسیاری از کشورها همراه با واحدهای نهادی دیگر است. ادارات ممکن است مسئولیت مبالغ قابل ملاحظه‌ای از هزینه‌ها را در چارچوب کل بودجه دولت داشته باشند ولی با وجود این واحد نهادی جداگانه‌ای نیستند. هر یک از ادارات در چارچوب حقوق خود، مستقل از کل دولت مرکزی، قابلیت تصاحب دارایی، قبول بدهی، اشتغال به مبادلات و غیره را ندارند. برای هر یک از ادارات، امکان تنظیم حساب‌های درآمد و تجمع سرمایه با ترازنامه به طور معنی‌دار یا به صورت قابل استفاده در تحلیل‌ها وجود ندارد آن‌طور که برای یک موجودیت قانونی مستقل قابل تنظیم است. از طرف دیگر ممکن

است، اداراتی از دولت مرکزی با هویت قانونی جدا و استقلال معتبر وجود داشته باشند که این واحدها اختیاراتی نسبت به مقدار و ترکیب هزینه‌هایشان داشته و دارای یک منبع مستقیم درآمد نظیر مالیات‌ها باشند. این ادارات اغلب برای اجرای عملیات ویژه‌ای نظیر ساخت جاده‌ها یا خدمات غیربازاری آموزش و بهداشت تأسیس می‌شوند. این واحدها در صورتی که دارای حسابداری مجزا باشند، واحدهای نهادی مستقلی تلقی می‌شوند ولی قسمتی از زیر بخش دولت مرکزی را تشکیل می‌دهند.

ادارات دولت مرکزی اغلب از نظر جغرافیایی پراکنده بوده در نقاط مختلف کشور واقع می‌شوند ولی هر یک تشکیل واحدهای نهادی جداگانه را نمی‌دهند. به طور مشابه، اگر دولت مرکزی برای رفع نیازهای محلی، شعباتی از ادارات خود را برای رفع نیازهای محلی داشته باشد از جمله پایگاه‌ها و تأسیسات نظامی که برای اهداف دفاع ملی به کار می‌رود، باید به عنوان قسمت‌هایی از واحد نهادی دولت مرکزی تلقی شوند. ولی برای هدف حساب‌های تولید برحسب نوع فعالیت تولیدی، کارگاه به عنوان واحد آماری در نظر گرفته می‌شود و واحدهای تولید کننده مستقر در مناطق مختلف باید به عنوان کارگاه‌های مختلف در نظر گرفته شوند حتی اگر قسمتی از یک واحد نهادی باشند.

در بعضی کشورها دولت مرکزی ممکن است دارای واحدهایی باشد که به مبادلات مالی اشتغال داشته باشند که این کار در کشورهای دیگر به عهده بانک مرکزی است. به خصوص، واحدهایی از دولت مرکزی ممکن است مسئولیت انتشار پول، حفظ ذخایر بین‌المللی و عملیات تثبیت ارز را به عهده داشته همچنین مسئول مبادلات با صندوق بین‌المللی پول¹ (IMF) باشند. وقتی واحدهای مورد بحث از نظر مالی در دولت مرکزی ادغام هستند و تحت کنترل و نظارت مستقیم دولت مرکزی قرار دارند، نمی‌توان آن‌ها را به عنوان واحدهای نهادی جداگانه تلقی کرد. به علاوه، هرگونه عملیات پولی انجام گرفته توسط دولت مرکزی در بخش دولت ثبت می‌شود نه بخش شرکت‌های مالی. به علت

¹ IMF =International Monetary Fund