

به سوی تعریف تأثیر مالی بنگاههای عمومی و اندازه گیری آن*

نویسنده: پتر استلا

مترجم: مسعود محمدی

در بسیاری از کشورها، بنگاههای عمومی از تأثیر مالی مهمی برخوردار هستند. این تأثیر ممکن است غیرمستقیم باشد، در این صورت، این تأثیر را باید در کل عملکرد مالی بنگاه عمومی بر مالیه دولت جستجو کرد. این تأثیر ممکن است مستقیم باشد، در چنین صورتی، این تأثیر از طریق سیاستهای ویژه‌ای که بنگاهها اعمال می‌کنند، متجلی می‌گردد. این شق اخیر می‌تواند شکلهای گوناگونی به خود بگیرد و طیفی از شکلهای، از ایجاد سودهای انحصاری برای تأمین نیاز مالی فعالیتهای دولتی تا هدایت منابع به سوی برخی از بخشها در انطباق با سیاست هزینه‌های دولتی را دربرگیرد. همان‌گونه که شورت (۱۹۸۴) خاطر نشان کرده است، بزرگی اندازه بخش بنگاههای عمومی در بسیاری از کشورها، ضمن آنکه سبب اصلی مسائل تثبیت بوده است، به مشکلات تورم و دشواریهای تراز پرداختها نیز دامن زده است.

در این بررسی، مؤلفه‌ها و عناصر چارچوب مفهومی برای تحلیل تأثیر مالی بنگاههای عمومی

* Peter Stella. (1993). Toward Defining and Measuring the Fiscal Impact of Public Enterprises. in Mario I. Blejer and Adrienne Cheasty (eds). *How to Measure the Fiscal Deficit*. IMF, pp. 207-235.

و روشنایی افکندن بر مسائل مهمی که در چنین تحلیلی احتمالاً پیش می‌آید، طراحی و ارائه می‌گردد. یکی از موضوعهای بنیانی، این است که برای منظورهای متفاوت، مقیاسهای سنجش گوناگون بنگاههای عمومی مناسب است. یکی از این نکات اصلی خاص، استلزامات رفتار بنگاه عمومی بر تقاضای کل و تعدیل در خلال یک برنامه تثبیت کلان اقتصادی است.

در این بررسی، در بدو امر، در مورد شباهتها و تفاوت‌های بین بنگاههای عمومی و خصوصی و بین فعالیتها و عملیات بنگاه دولتی و عمومی بحث می‌کنیم و آن خطوط مرزبندی که براساس آن، بنگاههای گوناگون را می‌توان به مفهومهای تحلیلی مفید تقسیم و تفکیک کرد، به شرح و توصیف می‌کشاییم. در گام بعد این بررسی، مسائل اندازه‌گیری گوناگونی را که از در هم آمیختگی فعالیتها و عملیات بنگاه عمومی و امور عمومی دولت منبث می‌گردد، مورد مذاقه قرار می‌دهیم. در بخش سوم این مطالعه، نیاز و ضرورت تحلیل تعیین‌کننده‌های کسریهای بنگاه عمومی را، پیش از آنکه نوبت به نتیجه‌گیریهای سیاستی برسد، مورد بحث قرار خواهیم داد، و در این بررسی به ویژه وقتی بنگاهها با قیمتهای بازار رو در رو نیستند یا هنگامی که دولت بر رفتار آنها محدودیت یا قیدهایی را تحمیل می‌کند، مورد مذاقه قرار خواهیم داد.

وجوه تمایز بین بنگاههای دولتی و عمومی و بخش خصوصی

خواننده اگر امیدوار است که در اینجا با یک طبقه‌بندی قطعی بنگاههای اقتصادی مواجه گردد، ممکن است مأیوس گردد، زیرا از "بنگاه عمومی"، "بنگاه دولتی" و "بنگاه خصوصی" هیچ تعریفی وجود ندارد که در همه کشورها و برای تمام منظورها همواره معتبر بوده و مصداق داشته باشد. افزون بر آن، بنگاههای گوناگونی که تحت این تعریفها گنجانده می‌شوند، الزاماً همیشه ویژگیهای هویتی‌ای که به سهولت قابل تشخیص باشد، ندارند. علاوه بر آن، اگرچه تعریفهای عینی محتملاً مفید فایده است، با این حال، خطوط معقول مرزبندی بین آنها مطابق با هدف تعریف، تغییر می‌کند.

برای مثال، آن ویژگی ممیزه‌ای که از بنگاه عمومی در اینجا مدنظر قرار می‌گیرد، همانا تأثیر مالی آن است. از این رو، اینکه یک بنگاه از نظر قانونی عمومی تلقی می‌شود یا خصوصی، یا

مدیریت آن بنا بر ملاحظات سیاسی صورت می‌گیرد، در اینجا مطرح نیست. با این حال، معیار مالی خود برخی مسائل فوری را بر می‌انگیزد و مطرح می‌سازد. اگرچه بیشتر بنگاه‌های خصوصی تأثیر مالی بر جای می‌گذارند و این تأثیر دست کم از طریق نقش آنها در ایجاد درآمدهای مالیاتی متجلی می‌شود، با این حال، بنگاه‌های عمومی تأثیر مالی به نسبت اندکی دارند. این دو نکته به خوبی نشان می‌دهد که جدا کردن عوامل ذاتی در بنگاه‌های گوناگون که توصیف رضایت‌بخشی را امکان‌پذیر سازد تا چه اندازه دشوار است.

دولت و بنگاهها

تعریفی که در *راهنمای آمار مالی دولتی*^۱ ارائه شده است، بنگاه‌های غیر مالی بخش عمومی را از امور عمومی دولت بر اساس ماهیت فعالیت‌های که این بنگاه‌ها به آن مبادرت می‌ورزند، و نه طبقه‌بندی قانونی یا نهادی آنها، از یکدیگر تفکیک می‌کند (صندوق بین‌المللی پول، ۱۹۸۶، صفحه‌های ۲۰-۲۱).

بنگاه‌های عمومی غیر مالی یا تحت مالکیت دولت هستند یا واحدهای تحت کنترل دولت هستند که در مقیاس وسیع، به عموم، کالاهای صنعتی و تجاری می‌فروشند یا شرکت‌هایی هستند... بنگاه‌های عمومی همچنین بنگاه‌های دولتی‌ای را در بر می‌گیرند که عمدتاً در فروش کالاهای صنعتی یا تجاری به عموم، در یک مقیاس گسترده، فعالیت می‌کنند.

راهنمای آمار مالی دولتی، وظیفه دولت را پیشتر "اجرای سیاست عمومی از طریق تدارک خدمات غیر بازار اولیه و انتقال درآمد که عمدتاً با وضع مالیات‌های اجباری بر بخش‌های دیگر تأمین می‌گردد" تعریف کرده است (صفحه ۲)، و متعاقب آن (در صفحه ۲۱) می‌افزاید:

بنگاه‌های عمومی غیر مالی را باید از بخش امور عمومی دولت تفکیک کرد، زیرا این بنگاه‌ها در فعالیت‌هایی درگیر هستند که ماهیتاً متفاوت از دولت است و با مسائل تولید، هزینه و تأمین مالی که متضمن ملاحظات غیر دولتی است، رو به رو هستند.

دستگاههای دولتی را که در بازار به فعالیت مبادرت می‌ورزند باید در ردیف بنگاههای عمومی غیردولتی طبقه‌بندی کرد. به همین ترتیب، همان‌طور که راهنمای آمار مالی دولتی خاطر نشان می‌سازد، اگر بنگاههای غیرمالی بخش عمومی در تحقق سیاست دولت به فعالیت مبادرت می‌ورزند، بخش غیرمالی دولت، که هم دولت عمومی و هم بنگاهها را در بر می‌گیرد، ممکن است از یک مفهوم تحلیلی برتر نسبت به امور عمومی دولت برخوردار باشد (صفحه ۲۵):

بخش غیرمالی دولت، شامل بخش امور عمومی دولت و افزون بر آن، شامل بنگاههای عمومی شراکتی و بنگاههای عمومی شبه‌شراکتی می‌گردد... و اساساً بر این باور استوار است که دولت همچنین می‌تواند از طریق بنگاههایی که در مالکیت و یا تحت کنترل دولت قرار دارند، بر اقتصاد تأثیر بگذارد و در آن اعمال نفوذ کند، و این امکان وجود دارد که از این بنگاهها برای اعمال و اجرای سیاستهای مهم دولت استفاده کرد.

بنابراین، ملاحظه می‌شود که تمایز بین دولت و بنگاهها در ماهیت و سرشت کالاها و خدماتی نهفته است که ارائه می‌شوند. به طور طبیعی، هر معامله‌ای که بین امور عمومی دولت و بنگاههای عمومی صورت پذیرد - برای مثال، پرداختهای انتقالی دولتی برای جبران زیانهای عملیاتی و درآمدهای مالیاتی که از بنگاهها عاید می‌شود - باید از حسابهای امور عمومی دولت منظور گردد. پرسش اساسی این است که معاملاتی که در خارج از چارچوب امور عمومی دولت صورت می‌گیرد، تا چه اندازه باید در یک مقیاس تحلیلی فعالیت مالی منظور گردد؟ برای مثال، آیا کسریهای بنگاه که به وسیله نظام بانکی داخلی یا منابع خارجی تأمین مالی می‌شود باید بخشی از موازنه مالی کلی به شمار آید؟ به همین ترتیب، آیا مازاد یک بنگاه که از درآمدی که در اختیار دولت قرار گرفته است زیاده می‌آید (فراترمی‌رود) باید از کسری کل، کسر گذاشته شود؟

این بررسی تمایز دولت و بنگاهها را که هم از ماهیت کالاها و خدمات عرضه شده و هم از خصلت متفاوت درآمدهای مالیاتی به درآمد حاصل از عوارض اجباری و درآمد ناشی از فروش در بازار، منبعث می‌گردد را در نظر می‌گیرد. با این همه، این تفکیک چندان قطعی نیست و موردهای مبهم نیز وجود دارد. برای مثال، در بسیاری از دولتها، تأمین اجتماعی اجباری یا اقسام طرحهای بازنشستگی وجود دارد. درآمدها و مخارج هر یک از این نظامها نوعاً یک بخش از

عملیات دولت تلقی می‌شود. این طبقه‌بندی، در بیشتر موارد، درست است، زیرا حق بیمه‌ای که پرداخت می‌شود اختیاری نیست و مبالغی نیز که به عنوان مزایا و مقرری دریافت می‌شود ممکن است، با توجه به ملاحظات سیاسی تعیین گردد، و در تعیین آن، مقدار حق بیمه پرداختی یا بازده سرمایه‌گذاری انجام شده، نقش چندانی نداشته باشد. با این همه، ممکن است نحوه اداره تأمین اجتماعی دولت، در شکل فعالیت فعلی خود به برنامه‌های بازنشستگی خصوصی شباهت نزدیکی داشته باشد.

دو ضابطه معقول برای تعریف بنگاه‌های عمومی و خصوصی

افزون بر تفکیک دولت و بنگاه‌ها و تمییز قایل شدن بین آنها، ارائه تعریفی از بنگاه‌های عمومی و خصوصی از اهمیت برخوردار است. برای این امر، دو نوع انگیزش ارائه شده است: نخست، تشخیص و تعیین تفاوتها در رفتار بنگاه‌ها و ساختاری مهم شارح این تفاوتها؛ دوم، تحلیل تأثیر بنگاه‌ها در توزیع ثروت و درآمد در هر اقتصاد.

بعد رفتاری

بر اساس استدلال‌های کلاسیک و سنتی، برای آنکه بتوان یک بنگاه را بنگاه عمومی طبقه‌بندی کرد، مالکیت دولتی یک شرط ضروری است. اگرچه مالکیت دولتی در بین بسیاری از بنگاه‌های عمومی ممکن است یک عنصر مشترک باشد، با این حال، به هیچ روی، ضرورتی ندارد که این شرط برقرار باشد. بر بنگاه‌هایی که در ملکیت عمومی قرار دارند، ممکن است رفتاری حاکم باشد که جهتگیری آن کسب سود باشد و به طور دقیق، مشابه رفتار یک بنگاه خصوصی تحت شرایط مشابه عمل کنند؛ یا آنکه رفتار آنها ممکن است به گونه‌ای باشد که به حداکثر کردن سود به روشنی بی‌اعتنا باشند.^۱ افزون بر آن، از دیدگاه قانونی، میزان مالکیت دولت می‌تواند به شکل چشمگیری

۱. در بسیاری از موارد، قانون به گونه‌ای تدوین شده است که از منافع صاحبان سهام‌پشتیبانی کند، از این رو، مدیران شرکتهای خصوصی را از گام گذاشتن در رفتاری جز حداکثر کردن سود باز داشته است. در اسرائیل، به مدیران بنگاه‌های عمومی به صراحت اجازه داده شده است که در تصمیم‌گیریهای خود ملاحظات دیگری غیر از ملاحظات صرف کسب و کار را مدنظر قرار دهند.

تغییر کند، و همین مطلب در مورد رابطه بین مالکیت و نظارت و کنترل نیز مصداق دارد. خط مرزی بین مالکیت عمومی و خصوصی با گذشت زمان تغییر کرده است. آدام اسمیت، در انگلستان قرن هیجدهم، واگذاری انحصارات تجاری خصوصی به وسیله دولت را مورد انتقاد قرار داد. این انحصارات در تملک خصوصی قرار داشتند، ولی با بسیاری از انحصارات تجاری با مالکیت دولتی که در دولتهای سوسیالیستی دیده شده‌اند، شباهت داشته است. به همین ترتیب، ممکن است رفتار دولتی دستگاہها [بنگاههای] خصوصی مدرن شبیه رفتار دستگاہهای [بنگاههای] با مالکیت دولتی باشند. برخی از شرکتهای دولتی - به ویژه شرکتهای نفتی که در بازارهای بین‌المللی به فعالیت مبادرت می‌ورزند، رفتاری بسیار شبیه رفتار رقیبان خصوصی خود دارند. بنابراین، مالکیت دولتی برای تمییز بنگاههای عمومی از خصوصی و تشخیص آنها از یکدیگر، شرط کافی نیست.

از این رو، تفکیک قابل شدن براساس رفتار و نه بر پایه مالکیت، از جهات و مقاصد گوناگونی درخور اهمیت است. یکی از این مقاصد، مقایسه عملکرد اقتصادی اقتصادهایی است که از بخشهای عمومی گسترده برخوردار هستند، با اقتصادهایی که بخشهای عمومی آنها از چنین گستردگی‌ای برخوردار نیستند. یکی دیگر از این مقاصد، واکنش یک اقتصاد به سیاست اقتصادی دولت یا واکنش آنها نسبت به تکانه‌های خارجی است. اگر بدانیم که واکنش برخی از بنگاهها از واکنش استانداردهای خصوصی به گونه‌ای بارز و آشکار، متفاوت است، پس از نظر مقاصد سیاستی، مدلسازی برای این بخش به طور جداگانه درخور اهمیت است. مدلهایی که برای پیش‌بینی واکنشها نسبت به ضوابط سیاستی ساخته شده‌اند، بر مفروضاتی درباره رفتار بنگاههایی که خارج از نظارت و کنترل مستقیم دولت قرار دارند، استوار است. بنگاههای عمومی و خصوصی به علایم بازار به شکلهای متفاوت واکنش نشان می‌دهند، و این خود به تشخیص اهمیت نسبی دو بخش در یک اقتصاد اهمیت می‌بخشد.

اگر یک مقوله "بنگاه عمومی" تحلیلی بین بنگاههای دولتی و خصوصی وجود داشته باشد، بر این مقوله است که باید توجه خاص معطوف گردد. چنین توجهی پیش از این به بخشهای بنگاههای دولتی و خصوصی شده است. برای مثال، پیش از این، در تدوین برنامه‌های تعدیل مالی از زاویه

یک رهیافت نامتقارن، که سازوکارهای مناسب برای دولت، از یک سو و بخش خصوصی از سوی دیگر را در بر می‌گیرد، توجه به این مقوله صورت گرفته است.

این رهیافت نامتقارن که بر نظارت و کنترل مستقیم در دولت و کنترل‌های غیرمستقیم در بخش خصوصی تأکید می‌ورزد، نتیجه طبیعی بخشی است که با علایم بازار رابطه نزدیکی داشته و به این علایم حساسیت بیشتری نشان می‌دهد. تغییرات در سیاست پولی که بر نرخهای بهره تأثیر می‌گذارد، برای تأثیر بر تقاضا در بخش خصوصی، که در آن بنگاهها قیمت تازه را به سرعت در تصمیمگیری خود وارد می‌کنند، کفایت می‌کند. با این حال، این احتمال کمتر وجود دارد که دولت به هزینه فرصت از دست رفته سرمایه، با توجه به ساختار اداری، اجرایی و واکنش نشان دهد - اگرچه مطابق با اصول دولت باید چنین واکنشی از خود نشان دهد. دستگاههای دولت عموماً برای آن شکل گرفته‌اند که وظایف سیاستی خود را با کمترین مخارج ممکن به انجام رسانند و تغییر در مخارج دولت به طور خود به خود از تغییر در هزینه نهایی استقرای ناشی نمی‌گردد. در عوض، برنامه‌های تعدیل معطوف بر افزایش پس انداز دولت تغییرات ویژه‌ای را در سیاست دخل و خرج دولت ایجاد می‌کند. چنین ویژگی‌ای در تعدیل بخش خصوصی مطلوب نیست، زیرا به طور کلی و عموماً تعدیلهای کلان اقتصادی اگر در واکنش نسبت به تغییرات علامتهای قیمت، حاصل شود، به مراتب کارآمدتر خواهد بود.

یک پرسش مهم در کشورهایی که بنگاههای عمومی در آن نقش چشمگیری ایفا می‌کنند، چگونگی واکنش این بنگاهها نسبت به تغییر در علایم قیمت است - این تغییر اغلب مع الواسطه نرخهای ارز و نرخهای بهره نشان داده می‌شود. اگرچه تمایز بین بنگاههای عمومی و خصوصی را نباید صرفاً به مالکیت ربط داد، با این حال، انگیزه‌های مهمی وجود دارد که موجب می‌گردد بنگاههای خصوصی با توجه به مالیات رفتار متفاوتی نسبت به بنگاههای مالکیت عمومی از خود بروز دهند. از آنجا که درآمد پس از وضع مالیات آن متغیری است که صاحبان سهام خصوصی به آن نظر دارند، برای بنگاههای خصوصی این انگیزه وجود دارد که برای کاهش دیون مالیاتی خود، راهبردهایی اتخاذ نمایند. در مورد مالکیت‌های دولتی چنین انگیزه‌ای وجود ندارد. افزون بر آن، با مالکیت دولتی، دولت به عنوان صاحب سهام می‌تواند بر سیاست بنگاه به طور مستقیم تأثیر

بگذارد.

از یک سو، بنگاهی که در مالکیت عمومی قرار دارد، ممکن است نسبت به تغییرات قیمت به طور کامل فاقد حساسیت باشد. این امکان از این جهت وجود دارد که چنین بنگاههایی در مقایسه با بنگاههای بخش خصوصی، به همان میزان مسئول نتیجه کارهایشان نیستند. برای مثال، کاهش در نرخ واقعی ارز، ممکن است به انحراف از ترکیب داده‌های داد و ستد پذیر به سود داده‌های داد و ستد ناپذیر نینجامد - کاری که یک بنگاه خصوصی انجام خواهد داد - بلکه ممکن است افزایش استقراض را به دنبال آورد. این امر ممکن به نتیجه‌ای خلاف آنچه از سیاست کاهش ارزش انتظار می‌رفت بینجامد و باعث شود بنگاههای دیگر از صحنه خارج گردند. اگر بنگاه عمومی در رقابت با بنگاههای خصوصی قرار داشته باشد، ممکن است با توجه به قیمت‌های به نسبت انعطاف ناپذیر، به فروش بیشتری دست یابد و بدین ترتیب، سهم خود را از بازار، درست مقارن و همزمان با افزایش عدم کارایی، افزایش دهد.^۱ استقراض فزاینده نیز به نوبه خود امکان استقراض دولت را ضعیف می‌کند یا هزینه اعتبار را برای دولت افزایش خواهد داد.

در اغلب برنامه‌های تعدیل، یک عنصر دوم، متضمن افزایش نرخهای بهره است تا عرضه اعتبار و تقاضای آن را متوازن سازد. افزون بر تأثیر قیمت نرخهای بهره و جدا از آن، سهمیه‌بندی (جیره‌بندی) اعتبار نیز ممکن است در تخصیص اعتبار نقشی ایفا کند. اینکه در نرخهای بالای بهره سهمیه‌بندی غیر قیمتی اعتبار تا چه اندازه صورت پذیرد، یکی از موضوعهای مهم در پژوهشهای کلان اقتصادی است. این طور که معلوم گشته است با افزایش نرخهای بهره، احتمال نکول افزایش می‌یابد و از این رو وام‌دهندگان ممکن است به جای افزایش نرخهای بهره، اعتبار را سهمیه‌بندی سازند.^۲ در چنین وضعیتی، بنگاههایی که به طور صریح یا ضمنی از ضمانت دولتی برخوردار هستند، ممکن است به زیان بقیه اقتصاد از برخوردهای مساعدی منتفع گردند.

به همین جهت، این امر از اهمیت برخوردار است که در طراحی برنامه‌های تعدیل، اطمینان

۱. اگر قیمت‌های نسبی تغییر کند، نقطه بهینه بر روی منحنی تبدیل تغییر می‌کند و باعث تغییر در ترکیب بهینه داده‌ها می‌گردد. اگر بنگاه عمومی در انتخاب داده با خود تغییری نداده باشد، از نقطه صحیح بر روی منحنی تبدیل فاصله خواهد گرفت.

۲. برای مثال، نگاه کنید به: استیگلیتز و ویس، ژوئن ۱۹۸۱.

حاصل شود که هم دولت و هم بنگاهها به شیوه مورد انتظار از خود واکنش نشان خواهند داد.

تأثیر بر توزیع درآمد و ثروت

جنبه دوم تفکیک بنگاههای عمومی و خصوصی تأثیر نهایی نتایج سود آنها بر خزانه عمومی است. تغییر در جریان مقدار درآمد آینده دولت یا جریان مخارج آینده آن دارای تبعات مالی مهم است. نتیجه عملیاتی هر بنگاه، مستقیم‌ترین تأثیر را بر عوامل تولیدی که به کار رفته‌اند، دارند. در مورد سرمایه، صاحبان سهام و بستانکاران کارخانه به طور مستقیم زیر تأثیر هر تغییر در داراییهای بنگاه قرار دارند. به همین ترتیب، دولت به عنوان یک صاحب سهم در یک بنگاه با مالکیت عمومی، تأثیر سود حاصله بنگاه را احساس می‌کند، با این حال، ممکن است دولتها به تثبیت نظر داشته باشند، یا پرداخت اعتبار به بنگاهها اعم از مالکیت خصوصی یا عمومی برای پشتیبانی از عملیات آنها تضمین نمایند. خزانه دولت یا نظام بانکی دولت، اگر دولت به بنگاهی که بعدها ورشکست شده است اعتبار داده یا پرداخت آن را تضمین کرده باشد، متضرر خواهد شد. برای مثال، اگر شرکت کرایسلر با مالکیت خصوصی، پس از دریافت تضمینهای اعتباری از دولت ایالات متحده، ورشکست شده بود این ضرر را خزانه‌داری متحمل می‌شد و تأثیر آن را مؤذیان مالیاتی ایالات متحده و دریافت‌کنندگان خدمات دولت ایالات متحده متقبل می‌شدند و این تأثیری است که محاسبه نتایج توزیعی آن دشوار خواهد بود. در مورد کرایسلر از چنین ورشکستگی‌ای با یک پرداخت انتقالی ضمنی به وسیله دولت به صاحبان سهام و بستانکاران اولیه (به این معنا که این پرداخت انتقالی هرگز در حسابهای نقدی دولت ظاهر نگشت) ممانعت به عمل آمد. کرایسلر تنها به این جهت توانست از بازار پول قرض کند و به فعالیت خود ادامه دهد که دولت ایالات متحده علاقه‌مند بود بدهی او را به عنوان یک دین پیش‌بینی نشده تقبل نماید.^۱

تضمینهای وام در موردهای خاص بدهی بنگاه عمومی امری نسبتاً شایع است. نتایج اقتصادی برای خزانه، صرف نظر از آنکه بنگاه عمومی یا خصوصی می‌باشد به طور کامل شبیه

۱. در حال حاضر دولت ایالات متحده یک تحلیل ویژه سالانه (F) از برنامه‌های اعتباری فدرال آماده می‌سازد (ایالات متحده، دفتر مدیریت و بودجه، *Special Analyses Budget of the U.S. Government*) که وامهای تضمینی فدرال را دربرمی‌گیرد.

هستند. بنابراین، هم بنگاههای عمومی و هم خصوصی ممکن است بر مالیه دولت تأثیر مهمی بر جاگذارند.

استلزامات رفتار عمومی و مالکیت

دو انگیزش جدا از هم برای تفکیک بنگاهها به گروههای عمومی و خصوصی ارائه شد، با این حال، بنگاهها را به خوبی می‌توان از جهتی و برای منظوری در زمره بنگاههای عمومی، و از جهت دیگر و برای منظور دیگری، در زمره بنگاههای خصوصی طبقه‌بندی کرد. یکی از این انگیزشها که بر رفتار بنگاهها استوار است، برای پیش‌بینی واکنش یک اقتصاد نسبت به تغییرات سیاستی و تکانه‌های خارجی است. دومین دلیل که بر تبعات و نتایج فعالیتهای بنگاه مبتنی است، برای اندازه‌گیری توزیع ثروت و درآمد در اقتصاد است. خالص بهره‌مندی و سود شخصی از مبادلات که مع‌الواسطه دولت برای افراد حاصل می‌شود، در مورد هر فرد تغییر می‌کند و توزیع منابع بازار را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در نتیجه تغییرات در ثروت دولت در مقابل ثروت خصوصی موجبات باز توزیع بین افراد را فراهم می‌سازد.

این هر دو مفهوم با مفهوم "محدودیت معتدل بودجه‌ای"^۱ (نگاه کنید به کورنی، ۱۹۸۶) در ارتباط است. برخلاف بنگاه نوعاً خصوصی بنگاههای عمومی اغلب از ورشکستگی مصون هستند، و از این رو، نیازی بر تأکید بر اهمیت ایجاد درآمد کافی برای تأمین هزینه‌ها ندارند. بسیار احتمال دارد که رفتار چنین بنگاهی از رفتار بنگاهی که با محدودیت سخت بودجه‌ای دست به گریبان است، تفاوت داشته باشد.

گسترده‌گی محدودیتهای معتدل بودجه‌ای ممکن است به مشکلات و مسائل کلان اقتصادی بینجامد. اگر بنگاههای عمومی فراتر از درآمد خود برنامه‌ریزی و خرج نمایند، آن چنان تقاضای کلی به وجود می‌آورند که می‌تواند مشکلاتی در حساب جاری پدید آورده، بر قیمت‌ها فشار وارد آورند و کمبودهایی را موجب گردد. با این حال، بنگاههای خصوصی نیز ممکن است به توسعه‌ای فراتر از توانایی مالی موجود خود بیندیشند و بر این اساس برنامه‌ریزی کنند. واکنش علایم بازار -

1. Soft Budget Constraint

برای مثال از راه بازارهای اعتباری - در این حالت احتمالاً آن گونه که فرایند تعدیل برای بنگاهها با محدودیت سخت بودجه‌ای نشان می‌دهد، سریعتر خواهد بود. بنگاههای عمومی همچنین ممکن است در کل سرمایه‌گذاری هر کشور نقش مهمی ایفا نمایند. تانزی (۱۹۸۷ ب) خاطر نشان می‌سازد که بنا بر دلیلهای بسیار، سرمایه‌گذاری عمومی ممکن است به نرخ رشد کمتری از نرخ رشد بالقوه بینجامد. برای آنکه کمکی به جلوگیری از این مشکلات موردی شده باشد، برآورد گسترده‌تری بنگاههای عمومی در اقتصاد از اهمیت برخوردار است.

تأثیر محدودیت معتدل بودجه‌ای بر تخصیص منابع نیز همچنین واجد اهمیت است. بنگاهها - صرف نظر از آنکه به ظاهر عمومی یا خصوصی باشند - با پشتوانه ضمنی دولت، مطالب بالقوه‌ای از منابع عمومی ایجاد می‌کنند. پشتیبانی مشروط دولت از بنگاههای منتخب به تدارک‌کنندگان، بستانکاران و مشتریان بنگاه اطمینان می‌دهد که بنگاه در عرصه داد و ستد باقی می‌ماند، یا اگر ورشکست گردد، بدهیهای آن پرداخت می‌گردد. این خود باعث می‌شود که منابع به برخی صنایع تخصیص یابد و از بنگاهها و بخشهایی که کمتر مورد توجه هستند فاصله بگیرند و بخشی از هزینه به دولت تحمیل گردد و دولت آن را تقبل کند.

میل به [افزایش] آکارایی نیز از امکان تعویض مدیریت ناشی می‌گردد. بنگاهی که در یک بازار، که کمتر از شرایط رقابت کامل برخوردار است فعالیت می‌کند، ممکن است بدون دریافت یارانه یا پرداختهای انتقالی به هر شکل و نوع سود آور باشد، ولی در حد مقدور کارآمد نباشد. در یک بازار خصوصی، چنین عملکردی می‌تواند به انتقال بنگاه یا تعویض مدیریت آن بینجامد. در مورد بنگاههای عمومی، این امکان جایگزینی به طور بالقوه معمولاً وجود ندارد، زیرا در مورد بنگاههای عمومی به دولتی نمی‌توان درباره عملکرد داوری کرد.

بسیاری از بنگاهها را می‌توان به درستی هم عمومی، هم خصوصی دانست. شرکتی که از مالکیت عمومی برخوردار است و دولت بدهی آن را تضمین کرده است، و در رقابت با بنگاه خصوصی به طور کارآمدی به فعالیت اشتغال دارد، ممکن است تبعات مهمی برای مالیه دولت داشته باشد، و در عین حال، رفتاری کاملاً شبیه رفتار یک بنگاه خصوصی داشته باشد. بنابراین، براساس معیاری که در بالا ارائه شد، این چنین بنگاه را می‌توان از نظر رفتاری، یک بنگاه

خصوصی دانست، و از نظر توزیع درآمد و ثروت در اقتصاد یک بنگاه عمومی تلقی کرد. به همین ترتیب، بنگاهی خصوصی که براساس ضوابط عمومی فعالیت می‌کند ممکن است، به گونه‌ای رفتار کند که آن رفتار را نتوان به نیروهای بازار نسبت داد، ولی در عین حال، تحمیل مستقیمی بر خزانه عمومی نباشد، زیرا قادر است قیمت‌های فروش خود را تعدیل کرده و قدرت بازار کافی در اختیار داشته باشد. چنین بنگاهی از نظر رفتاری، بنگاه عمومی، و از دیدگاه تأثیرگذاری بر توزیع درآمد و ثروت، بنگاه خصوصی تلقی می‌گردد.

تولید عمومی در برابر تدارک عمومی

یکی از راه‌های تمییز بنگاههای عمومی و خصوصی این است که پیرسیم اصولاً چرا بنگاههای عمومی وجود دارد. دلایلهای ارائه شده برای مداخله دولت کاملاً شناخته شده و معلوم است. دولت در تدارک کالاهای عمومی، وقتی منع افراد از مصرف امکان‌پذیر نباشد، یا کنار گذاشتن افراد از مصرف فاقد کارایی باشد، نقشی ایفا می‌کند. در چنین مواردی، یک بنگاه خصوصی نمی‌تواند از تولید سود کامل تحصیل نماید، بازار میزان صحیح کالا و خدمات را تدارک نخواهد کرد، و به همین دلیل، برای دولت مجال و علت وجودی پیدا می‌شود. در این موارد به جای آنکه هزینه کامل کالا یا خدمت به افراد تحمیل شود، دولت با وضع عوارض اجباری بر بخشهای دیگر، تدارک کالای عمومی را بر عهده می‌گیرد. مثال معروفی که در این باره ارائه می‌شود، تأمین اجتماعی است، که در آن کنار گذاشتن [افراد] امکان‌ناپذیر است و بازار نمی‌تواند مقدار بهینه کالا را تولید نماید.^۱

کالاهایی که به شکل ناب عمومی باشند، نادر هستند؛ بیشتر کالاهای خدماتی که به وسیله دولت تدارک می‌شوند، در طیف بین کالاهای صرف عمومی و به طور مطلق خصوصی قرار دارند. اگر بازار غیر منظمی نتواند به انتظار تدارک بهینه یک کالا یا یک خدمت پاسخ دهد، یا نتوان از آن چنین انتظاری داشت، ممکن است از بنگاههای عمومی خواسته شود که دخالت دولت را به

۱. جیمز بوکانان و دیگران بر این اعتقادند که نباید به سهولت نتیجه گرفت که یک دولت می‌تواند به بهترین تخصیص منابع مبادرت ورزد. نظریه این عده درباره شکست دولت است، که تکمیل‌کننده نظریه‌های شکست بازار است.

مرحله اجرا درآورده و عملی سازند.

اگر کنار گذاشتن مطلوب باشد و یک کالا از ویژگیهای یک کالای خصوصی برخوردار باشد، قیمت کالا در واکنش به هزینه نهایی باید تغییر کند. بنابراین، با تغییر هزینه نهایی، قیمت نیز باید تغییر کند. اگر به مسئله از نظر مدیریتی نگریسته شود، این کار با کالاهای عمومی کمتر احتمال دارد. هر بنگاه دولتی نوعاً موظف است سیاست دولت را که برایش تعیین شده است در چارچوب بودجه‌ای که معرف کمترین مقدار هزینه لازم برای تحقق آن وظیفه است، به مرحله عمل درآورد. تخصیصهای بودجه‌ای برای تحقق هدفهای ویژه‌ای صورت می‌گیرد که بر حسابرسی دقیق مخارج پیش‌بینی شده، استوار گشته است. این نوع مدیریت در شرکت‌های عمومی نیز اعمال می‌شود. در این گونه شرکتها، همان‌طور که لوی (۱۹۸۷) خاطر نشان ساخته است، وظیفه یک بنگاه در کساکش تأثیرات متقابل شماری از رأی‌دهندگان، قانونگذاران، دیوانسالاران، گروه‌های ذی‌نفع و بنگاه‌های دولتی رقیب تعیین و تعریف می‌گردد. برعکس، بنگاه‌های خصوصی با تغییر قیمت‌های فراورده‌ها و ترکیب داده‌های خود در طول سال مالی، با انعطاف پذیری بیشتری عمل می‌کنند. اگر بنگاه با تغییرات سریع قیمت‌های نسبی داده‌ها و ترکیب متغیر داده‌های بهینه رو به رو باشد، این کار، منطقی است. هنگامی که بنگاه در تولید واقعی کالا درگیر باشد، آن وقت است که انعطاف پذیری بیشتر، اغلب به ویژه اهمیت پیدا می‌کند.

روش دولت در تولید کالاها و خدمات عمومی، شامل تولید عمومی و تدارک عمومی در طول زمان و در کشورهای مختلف و انواع کالاها تغییرات بسیاری کرده است. اگرچه معمولاً این طور می‌اندیشند که خصوصی‌سازی یک پدیده نوین است، با این حال، از یک شرح اروپای قرن نوزدهم چنین برمی‌آید که خصوصی‌سازی در همان ایام نیز، به شکلی از اشکال، امری کاملاً متداول بوده است (دووریس، ۱۹۷۶، صفحه ۲۱۴):

فروش منصبها در بسیاری از دولتها متداول بوده، با این همه، در هیچ کجا به اندازه فرانسه شایع نبوده است. ارزیابیهای مالیاتی، مأموران جمع‌آوری سربازان متواری، مأموران ثبت احوال اعم از تولد، ازدواج و مرگ، شهرداران و دیگر صاحب‌منصبان شهرداری (پس از ۱۶۹۲) - و به طور خلاصه، هر منصب قابل‌تصور دیگری به فروش می‌رسید.

بخش خصوصی حتی در حیطة نظامی نیز از اهمیت برخوردار بود. تا پیش از سال ۱۶۰۰، ارتشهای دایمی اروپا، به طور نسبی کوچک بود، و آنهايي هم که به کار گرفته می‌شدند "اساساً و به طور عمده از سربازان مزدور و استخدام شده‌ای تشکیل می‌شدند که به وسیله یک مقاطعه‌کار نظامی گردآوری می‌شدند؛ این لشکریان پس از پایان جنگ مرخص می‌گردیدند" (صفحه ۲۰۴). شاید ناخوشایندترین حرفه از این قبیل، منصب "مقاطعه‌کار مالیاتی" بوده باشد که حق گردآوری مالیاتها را خریداری می‌کرد و می‌توانست مازاد مبلغی را که به عنوان مالیات جمع‌آوری می‌کرد و متعهد بود به خزانه‌داری بپردازد، برای خود نگاه دارد. بنا بر گفته دو وریه، این نظام در جمهوری هلند در قرن هفدهم وجود داشته و به قدر کافی باعث ایجاد نارضایتی اجتماعی گردیده است که به نوبه خود به شورشهای فراوانی در تاریخ این جمهوری منجر گردیده است.

افکار عمومی نیز در این باره که برای تولید خصوصی چه چیزی مناسب است، تغییر کرده است. بومول (۱۹۸۴) در ترسیم خطوط کلی یک نظریه بنگاه عمومی بر آن است که مسائلی نیز در این زمینه وجود دارد، از جمله، نیروهای مسلح و گردآوری مالیات، که در آنها انگیزه‌های خصوصی ممکن است با رفاه عمومی سازگاری نداشته باشد. این طور به نظر می‌رسد که مفهوم نیروی مسلح دیوانسالارانه به مفهوم نیروی مسلحی که ظاهراً از طریق انگیختن جنگ به دنبال ایجاد کسب و کار است مرجح باشد، اما اینکه چرا یک نیروی مسلح عمومی نمی‌تواند به همین نقش دل‌بیند، نکته‌ای است که کمتر روشن است. یک توضیح آن است که در سازماندهی فرماندهی نظامی و نظامهای کنترل، صرفه‌جوییهای مقیاس چشمگیری وجود دارد، که می‌تواند یک انحصار طبیعی تلقی گردد. اینکه انحصاری که تنها در اختیار دولت قرار دارد، می‌تواند با ملاحظات راهبردی مرتبط باشد، زیرا سرهای مربوط به امر دفاع نقش مهمی ایفا می‌کند و به نظارت و کنترل دقیق و سفت و سخت نیازمند است. دلیل دیگر، آن است که می‌تواند بین منافع صاحبان سهام و منافع ملی تعارض بالقوه‌ای وجود داشته باشد. از لحاظ نظری، یک شرکت خصوصی را افرادی هم که با دولت مخالف هستند می‌توانند خریداری نمایند. قدرت به کار بردن نیروهای مسلح یک ملت، ممکن است آن قدر بزرگ و زیاد باشد که نتوان آن را واگذار کرد. مورد گردآوری مالیات نیز جالب و درخور توجه است. تحت نظامی که در بالا شرح دادیم،

گردآوری کننده خصوصی مالیات برای جمع آوری درآمد مالیاتی دارای انگیزه بازار درست است. با این حال، درآمد نهایی جمع آوری شده نصیب کارگزار خصوصی می شد و چیزی از این بابت به دولت نمی رسید. در چنین نظامی، جمع آوری کننده مالیات از این انگیزه برخوردار است که منابع را گسترش دهد تا درآمد نهایی ایجاد شده با هزینه نهایی جمع آوری مالیات برابر گردد. همان طور که در استلا (۱۹۹۲) بحث آن آمده است، این ساختار انگیزشی از نظر جامعه ناکارآمد است، زیرا به افراط در خرج از محل جمع آوری درآمد منجر می گردد.

در عرصه های دیگر، تولید عمومی به ویژه از این جهت مطرح نگشته اند که تخصیص منابع بر حسب سازوکارهای بازار صورت پذیرد. بیمارستانهای عمومی، در برخی از موارد، هزینه های واقعی درمان انجام شده را دریافت نمی دارند و ساز و کارهای غیر قیمتی هستند که اغلب موجب سهمیه بندی مکان می گردند. این گونه مزایا را با سازوکارهای سهمیه بندی مشابهی که از جانب سازمانهای خیریه یا سازمانهای غیرانتفاعی نیز قابل تدارک است، می توان ارائه داد، اما این گونه سازمانها از نوع بنگاههای خصوصی هستند.

اساساً آنچه که باید به آن اهمیت داد و اهمیت نیز دارد، پاسخگویی و مسئولیت پذیری است. جامعه باید عرصه هایی را که مایل است رهبران سیاسی در آن عرصه ها مسئول و پاسخگو باشند برگزیند و عرصه هایی را نیز که علاقه مند است به بخش خصوصی واگذار کند، انتخاب نماید. وقتی در بین تولیدکنندگان کالا یا خدمت خاصی رقابت حاکم باشد، بازار به خوبی می تواند عمل نماید، به این معنا که تولیدکنندگان را در قبال فراورده های خود از طریق واکنش مصرف کننده نسبت به قیمت و مقدار فراورده، مسئول قرار دهد. در مواردی که فراورده ها گران هستند و خرید به فراوانی صورت نمی پذیرد، مثل فراورده هایی چون خودرو، وسایل برقی خانگی یا خانه، بازار ممکن است نتواند به شکل همواری به وظیفه خود عمل نماید و مصرف کنندگان نیز فرصتی برای تنبیه یا تشویق تولیدکنندگان فردی در فاصله های تواتر خرید نخواهد داشت. با این حال، بازارگرایی به تشویق تولیدکنندگان خوب خواهد داشت. با این همه، این سازوکار در مورد انحصارات فاقد کارایی بوده و نارساست. وقتی رقابت محدود است و مدیریت از جانب دولت منصوب می شود، نظام سیاسی ممکن است اجازه دهد که عامه جایگزین مدیریت بد گردد یا در تولید کالاها و

خدمات تغییراتی ایجاد کند. به نظر می‌رسد که نیروهای مسلح و دستگاه سیاست خارجی، به ویژه عرصه‌هایی باشند که در آنجا نظام سیاسی از انحصار برخوردار است. این عرصه‌ها، عرصه‌هایی هستند که در آنها مسئولیت سیاسی و نه مسئولیت خصوصی مطرح است.

در قطب دیگر طیف دولتهای قرن هفدهم که در آنها خصوصی‌سازی اعمال گشته است، دولتهای مدرن قرار دارند؛ در این دولتها کل اقتصاد به تقریب و عملاً در اختیار دولت قرار دارد و به وسیله آن اداره می‌شود. در اقتصادهایی که زیر کنترل دولت قرار دارند، آنچه که از نظر رفتاری واجد اهمیت است، این است که یک بنگاه تا چه اندازه به علایم بازار در مقابل برنامه‌ریزی مرکزی واکنش نشان می‌دهد. این احتمال وجود دارد که تنها آن بنگاههایی از خود رفتار بازار نشان دهند که با شرکتهای بین‌المللی درگیر باشند.^۱ در اقتصادهایی که در مالکیت عمومی قرار دارند، بین تأثیر بنگاههای عمومی و خصوصی بر مالیه عمومی تمایز چندانی وجود ندارد.

در بیشتر موارد، این فن‌آوری تولید با در نظر گرفتن اندازه بازار است که تکلیف شمار کارآمد و مؤثر بنگاهها را تعیین می‌کند، که این تعداد یکی یا بیشتر است. در بازارهایی که از ویژگی انحصاری یا چند قطبی برخوردار هستند، این گونه بنگاهها قیمت را با هزینه‌هایی برابر نمی‌کنند و مقداری کمتر از حجم بهینه کالاها با قیمت‌هایی بالاتر از قیمت‌های بهینه به فروش می‌رسند.^۲ اگرچه برای برخورد با این مشکل راههای گوناگونی وجود دارد، با این حال، رهیافت مشترک، تولید دولتی به وسیله بنگاههای عمومی است. مناقشه بین تولید کارآمد با انحصار طبیعی و قیمتگذاری کارآمد تا اندازه‌ای این نکته را توضیح می‌دهد که چرا دولتها به طور معمول در امر تولید و توزیع برق وارد عمل می‌شوند تا در تولید کشاورزی، که به نظر می‌رسد فن‌آوری تولید در آن به احتمال بسیار به تقریب ثابت بوده و بازده مقیاس نزولی می‌باشد (با توجه به عرضه ثابت زمین).

دخالت دولت از هنگامی آغاز شد که صنعتها به سرمایه‌گذاری سرمایه کلانی نیازمند بودند که تنها به وسیله دولت امکان تأمین مالی آن فراهم می‌گشت، یا آنکه سرمایه‌گذاران خصوصی دلنگران آن بودند که مبادا سیاست قیمتگذاری آینده، بازده متوسط سرمایه را تأمین نکند. اگر

۱. برای توجیه عملی، نگاه کنید به: هال، ۱۹۸۸.

۲. در زمینه کوششهای اخیر چین در جهت القای رفتار سودجویانه در بین بنگاهها بحث جالبی وجود دارد. برای آشنایی بیشتر یا این بحث، نگاه کنید به: بلژر و زاپاری، ۱۹۸۹.

هزینه ثابت چشمگیر و هزینه نهایی نزولی باشد - یعنی اگر هزینه متوسط از هزینه نهایی فراتر رود، و اگر بنگاه مجبور شود قیمتهای مؤثر را اعمال کند، متحمل ضرر و زیان گردد - این مطلب خود یک دلنگرانی طبیعی خواهد بود. در چنین حالتی، دولت مجبور خواهد بود بین هزینه نهایی و هزینه متوسط، قیمتی را برگزیند و تصمیم بگیرد برای تولید در سطح انتخابی، به یک بنگاه خصوصی یارانه پردازد یا آنکه فرایند اخذ تصمیم را زیر کنترل و نظارت دولت نگه دارد.

دولت می تواند با بودن انحصار و چند قطبی به شیوه های دیگری هم دخالت نماید. یکی از روشها این است که برای محصول بنگاه خصوصی یک قیمت حداکثر تعیین نماید. راه دیگر کنترل میزان تولید بنگاه است. با این همه، این امکان وجود دارد که این دو روش هر دو بنگاه را در نقطه ای غیر سود آور قرار دهند (در جایی که قیمت با هزینه نهایی برابر است، ولی از هزینه متوسط کمتر است) و برحسب هدر رفتن احتمالی سرمایه ای که سرمایه گذاری شده است گردد. راه دیگری هم وجود دارد و آن این است که برای بنگاه نرخ بازده خاصی را تضمین نماید، ولی این روش ممکن است جایی برای انگیختن نوآوری و ابتکار یا کاهش هزینه باقی نگذارد. بسیاری از دولتها به علت همین محدودیتها کوشیده اند با کنترل مستقیم یا مالکیت دولتی مسئله را حل کنند. تشخیص انگیزه های متفاوت در رویارویی با انصاف و صاحبان بدهی و چگونگی تأثیرگذاری آنها برگزینش بین مالکیت دولتی و مالکیت خصوصی، واجد اهمیت است. سرمایه گذار خصوصی حاضر است احتمال خطر اضافی را که با انصاف همراه است تنها به این شرط تقبل نماید که به او فرصت تحقق بازده بیشتر داده شود. در وضعیتی که به نظر نمی رسد دولت اجازه بازده بیشتر را به بنگاه بدهد - از طریق مداخله سیاسی در وضع و تعیین قیمتها - سرمایه گذاران ممکن است تأمین مالی پروژه یا شرکت را با بدهی با بهره ثابت ترجیح دهند و رعایت انصاف را بر عهده دولت واگذارند. مالکیت خصوصی بنگاههایی که به روال عمومی اداره می شوند، مثالی از این رویه است. در بسیاری از موردها، به ویژه آن گاه که قیمتگذاری براساس اضافه بر بهای^۱ تمام شده صورت می گیرد، ویژگیهای رعایت انصاف به شیوه عمومی شباهت بسیار با بدهی بهره ثابت دارد. به هر صورت، وقتی تولید کالا برای دولت دارای اهمیت باشد، این احتمال وجود دارد که تولید

تحت نظر مدیریت یک بنگاه نیمه خودمختار، و نه زیر نظر مدیریت یک بنگاه دولتی انجام پذیرد. علت این امر، آن است که ساختار مدیریتی بنگاههای عمومی در انتخاب داده‌ها از انعطاف پذیری بیشتری برخوردار است.^۱

بنگاههای با مالکیت عمومی و خصوصی، حتی اگر سیاست دولت آنها را به رفتار شبیه به هم وادار نماید، از یکدیگر متمایز هستند. برای مثال، این امر کاملاً متداول است که دولت‌ها از بنگاهها بخواهند برخی از خدمات یا کالا در کشور یا ناحیه بسیار پرهزینه را با قیمتهای ثابت و دریافت یارانه تأمین نمایند. با توجه به همین مطلب است که خدمات پستی ایالات متحده برای تحویل نامه‌ها در سرتاسر کشور، حتی اگر هزینه هر واحد به شکل چشمگیری تغییر کند، قیمت یکسانی مطالبه می‌کند. در بخش خصوصی، بنا به قول استیگلیتز (۱۹۸۸) شرکت تلفن و تلگراف آمریکا تا پیش از ۱۹۸۳ موظف بود به هر کس که تعرفه تعیین شده دولت را می‌پرداخت، خدمت ارائه نماید، ولو آنکه در ارائه خدمت پول هم از دست می‌داد. تفاوت این دو مورد در این است که اگر چه دولت اغلب مایل است به یک بنگاه عمومی که خدمتی ارائه می‌دهد به طور مستقیم یارانه بپردازد، با این حال، معمولاً به بنگاه خصوصی یارانه نمی‌پردازد. در عوض، به بنگاه خصوصی نوعاً اجازه داده می‌شود، اگر دولت خواسته باشد موجودی سرمایه و سطح سرمایه‌گذاری در صنعت را حفظ کند، در عرصه‌های دیگر سود انحصاری به دست آورد. بنابراین، زیان بنگاه عمومی از محل نظام مالی پرداخت می‌شود، و زیان بنگاه خصوصی را مصرف‌کنندگان، و به طور غیرمستقیم، مؤدیان مالیاتی از محل درآمد مالیاتی بر بازده کاهش یافته سرمایه می‌پردازند.

به طور خلاصه، باید گفت که آنچه در تحلیل تأثیر مالی بنگاهها درخور توجه است - اعم از آنکه مالکیت بنگاه دولتی باشد یا بنگاه به بخش خصوصی تعلق داشته باشد - این است که اگر آنها به یک شیوه واحد فعالیت نمایند دارای مقوله رفتاری یکسانی خواهند بود.^۲ به همین ترتیب، اگر هر دو نوع بنگاه بر مالیه عمومی یک نوع تأثیر بر جای گذارند، آنها را باید هم ارزی یکدیگر تلقی کرد.

۱. برای بنگاههای دولتی، اندازه‌گیری داده‌ها به مراتب از اندازه‌گیری ستانده‌ها ساده‌تر است، بنابراین، کاملاً طبیعی است که دولت تأکید را بر کنترل داده‌ها بگذارد.

۲. بحث کامل بر این فرض استوار است که معاملات بین دولت و بنگاهها در حسابهای دولتی انعکاس می‌یابد.

اندازه‌گیری فعالیتهای بنگاه عمومی

پس از آنکه معلوم شد که تمایز معناداری بین بنگاههای عمومی و خصوصی بر مبنای رفتار آنها و تأثیر آنها بر مالیه عمومی وجود دارد، مسئله اندازه‌گیری می‌تواند مطرح گردد. در اینجا، دو مسئله متفاوت از نظر مفهومی وجود دارد. یکی از این مسائل، اندازه‌گیری تأثیر خالص بنگاهها و دیگری تعیین جریانهای درآمد و هزینه ناخالص بنگاههاست که با جریانهای ناخالص درآمد و هزینه دولت قابل مقایسه است.

ملاحظات عمومی

هنگامی که بنگاهها براساس رفتارشان طبقه‌بندی شوند، بجا و صواب است که ارزش افزوده به عنوان مقیاس مورد استفاده قرار بگیرد. برای تعیین وزن بخش عمومی در تولید، معیار طبیعی آن بخش از ارزش افزوده است که به وسیله بخش عمومی تولید شده است.

اندازه‌گیری تأثیر بنگاهها بر مالیه عمومی به مراتب پیچیده‌تر است. آنچه که در این خصوص از اهمیت برخوردار است، تعیین جریانهای ناخالص فعالیتهای شبه دولتی و تأثیر مالی آنها می‌باشد. برای مثال، با استفاده از مورد شرکت تلفن که در بالا از آن بحث شد، اگر درست اندازه‌گیری شود، آن مشتریانی که دست کم به اندازه هزینه از خدمات منتفع شده باشند، در واقع، همانهایی هستند که از پرداختهای انتقالی دولت برخوردار گشته‌اند؛ آنهایی را که به واسطه انحصار اعطایی دولتی قیمتی بیش از هزینه اقتصادی می‌پردازند (مشمول بر نرخ متعارف بازده سرمایه) باید به عنوان پرداخت‌کنندگان مالیات تلقی کرد. اگرچه این تعدیلها ممکن است بر موازنه مالی تأثیری بر جای نگذارند، با این حال، ارقام درآمد و مخارج ناخالص دولت ممکن است بدون اصلاحات کمتر از واقع جلوه کند.

ممکن است استدلال شود که محاسبات یارانه و مالیات ضمنی باید برای برخی از بنگاههای خصوصی و بنگاههای با مالکیت عمومی صورت بگیرد. و این به شکلی اساسی با رویه فعلی متفاوت است، زیرا در تحلیل کلان اقتصادی، در عمل عناصر پرداختهای انتقالی و مالیات از یکدیگر تفکیک نمی‌شوند و در این زمینه کوششی به عمل نمی‌آید. با این همه، همان طور که در

بخش بعد از آن بحث خواهد شد، برای داوری درباره عملکرد بنگاه و اعمال اصلاحات سیاستی اطلاعات اغلب نقشی اساسی ایفا می‌کند. بی‌گفتگو، اگر در تفسیر وزن و اهمیت عملیات و فعالیتهای بنگاه عمومی تنها یک آمار خلاصه مورد استفاده قرار گیرد، مشکلات جدی به وجود خواهد آمد، بنابراین، جریانهای ضمنی درآمد و هزینه باید محاسبه گردد.

اینکه سیاست دولت در تقبل برخی مخارج بنگاه یا تعهد یارانه‌ها تا چه اندازه برکسری مالی تأثیر می‌گذارد، بیشتر اوقات، روشن نیست. اگر این تأثیر، کاهش درآمد مالیاتی باشد که از بنگاه عاید خزانه می‌شود، موازنه کل دولت از پیش این سیاست را بازتاب می‌بخشد، اگر چه، ارقام ناخالص درآمد و هزینه کمتر از واقع نشان داده خواهد شد. چنین فعالیتهایی را اغلب "مخارج مالیاتی" می‌نامند، زیرا هزینه سیاست در سمت خرج بودجه عیان نمی‌گردد، بلکه در ضرر و زیان تصریح نشده در دریافت‌های کل مالیاتی نشان داده می‌شود.

در موردی که دولت از بنگاهها خواسته باشد متکفل برخی مخارج "زیان ساز" بشوند، این امکان وجود دارد که رقابت را یا با محدود کردن ورود بنگاههای رقیب به عرصه رقابت محدود کند یا از آنها بخواهد همین مخارج را بر عهده بگیرند. هنگامی که دولت ورود به عرصه رقابت را محدود می‌کند بنگاهها می‌توانند سودهای انحصاری را برای جبران زیان در دیگر عرصه‌ها مورد استفاده قرار دهند. اگر به بنگاه از جانب دولت اجازه داده شود قیمتهای انحصاری را به علت پذیرش محدودیتهای دولت اعمال کند، این امکان وجود دارد که هزینه اجتماعی برنامه در حسابهای دولتی بازتاب پیدا نکند. در این حالت، مصرف‌کنندگانی که فرآورده‌ای را به مصرف می‌رسانند که براساس معیار حداکثر کردن سود انحصاری قیمتگذاری شده است، با دستیابی به سطح پایین‌تر رفاه، هزینه آن را می‌پردازند. در اینجا نیز یک بار دیگر ارقام یارانه و درآمد کمتر از واقع نشان داده خواهد شد. اگر معلوم شود که سیاست دولت ایجاد می‌کند که بنگاهها یارانه در اختیار برخی از مصرف‌کنندگان یا تدارک‌کنندگان قرار دهند، مقدار یارانه در این موارد باید لحاظ شده و مدنظر قرار بگیرد.

درباره اندازه‌گیری جریانهای ناخالص مسائل جالب توجه دیگری نیز وجود دارد. به روشنی پیداست که درآمد ناخالص حاصل از فروش بنگاهها با درآمد ایجاد شده از محل مالیاتهای دولتی

سازگار نیستند. با این حال، می توان این استدلال را مطرح کرد که قیمت‌های بخش عمومی در خود یارانه‌ها و مالیات‌های ضمنی رامستتر دارند. در صفحه ۱۰۲ *راهنمای آمار مالی دولتی* از انتشارات صندوق بین‌المللی پول (۱۹۸۶) آمده است که "مالیاتها همچنین متضمن سودهایی است که از انحصارات مالی به دولت انتقال یافته است... و این خود بازتاب‌دهنده استفاده از قدرت اخذ مالیات دولت در جمع‌آوری درآمد شبه مالیاتی است...." همان طور که در این بررسی آمد، این انحصارات مالی ممکن است در مالکیت بخش عمومی یا بخش خصوصی قرار داشته باشند.

با این همه، مسئله‌ای وجود دارد و آن وقتی است که بنگاه سود را به خزانه انتقال نمی‌دهد. این مسئله در بیشتر اوقات نتیجه یک نظام پیچیده انواع یارانه و پرداخت‌های انتقالی در داخل سازمان است. در برخی از موردها، سود بنگاهها سرانجام عاید کارکنان می‌گردد و به آنها پرداخت می‌شود. این سودها حتی اگر ایجاد شوند و انتقال داده شوند، ممکن است به علت یارانه‌های پنهان، کمتر از پتانسیل کامل آنها باشد. در مورد زیان بنگاه، عنصر یارانه ممکن است به واسطه توانایی بنگاه در استقراض از منابع دیگری جز دولت، یعنی استقراض از منابع داخلی و خارجی ناشناخته باقی بماند.

برای مثال، بنگاهی را در نظر بگیریم که با پرداخت یارانه مصرف برای فرآورده خاصی، سیاست دولت را عملی می‌سازد. در این حالت، صرف نظر از آنکه یارانه به طور مستقیم از جانب دولت به مصرف‌کنندگان پرداخت شود یا به طور غیر مستقیم از سوی دولت مع‌الواسطه یک بنگاه دولتی در اختیار مصرف‌کنندگان قرار گیرد، مخارج در تراز عملیاتی دولت عمومی بازتاب می‌یابد. با این همه، در بیشتر موردها یارانه از طریق اعمال نظارت بر قیمت‌های بنگاههای عمومی اعمال می‌گردد، که در این صورت، تبعات آن از شفافیت کمتری برخوردار است. اگر بنگاه در تولید تنها یک کالا فعال باشد، ممکن است قیمت آن را در بازار در سطح پایین تری از قیمت بازار تعیین نماید. و اگر بنگاه زیان بدهد و این زیان از محل بودجه تأمین گردد، در این صورت، یارانه شفاف خواهد بود. با این همه، اگر بنگاه بتواند از نظام بانکی داخلی یا از خارج استقراض کند، در این صورت، تأثیر سیاست یارانه ممکن است در حسابهای دولت بازتاب پیدا نکند. افزون بر آن، بنگاه ممکن است، اگر از ضمانت ضمنی دولت برخوردار باشد، بتواند با نرخ پایین تری استقراض

کند. به همین ترتیب، بانکهایی که در مالکیت دولت قرار دارند یا بانک مرکزی ممکن است مجبور شوند وام در اختیار چنین بنگاهی قرار دهند. اگر کسری مالی این مؤسسه‌های مالی به کسری مالی گذاشته نشود، مقدار واقعی کسری کمتر از مقدار واقعی آن نشان داده خواهد شد.^۱ در چنین موردهایی، مقدار یارانه باید به مخارج دولت اضافه گردد.

اگر بنگاهی در زمینه‌های دیگر سودآور باشد، و برای مثال، با توجه به انحصاری که دولت برای آن قایل شده است، به این سودآوری رسیده باشد، ممکن است از سود حاصل از برخی از فعالیت‌های خود برای تأمین یارانه پرداختی به فعالیت‌های دیگر استفاده کند. برای مثال، گاهی پیش می‌آید که انحصارات دولتی نفتی بر بنزین مالیات وضع کنند تا از محل آن به مصرف نفت سفید که گفته می‌شود مورد مصرف گسترده فقیران قرار دارد، یارانه پرداخت نمایند. در حسابهای دولتی، تنها خالص درآمد این عملیات بازتاب می‌یابد و این خود باعث ایجاد تورش در مسیر کاهشی هم در جریان درآمدها و هم در جریان مخارج می‌گردد. در مورد دیگری، معلوم شد که یک شرکت نفتی دولتی و یک بخت‌آزمایی دولتی منابع تأمین مالی مخارج بدون اتکا به سند دولت بوده‌اند، به این معنا که تنها خالص پرداخت‌های انتقالی / درآمد در حسابهای دولت هست می‌گردیده است. این خود باعث شد که بین خزانه و بنگاه عمومی برای تعیین خالص مبلغی که در اختیار دولت قرار گرفته بوده است، بحثی طولانی در بگیرد. به همین ترتیب دولتی توانسته است از مجرای دفتر بازاریابی کشاورزی خود و با به‌کارگیری سیاست قیمت‌گذاری آن برای انتقال درآمد به منطقه‌هایی از کشور، که در آنجا برخی فراورده‌ها کشت داده شده بودند و از نظر سیاسی منطقه‌های حساس تلقی می‌شدند، استفاده نماید. ردیابی چنین یارانه‌هایی گاه ممکن است با دشواری همراه باشد، ولی این مانع از آن نیست که این یارانه‌ها درخور اهمیت باشند.

باید خاطر نشان ساخت که موضوع بحث در اینجا نه اندازه‌گیری فعالیت‌های ناخالص بنگاهها در برابر فعالیت‌های خالص آنهاست، بلکه آنچه در اینجا اهمیت دارد، تنها جریان ناخالص فعالیت‌های شبه دولتی است. برای مثال، با بودن یک دفتر بازاریابی کشاورزی، لزومی ندارد که برای اغراض مالی مقدار ناخالص خرید از مزرعه‌داران با مخارج خزانه برای دستمزد و حقوق

۱. در بسیاری از کشورها کسریهای بانک مرکزی کاملاً درخور اهمیت است.

کارمندان دولت ترکیب گردد، یا رقم ناخالص دریافتی از فروش فراورده‌های کشاورزی با درآمدهای مالیاتی جمع گردد. هنگامی که سیاست شامل یک عنصر یارانه‌ای یا مالیاتی باشد، مقدار کمی یارانه تفاوت بین قیمت‌های خرید و فروش است، به گونه‌ای که در وضعیت عملیاتی بنگاه بازتاب پیدا می‌کند. اگر نتیجه عملیاتی ترکیبی از یارانه‌ها و مالیات‌های مؤثر باشد (ناشی از اعمال قدرت انحصاری تضمین شده از جانب دولت باشد) در چنین صورتی ضرورت دارد که مقدار ناخالص یارانه و مقدار ناخالص مالیات اندازه‌گیری شود.

تأثیر بنگاه‌های عمومی که بانرخهای مصنوعی تعیین شده قیمت‌ها و ارز به وسیله دولت فعالیت می‌کنند، می‌تواند به طور جدی درآمارهای دولتی اعوجاج به وجود آورد. هنگامی که آمارهایی که اقلام ارزهای خارجی را بانرخ به قیمت بالا به پول محلی تبدیل می‌کنند، ثبت شوند، تمام درآمدهای حاصله از عواید ناشی از صادرات کمتر از مقدار واقعی نشان داده می‌شوند. همچنین ارقامی که برای عوارض فرودگاهی، حقوق گمرکی و مالیات‌های داخلی بر فراورده‌های وارداتی پرداخته می‌شود نیز می‌تواند مانند سوخت تحت تأثیر قرار بگیرد. در مورد بنگاه‌های عمومی که بسیاری از آنها از انحصار صادراتی برخوردار هستند، نرخ ارز می‌تواند درآمدهای صادراتی را به طور جدی کمتر از مقدار واقعی آن جلوه دهد. افزون بر آن، ممکن است باعث شود موجودی سرمایه بنگاه و موجودی انبارها کمتر از آنچه هست برآورد گردد، اخذ وام رادشوارتر ساخته و استهلاک اقتصادی و هزینه جایگزینی را کمتر از آنچه هست، نشان دهد.^۱

در وجه مخارج، هرگونه تخصیص ارز خارجی که بانرخ رسمی دریافت شود، هزینه فرصت از دست رفته ملت را کمتر نشان خواهد داد. بنابراین، به طور کلی، عملکرد هر بنگاهی که تحصیل‌کننده خالص ارز خارجی باشد می‌تواند کمتر از مقدار واقعی آن برآورد شود و حال آنکه در سمت دیگر دفتر حسابداری هر مصرف‌کننده خالص ارز خارجی بیشتر از میزان واقعی آن ثبت می‌گردد.

۱. اگر بخش چشمگیری از تجهیزات و سرمایه‌وارداتی باشد، برای مثال، در فعالیت استخراج معادن، هزینه جایگزینی ساخت سنگین و تجهیزات استخراج معدن، وسایل نقلیه، قطعات یدکی و تجهیزات و وسایل کار، این اقلام به طور جدی کمتر از واقع برآورد خواهند شد. به زبان اقتصادی، ارزش دارایی با ارزش حال تنزیل شده عواید آینده‌ای که از آن ناشی می‌شود برابر است، و اگر پول داخلی بیشتر از قیمت واقعی آن باشد، دارایی کمتر از مقدار واقعی آن نشان داده می‌شود.

مثالی از یک کشور می‌تواند نشان دهد که چگونه این مسئله احتمالاً به یک نتیجه غلط منجر می‌گردد. نرخ واقعی ارز در این کشور با تورمی بالا و یک نرخ ارز اسمی بدون تغییر ظرف مدت شش ماه به شکل چشمگیری افزایش یافت. کالای اصلی صادراتی این کشور یک فراورده کشاورزی بود که به وسیله یک انحصار دولتی روانه بازار می‌شد و قیمت را برای کشاورزان با توجه به این قصد که پس از کسر مخارج تولید، هزینه‌های بازاریابی و یک حاشیه عملیاتی، مازادی برای دفتر بازاریابی به وجود آید، دولت تعیین می‌کرد. دولت این مازاد را که تابعی از قیمت بازار جهانی است به عنوان درآمد مالیاتی تلقی می‌کرد. درآمد حاصل از فروش به دلار، با نرخ رسمی ارز به پول ملی تبدیل می‌شود حال آنکه این نرخ در آن هنگام به زحمت با یک ششم نرخ بازار موازی برابری می‌کرد، و بدین ترتیب، درآمد ناخالص مالیاتی کم ارزیابی می‌شد. همزمان با آن، دیگر بنگاههای عمومی برای خرید مواد اولیه و داده‌های واسطه‌ای ارز خارجی را به نرخ رسمی دریافت می‌داشتند، و در نتیجه، هزینه‌های عملیاتی آنها به شکل چشمگیری کمتر از واقع نشان داده می‌شد. دولت می‌توانست اجازه دهد که قیمت‌های خرده‌فروشی فراورده‌های بنگاه عمومی در انطباق با نرخ عمومی تورم با تحمیل افزایش مالیات بر کالاهای داخلی و مالیات بر فروش افزایش یابد. خالص تأثیر در حسابداری دولت به صورت کاهش مالیاتهای حقیقی حاصله از صادرات فراورده‌های کشاورزی و افزایش مالیات به دست آمده از کالاهای تولیدی به وسیله بنگاههای عمومی نشان داده شد. با این همه، واقعیت وضعیت باید در افزایش درآمد مالیاتی ناشی از صادرات و افزایش یارانه پرداختی به بنگاههای دولتی بی آنکه در درآمد مالیاتهای کالاهای داخلی و قیمت‌های حقیقی کالاها تغییری ایجاد شود، بازتاب پیدا می‌نمود.

به طور معمول، راه حل مرجح برای این گونه مسائل این است که نرخ ارز در کشور با قیمت نسبی واقعی آن انطباق داده شود. اما تحلیلگر چگونه باید موردهایی را که به این راه حل به عنوان یک انتخاب نگرینگ ریسته نمی‌شود، بررسی کند تا از وضعیت تفسیر درستی ارائه دهد و سریهای زمانی معناداری از داده‌ها به دست دهد؟ اگر قیمت‌های سایه در دسترس باشد، ارزشگذاری جریان کالاها و خدمات به قیمت‌های سایه کار درستی خواهد بود.^۱ برای نرخ ارزی که در ارزشگذاری

۱. در مورد چگونگی ادغام قیمت‌های سایه در نظریه سیاست بهینه و روش مناسب محاسبه هزینه‌های فرصت از دست رفته اجتماعی کلان اقتصادی، نگاه کنید به: درزه و اشترن، ۱۹۸۸.

تخصیصهای ارز خارجی به وسیله دولت یا مؤسسه‌های مالی تحت کنترل دولت صورت می‌گیرد، از یک نرخ ارز جایگزین می‌توان استفاده کرد. البته از نرخ ارز در بازار موازی نیز به عنوان یک گزینه می‌توان استفاده کرد، ولی این ممکن است از نرخی که در حالت یکپارچگی بازار به دست می‌آید و امکان عمل آزادانه وجود داشته باشد، کاملاً متفاوت باشد. یک نرخ ارز جایگزین این است که نرخ مؤثر ارز بر مبنای یک سال نمونه و شاخص محاسبه شود تا یک نرخ متعارف سایه برای ارز تعیین شود تا بتوان از آن در ارزشگذاری مجدد معاملاتی که محقق است به ارز خارجی صورت گرفته است، استفاده کرد.

اگر چه این وظیفه ممکن است طاقت فرسا به نظر برسد، در بسیاری از کشورها با گذشته نرخهای بالای ارز، بودجه‌بندی نرخ ارز جای خود را باز کرده است. در بودجه این کشورها، مؤلفه‌های ارز خارجی و پول محلی بسیاری از مخارج مشخص می‌گردد، و این، کار تبدیل را که اغلب ضرورت پیدا می‌کند، آسان می‌سازد. هنگامی که درک درستی از بخش عمومی، اگر نه تمام اقتصاد به علت استفاده از نرخ رسمی ارز برای ارزشگذاری معاملات، با اشکال مواجه می‌شود، اشتباهات سیاستی کاملاً محتمل الوقوع است. کوششهای به عمل آمده برای تشکیل حسابها بر مبنای اقتصادی سالم می‌تواند منافع اساسی به ارمغان آورد.

در تعیین یارانه‌ها و مالیاتهای ضمنی، همین مسائل و مسائل مشابه، با بنگاههای خصوصی و نرخهای ارز غیرتعادلی می‌تواند پدید آید. با این حال، برخورد ویژه‌ای که اغلب با بنگاههای عمومی می‌شود - از طریق دستیابی به ارز خارجی با نرخهای ترجیحی یا درخواست واگذاری ارز خارجی به نرخهای رسمی - به اینجا می‌انجامد که بنگاههای عمومی با ارتباطها و پیوندهای خود با دولت، تأثیرگذاری بیشتری در مسائل را داشته باشند.

تا اینجا، دو دلیل جدا از هم برای توجه به عملیات و فعالیتهای بنگاههای عمومی در اندازه‌گیری کل فعالیت مالی و در نظر گرفتن آنها ارائه شده است. نخستین دلیل، آن است که این بنگاهها، رفتاری غیربازاری از خود نشان می‌دهند و برخی فعالیتهای دولتی را به انجام می‌رسانند. دلیل دیگر، آن است که بنگاهها - خواه در مالکیت عمومی باشند یا در مالکیت بخش خصوصی - برای مالیه عمومی تبعات صریح یا ضمنی دارند. به طور کلی، آنچه که باید در حسابهای دولتی

منظور شود، ارزش ناخالص مخارج و درآمدهای بنگاههای عمومی نبوده، بلکه ارزش ناخالص حاصل از فعالیتهای شبه دولتی، یا، در مورد بنگاههایی که مجری سیاست دولت نیستند، تنها تغییر در خالص دارایی بنگاههای در ملکیت دولت است، که باید در حسابهای دولتی منظور شوند.

حسابداری نقدی در برابر حسابداری تعهدی

یکی از دیگر از مسائل مشکل که باید به آن اشاره کرد، مسئله حسابداری نقدی در برابر حسابداری تعهدی است. راهنمای آمار مالی دولتی، توصیه می‌کند که آمارهای دولت به شکل حسابداری نقدی و بر پایه آن ارائه شود. آمارهایی که به این صورت ارائه شوند، در رهیافت پولی به موازنه پرداختها و در برنامه‌ریزی مالی مفید فایده قرار می‌گیرند. رهیافت بدیل آن حسابداری تعهدی است که امتیازاتی نیز دارد - همان‌طور که دارای ایرادات وضعفهایی نیز هست - و این امتیازات به محاسبات تقاضای کل مربوط می‌گردد، ولی به روشنی پیداست که برای محاسبه خالص دارایی دولت روش مرجح و برتر است. مسئله ویژه‌ای که در مورد محاسبات تعهدی مطرح است، به فعالیتهایی بر می‌گردد که بدون اطلاع دولت صورت می‌گیرد و حسابداران دولتی نمی‌توانند و قادر نیستند آنها را لحاظ نمایند. معاملاتی که دولت نمی‌تواند با دقت به آنها وقوف پیدا کند، عبارت است از کسب درآمد، که تعهدات مالیاتی ایجاد می‌کند و تغییرات در نرخ بیکاری که مخارج آینده را به دنبال می‌آورد.^۱

ماهیت مسئله نقدی نسبت به مسئله تعهدی برای بخش بنگاه از پیچیدگی بیشتری برخوردار است و بیشتر معضل آفرین است. حسابداری نقدی برای عملکرد فعالیتهای بنگاههایی که به تولید یا فروش کالاها و خدمات مبادرت می‌ورزند، می‌تواند بسیار گمراه‌کننده باشد. یکی از روشترین

۱. وجود دعاوی احتمالی از دولت مسئله مهمی را به وجود آورده است. اگر بدهی یک بنگاه که در ملکیت عمومی قرار دارد، از تضمین صریح یا ضمنی دولت برخوردار باشد، انباشت بدهیهای تأدیه نشده به یک تعهد احتمالی دولت تبدیل می‌شود و نمی‌تواند هنگام تقویم خالص دارایی دولت یا کوشش لازم مالیاتی در آینده مورد توجه قرار نگیرد. این نکته همچنین در مورد بنگاههای خصوصی که زیر دین تضمینی دولت قرار دارند یا با تضمین ضمنی دولت به فعالیت می‌پردازند، صادق است. بنابراین، صرف نظر از آنکه هر بنگاه تا چه اندازه سیاست دولت را به مرحله اجرا می‌گذارد، بدهی‌ای که دولت آن را تضمین کرده است باید به عنوان تعهد احتمالی دولت پذیرفته شود. اهمیت بالقوه چنین تعهداتی را از بحرانهای اخیر پس‌انداز و وام‌ایالت متحده می‌توان دریافت.

مثالهای این امر را می توان در بررسی مخارج سرمایه ای جستجو کرد.

در محاسبه نتیجه فعالیت های یک بنگاه، هزینه سرمایه را بیشتر از میزان استهلاک [سرمایه] تا ارزش خرید سرمایه های تازه به دست می آورند. این تمایز آن گاه که طرح های بزرگ سرمایه گذاری به وسیله دولت یا بنگاه های عمومی صورت می گیرد، می تواند از اهمیت چشمگیری برخوردار باشد. یک رهیافت برای روشن کردن حسابها تمییز قایل شدن بین تراز جاری و تراز کلی بنگاه های عمومی است. با این همه، تعاریف مخارج جاری و سرمایه ای برای دولت و بنگاهها متفاوت است. دولت به استهلاک به عنوان هزینه نمی نگرد، و حال آنکه بنگاهها استهلاک را از زمره خرج تلقی می کنند. افزون بر آن، دولت در حسابهای سرمایه خود، انباشت ناخالص سرمایه، و بنگاهها، رقم خالص انباشت سرمایه را نشان می دهند.

برخی از منتقدان وجود دارند^۱ که ناکامی در عطف توجه به معاملات سرمایه ای دولت به شیوه ای منسجم با رویه کسب و کار را در خور اهمیت نمی دانند و می خواهند بدانند که آیا این نحوه برخورد متفاوت موجه است. در کسب و کار، منظور از در نظر گرفتن استهلاک این است که از سودآوری بنگاه برآورد درستی به دست داده شود. از آنجا که مخارج سرمایه ای تملک داراییهای تازه ای را که در یک سال مالی به طور کامل به مصرف نرسیده اند نیز در بر می گیرد، افزودن ارزش ناخالص مخارج سرمایه ای به مخارج دیگر، هنگام محاسبه هزینه کل یا هزینه واحد کالای تولید شده، بی معناست. ولی اگر، همان طور که در مورد دولت مطرح است سودآوری یا تغییر در خالص دارایی مطمح نظر نباشد، و بیشتر نیاز به استقراض و تأثیر بر بازارهای اعتباری مورد نظر باشد، در این صورت، منطقی است که ارزش کل مخارج مدنظر قرار گیرد و در محاسبه منظور شود. به علاوه، باید پذیرفت که در راه استخراج حسابهای دولت از یک مبنای تعهدی موانعی عملی وجود دارد. در مقایسه رهیافت تراز عملیاتی بنگاهها با مقیاس سنتی کسری دولت، نقش استهلاک، همان گونه که در بالا به آن اشاره شد آموزنده است. اینکه نظام حسابداری نقدی، مخارج سرمایه ای را کمتر یا بیشتر نشان خواهد داد، به رابطه بین موجودی جاری و هدف سرمایه ارتباط پیدا می کند. این مطلب را در جدول ۱ نشان داده ایم. اگر دولت می کوشد که به ذخیره مطلوب سرمایه دست یابد

۱. برای مثال، نگاه کنید به: بوسکین، ۱۹۸۲.

و این ذخیره مطلوب از ذخیره جاری بیشتر و بزرگتر است، سرمایه‌گذاری ناخالص باید بیش از استهلاک باشد و از آن فراتر رود. و این خود ایجاد می‌کند که کسری دولت بر مبنای نقدی بیشتر از میزان آن بر مبنای تعهدی باشد، همان طور که در حسابهای بنگاه دیده می‌شود. اگر ذخیره جاری سرمایه هم اکنون در سطح مطلوب است، بنابراین، مخارج ناخالص سرمایه با استهلاک برابر خواهد بود، و دو مقیاس یکی خواهند بود. اگر ذخیره مطلوب سرمایه دولت کمتر از ذخیره فعلی سرمایه آن باشد، استهلاک از سرمایه‌گذاری ناخالص فراتر خواهد رفت و کسری کل کمتر از آنچه هست نشان داده خواهد شد. به طور کلی، مقیاس نقدی، کسری بیشتری (کمتری) نشان خواهد داد، اگر مخارج سرمایه‌ای ناخالص بیشتر (کمتر) از استهلاک باشد.

جدول ۱. مقایسه مخارج سرمایه‌ای در حسابداری نقدی و تعهدی

مخارج ثبت شده	حسابداری نقدی	حسابداری تعهدی
اگر موجودی مطلوب سرمایه <		
موجودی فعلی سرمایه	مخارج سرمایه‌گذاری ناخالص < استهلاک اقتصادی	
اگر موجودی مطلوب سرمایه >		
موجودی فعلی سرمایه	مخارج سرمایه‌گذاری ناخالص > استهلاک اقتصادی	

مدافعان حسابداری خالص دارایی برای دولت، به روشنی طرفدار حسابداری تعهدی نسبت به حسابداری نقدی هستند. معمولاً به نفع حسابداری تعهدی برای معاملات دولتی، استدلالی به شکل زیر صورت می‌پذیرد. آنچه که برای تصمیم‌گیری فردی درخور اهمیت است، درآمدی است که امید دارد در طول حیات به دست آورد. تغییر در خالص دارایی دولت باعث می‌شود که در تعهدات مالیاتی آینده افراد تغییری به وجود آید. اگر چه این تغییرات ممکن است نتیجه یک سیاست خاص دولت نباشد یا فاقد تأثیرات نقدی بلادرنگ باشد، باین حال، ممکن است به شکل ارزش حال کاملاً معنادار و درخور توجه باشد. برای مثال، اگر دولت از ثروت کانی کلانی برخوردار باشد، افزایش در قیمت کانی، درآمد غیرمالیاتی بیشتری را موجب می‌گردد و از مالیات در آینده

می‌کاهد. به همین ترتیب، در وجه مخارج، تغییر در نرخهای مرگ و میر ممکن است در پرداختهای تأمین اجتماعی در آینده تأثیر چشمگیری بر جای گذارد.

یکی از جنبه‌های مهم - اگرچه تا اندازه‌ای از آن غفلت شده - مناسب بودن استفاده از رهیافت خالص ارزش حال، این است که در این رهیافت، دولت سرانجام افزایش ارزش سرمایه‌ای را متحقق می‌سازد. یک عامل کلیدی در تأیید اعتبار حسابداری تعهدی، این انتظار است که سرانجام درآمدی حاصل خواهد گشت. اگرچه این تحصیل درآمد با داراییهای مالی ممکن است اتفاق بیفتد، ولی با تمام داراییها حقیقی به طور قطع اتفاق نخواهد افتاد. برای مثال، اگر سیاست ورودیه‌های پارک ملی این باشد که تنها هزینه نهایی هر بازدیدکننده را وصول نماید جاذبه فزاینده یک پارک به علت تولد یک نوع رو به انقراض هرگز نمی‌تواند چون یک پارک خصوصی از طریق افزایش عوارض ورودیه متحقق گردد. اگرچه ارزش فزاینده عواید آینده پارک خصوصی با افزایش ارزش حال آن تجلی می‌گردد، دولت با داراییهای خود چنین تأثیری را احساس نمی‌کند. اگر سیاست همچنان قیمتگذاری هزینه نهایی باقی بماند، خالص دارایی دولت دست نخورده باقی خواهد ماند.

مورد انحصار نفتی دولت نیز از مواردی است که استلزامات خالص دارایی را به خوبی نشان می‌دهد. اگر یک رویداد خارجی به کمیابی نفت و افزایش قیمت خارجی بینجامد، دولت با افزایش قیمتها به یک افزایش ارزش سرمایه دست خواهد یافت، ولو آنکه هزینه‌های نهایی تولید تغییر نیافته باشد. اگر کشور در تولید نفت خودکفا باشد و به خریداران خارجی نفت بفروشد، افزایش درآمد حاصل از خارج وضعیت مالی دولت را بهبود خواهد بخشید و باعث خواهد شد که درآمد از مصرف‌کنندگان داخلی به نفع مؤدیان مالیاتی انتقال یابد. مادام که دولت افزایش قیمت خارجی را به طور کامل به مصرف‌کنندگان داخلی انتقال ندهد (یک اقدام سیاستی عمدتاً رایج) خالص دارایی آن با پتانسیل کامل افزایش نخواهد یافت. در این حالت دولت مثل آن است که یارانه‌ای ضمنی در اختیار مصرف‌کنندگان قرار می‌دهد.

در مواردی که درآمد هرگز محقق نگردد، حسابداری تعهدی را نمی‌توان توجیه کرد. یکی از عرصه‌هایی که این تفکیک در آن از اهمیت برخوردار است، عملکرد وام مؤسسه‌های مالی‌ای

است که در مالکیت عمومی قرار دارند، در این مؤسسه‌ها و در بسیاری از موارد، وامها را در حسابهای تعهدی ثبت می‌کنند، حتی اگر احتمال نکول بالا باشد و احتمال اینکه هرگز درآمدی دریافت نگردد، بسیار باشد.

در بازارهای سرمایه کامل، افزایش ارزش سرمایه واقعی وقتی تحقق می‌یابد که بازده واقعی موردانتظار یک دارایی به طور غیرقابل انتظاری افزایش یابد. این برای متعادل کردن بازار ضروری است، هنگامی که سرمایه‌گذاران ارزش سرمایه را تا جایی که دستیابی به تنها نرخ متوسط بازده از آنجا که دولت فعالیت خود را بر اساس حداکثرکردن سود انجام نمی‌دهد، این اطمینان وجود ندارد که بخواهد به افزایش ارزش سرمایه دست یابد. دلیلی وجود ندارد که قیمت یک دارایی دولت، اگر هرگز به فروش رسانده نشود، افزایش یابد. بنابراین، انگیزه برای به کارگیری حسابداری تعهدی به منظور ارزشگذاری دوباره داراییهای دولت از روشنی کمتری برخوردار است.

ملاحظات ذکر شده در بالا علیه حسابداری اکیداً تعهدی دارای ارزش است. با این حال، باید توجه داشت که یکی از مسائل مهم مطرحه در زمینه حسابداری نقدی، مسئله به اصطلاح معاملات کاغذی است - یعنی تغییرات حسابداری‌ای که دارای هیچ تأثیر واقعی نیستند - که می‌تواند بر تراز کل مشاهده شده تأثیر زیادی داشته باشد. برای مثال، دولت یا بنگاه ممکن است بخواهد بخشی از تجهیزات سرمایه‌ای را به منظور کاهش مخارج به جای آنکه خریداری نماید، آن را اجاره کند. به همین ترتیب، مخارج سرمایه‌ای ممکن است به تعویق بیفتد. این تصمیمها هر دو ممکن است باعث کاهش کسری نقدی کل گردد، با این حال، این تصمیمها ممکن است الزاماً سیاست بهینه مالی نباشد.

به طور کلی، بهتر آن است که در طراحی حسابها از روشهای بدیل استفاده شود. بنابراین، یک رهیافت مبنای نقدی منسجم برای اندازه‌گیری تأثیر بخش عمومی بر بازارهای اعتباری می‌تواند مفید واقع گردد. رهیافت دیگر تنها کسری نقدی دولت و کسری جاری بنگاههای عمومی را براساس تعهدی بررسی می‌کند و در مخارج سرمایه‌گذاری تعدیلهایی انجام می‌دهد که احتمال نمی‌رود بازده نرخ بازاری از آن عاید گردد.

اینکه یک سیاست خاص دولت چگونه در حسابهای آن منعکس می‌گردد به آن بستگی دارد که این سیاست چگونه طراحی شده است و اینکه بنگاههایی که از آن تأثیر پذیرفته‌اند، بنگاههای خصوصی هستند یا عمومی. برای مثال، فرض کنیم ضوابطی وجود دارد که معیارهای اکید آلودگی را در چارچوب صنعت بر بنگاهها تحمیل می‌کند. براساس نظریه نئوکلاسیک اگر تبعیت از این معیارها هزینه‌های اضافی به بار آورد که در ارزش فراورده‌نهایی منظور نشده باشد، نرخ پایین‌تر بازده سرمایه اجتناب‌ناپذیر است، که احتمالاً موجب تنزل در اندازه نسبی صنعت می‌گردد. اگر بنگاههای فعال در صنعت همه بنگاههای خصوصی باشند درآمد دولت از صنعت که مقدار آن به نرخ مالیات و عوامل دیگر بستگی دارد نیز کاهش خواهد یافت. اگر یک بنگاه عمومی متعهد به تبعیت از این معیارها باشد، میزان تأثیر کاهش نرخ سود بر بنگاه را درجه مالکیت دولت در درآمد غیر مالیاتی کاهش یافته یا مازاد عملیاتی کاهش یافته در حسابهای بنگاه عمومی تعیین می‌کند. اگر بخواهیم یک مثال ملموس و عینی ارائه نماییم، اعم از آنکه دولت حقوق و مزایای کارگران را پرداخت نماید یا کارفرمایان دولت به نمایندگی از او بپردازند، این تعیین می‌کند که یک سیاست مفروض در حسابها به عنوان زیان درآمدهای مالیاتی ظاهر می‌شود یا به شکل افزایش در مخارج دولت.^۱

تعیین‌کننده‌های کسری بنگاه

در سطح کلان اقتصادی از بنگاههای عمومی اغلب به این علت انتقاد می‌شود که به فراوانی به کسری مالی کل کمک می‌کنند. بنابراین، یک ارزیابی درست از تأثیر مالی بنگاههای عمومی، به تحلیل تعیین‌کننده‌های نتیجه‌نهایی عملیات مالی آنها نیازمند است. برای مثال، در نظر اول، معلوم نیست که کسری نشانی از مشکل مالی باشد. به همین ترتیب، سود نیز می‌تواند الزاماً مقیاس پذیرفته شده‌ای باشد که بر مبنای آن عملکرد بنگاه عمومی مورد داوری قرار گیرد، زیرا کارایی اقتصادی، به ویژه در عرصه‌هایی که بنگاههای عمومی در آن حیطه‌ها تأسیس می‌شوند و به فعالیت می‌پردازند، ضرورتاً سودآوری را ایجاب نمی‌کنند. ارزیابی درست عملیات بخش عمومی

۱. سامرز (۱۹۸۹) خاطر نشان می‌سازد که زیان خالص همراه با مستمری ممکن است کمتر از مستمری و مزایای مشابهی باشد که دولت می‌پردازد و از محل مالیات‌ها تأمین می‌گردد.

همچنین نیازمند بررسی دقیق پرداختهای بین بخشی و قیمتگذاری در سطح اجزا [تجزیه شده] است. علت این امر، آن است که اغلب بین بنگاههای عمومی از طرفی و بین بنگاهها و دولت از سوی دیگر، شبکه پیچیده‌ای از معاملات وجود دارد.

بیشتر اوقات، نتیجه فعالیت بنگاههای عمومی به خوبی نمی‌تواند کارایی آنها را اندازه‌گیری کند، زیرا بسیار پیش می‌آید که بنگاههای عمومی مجبورند، عملیات خود را با توجه به قیودی بهینه سازند، و حال آنکه بنگاههای خصوصی همتای آنها با چنین قیدهایی رو به رو نیستند. دولتها بیشتر اوقات از بنگاههای عمومی برای انجام وظایف سیاستی مهمی استفاده می‌کنند. برای مثال، یک شرکت حمل و نقل عمومی ممکن است مکلف گردد با تقبل هزینه بالایی به ناحیه‌های روستایی خدمت خود را ارائه دهد تا بدین ترتیب به دولت در انجام تعهداتش نسبت به توسعه روستایی کمک کرده باشد. عملکرد کمتر از سطح استاندارد برای این بنگاهها اگر داوری دربارهٔ عملکرد آنها براساس نقطه مبنای سنجش بهینه‌سازی غیرمقید صورت پذیرفت، تقریباً تحصیل حاصل و تضمین شده است. برعکس، دولتی ممکن است به عنوان مثال با بنگاههای دولتی برخورد مساعدی بکند، به این معنا که بنگاههای دولتی را به خرید از آنها ترغیب نماید. این نوع سیاستها تحلیل عملکرد بنگاههای دولتی را با دشواری مواجه می‌سازد. با این همه، به منظور دستیابی به یک داوری درست در این باره که آیا بخش بنگاه عمومی نیازمند اصلاح هست یا نه، درک برخی مسائل بالقوه اساسی است.

یکی دیگر از انتقادهایی که معمولاً به بنگاههای عمومی وارد می‌شود، این است که اداره این بنگاهها فاقد کارایی است. این البته ضرورت دارد که روشن شود که این استنباط از قیدها و محدودیتهای برونزایی که بر بنگاهها تحمیل شده است ناشی می‌گردد یا مدیریت ضعیف یا فساد و ارتشا موجبات آن را فراهم می‌سازد. از این زاویه، مرز حداقل به خودی خود کاربردی ندارد. اگر به موضوع از نظر عقلانی نگریسته شود، ممکن است بین چندین نوع کارایی تمییز قایل شد. بنگاه ممکن است با قیمتهای بازار برای داده‌ها از نظر فعالیت و عملیات کارآمد باشد. همچنین بنگاه ممکن است با قیمتهای سایه از نظر فعالیت و عملیاتی کارآمد باشد.^۱ با این حال، بنگاه، صرف

۱. اگرچه در برخی موارد تعیین قیمتهای سایه ساده است، در موارد دیگر تعیین قیمت سایه دشوار است و به ترجیحات غیر قابل مشاهده، بستگی دارد.

نظر از آنکه از نظر عملیاتی کارآمد باشد یا نباشد، ممکن است قیمت‌های مؤثر را اعمال کند یا نکند. به طور کلی، از چشم‌انداز اقتصادی، بنگاه‌هایی که در رقابت انحصاری یا چند قطبی فعالیت دارند، قیمت خود را به شکل کارآمد تعیین نمی‌کنند. قابل درک است که تعیین قیمت به وسیله بنگاه‌های خصوصی که هدف‌های بازتوزیعی دولت را مدنظر قرار نمی‌دهند، مگر آنکه بنگاه‌ها مشمول ساختار انگیزه کلی باشند. با این حال، گاهی بنگاه‌های عمومی مجبورند قیمت‌هایی زیر هزینه نهایی خود را اعمال کنند تا به این وسیله بتوانند هدف سیاستی دولت را تحقق بخشند. روشن است که بنگاهی که در چنین وضعیتی قرار داشته باشد، قادر نخواهد بود منابع مالی مورد نیاز فعالیت‌های خود را تأمین نماید.

این حقیقت که کارایی را نمی‌توان از خط حداقل کل بنگاه‌های عمومی استنتاج کرد، نتیجه می‌شود که کنترل آنها برای دولت نیز دشوار است. اگر گفته می‌شود که دولت‌ها نمایندگان و معرف رأی دهندگان گوناگون هستند و بنابه سرشت و ذاتاً اداره کنندگان ضعیفی هستند، با این حال، این نکته فاقد یک نکته بسیار مهم است. در واقع، مدیریت شرکت سرمایه‌گذاری محدود با سهام عادی ممکن است با هزاران سرمایه‌گذار گوناگون مواجه باشد. عنصر کلیدی این است که هدف‌های عمومی سرمایه‌گذاران در مورد چند پارامتر محدود که اندازه‌گیری آنها به نسبت به سادگی میسر است پیش از همه احتمال مخاطره (ریسک) و بازده، کم و بیش یکسان است. اگر دولت، برای مثال، به شکل عمده‌ای علاقه‌مند است، به منظور کاهش بار مالیاتی حداکثر کردن سود را تشویق کند، برایش مشکل نخواهد بود که یک رسته انگیزه ویژه برای بنگاه‌ها در نظر بگیرد. با این حال، این کاملاً امکان‌پذیر است و احتمال دارد که دولت دارای هدف‌هایی باشد که با صرف حداکثر کردن سود بنگاه متفاوت باشد. این خود ارزیابی بنگاه‌های عمومی را مشکل ساخته و نظارت دولت را بر مدیریت و عملکرد آنها با دشواری همراه می‌سازد. نیروهای بازار در بنگاه‌های خصوصی مع الواسطه رقابت عملکرد ضعیف را آشکار می‌سازد، از ارزش آنها می‌کاهد و احتمالاً باعث می‌شود که یا فرایند تولیدشان را از رده اصلاح مدیریت بهبود بخشند یا به طور کامل از عرصه رقابت خارج شوند. در مورد بنگاه عمومی معمولاً این سازوکار اتخاذ نمی‌شود. البته اگر سیاست دولت بنگاهی را به قبول زیان مجبور سازد، دولت باید زیان آن را متقبل گردد. با این

حال، نبود سازوکاری که عملکرد خوب را تحکیم کند و این امر که اندازه‌گیری عملکرد خوب مشکل است، اینها خود مانعایی بر سر راه نظارت مؤثر دولت است.

نتیجه

شماری از مؤلفان^۱ در سالهای اخیر بر این نکته تکیه کرده‌اند که در طراحی سیاست مالی باید اقتصاد خرد به میزان وسیعی مدنظر قرار گیرد - یعنی ماهیت دقیق مسائل مالی، و در عین حال، تعدیل کمی و کیفی که برای اصلاحات موفقیت‌آمیز لازم است. در اینجا، یکی از عناصری که اغلب بخشی از مسئله مالی را تشکیل می‌دهد، یعنی بخش بنگاه عمومی، مورد بحث قرار گرفته است. در بخش‌هایی نتیجه سرفصلهای اصلی مورد بحث قرار گرفته به شکل خلاصه ارائه خواهد شد.

هیچ تعریفی به تنهایی برای تعریف بنگاه عمومی، برای هر منظور و در هر کشور، رضایتبخش نیست، اما دو نوع تفکیک تمایز برای تحلیلگران و سیاستگذاران مفید به نظر می‌رسد. یکی از این دو تمایز بر رفتار بنگاهها مبتنی است. بنگاههایی که به سرعت و به شکلی کارآمد به علایم بازار پاسخ می‌دهند و بنگاههایی که چنین نمی‌کنند و تمایز بین آنها. اغلب آن بنگاههایی که در گروه اخیر قرار دارند، در مالکیت دولت قرار دارند و محدودیتهای بودجه‌ای آنها معتدل است. اگرچه تمام این بنگاهها در مالکیت عمومی قرار ندارند، با این حال، تمام بنگاههایی که در مالکیت عمومی قرار دارند، در انطباق خود با قوای بازار کُند عمل نمی‌کنند.

علم بر آن بخشهایی از اقتصاد که چون بخش خصوصی واکنش نشان می‌دهند یا رفتار آنها شباهت بیشتری با بنگاههای دولتی دارند، از جهات گوناگون مفید فایده است. برای مثال، در طراحی سیاست اقتصادی، این نکته بسیار اساسی است که بدانیم که کدام بخشهای اقتصاد به سازوکارهای کنترل مستقیم نیاز دارند و بر کدام بخشها می‌توان از طریق نظام قیمتها، به طور غیرمستقیم تأثیر گذاشت. آن بنگاههایی که از زمره بخش بنگاه عمومی هستند، به نظارت مستقیم بر هزینه‌ها و مخارجی که در کسری کلی نقشی ایفا می‌کنند، نیاز مندند - مثل مورد دولت - ولی از این

۱. برای مثال، نگاه کنید به: تانزی، ۱۹۸۷ الف.

بنگاهها نباید انتظار داشت که به شیوه معمول به ضوابط غیرمستقیم یا تغییرات در نرخ ارز و نرخ بهره، واکنش نشان دهند. دولت و بنگاههای عمومی، اغلب دارای چنان ساختاری هستند که الزاماً به علایم بازار پاسخ نمی‌دهند. بنابراین، این مهم است که از این جنبه لحاظ شوند که نظارت‌های مستقیم برای آنها مناسب است.

تفکیک دیگر، تمایز بین انواع بنگاهها از نظر نوع تأثیر آنها بر مالیه عمومی است. اغلب بنگاههایی که در مالکیت خصوصی یا عمومی هستند از ضمانتهای دولتی یا کمکهای دولت برخوردار می‌شوند. بنابراین، عملیات آنها بر خالص دارایی و ثروت دولت، و بدین سان، بر جریانهای مالیات آینده و سود دولت تأثیر می‌گذارد. بنگاههایی که با معیار رفتاری بنگاههای عمومی انطباق ندارند، اگر از تضمین دولتی بدهی خود برخوردار باشند یا از دولت یارانه دریافت نمایند، ممکن است در این گروه قرار گیرند.

در اندازه‌گیری تأثیر مالی بنگاههای عمومی چندین پیچیدگی وجود دارد. یکی از این پیچیدگیها این است که حسابهای بنگاه اغلب با استفاده از مبنای تعهدی تهیه می‌شود که این نوع حساب با روش مبنای نقدی که برای حسابهای دولتی توصیه می‌شود، در تعارض قرار دارد. حسابهای تعهدی برای اندازه‌گیری سودآوری و خالص دارایی یک شرکت مناسب است، ولی برای ساخت نیاز خالص استقراض بخش عمومی مفید فایده نیستند. اگر چه استفاده از مقیاس نیاز استقراض بخش عمومی اغلب مورد انتقاد قرار می‌گیرد، با وجود این، برای اندازه‌گیری تأثیر بخش عمومی بر بازارهای اعتباری و برای تحلیل منسجم نقش و سهم بخش عمومی در ایجاد پول مناسب است.

با این حال، برای اندازه‌گیری تأثیر بخش عمومی بر اقتصاد، مناسبتر آن است که فعالیتهای بنگاه بر مبنای تعهدی اندازه‌گیری شود. این عملکرد بخش بنگاه را به طور صحیحتری بازتاب می‌بخشد. یک تفاوت عمده در برخورد با مخارج سرمایه‌ای به منصفه ظهور می‌رسد. در مبنای نقدی تمام مخارج ناخالص سرمایه‌ای به عنوان خرجشان داده می‌شوند و حال آنکه استهلاک نشان داده نمی‌شود. با این حال، با حسابداری تعهدی استهلاک به عنوان یک خرج نشان داده می‌شود. اینکه آیا این برخورد نامتقارن موجه است، باب داوری در این باره مفتوح است. برای یک بنگاه

عمومی سودآور، مناسب آن است که با مخارج سرمایه‌ای به عنوان عاملی که احتمالاً ارزش بنگاه را افزایش می‌دهد برخورد کند، و بنابراین، این هزینه نباید به عنوان یک هزینه جاری ثبت شود. برای یک بنگاه که به زیاندهی اشتها دارد، افزایش در سرمایه ممکن است به ایجاد درآمد در آینده نینجامد. در این حالت، برخورد مناسب، احتمالاً مفهوم نقدی حسابداری خواهد بود. آنچه که درخور اهمیت است ارزش افزوده خالص ناشی از مخارج نهایی سرمایه‌ای است. اگر ارزش افزوده مثبت باشد و سرمایه‌گذاری سالم، می‌توان استدلال کرد که مخارج نباید به سادگی به کسری بخش عمومی افزوده گردد، بلکه باید با آن در حساب سرمایه بخش عمومی برخورد کرد. اگر سرمایه‌گذاری از نوع بد آن باشد، باید به هزینه حال تنزیل شده آن برای دولت توجه داشت.

مشکل دیگر برای حسابداری تعهدی، برخورد با افزایش ارزش سرمایه تحقق نیافته است. ارزش بازار یک بنگاه با مالکیت خصوصی، اگر در چشم‌اندازهای بنگاه بهبودی‌ای وجود داشته باشد، افزایش خواهد یافت. این تأثیر در افزایش ارزش سرمایه برای بنگاهی نیز که در مالکیت عمومی است، اگر روزی سهام آن به فروش برسد، پیش خواهد آمد. با این حال، برخی از داراییهایی که در مالکیت عمومی است هرگز به فروش گذاشته نخواهند شد. بنابراین، ارزیابی دوباره ارزش این‌گونه داراییهای دولت محل تردید است. اگر افزایش در ارزش بنگاه هیچ‌گاه تحقق نپذیرد (برای مثال، از طریق عدم فروش بنگاه به وسیله دولت، یا اگر از داراییها جریان فزاینده درآمدی حاصل نشود) نسبت دادن افزایش در ارزش حال به حسابهای دولت نادرست خواهد بود.

اینکه با بدهیهای مشروط دولت چگونه برخورد شود، خود نکته مسئله ساز دیگری است. احتمال نکول یک بدهی تضمینی دولت تابعی از عملکرد حال و آینده بنگاه است. اگرچه تأثیر یارانه (برحسب ارزش مورد انتظار) در طول زمان تغییر می‌کند، ارزش آن در حسابداری تعهدی باید برابر ارزش آن در زمان ضمانت منظور گردد. در اینجا نیز یک بار دیگر تفاوت بین حسابداری نقدی و حسابداری تعهدی می‌تواند بسیار باشد.

هنگامی که اندازه‌گیری عملکرد بنگاه عمومی مطرح است، در بسیاری از موارد بنگاهها یک نظام پیچیده یارانه و مالیاتی را اعمال می‌کنند که ممکن است در یک اندازه‌گیری همفزود پنهان و

پوشیده ماند، نظیر تراز عملیاتی. در وضع مطلوب، ممکن است اندازه گیری عناصر یارانه و مالیات، به منظور ارائه نظام مالی به شکل واقعی آن، به طور جداگانه صورت پذیرد. اگر چه این کار ممکن است بادشواریهایی همراه باشد، ولی اغلب در تحلیل سیاسی از اهمیت و ارزش بسیار زیادی برخوردار است، به ویژه در مواردی که چنین تحلیلی بتواند به طور بالقوه به بیراهه کشیده شود، زیرا فعالیت‌های بنگاه برحسب قیمت‌های تصنعی یا نرخ‌های تصنعی ارز اندازه گرفته می‌شوند. اینکه بنگاه‌های عمومی نقش مالی مهمی ایفا می‌کنند، چیزی است که جملگی به آن اذعان دارند. همچنین پیداست که عملیات و حساب‌های آنها پرسش‌های بسیاری را برای تحلیلگر ایجاد می‌کنند که باید در بدو امر به اهمیت تفاوت‌هایی که بین دولت و بنگاه‌های عمومی وجود دارد، پی ببرد. بنابراین، برای ارائه توصیه‌های سیاست مالی سالم، ضرورت دارد که نقش مالی را به دقت شناسایی کنیم و عملیات بنگاه را از نزدیک بررسی نماییم.

