

منابع و مصارف

()

فهرست مطالب

پیشگفتار	۷
مقدمه	۱۱
۱. جایگاه دولت در جامعه و اقتصاد	۱۳
۲. حکومت، دولت و کیفیت زندگی	۱۷

فصل اول: نگرش جدید به نظام بودجه‌ای در مقابل نگرش سنتی

۱. هدف‌های اصلی الگوی جدید	۲۶
۲. مفهوم گزارش‌دهی مالی	۲۷
۳. مهم‌ترین ابعاد گزارش‌های مالی دولت	۳۰

فصل دوم: دسته‌بندی جریان‌های بودجه‌ای

۱. دسته‌بندی منابع بودجه‌ای	۴۱
۲. ویژگی‌های منابع بودجه‌ای در ایران	۵۲
۳. دسته‌بندی مصارف بودجه‌ای	۷۰
۴. ویژگی‌های مصارف بودجه‌ای	۷۶

فصل سوم: کلام نهایی

۱. بهینه‌سازی ساخت منابع و مصارف	۸۵
۲. طبقه‌بندی جدید عملیات مالی دولت و حساسیت نسبت به ساخت منابع و مصارف	۸۷

قریب به اتفاق دست اندرکاران بر این باورند که بودجه‌ریزی در ایران، به رغم حدود یک قرن پیشینه اجرائی با مسائل و مشکلات فراوان روبه‌رو است. پاره‌ای از این مسائل ناشی از شرایط و کارکردهای اقتصادی و اجتماعی موجود است، اما برخی دیگر که اهمیت بسیار بیشتری هم دارند، در ساختار اداری و مالی مدیریت کشور ریشه دارند. مسائل و تنگناهای مزبور بر محتوای اطلاعاتی بودجه تأثیر گذاشته و سبب فقدان شفافیت در تصمیم‌گیری‌های مالی و بروز آسیب‌هایی در حوزه انجام وظایف قانونگذاری شده‌اند. از این رو، مواجهه با وضعیت موجود مستلزم دستیابی به چارچوب جامعی است که در آن، علاوه بر بررسی نارسایی‌ها، زمینه‌ترسیم خطوط کلی نظام بودجه‌ای مطلوب و متناسب با ویژگی‌های مورد نظر مقدور فراهم آید.

برای طرح این ضرورت ملی و کمک به گره‌گشایی از این مسئله، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بر آن شد تا با سازماندهی مطالعه‌ای در این حوزه گامی در جهت اجرای احکام قانونی بودجه‌های سال‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ و اصلاح روش‌های موجود بردارد. به این منظور از گروهی از کارشناسان و افراد صاحب نظر دعوت شد تا از طریق برگزاری جلسه‌های متعدد نسبت به سازماندهی مطالعه لازم اقدام کنند.

چکیده مرحله نخست این مطالعه در پاییز ۱۳۸۱ در قالب کتابی با عنوان «بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)» به چاپ رسید. در این مرحله که حدود یک سال به طول انجامید ۱۵ مطالعه مستقل تعریف و به اجرا گذاشته شد که نتیجه آن در قالب ۷ مجلد در حال انتشار است. کتاب حاضر سومین مجلد از مجموعه مزبور است که به بررسی نقش منابع و مصارف و اهمیت ساختاری آن در بودجه اختصاص دارد.

محمد قاسمی

مدیر دفتر مطالعات برنامه و بودجه

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

موضوع منابع و مصارف بودجه از جمله مباحثی است که می‌توان آن را از جنبه‌های مختلف بررسی کرد. از دیدگاه برنامه‌ریزی سنتی دولتی این تصور وجود داشته است که صرف‌نظر از این که چه نوع دسته‌بندی پذیرفته شود، تنها موضوعی که اهمیت دارد این است که منابع در حد مصارف باشد تا دولت بتواند به هدف‌های خود برسد. از نظر حسابداری این برابری یک امر محقق است و جز این نمی‌تواند باشد. به عبارت دیگر، منابع و مصارف بودجه‌ای در تمام موارد با یکدیگر برابرند. از نظر سیاسی این تصور می‌تواند وجود داشته باشد که هر قدر منابع بیش‌تر یا مصارف کم‌تر باشد، بودجه ساخت مطلوب‌تری دارد، اما از نظر اقتصادی موضوع پیچیده‌تر از این است. از لحاظ اقتصادی، پیوند بین منابع و مصارف پیوندی پویا است که نگرش دولت به اقتصاد براساس آن طراحی می‌شود.

بررسی منابع و مصارف بودجه‌ای، به دلیل ایجاد امکان ارزیابی عملکرد دولت در مسیری پویا و ایجاد پیوند بین دلایل وجودی دولت و خاستگاه‌های جامعه، اهمیت ویژه‌ای دارد. در نگرش سنتی، که حسابداری بودجه‌ای بر مبنای ثبت ارقام بدون عنایت به هویت وجودی آن‌ها صورت می‌پذیرد، دولت در واقع نوعی سازمان اجتماعی محسوب می‌شود که برای عملی کردن دستور کار خود باید منابعی را تجهیز کند و آن‌ها را به مصرف برساند. در این نگرش، مادام که فساد مالی صورت نپذیرد، مشکلی بروز نمی‌کند. آنچه در ساخت سنتی با نام بودجه‌ریزی شناخته شده است، چیزی جز پیش‌بینی منابع و مصارف مالی

در قالب مأموریت‌ها و وظایف دولت نیست. بنابراین هر زمان که مشکلی در تأمین مالی بروز می‌کند یا مصارف از حد متعارف بیش‌تر می‌شود، نخستین ایراد بر مدیریت بودجه‌ای وارد می‌آید و نارسایی‌ها بدون تردید به نابرابری مدیریت بودجه‌ای نسبت داده می‌شود. در ادبیات بودجه‌ای هم وقتی از منابع و مصارف بودجه‌ای سخن رانده می‌شود، موضوعی که مد نظر قرار می‌گیرد روش تجهیز و تخصیص منابع مالی است. جریان منابع و مصارف بودجه‌ای در بهترین حالت، به ارزیابی و تحلیل کارکردهای مدیریت بخش عمومی در گزینش منابع و انجام هزینه‌ها می‌پردازد. نظام‌های اطلاعات بودجه‌ای هم با همین نگرش تدوین و تنظیم می‌شود. بنابراین، یک‌سونگری در بودجه‌ریزی سبب یک‌سونگری در ارزیابی بودجه می‌شود.

در قانون محاسبات عمومی، بودجه کل کشور به نوعی برنامه مالی یک‌ساله دولت است. بودجه وظیفه دارد که درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار را پیش‌بینی کند و هزینه‌های انجام عملیاتی را که منجر به تحقق سیاست‌ها و هدف‌های دولت می‌شود، برآورد کند. دولت در این قانون، مجموعه‌ای متشکل از دولت اصلی یا مرکزی، شرکت‌ها و بانک‌های دولتی است. در این نگرش ایستا، هویت و جایگاه دولت و مشروعیت حضور آن به کلی نادیده گرفته شده است.

در الگوهای جدید گزارش‌دهی دولت، مبانی نگرشی و برخورد با دولت تفاوتی اصولی پیدا کرده و در پی آن مفهوم منابع و مصارف به کلی دگرگون شده است. با این اوصاف، برای شناسایی منابع و مصارف، لازم است تلقی ما از بودجه متحول و تلقی جدید به دقت شناسایی شود. در نظام جدید، ماهیت دولت و جایگاه آن باید به‌درستی مشخص شود. با این رویکرد آنچه دولت انجام می‌دهد، در نوعی سلسله‌مراتب به هم پیوسته، زنجیره‌های پویای روندهای اقتصادی را به هم پیوند می‌زند.

با این نگرش، نخستین موضوعی که باید به آن پرداخته شود، جایگاه دولت در جامعه و اقتصاد است. این جایگاه مشخص می‌کند که دولت در کدام حوزه حضور دارد و بر اساس حوزه حضور خود چگونه باید بین منابع و مصارف خود پیوند ایجاد کند. در دیدگاه

سنتی، تراز بودن منابع و مصارف در هر دوره بودجه‌ای یکی از ویژگی‌های برازنده بودجه‌های دولت شمرده می‌شده است. در نگرش جدید وابستگی منابع و مصارف به زمان شکل تازه‌ای می‌یابد. از طرف دیگر، دریافت منابع و استفاده از آن‌ها در چارچوب‌های خاصی برازنده شمرده می‌شود. بنابراین در نگرش جدید، جایگاه دولت عامل اصلی ارزیابی منابع و مصارف است.

جامعه مشکل از 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 آن‌سان که خود مطلوب می‌شمارند، فعالیت داشته باشند. قرارداد اجتماعی وظیفه دارد که این حوزه حضور را به نوعی با توافق جمعی مشخص کند. ماهیت این توافق باید در قالب قانون، ثبت و به شیوه‌ای برازنده، قابل اجرا شود. بنابراین، پرسشی که می‌توان مطرح کرد این است که قانون مربوط به حوزه‌های عملیاتی چگونه نوشته می‌شود؟ برای پاسخگویی به این پرسش لازم است ماهیت انواع هویت‌های هر جامعه شناسایی شود و فرد بداند که چگونه در جوامع مختلف، پیوندهای جمعی شکل می‌گیرد و چگونه می‌توان حاکمیت را بر اشخاص اعمال کرد.

برای پاسخگویی به مورد نخست باید انواع هویت‌های موجود در هر جامعه را شناسایی کرد. این شناسایی بر اساس نوعی طبقه‌بندی صورت می‌گیرد. در ساده‌ترین حالت می‌توان گفت که در هر جامعه دو نوع هویت وجود دارد:

: هویت فردی^۱

: هویت جمعی^۲

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

1. Private Body.
2. Public Body.

می‌تواند یک بار و تنها در قالب یک هویت ظاهر شود. برای روشن شدن موضوع در ادامه مطلب نکاتی را متذکر می‌شویم.

کوچک‌ترین نمونه هویت فردی، یکایک اشخاص حقیقی هستند که در جامعه زندگی می‌کنند. اشخاص حقیقی را می‌توان در اصطلاح هویت فردی ناب هم نامید، زیرا این اشخاص همیشه در شکل هویت فردی باقی می‌مانند و هرگز نمی‌توان آن‌ها را به تنهایی به هویت‌های جمعی مبدل کرد. هر هویت فردی برای آن که شناسایی شود، به سه بعد زمان، مکان و شخصیت نیاز دارد. بعد زمان در محدوده دوره عمر آن هویت فردی قرار می‌گیرد. به بیان دیگر، محدوده حضور هر یک از هویت‌های فردی به دوره زندگی آن هویت ختم می‌شود و نمی‌تواند بیرون از آن باشد. بنابراین برای هویت‌های فردی دوره زمانی حضور را می‌توان دوره عمر یا زندگی آن‌ها به‌شمار آورد. بعد مکان، نمایان‌گر وضعیت فیزیکی آن هویت است که به‌طور مشخص از عامل جغرافیایی تأثیر می‌پذیرد. مکان در مورد این هویت‌ها، محلی است که در آن زندگی می‌کنند. این مکان می‌تواند در دوره عمر هویت‌های فردی تغییر کند. بعد شخصیتی، ویژگی‌های ساختاری و تشکیل‌دهنده هر هویت فردی را تشریح می‌کند. این ویژگی هم می‌تواند در دوره عمر هویت‌های فردی تغییر کند. بنابراین انتظار کلی این است که هویت فردی در هر لحظه از زمان با ارائه سه ویژگی قابل شناسایی باشد و شناسایی بدون این مؤلفه‌ها ناممکن تلقی شود.

در جوامع، هویت‌های فردی بزرگ‌تر هم وجود دارد. این هویت‌ها در مکالمه‌های روزانه با نام اشخاص حقوقی شناخته می‌شوند. این هویت‌ها را می‌توان در محدوده‌های کوچک‌تر، هویت جمعی به حساب آورد. به‌عنوان مثال یک شرکت سهامی در جامعه سهامداران آن، یک هویت جمعی است، در حالی که در اقتصاد کشور یک هویت فردی محسوب می‌شود. با این اوصاف، برخی هویت‌ها با در نظر گرفتن مکان حضور خود می‌توانند به شکل فردی یا جمعی درآیند. بدیهی است که در هر شکل حضور، چارچوب رفتاری آن‌ها متفاوت خواهد بود. هر هویت جمعی در محدوده خاص خود حضور می‌یابد و می‌تواند مدعی برخورداری از حقوقی شود که شاید هویت‌های فردی تشکیل‌دهنده

هویت جمعی از آن برخوردار نباشند. از نظر زمان حضور، هویت‌های جمعی هم در تمام دوره‌ عمر خود زندگی می‌کنند، هرچند این دوره می‌تواند از دوره‌ عمر هر یک از هویت‌های فردی بوجود آورنده‌ آن هویت جمعی بزرگ‌تر یا کوچک‌تر باشد. به بیان ساده‌تر یک شرکت سهامی‌متشکل از ده‌ها نفر سهامدار، یک هویت جمعی است که با مرگ هر یک از اعضای آن از هستی ساقط نمی‌شود ولی در عین حال وقتی همه‌ اعضا به این توافق برسند که شرکت را منحل کنند، حتی در حالتی که همه‌ این هویت‌های فردی زنده باشند، از هستی ساقط می‌شود.

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 (یعنی جناح‌های مختلف) باشد. در این جا باید توجه داشت که حکومت را نمی‌توان نماینده‌ جناح اکثریت به شمار آورد. حکومت یک هویت جمعی و برآیند کلان خواسته‌های هویت‌های فردی است. به این ترتیب مشخص می‌شود که آنچه "آمارتیا سن" از آن با عنوان فراهم شدن آزادی‌های سیاسی در قالب تداوم توسعه نام برده است، پیوندی است که بین هویت جمعی و هویت‌های فردی باید وجود داشته باشد تا جامعه در مسیر توسعه گام بردارد.

با مشخص شدن حکومت، هویت‌های فردی باید برای اداره‌ امور با هم به توافق برسند. این توافق به شکل دولت ظاهر می‌شود. تا زمانی که دولتی بر مصدر امور ننشسته باشد، نماینده‌ جناح هوادار خود محسوب می‌شود، ولی از زمانی که مسئولیت اداره‌ کشور را بر عهده گرفت و به نماینده‌ حاکمیت مبدل شد، دیگر نماینده‌ تمام هویت‌های فردی به حساب می‌آید. با این اوصاف، دولت هویتی جمعی است که برای اداره‌ امور مملکتی از گروه‌های

مختلف رأی اعتماد می‌گیرد و با این رأی اعتماد در قالب نمایندگی حاکمیت، فعالیت می‌کند. فعالیت‌های دولت در قالب سه محور انجام گیرد:

الف) فعالیت در چارچوب رسالتی که حکومت بر عهده دولت می‌گذارد،

ب) فعالیت در قالب وظایفی که دولت با عنایت به باورهای خود در مقام یک هویت جمعی ملزم به انجام آن می‌شود،

ج) فعالیت در چارچوب یک هویت فردی و هویتی متشکل از مجموعه هویت‌های فردی حاضر در جامعه.

با این دسته‌بندی، اکنون موضوع نحوه حاکمیت مطرح می‌شود. بدون تردید، رابطه بین هویت جمعی و هویت‌های فردی تشکیل‌دهنده آن، موضوعی است که بر اساس قاعده‌های متعارف و مرسوم هر جامعه مشخص می‌شود. در واقع دولت هویتی جمعی است که اکثریت هویت‌های فردی جامعه با اصول رفتاری آن توافق دارند و آن اصول را برآورده می‌شمارند. فرض نهفته در این گفته این است که در کشور مردم‌سالاری وجود دارد و رأی هویت‌های فردی عامل تشکیل هویت جمعی شده است.

به این ترتیب، از آنجا که همه هویت‌های فردی که هویت جمعی را برمی‌گزینند، در مورد چارچوب رفتاری و سیاست‌های اجرایی برای دستیابی به خواسته‌های خود توافق ندارند؛ در هر حکومت، ساخت اجرایی آن که اصطلاحاً دولت نام دارد، در فاصله‌های زمانی معین به هویت‌های فردی مراجعه می‌کند تا از آن‌ها در باره عملکرد خود رأی اعتماد بگیرد. وقتی دولتی تشکیل شد، قاعده‌های رفتاری و باورهای اعلام‌شده آن دولت، موضوع محوری اداره کشور می‌شود. بنابراین بخش‌بندی سه محوری حضور دولت با عنایت به مجموعه‌ای صورت می‌پذیرد که دولت به آن وفادار است.

با توجه به موارد بالا، رفتار دولت‌ها را می‌توان در قالب‌های مختلف به شرح زیر مشخص کرد:

• دو الگوی بخش خصوصی

۱. الگوی رفتاری کسب و کار،

۲. الگویی با هدف غیر انتفاعی.

• یک الگوی مشترک برای دولت و بخش خصوصی

۱. اشتراک ساخت الگو با الگوی رفتاری اشخاص حقوقی،

۲. وجود شباهت بین الگوی رفتاری دولت و الگوی بخش خصوصی در انتخاب

معیارهای ارزیابی عملکرد.

• یک الگوی خاص دولت برای رفتارهای بین نسلی

۱. اشتراک ساخت الگو با الگوی بین نسلی در خانوارها در مقام هویت‌های جمعی،

۲. وجود شباهت بین الگوی رفتاری دولت و الگوی بخش خصوصی در انتخاب

برخوردی عادلانه با مفاهیم برگزیده از عدالت.

سه دلیل برای برای متمایز کردن الگوهای دولتی از الگوهای خصوصی وجود دارد. این

دلایل عبارتند از:

۱. الزام ویژه برای نمایش تطابق رفتارهای مالی دولت با ضوابط و پیروی از قانون

- وجود ضوابط بیرونی، مثل وام‌گیری از خارج، انتشار اوراق قرضه یا عملیاتی که

دولت را به پاسخگویی ملزم می‌سازد.

- وجود ضوابط درونی، مثل محدودیت‌های برخاسته از بودجه عملیاتی دولت.

۲. تمایل دولت به تمرکز بر اصل تأمین نیازهای مالی میان‌مدت

۳. حضور دولت در مقام نماینده حاکمیت.

ماهیت حکومت و دولت هرچه باشد، واقعیت این است که پیوند بین جامعه و دولت یک

قرارداد اجتماعی است که وجود آن سبب از دست دادن پاره‌ای آزادی‌های فردی و

به دست آوردن برخی مزایای جمعی می‌شود. ارزیابی آنچه هر هویت فردی از دست

می‌دهد، در مقابل آنچه تحت لوای هویت جمعی به دست می‌آورد، موضوعی است که در نهایت، مطلوبیت وجود قرارداد اجتماعی را به اثبات می‌رساند.

ژان ژاک روسو از دیدگاه فلسفی به این نتیجه می‌رسد که تنها زمانی وجود جامعه معنی و مفهوم می‌یابد که بتوان جامعه را ابزاری برای توانمند کردن افراد و دستیابی آنها به مراتبی محسوب کرد که در هویت فردی خود قادر به رسیدن به آن نباشند. در این چارچوب، جامعه باید ابزاری ضروری برای به کمال رساندن توانایی‌های نهفته در وجود اصلی بشر تلقی شود. به بیان دیگر، با این بینش، اراده آزاد افراد یا هویت‌های فردی، به تشکیل هویت جمعی کشانیده می‌شود و وجود این هویت در نهایت به بالا رفتن کیفیت زندگی هویت‌های فردی منجر می‌شود. در همین راستا، حفظ آزادی در یک ساخت متکی به قانون، چارچوبی است که به هویت جمعی اعتبار و مشروعیت می‌بخشد.

به طور خلاصه، وجود دولت باید عامل بالا بردن رفاه و کیفیت زندگی مردم شود. نهادهایی که توسط هویت جمعی به وجود می‌آیند همه باید در جهت بالا بردن کیفیت زندگی هویت‌های فردی عمل کنند. در همین چارچوب می‌توان از سازوکار بازار آزاد به عنوان یکی از نهادهای جامعه نام برد که می‌تواند برای رسیدن به وضعیتی به کار گرفته شود که در آن همه هویت‌های فردی در موقعیت بهتری قرار بگیرند. هر نوع ارتباط بین دولت و جامعه هم باید بر مبنای پذیرش اصل بهبود زندگی جامعه صورت پذیرد.

وقتی دولت با مفهوم بالا پذیرفته می‌شود، بسیاری از ابهام‌ها و نارسایی‌هایی که در برخورد‌های متعارف وجود دارد، برطرف می‌شود. به عنوان مثال، می‌توان به بحث‌های مفصلی اشاره کرد که در مورد واگذاری فعالیت‌های اقتصادی به بخش خصوصی، یا در اصطلاح خصوصی‌سازی، مطرح می‌شود. هواداران خصوصی‌سازی بر این عقیده‌اند که حضور دولت سبب کاهش کارایی عملکرد بازار می‌شود. این گروه در هواداری از بازار آزاد و عملکرد آن، دولت را نفی می‌کنند. مخالفان خصوصی‌سازی هم در دفاع از دولت و لزوم حضور آن در جامعه، سازوکارهای بازار آزاد را خلاف عدالت می‌شمارند. بنابراین وجود همه جانبه حاکمیت بازار را مردود می‌خوانند.

در ساخت جدید، زمانی که نهاد سازوکار بازار به‌عنوان یکی از ابزارهای جامعه در راه بیان خواست هویت‌های فردی با هدف رسیدن به دیدگاه‌های جمعی در نظر گرفته شود، تضادی که در مورد ناسازگاری دولت با سازوکار بازار بیان شد، در شکل ساختاری خود از بین می‌رود و به تضادی برخاسته از عملکردها مبدل می‌شود. در واقع، مشکلاتی که در متون مختلف به آن‌ها اشاره می‌شود، هیچ‌یک از وجود دولت یا سازوکار بازار، در نفس هر یک از این دو، بر نمی‌خیزد. مشکلات همه از عوامل دیگری ناشی می‌شود که شاید اشاره به مواردی از آن‌ها بتواند روشنگر باشد.

در جانب دولت، مشکل از نادیده گرفتن ماهیت وظیفه دولت برمی‌خیزد. بررسی رفتار دولت‌ها نشان می‌دهد که در حالت کلی دولت‌ها انجام سه وظیفه را بر عهده دارند: الف) نماینده کلیه نسل‌ها، از زمان گزینش تا آینده قابل پیش‌بینی هستند. در این وظیفه، دولت آینده‌نگر است و هویت جمعی خود را مد نظر قرار می‌دهد.

ب) در مقام حاکمیتی تسهیل خواسته‌های هویت‌های فردی جامعه را بر عهده دارند. در این وظیفه، دولت حافظ و مدافع حقوق ملت در چارچوب عملکرد یک جامعه مدنی است و ماهیت هویت جمعی را پذیرفته است.

ج) انجام وظیفه به‌صورت یک هویت فردی در قالب شخص حقوقی. در این وظیفه دولت باید به قاعده عرف، مثل هر کارفرمای دیگر جامعه باشد و در تصمیم‌گیری‌هایی که در مقام هویت جمعی خود اتخاذ می‌کند، هویت فردی خود را بر سایر هویت‌های فردی ارجح نداند.

مطالعات مختلفی که در مورد عملکرد دولت‌ها وجود دارد، نشان می‌دهد که هر زمان که دولت‌ها هویت فردی اتخاذ کرده‌اند و این هویت را با هویت جمعی خود درآمیخته‌اند، حاصل کار ایجاد اختلال در سازوکار بازار بوده است. در بیش‌تر موارد، گروه‌هایی که نابسامانی‌های موجود در چنین حالت‌هایی را مشاهده کرده‌اند، به این نتیجه رسیده‌اند که برای اصلاح وضع باید یکی از دو مجموعه ناسازگار از حضور در اقتصاد کشور بازداشته شود.

از طرف دیگر، وقتی بازارها درست عمل نمی‌کنند و به جای منطقی کردن توزیع سهم‌بری از منافع بازار، تنها برای حفظ منافع یک گروه خاص فعال می‌شوند، مخالفان بازار، به جای انتقاد از این عملکرد، اصل نهاد را سرزنش می‌کنند. به این ترتیب، مخالفان بازار خواهان مداخله جدی دولت برای جلوگیری از عملکرد بازار می‌شوند. مشکل اصلی در این قبیل موارد، فقدان شفافیت، ناآگاهی یا محدودیت کارآیی است.

به سادگی می‌توان دید که در بیش‌توسعه پایدار، دولت باید در هویت جمعی خود بکوشد تا سازوکارهای کارآمدسازی بازار را فعال کند. حضور دولت در اقتصاد باید در خدمت تسهیل آزادی هویت‌های فردی باشد. به بیان دیگر، هیچ تضادی بین حضور قانونی دولت در اقتصاد کشور و کارآیی عملکرد بازار وجود ندارد.

نتیجه‌ای که از این بررسی حاصل می‌شود این است که در قرارداد اجتماعی بین دولت و هویت‌های فردی، اصل بهبود کیفیت زندگی به‌عنوان یک پیش‌شرط مطرح است. بنابراین نمی‌توان تصور کرد که اکثریت یک جامعه به افت کیفیت زندگی خود رأی دهند و خواهان پایین آمدن سطح زندگی خویش شوند. در این بینش، کلیه نهادهایی که در نفس خود می‌توانند برای بهبود ارتباطات بین هویت‌های فردی به کار گرفته شوند، باید به قاعده عرف بتوانند توسط هویت جمعی با کارآیی بیش‌تر برای حفظ منافع هویت‌های فردی مورد بهره‌برداری قرار گیرند.

نگاهی دقیق‌تر به بحث‌ها و استدلال‌های کلاسیک هواداران اقتصاد آزاد نشان می‌دهد که خواسته اصلی این گروه آن است که حاکمیت قانون به محدوده فعالیت‌های اقتصادی هم کشانده شود. اگر این زمینه فکری نادیده گرفته شود، ریشه‌یابی دلایل مخالفت افرادی مانند آدام اسمیت و جان استوارت میل با موضوع مداخله دولت در کارهای اقتصادی ناممکن می‌شود. بنابراین، افرادی که با اصول کلی حاکمیت قانون آشنایی ندارند، از گفته‌های افرادی مانند آدام اسمیت به سهولت برداشت نادرستی خواهند داشت. بررسی‌های تاریخی تحولات فکری در مکاتب اقتصادی نیز به وضوح نشان می‌دهد که بسیاری از متفکران اقتصادی پس از آدام اسمیت هم دچار چنین برداشت نادرستی شده‌اند.

بررسی موضوع نشان می‌دهد که مخالفت افرادی مثل آدام اسمیت با مداخله دولت در کارهای اقتصادی از آن‌جا ناشی می‌شد که تصور می‌رفت چنین مداخله‌ای به ایجاد اختلال در حوزه مشروع آزادی هویت‌های فردی منجر شود. از آن‌جا که بر اساس اصل حاکمیت قانون، ایجاد هرگونه اختلال در این حوزه خلاف و غیرمجاز است، اسمیت و دیگران با حضور دولت در فعالیت‌های اقتصادی مخالفت ورزیده‌اند. بنابراین ریشه مخالفت اینان از نگرانی در باره امکان مختل شدن اصل حاکمیت قانون سرچشمه می‌گرفت.

اسمیت و هواداران نظریه وی هرگز مدعی نشدند که اعمال قوانین حاکمیتی توسط دولت نوعی مداخله در کارهای اقتصادی است. بنابراین تصویب قوانین جدید هرگز به معنی بروز اجبار و مداخله در زندگی مردم محسوب نمی‌شد. از دیدگاه این گروه، مداخله دولت به معنی اعمال زور بود و چنین عملی را نمی‌شد در قالب مفاهیم عادی اجرای قوانین مجاز شمرد. اقدامات دولت در زمینه تأمین مالی برای نظام بخشیدن به جامعه هم، با پذیرش اصل حضور دولت می‌تواند قابل قبول باشد.

در ارزیابی نهایی باید بین سیاست‌های اجبارآفرین دولت و سیاست‌های متکی به ارائه خدمت توسط این هویت جمعی تفاوت قایل شد. دولت‌ها می‌توانند در مواردی که هویت‌های فردی مایل به حضور و فعالیت نیستند، وارد صحنه اقتصادی شوند. وجود الزام سبب می‌شود که دولت خود را به‌عنوان هویت جمعی، برای انجام فعالیت مجاز بشمارد که هویت‌های فردی هم می‌توانستند آن را به سادگی انجام دهند. در مورد اخیر، هزینه حضور دولت در فعالیت اقتصادی بیش از سود ناشی از انجام فعالیت است.

به طور خلاصه، اگر پذیرفته شود که شرط لازم برزندگی حضور هویت جمعی این باشد که باعث کاهش کیفیت زندگی هویت‌های فردی نشود، می‌توان نتیجه‌گیری کرد که هر اقدام دولت که به افت کیفیت زندگی منجر شود، بر اساس اصل ارتباط بین هویت جمعی و هویت‌های فردی، ناقض مشروعیت هویت جمعی خواهد شد. تنها مورد استثنا بر این قاعده کلی، زمانی است که یک هویت فردی با فراتر رفتن از حوزه عملیاتی خویش، به حوزه عملیاتی برخی از هویت‌های فردی دیگر تجاوز کرده باشد. در سایر موارد، عملیات مالی دولت

برای رسیدن به وضعیتی که از نظر دولت برازنده تلقی می‌شود، در چارچوب قانون مشروعیت دارد و دولت موظف است این عملیات را به وضوح برای جامعه مشخص کند.

پیش از پرداختن به جزییات نظام نگرشی جدید، ذکر چند مورد از عملیات اختلال‌آفرین دولت می‌تواند حوزه‌های غیرمجاز عملیاتی را مشخص و تحلیل‌های بعدی را واضح‌تر کند. به‌عنوان مثال، دولتی که با صدور انواع مجوزها عده‌ای را از انجام پاره‌ای از فعالیت‌های اقتصادی باز می‌دارد، در واقع می‌تواند با ایجاد سود بادآورده^۱ و افزونه^۲ در کارهای اقتصادی اختلال ایجاد کند. البته این گفته بدان معنی نیست که دولت‌ها نمی‌توانند، یا حق ندارند، ضابطه‌های عمومی و کلی را تعیین کنند. وجود قوانین و ضابطه‌ها برای حصول اطمینان از شفافیت و سلامت عملکرد هویت‌های فردی جزو وظایفی است که تعلق آن به هویت جمعی انکارناپذیر است. قیمتگذاری توسط دولت، ایجاد انحصار و محدود کردن آزادی عقد قرارداد برای هویت‌های فردی، هم از موارد دیگری است که به کاهش کیفیت زندگی می‌انجامد و اجرای آن‌ها توسط هویت جمعی سبب می‌شود که مشروعیت عملکرد آن مورد تردید قرار بگیرد. با وجود این، زمانی که در قالب کلی حوزه حضور دولت، برانندگی این عملیات پذیرفته شود، دولت باید بتواند نحوه اجرای آن را به روشنی تمام در عملیات مالی خود نشان دهد.

-
1. Windfall Gain
 2. Rent

نگرش جدید به نظام بودجه‌ای را شاید بتوان یکی از بزرگ‌ترین تحولات در عرصه گزارش‌دهی دولت به حساب آورد. این نگرش از اواخر دهه ۱۹۸۰ آغاز و در بیش‌تر کشورهای بزرگ صنعتی از اواخر دهه ۱۹۹۰ به شکل جدی مطرح شده است. هدف از نگرش جدید، ایجاد الگوی گزارش‌دهی جدیدی بود که دولت ملی و دولت‌های محلی بر اساس آن نظم بیابند.

نخستین پرسشی که در این جا مطرح می‌شود این است که الگوی جدید جایگزین چه چیز شده است؟ در واقع الگوی جدید جایگزین دو الگوی سنتی موجود در کشورهای مختلف شده است. دو الگوی سنتی مذکور عبارتند از:

۱. الگوی سنتی که در اوایل قرن بیستم طراحی شده بود،

۲. شکل تعریفی الگوی سنتی که در پایان دهه ۱۹۷۰ در قالب بیانیه شورای ملی

حسابداری بودجه بیان شده بود و شکل‌بندی‌های زیر مطرح می‌شد:

- الگوهایی که در دهه ۱۹۸۰ پذیرش عمومی یافته‌اند،

- الگوهایی که در شکل سنتی دولت بهبود عمده‌ای ایجاد کرده‌اند.

قدر مسلم این است که الگو در مسیری قرار دارد که هنوز عده زیادی معتقدند راه درازی به اصلاح وضع باقی مانده است. در ارزیابی الگوی جدید و الگوهای سنتی، به سادگی می‌توان دید که:

۱. الگوی جدید اصلی‌ترین ویژگی‌های الگوی سنتی را حفظ کرده است.

۲. الگوی جدید مشخصه‌های با اهمیتی را بر مشخصه‌های موجود افزوده است.

هدف‌های اصلی الگوی جدید نگرش به دولت را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

۱. حفظ استفاده‌کنندگان موجود و گسترش دامنه خدمات‌رسانی به این گروه،

۲. جذب کاربران جدیدی که در گذشته وجود نداشته است.

ویژگی‌های اصلی این نظام نگرشی جدید عبارت است از:

- نظام حسابداری یکپارچه دولتی،
- برنامه‌های جدید برای تأمین مالی بودجه‌ای در درازمدت (مثل تأکید بر مالیات به عنوان محور اصلی درآمد دولت)،
- الزام به بیان موضوع بودجه و تحلیل وضعیت در مقدمه سند بودجه،
- الزام به ارائه اطلاعات در مورد منابع مختلف درآمدی بودجه،
- گزارش‌دهی تفصیلی بودجه‌ای.

در مورد زیرساخت‌ها، این الگو محورهای مختلفی می‌پذیرد و بر این اساس دولت‌ها در انتخاب روش ارائه اطلاعات آزادی کامل دارند. دولت‌هایی که می‌پذیرند به میل خود در مورد زیر ساخت‌های اقتصادی گزارش دهند، باید برای اجرای طرح‌های مختلف نوعی روش گزارش‌دهی متکی به حداقل هزینه‌ها را انتخاب کنند. زمان اجرای نگرش جدید، به کل درآمد دولت بستگی دارد. قدر مسلم این است که دولت‌ها برای اجرای طرح‌های زیربنایی فقط باید به منابع درآمدی بودجه دولت و منابعی که متعلق به دستگاه‌های دولتی است، تکیه کنند. منابع مالی متفرقه و منابع مالی موردی را نمی‌توان برای طرح‌های زیربنایی به کار برد. در هر صورت، مبنای محاسبه ارقام باید یک سال مالی تمام باشد.

با این اوصاف، نگرش جدید به بودجه، بر مبنای گزارش‌دهی ویژه‌ای طراحی شده است که منابع و مصارف باید در همان قالب مطرح شود. برای شناخت دقیق‌تر این نگرش باید مفهوم گزارش‌دهی مالی به دقت شناسایی شود.

گزارش‌دهی مالی یعنی ارائه اطلاعات به شیوه‌ای خاص که گزارشگر به آن اعتقاد دارد. در حالت کلی برای ارائه اطلاعات سه روش وجود دارد:

۱. ارائه اطلاعات^۱: یعنی ارائه حساب‌های مالی،

۲. افشای اطلاعات^۲: یعنی بیان اطلاعات از راه زیرنویس یا یادداشت در کنار

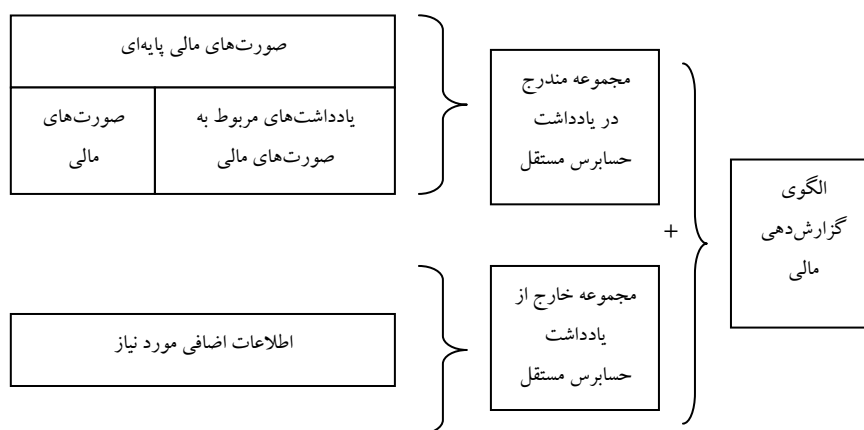
حساب‌های مالی،

۳. افزودن یادداشت‌های اضافی.

بنا به تعریف، الگوی گزارش‌دهی مالی، ترکیب حداقلی از این سه روش ارائه اطلاعات را به وجود می‌آورد. در نظام جدید، قاعده‌های رفتاری دولت در سطوح ملی و محلی بر اساس ضوابط بالا تنظیم شده است. پوشش الگوی جدید گزارش‌دهی در نمودار ۱-۱ آمده است. در الگو دیده می‌شود که به جز مجموعه مندرج در یادداشت حسابرس، یادداشت‌های اضافی هم باید برای تحلیل وضعیت ارائه شود. اقلامی که در نمودار ۱-۱ دیده می‌شود، مجموعه اطلاعاتی است که باید در الگوی جدید ارائه شود. از نظر محاسباتی بین الگوهای جدید و الگوهای سنتی تفاوت‌هایی وجود دارد که عمده‌ترین آن‌ها عبارتند از:

- حسابداری بر مبنای استفاده از منابع
- استفاده از حسابداری ویژه برای موارد خاص
- ارائه ارقام مقایسه‌ای در بودجه کل کشور

نمودار ۱-۱ الگوی گزارش‌دهی مالی جدید



در گزارش‌دهی مالی باید دو مورد زیر منظور شود:

۱. پاسخگویی مالی،

۲. پاسخگویی اجرایی.

در بسیاری از کشورها پاسخگویی مالی جدی است ولی وضع می‌تواند از این هم فراتر رود. بررسی‌های مختلف نشان می‌دهد که حتی در کشورهای پیشرفته تا رسیدن به پاسخگویی اجرایی راه درازی باقی است. برای بهبود پاسخگویی اجرایی لازم است اقدامات مختلف زیر انجام گیرد:

- معرفی صورت‌های مالی فراگیر برای دولت؛
- تمرکز گسترده بر فعالیت‌های دولت؛
- نمایش هزینه‌های اجرایی؛
- فرانگری توصیفی و تحلیل وضع.

در جریان کار لازم است ترتیباتی رعایت شود. عمده ترین این ترتیبات اولویت بندی روال اصلاح است. روال متعارف این است که نقطه شروع، منابع مالی برجسته باشد. پس از آن وجوه و منابع موردی و خاص مطرح می شود و دست آخر کل آمارها با استفاده از اصل سند بودجه مد نظر قرار می گیرد.

• ساخت کلی الگو شامل دو بخش تراز مالی پایه ای و اطلاعات اضافی مورد نیاز است.

۱. تراز مالی پایه ای

الف) تراز مالی برای کل دولت

ب) ترازهای مالی وجوه مختلف تحت کنترل دولت، شامل:

- وجوه دولتی (فعالیت های تأمین مالی شده از محل مالیات ها)؛

- وجوه حاصل از مالکیت (بر اساس کسب و کار)؛

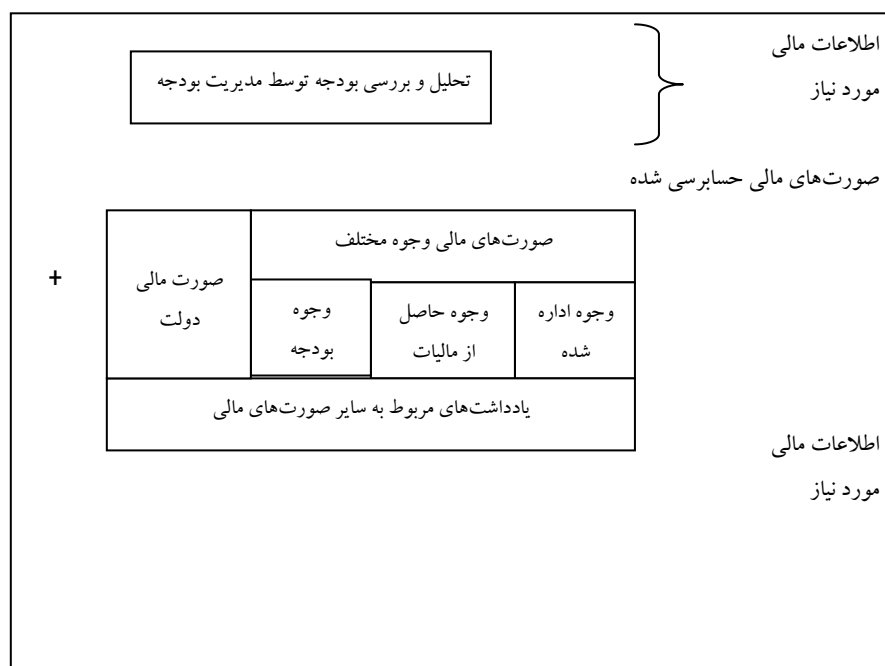
- وجوه اداره شده (این وجوه برای طرح ها قابل استفاده نیستند).

ج) یادداشت های حساب های مالی

۲. اطلاعات اضافی مورد نیاز.

به طور خلاصه، الگوی جدید بودجه دولت در قالب نمودار ۱-۲ جمع بندی می شود:

نمودار ۱-۲ تحلیل و بررسی بودجه در قالب نگرش جدید



+

سایر اطلاعات مالی
مورد نیاز

در نمودار ۱-۲ دلیل می‌شود که برای گزارش‌دهی باید با استفاده از اطلاعات مالی، تحلیل و بررسی بودجه توسط مدیریت بودجه ارائه شود. این تحلیل در کنار صورت‌های مالی حسابرسی شده که دست کم موارد مندرج در نمودار را در بر می‌گیرد، قرار داده می‌شود و سایر اطلاعات مالی مورد نیاز برای شفاف‌سازی بودجه به این مجموعه اضافه می‌گردد. دستاوردی که از چنین تحلیلی حاصل می‌شود، موارد زیر را در بر می‌گیرد:

• شناخت رابطه بین انواع حساب‌های مالی دولت،

• ایجاد صورت‌های مالی خلاصه شده،

• تحلیل کلی و عمومی در قالبی که کم و بیش اعتماد عمومی را برانگیزد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که در وضعیت کلی مادام که موضوع گزینش اطلاعات برای تحلیل مطرح باشد، تحلیل کاستی‌هایی خواهد داشت. نکته مهم‌تر این است که تحلیل از دید تفریح بودجه قابل پذیرش نیست و در هر صورت هنوز حتی در کشورهای پیشرفته با روش‌های حسابرسی شناخته شده تضادهایی دارد.

برای گزارش‌دهی مالی باید ویژگی‌هایی را مشخص کرد. این ویژگی‌ها در ابعاد مختلف مطرح می‌شود و این ابعاد باید در گزارش‌های مالی دولت‌ها مشخص شده باشند. در حالت کلی مهم‌ترین ابعاد عبارتند از:

۱. **ماهیت حضور دولت:** در هر یک از سه نحوه حضور دولت به معنای نماینده حکومت، دولت در معنی عام خود و کارفرمای متعارف، جایگاه دولت شکل ویژه‌ای دارد و ملاحظات خاصی حاکم است. در وضعیت نمایندگی حکومت، وظیفه دولت فرا نسلی است. در این مورد جلب رضایت همه نسل‌های آینده به عنوان یک الزام مطرح می‌شود.

در وضعیت حضور دولت در مقام اداره کننده کشور، اقدامات دولت درون‌نسلی است. بنابراین رضامندی در قالب اجرای خواسته‌های عامه مردم تجلی می‌یابد. در این مورد فقط سیاست‌های دولت مطرح می‌شود و اقدامات باید در قالب آن سیاست‌ها براننده باشند. در مورد سوم، دولت در قالب هویت خصوصی خود و یک کارفرمای عادی ظاهر می‌شود. در این صورت برانندگی منابع باید در قالب مطلوبیت عملیات از دید بنگاهی ارزیابی شود.

۲. ماهیت حضور عملیات مالی: در این جا دسته‌بندی‌های متعارف با نگرش‌های نو مطرح می‌شوند که بر اساس آن‌ها می‌توان سیر نفوذ فعالیت دولت را در بخش‌های مختلف اقتصادی و کارگزاران گوناگون در اقتصاد ارزیابی و مشخص کرد که عملیات مالی دولت چه اثری بر اقتصاد کشور و جهان خارج داشته است. بر اساس این دسته‌بندی‌ها، تأثیر عملیات دولت بر اقتصاد کشور باید ارزیابی شود. قدر مسلم این است که در بودجه شفاف، تنها اثر عملیات دولت در نقش نماینده حکومت و در قالب دولت باید مد نظر قرار بگیرد. اثر دولت در نقش یک کارفرما بر اقتصاد ملی فقط برای ارزیابی درجه انحصار می‌تواند مطرح شود. در غیر این صورت، دولت کارفرمایی است مشابه با سایر کارفرمایان کشور و دلیلی برای بررسی تأثیر عملکرد هر کارفرمای خاص بر اقتصاد کشور وجود ندارد.

۳. دوره تداوم حضور عملیات مالی: که بر اساس آن امکان تداوم هر نوع عملیات مالی باید ارزیابی و شناسایی شود. این دوره از آن جهت حایز اهمیت است که می‌تواند تصویر پویای حضور دولت در اقتصاد ملی را نشان دهد. دوره حضور در مورد مصارف به مراتب با اهمیت‌تر از دوره حضور در مورد منابع است. به‌عنوان مثال وقتی یک سد ساخته می‌شود، تصور کلی دولت‌ها بر این است که مسئولیت دولت در حد ساختن سد محدود می‌شود، اما به واقع بعد از ساخته شدن سد، کارهای دیگری هم باقی می‌ماند که دولت وظیفه رسیدگی به آن‌ها و هزینه کردن بابت آن‌ها را بر عهده دارد. در این چارچوب عمده‌ترین موارد عبارتند از: پرداخت بابت نگاهداری سد و انجام تعمیرات مورد نیاز در دوره بهره‌برداری.

بنابراین، هزینه سد سازی با مجموعه‌ای از جریان‌های هزینه‌ای پیوند خورده است که بدون ارزیابی آن‌ها، نمی‌توان عمل سد سازی دولت را ارزش گذاری کرد.

۴. حوزه جغرافیایی حضور عملیات مالی: نشان می‌دهد که کسب منابع یا مصرف آن در کدام نقطه جغرافیایی صورت پذیرفته است. آگاهی از حوزه جغرافیایی از آن جهت اهمیت دارد که بر توزیع ثروت در مناطق مختلف کشور و ارتباط کشور با جهان اثر می‌گذارد. به‌عنوان مثال، دولت نمی‌تواند تمام مالیات دریافتی خود را در یک استان خاص هزینه کند. هر قدر هم که این استان نیازمند باشد. از نظر تداوم حکومت، توجهی برای هزینه کردن تمام منابع در یک نقطه خاص وجود ندارد. اگر درآمد دولت از تجارت خارجی با کشوری حاصل می‌شود که وضعیت سیاسی آن مخدوش است، وابستگی دولت به منابع دریافتی بسیار شکننده است.

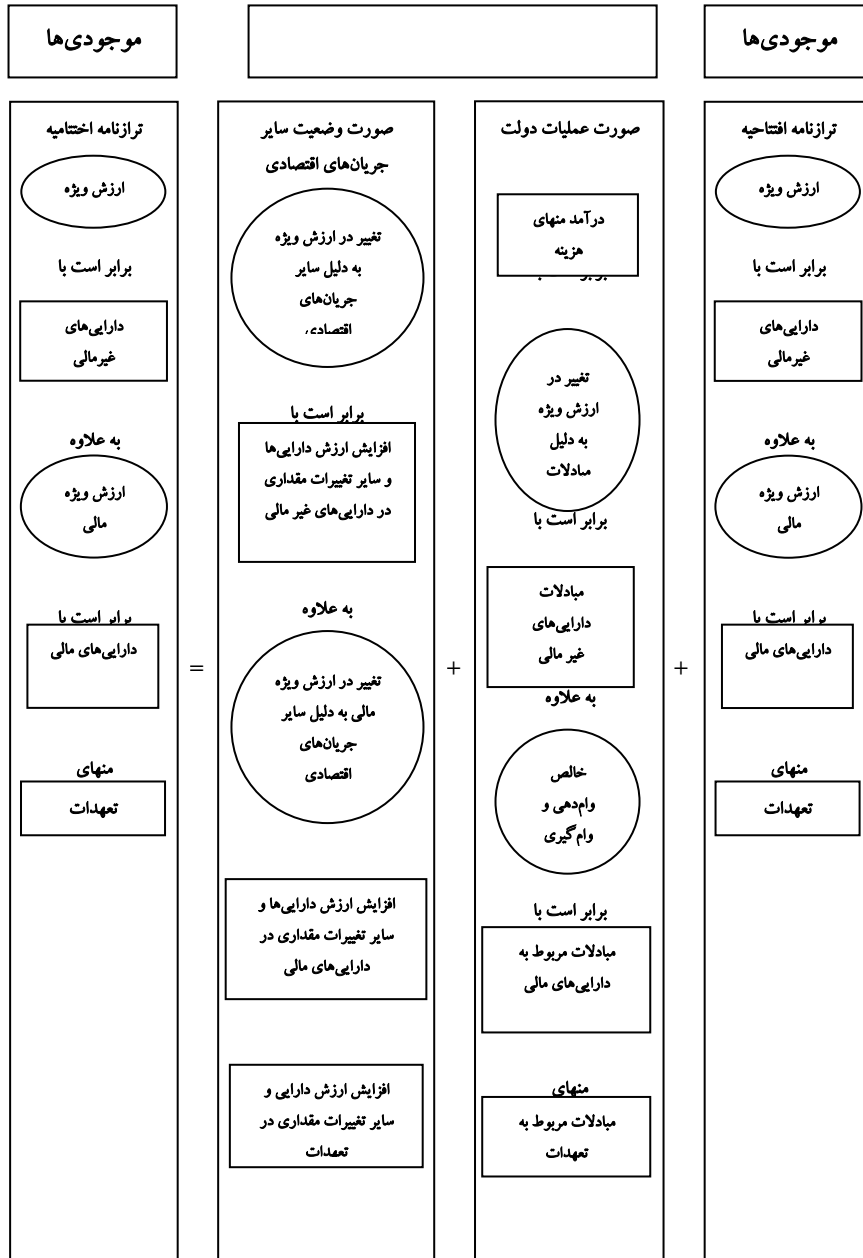
۵. ثبات در حضور عملیات مالی: نشان می‌دهد که عملیات مالی تا چه اندازه از پایایی برخوردار است. وقتی درآمد دولت از محل مالیات بر فعالیت حاصل می‌شود که جایگاه پذیرفته شده‌ای در اقتصاد ملی دارد، بدون تردید می‌توان روی آن منبع مالی به‌عنوان یک منبع بادوام تکیه کرد. برعکس، وقتی درآمد دولت از محل صادرات سنگ به کشورهای خلیج فارس حاصل می‌شود و این درآمد زمانی به‌دست آمده است که جنگ در منطقه عامل اختلال در روابط تجاری کشورهای عربی با یکدیگر بوده است، این منابع را باید در شمار منابع ناپایدار محسوب کرد. در همین راستا، وقتی درآمد نفت به دلیل جهش قیمت بین‌المللی نفت بالا می‌رود، بخش بزرگی از درآمد حاصل از صادرات نفت را باید ناپایا محسوب کرد. استفاده از منابع ناپایا برای مصارف پایا از جمله اقداماتی است که سبب بروز اختلال‌های ساختاری در بودجه دولت می‌شود. منطق پایایی و ناپایایی در مورد مصارف هم کاربرد دارد. وجوهی از بودجه که بابت کمک به زلزله‌زدگان کشور پرداخت می‌شود، در عمل مصرفی ناپایا است که در حالت طبیعی انتظار تکرار آن وجود ندارد. برعکس، پرداخت بابت تأمین اجتماعی مصرفی پایا است که روند رشد یابنده باثباتی دارد و نمی‌توان انتظار داشت که تداوم نداشته باشد.

با عنایت به این مجموعه، منابع و مصارف بودجه دولت‌ها را می‌توان بررسی کرد. در هر مورد ویژگی‌های خاص آن مورد باید مد نظر قرار گیرد. بودجه باید توانایی آن را داشته باشد که اقلام را از هر نظر شناسایی کند و تخصیص منابع را با شناسایی ماهیت منابع و مصارف انجام دهد. برای ترازسازی بودجه لازم است این تفاهم ایجاد شود که منابع و مصارف با یکدیگر ساخت قابل تطبیقی داشته باشند.

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. دشواری‌هایی که برای یافتن مصرف مناسب وجود دارد، تا حد زیادی به موضوعاتی مانند پیچیدگی فعالیت دولت و گستردگی زمینه کاری این هويت بستگی دارد. مبادلات متعددی وجود دارند که دولت باید بتواند آن‌ها را تأمین مالی کند. هر یک از این مبادلات به نوبه خود دستاوردهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی مختلفی دارند که باید به دقت به آن‌ها پرداخته شود و با عنایت به مطلوبیت نسبی مجموعه دستاوردها، اولویت مصارف مشخص شود. در نمودار ۱-۲ ساخت جریان‌های مالی بودجه‌ای در درون اقتصاد ترسیم شده است.

در شروع دوره، موجودی انواع دارایی‌ها و بدهی‌ها در حدی مشخص وجود دارد. در طول سال به دلیل انواع جریان‌های برخاسته از عملیات مالی دولت و عملیات مالی سایر بخش‌های اقتصادی، این موجودی تغییر می‌کند. حاصل کار تراز پایان دوره دولت است که خود موجودی‌های انتقال یافته به سال بعد را تشکیل می‌دهد. این مجموعه رفتاری هم در مورد کل بودجه دولت و هم در مورد هر یک از اقلام صادق است.

شکل ۱-۲ ساختار چارچوب تحلیلی آمارهای مالی دولت (GFS)



در تدوین صورت جریان‌های بودجه‌ای، باید قاعده‌ای به کار گرفته شود که بر اساس آن لایه جغرافیایی در حد امکان به کوچک‌ترین واحد جغرافیایی کشور نزدیک شود. به عبارت دیگر نمودار ۱-۲ باید برای واحدهای جغرافیایی کشور تدوین و سپس در یکدیگر تلفیق شود تا تصویر کلی بودجه برای کل کشور به دست آید. در ایران تلاش همه‌جانبه‌ای برای استانی کردن بودجه صورت پذیرفته است که در نهایت می‌تواند به صورت محدودی نشان‌دهنده این نکته باشد که کوچک‌ترین واحد جغرافیایی که برای آن تصویر می‌توان تدوین کرد، استان‌های مختلف کشورند. در صورتی که استان واحداً اندازه‌گیری جغرافیایی بودجه باشد، در ستون دوم سمت چپ نمودار ۱-۲، به جای دولت مرکزی، دولت حاکم بر استان قرار می‌گیرد. دولت حاکم بر استان در واقع می‌تواند حاکمیتی با حضور فیزیکی نباشد و دستگاهی در مجموعه دولت ملی باشد، یعنی دلیلی وجود ندارد که در غیاب حکومت استانی، بودجه استانی نوشته نشود.

تلفیق بودجه‌های استانی باید در نهایت به بودجه ملی برسد. عمل تلفیق باید به صورتی انجام شود که کل مبادلات بین استانی را شناسایی و تراز نهایی آن‌ها را در گزارش دولت منظور کند. این عمل به ایجاد پایگاه‌های اطلاعاتی پیشرفته نیاز دارد. تلاشی که در جهت استانی کردن بودجه‌های ملی صورت گرفته است، هرگز به مرزهای لازم برای رسیدن به یک بودجه تلفیقی کامل نزدیک نشده است.

منابع و مصارف بودجه‌ای می‌تواند ناشی از تغییر موجودی‌ها باشد یا در نتیجه جریان‌های به وجود آمده باشد. دو مقدار مساوی منبع مالی که یکی از تحولات موجودی‌ها ناشی شده باشد و دیگری در نتیجه جریان‌ها به وجود آمده باشد، به رغم برابری مقداری، از دیدگاه بودجه‌ای یکسان شمرده نمی‌شوند. به همین ترتیب، منابع مالی حاصل از جریان‌های سایر بخش‌های اقتصادی را نباید با جریان‌های مالی ناشی از عملکرد دولت یکسان دانست. به بیان دیگر، مقادیر تنها یک بعد از هویت جریان‌های منابع و مصارف را تشکیل می‌دهند و سایر ابعاد این جریان‌ها را نیز باید به دقت مد نظر قرار داد.

در نمودار ۱-۲، تمام عملیات گردش منابع و مصارف به صورت سطری و ستونی آمده است. در سطرهای مختلف، گروه‌های مختلف عملیات قرار دارد و تراز ابتدای دوره تا انتهای دوره را در مورد آن نوع خاص از عملیات نشان می‌دهد. به‌عنوان مثال، در سطر ارزش ویژه، ارزش ویژه ابتدای دوره، بر اثر تغییر ارزش ویژه در طول دوره به دلیل انجام مبادله، چه در چارچوب بودجه دولت و چه در قالب مبادلات اقتصادی دیگر، تغییر می‌کند و در نهایت به ارزش ویژه در انتهای دوره مبدل می‌شود. برای هر یک از اقلام دیگر عملیاتی هم وضعیت مشابهی را می‌توان ترسیم کرد. بنابراین در سطرهای این نمودار تراز مبادلاتی اقلام عملیاتی درج شده است. عملیاتی که در بخش‌های میانی (سطرهای مربوط به ستون‌های دوم و سوم) درج شده است، منابع و مصارف بودجه‌ای را نشان می‌دهد که برای طول یک سال خاص ثبت می‌شود.

در مورد ستون‌ها هم وضعیت مشابهی وجود دارد که باید به آن عنایت شود. به‌عنوان مثال، در ستون نخست مبحث موجودی ابتدای دوره قرار دارد، یا در ستون دوم مبحث عملیات دولت درج شده است. در مورد عملیات دولت، همان‌طور که در نمودار دیده می‌شود خالص درآمد (یعنی درآمد دولت بعد از کسر هزینه‌های آن)، عامل تغییر ارزش ویژه طی دوره می‌شود. این تغییر باید به نوعی منجر به تغییر دارایی شود. بنابراین تغییر ارزش ویژه، معادل ارزش مبادلاتی است که طی دوره بر دارایی‌های غیرمالی و خالص تأمین مالی انجام می‌شود. به بیان دیگر، اگر دولت مازادی دارد، آن مازاد باید به نوعی دارایی ملموس مادی مبدل شود یا دولت آن مازاد را به شخص دیگری بدهد. حاصل کار معادل تغییر در دارایی‌های مالی دولت خواهد بود.

در این نمودار به سادگی دیده می‌شود که گردش مالی از انجام فعالیت‌های جاری شروع می‌شود و تراز آن باید به عملیات سرمایه‌ای بینجامد. این روال گردش در زندگی روزانه برای افراد رویه‌ای شناخته شده و ملموس است. اجزای این نمودار در واقع منابع و مصارف است که در قسمت‌های خاص بودجه باید به آن‌ها پرداخته شود. گردش کلی، وضعیت اثرگذاری و اثرپذیری را نشان می‌دهد.

در بخش منابع بودجه‌ای، درآمدها، دریافت‌های مختلف و منابع مالی و غیرمالی ثبت شده است. هر یک از این اقلام با در نظر گرفتن پنج مؤلفه ذکر شده، قابل ارزیابی است. این نکته که دولت در چه جایگاهی کنترل منابع را به دست می‌آورد، در نهایت برای انجام عملیات بودجه‌ای بسیار مهم است زیرا وقتی دولت در مقام نماینده حاکمیت منابعی را در اختیار خود قرار می‌دهد، منابع باید با عنایت به سهم نسل‌های مختلف برای آن‌ها مصرف شود. هیچ کس حق ندارد تمام منابع مربوط به آیندگان را برای نسل حاضر مصرف کند.

درآمدهای دولت از محل فروش منابع نفت و گاز، نمونه‌ای از منابعی است که دولت در مقام نماینده حاکمیت بر آن کنترل دارد. با این اوصاف، ماهیت هزینه‌های مجاز از محل مصرف درآمدهای نفت و گاز، به ارز و به ریال موضوعی بسیار با اهمیت است. در مورد ریال حاصل از فروش نفت توسط دولت، روال سنتی این بود که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (برنامه و بودجه سابق) مسؤلیت سرمایه‌گذاری با استفاده از درآمدهای نفت و گاز را برعهده می‌گرفت، در حالی که وزارت دارایی مسؤول تنظیم کارهای جاری کشور بود. این روال در سه دهه اخیر کنار گذاشته شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در یک روند تاریخی دولت تمایل داشته است که درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت و گاز را صرف انواع هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای کند و در این راه تمایز ویژه‌ای بین انواع هزینه‌ها قایل نشود. اگرچه دولت‌های مختلف پیوسته نسبت به تغییر این ساخت نادرست رغبت نشان داده‌اند، در عمل بزرگ‌شدن مداوم دولت به‌عنوان یک عامل بازدارنده از اصلاح ساخت هزینه‌های بودجه‌جولوگیری کرده است.

در مورد ارز حاصل از صادرات نفت این تمایز حتی به مراتب کم‌تر از درآمدهای ریالی بوده است. آن‌چه در اصطلاح «محصول ناخالص ملی بدون نفت» خوانده می‌شود در

واقع تصویری گمراه کننده است، زیرا تنها اتفاقی که در محاسبات رخ می دهد این است که ارزش افزوده بخش نفت و گاز از محاسبات خارج می شود. واقعیت این است که اگر صادرات نفت و گاز نباشد، بخش بسیار بزرگی از تجارت خارجی کشور محقق نمی شود. تعریف درست محصول ناخالص ملی بدون نفت، رقمی است که پس از حذف آثار ارزی و ریالی بخش نفت به دست می آید. این تعریف به وضوح نشان می دهد که ماهیت هزینه های ارزی انجام شده از محل درآمدهای نفتی مهم است.

اگر درآمدهای ارزی بخش نفت و گاز درست خرج شود، در طول زمان باید درجه آسیب پذیری اقتصاد ملی در برابر نبود درآمدهای ارزی نفتی را پایین بیاورد. به عبارت دیگر، زمانی هزینه های انجام شده از محل درآمدهای نفتی مجاز تلقی می شود که ارزش محصول ناخالص داخلی بدون نفت، با تعریف درست آن، سیر صعودی داشته باشد. در واقع هزینه های مجاز از محل درآمدهای نفتی، فقط هزینه هایی است که با عنایت به سهم هر نسل، مازاد منابع دریافتی را از یک نوع ثروت به نوعی دیگر مبدل سازد.

برای بررسی دقیق ارقام بودجه ای لازم است مفاهیم آنها به درستی مشخص شود. در بودجه، منابع به شکل کلی و با دو دسته بندی منابع عمومی و منابع اختصاصی آورده می شود. منابع اختصاصی منابعی است که دستگاه بر اساس مجوزی که دارد به دست می آورد و می تواند در مورد خرج کردن آن تصمیم گیری کند. منابع بودجه ای باید بر اساس قاعده ای که دولت تصویب می کند هزینه شود. در موارد متعدد، دولت وجوهی را به صورت اداره شده در اختیار دستگاه های مختلف قرار می دهد. دستگاه ها مکلفند وجوه اداره شده را با عنایت به خواسته های دولت هزینه کنند. وجوه اداره شده برای انجام اقدامات مختلف می تواند مشخص شود ولی لازم است در هر مورد زمان و نحوه هزینه کردن این وجوه به دقت شناسایی شود.

دسته بندی منابع به صورت های مختلف انجام می شود که بخش عمده ای از آن در نگاه کلان به بودجه قابل تشخیص نیست. منابع به برنامه های مختلف تقسیم می شود که هر یک نشان دهنده مجموعه ای از عملیات است. توزیع منابع بین رشته های مختلف فعالیت های

اقتصادی نشان‌دهندهٔ درجهٔ حضور دولت در فعالیتهای مختلف است. سازگاری این نحوهٔ حضور با وضعیت برنامه‌های توسعه‌ای و شکل هویتی دولت از جملهٔ موضوع‌هایی است که در بودجه بسیار کم به آن پرداخته می‌شود. به‌طور خلاصه، در ارزیابی منابع بودجه‌ای باید بین منابع تخصیص‌یافته به حساب‌ها و وجوه مختلف تمایز قایل شد. ماهیت کنترل دولت بر منابع و روال کنترل در شمار موضوع‌هایی است که بودجه باید با ظرافت به آن‌ها پردازد.

وقتی کل منابع بودجه‌ای، شامل بودجهٔ شرکت‌های دولتی مد نظر قرار می‌گیرد، لازم است بودجهٔ شرکت‌هایی که در سند بودجه منظور شده‌اند، در کنار بودجهٔ شرکت‌هایی قرار داده شود که دولت بودجهٔ آن‌ها را در سند منظور نکرده است. از نظر قانون کشور، شرکت‌های دولتی فقط به شرکت‌هایی گفته می‌شود که اسامی آن‌ها در سند بودجه منظور شده باشد. در عمل، دولت در شرکت‌های دیگری هم سهم دارد که نام آن‌ها در بودجه ذکر نمی‌شود. فهرست درستی از شرکت‌هایی که با درصدهای مختلف به دولت و بخش دولتی تعلق دارند، وجود ندارد. با وجود این می‌توان برآورد کرد که دست کم ۴۰ درصد شرکت‌هایی که به نوعی به دولت وابستگی دارند، در سند بودجه منظور نمی‌شوند. این گروه از شرکت‌ها را می‌توان با عنوان شرکت‌های دولتی برون‌بودجه‌ای^۱ دسته‌بندی کرد. گروهی که اسامی آن‌ها در سند بودجه درج شده است، در اصطلاح شرکت‌های دولتی درون‌بودجه‌ای^۲ نامیده می‌شوند. قابل‌توجه است که در بیش‌تر کشورهای جهان از نظر منظور کردن نام شرکت‌های وابسته به دولت وضعیت مشابهی وجود دارد. به‌طور خلاصه، از مجموعهٔ منابعی که سالانه از شبکهٔ بزرگ دولت عبور می‌کند، تصویر دقیقی در دست نیست. بودجه‌های سالانهٔ دولت نمی‌توانند در این زمینه تصویری نزدیک به واقعیت ارائه نمایند.

در نهایت، با توجه به محدودیت‌های موجود و دسته‌بندی‌هایی که در سند بودجه وجود دارد، باید ماهیت منابع بودجه‌ای را مشخص کرد. برای در اختیار داشتن تصویری کلی باید اقلام اصلی منابع و مصارف را از نظر ویژگی‌های مورد بحث ارزیابی کرد.

1. Off-Budget Entities

2. On-Budget Entities

جدول ۲-۱ انواع منابع را از نظر این ویژگی‌ها ارزیابی می‌کند. در این جدول زمینه اقتصادی حضور مطرح نشده است، زیرا تنها با مراجعه به ارقام تفصیلی می‌توان این زمینه را مشخص کرد. در مورد حوزه جغرافیایی هم تفکیک در حد اقتصاد ملی و دنیای خارج صورت گرفته است ولی این کار باید با دقت انجام شود تا بتوان ظرفیت‌های منطقه‌ای را محاسبه کرد.

جدول ۲-۱ وضعیت منابع قابل دریافت برای دولت

کد	انواع منابع بودجه دولت	ماهیت حضور دولت	ماهیت حضور عملیات مالی	دوره تداوم حضور عملیات مالی	حوزه جغرافیایی حضور عملیات مالی	نات در حضور عملیات مالی
۱۱	درآمد مالیاتی					
۱۱۱	مالیات بر درآمد، سود و افزوده‌های سرمایه‌ای	دولت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۱۱۱	مالیات بر درآمد، سود و افزوده‌های سرمایه‌ای قابل پرداخت توسط اشخاص حقیقی	دولت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۱۱۲	مالیات بر درآمد، سود و افزوده‌های سرمایه‌ای قابل پرداخت توسط اشخاص حقوقی	دولت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۱۱۳	سایر مالیات‌های مرجع‌بندی نشده ^۱	دولت	منابع جاری	کوتاه‌مدت	اقتصاد ملی	کم
۱۱۲	مالیات بر حقوق و دستمزد	دولت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۱۳	مالیات بر املاک و مستغلات	دولت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۱۳۱	مالیات‌های دوره‌ای ^۲ بر اموال غیرمنقول	دولت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۱۳۲	مالیات‌های دوره‌ای بر خالص ثروت	دولت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد

-
1. Unallocable
 2. Recurrent

کد	اقلام منابع بودجه دولت	ماهیت حضور دولت	ماهیت حضور عملیات مالی	دوره تداوم حضور عملیات مالی	حوزه جغرافیایی حضور عملیات مالی	ثبات در حضور عملیات مالی
۱۱۳۳	مالیات بر املاک، ارث و هدیه	دولت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۱۳۴	مالیات بر انتقالات مالی و سرمایه‌ای	دولت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۱۳۵	سایر مالیات‌های غیردوره‌ای بر املاک و مستغلات	دولت	منابع جاری	کوتاه‌مدت	اقتصاد ملی	متوسط
۱۱۳۶	سایر مالیات‌های غیردوره‌ای بر اموال	دولت	منابع جاری	کوتاه‌مدت	اقتصاد ملی	کم
۱۱۴	مالیات بر کالاها و خدمات	دولت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۱۴۱	مالیات عمومی بر کالاها و خدمات	دولت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۱۴۱۱	مالیات بر ارزش افزوده	دولت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۱۴۱۲	مالیات بر فروش	دولت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۱۴۱۳	مالیات بر گردش مالی و سایر مالیات‌های عمومی بر کالاها و خدمات	دولت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۱۴۲	مالیات ویژه بر مصرف ^۱	دولت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد-متوسط
۱۱۴۳	سود شرکت‌های انحصاری بودجه‌ای	دولت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۱۴۴	مالیات بر خدمات ویژه	دولت	منابع جاری	میانمدت	اقتصاد ملی	متوسط
۱۱۴۵	مالیات بر مصرف کالا، بر مجوز مصرف کالا و مجوز انجام فعالیت	دولت	منابع جاری	میانمدت	اقتصاد ملی	متوسط-کم
۱۱۴۵۱	مالیات بر خودرو	دولت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۱۴۵۲	سایر انواع مالیات بر مصرف کالا، بر مجوز مصرف کالا و بر مجوز انجام فعالیت	دولت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	متوسط-زیاد
۱۱۴۶	سایر مالیات‌های مربوط به کالاها و خدمات	دولت	منابع جاری	میانمدت	اقتصاد ملی	متوسط

1. Excises

کد	اقلام منابع بودجه دولت	ماهیت حضور دولت	ماهیت حضور عملیات مالی	دوره تداوم حضور عملیات مالی	حوزه جغرافیایی حضور عملیات مالی	نبات در حضور عملیات مالی
۱۱۵	مالیات بر تجارت و مبادلات بین‌المللی	دولت	منابع جاری	درازمدت	دنای خارج	زیاد
۱۱۵۱	عوارض و مالیات بر واردات	دولت	منابع جاری	درازمدت	دنای خارج	زیاد
۱۱۵۲	مالیات بر صادرات	دولت	منابع جاری	درازمدت	دنای خارج	زیاد
۱۱۵۳	سود انحصار در واردات و صادرات	دولت	منابع جاری	درازمدت	دنای خارج	زیاد
۱۱۵۴	سود ناشی از تفاوت نرخ ارز	دولت	منابع جاری	کوتاه‌مدت	دنای خارج	متوسط
۱۱۵۵	مالیات بر ارز	دولت	منابع جاری	کوتاه‌مدت	دنای خارج	متوسط
۱۱۵۶	سایر انواع مالیات بر تجارت و مبادلات بین‌المللی	دولت	منابع جاری	میانمدت	دنای خارج	متوسط
۱۱۶	سایر انواع مالیات	دولت	منابع جاری	میانمدت	اقتصاد ملی	متوسط
۱۱۶۱	مالیات‌هایی که واحدهای کسب و کار به تنهایی مسئولیت پرداخت آن را برعهده دارند	دولت	منابع جاری	میانمدت	اقتصاد ملی	متوسط
۱۱۶۲	مالیات‌هایی که سایر گروه‌ها (بجز واحدهای کسب و کار) و گروه‌های شناسایی نشده مسئولیت پرداخت آن را برعهده دارند.	دولت	منابع جاری	میانمدت	اقتصاد ملی	متوسط
۱۲	دریافت‌های مربوط به تأمین اجتماعی و خدمات عمومی					
۱۲۱	پرداخت به دولت بابت تأمین اجتماعی	حکومت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۲۱۱	پرداخت‌های مستخدمان	حکومت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۲۱۲	پرداخت‌های کارفرمایان	حکومت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۲۱۳	پرداخت‌های خویش‌فرمایان	حکومت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۲۱۴	پرداخت‌های تفکیک‌نشده	حکومت	منابع جاری	میانمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۲۲	سایر پرداخت‌های اجتماعی به دولت	حکومت	منابع جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۱۲۲۱	پرداخت‌های مستخدمان	حکومت	منابع جاری			
۱۲۲۲	پرداخت‌های کارفرمایان	حکومت	منابع جاری			

کد	اقلام منابع بودجه دولت	ماهیت حضور دولت	ماهیت حضور عملیات مالی	دوره تداوم حضور عملیات مالی	حوزه جغرافیایی حضور عملیات مالی	نیت در حضور عملیات مالی
۱۲۲۳	پرداخت‌های برآوردی	حکومت	منابع جاری			
۱۳	دریافت منابع مالی بدون عوض					
۱۳۱	دریافتی از دولت‌های خارجی	دولت	منابع جاری	موردی	دنیای خارج	کم
۱۳۱۱	جاری	دولت	منابع جاری	موردی	دنیای خارج	کم
۱۳۱۲	سرمایه‌ای	دولت	منابع سرمایه‌ای	موردی	دنیای خارج	کم
۱۳۲	دریافتی از سازمان‌های بین‌المللی	دولت	منابع جاری	موردی	دنیای خارج	کم
۱۳۲۱	جاری	دولت	منابع جاری	موردی	دنیای خارج	کم
۱۳۲۲	سرمایه‌ای	دولت	منابع سرمایه‌ای	موردی	دنیای خارج	کم
۱۳۳	دریافتی از سایر واحدهای وابسته به دولت	دولت	منابع جاری	موردی	اقتصاد ملی	کم
۱۳۳۱	جاری	دولت	منابع جاری	موردی	اقتصاد ملی	کم
۱۳۳۲	سرمایه‌ای	دولت	منابع سرمایه‌ای	موردی	اقتصاد ملی	کم
۱۴	سایر درآمدها					
۱۴۱	پرخواست از اموال و دارایی‌ها	دولت / حکومت	منابع درآمدی	موردی و ادامه‌دار	اقتصاد ملی و دنیای خارج	کم - متوسط
۱۴۱۱	بهره	دولت	منابع درآمدی			کم - متوسط
۱۴۱۲	سود سهام و مالکیت	حکومت	منابع درآمدی			متوسط
۱۴۱۳	برداشت از درآمد شبه شرکت‌ها	دولت	منابع درآمدی			کم
۱۴۱۴	درآمد مالکیتی مربوط به دارندگان بیمه	دولت	منابع درآمدی			متوسط
۱۴۱۵	اجاره	دولت	منابع درآمدی			متوسط - دراز

کد	اقلام منابع بودجه دولت	ماهیت حضور دولت	ماهیت حضور عملیاتی مالی	دوره تداوم حضور عملیاتی مالی	حوزه جغرافیایی حضور عملیاتی مالی	نیت در حضور عملیاتی مالی
۱۴۲	برخاسته از فروش کالا و خدمات	هویت فردی	منابع عملیاتی	موردی و ادامه دار	اقتصاد ملی و دنیای خارج	کم - متوسط
۱۴۲۱	فروش توسط واحدهای بازاری ^۱		منابع عملیاتی			
۱۴۲۲	کارمزد اداری		منابع عملیاتی			
۱۴۲۳	فروش های موردی توسط واحدهای غیربازاری		منابع عملیاتی			
۱۴۲۴	فروش های برآوردی کالاها و خدمات		منابع عملیاتی			
۱۴۳	برخاسته از جرایم و خسارات پرداختی به دولت	دولت	منابع عملیاتی	موردی و ادامه دار	اقتصاد ملی و دنیای خارج	کم
۱۴۴	برخاسته از انتقالات اختیاری و داوطلبانه، بجز عملیات بدون عوض	دولت / حکومت	منابع عملیاتی	موردی و ادامه دار	اقتصاد ملی و دنیای خارج	کم
۱۴۴۱	جاری					
۱۴۴۲	سرمایه ای					
۱۴۵	برخاسته از سایر موارد	دولت / حکومت / ویت فردی	منابع جاری	موردی و ادامه دار	اقتصاد ملی و دنیای خارج	کم
۳۱	دارایی های غیرمالی					
۳۱۱	دارایی های ثابت شامل ساختمان، بنا، تأسیسات، ماشین آلات و تجهیزات	دولت / هویت فردی	منابع ثروت فیزیکی	ادامه دار	اقتصاد ملی	متوسط
۳۱۱۱	ساختمان، بنا و تأسیسات	دولت / هویت فردی	منابع ثروت فیزیکی			
۳۱۱۱	محل مسکونی	دولت /	منابع ثروت			

1. Market Establishments

کد	اقلام منابع بودجه دولت	ماهیت حضور دولت	ماهیت حضور عملیات مالی	دوره تداوم حضور عملیات مالی	حوزه جغرافیایی حضور عملیات مالی	نبات در حضور عملیات مالی
		هویت فردی	فیزیکی			
۳۱۱۱۲	ساختمان‌های غیر مسکونی	دولت / هویت فردی	منابع ثروت فیزیکی			
۳۱۱۱۳	سایر بناها و تأسیسات	دولت / هویت فردی	منابع ثروت فیزیکی			
۳۱۱۲	ماشین آلات و تجهیزات	دولت / هویت فردی	منابع ثروت فیزیکی			
۳۱۱۲۱	تجهیزات حمل و نقل	دولت / هویت فردی	منابع ثروت فیزیکی			
۳۱۱۲۲	سایر ماشین‌آلات و تجهیزات	دولت / هویت فردی	منابع ثروت فیزیکی			
۳۱۱۳	سایر دارایی‌های ثابت	دولت / هویت فردی	منابع ثروت فیزیکی			
۳۱۱۳۱	دارایی‌های پرورش یافته ^۱	دولت / هویت فردی	منابع ثروت فیزیکی			
۳۱۱۳۲	سایر دارایی‌های ناملموس ثابت	دولت / هویت فردی	منابع ثروت فیزیکی			
۳۱۲	موجودی انبار، استراتژیک و غیر آن	حکومت / دولت	منابع ثروتی	ادامه دار	اقتصاد ملی	متوسط
۳۱۲۱	ذخایر استراتژیک	حکومت	منابع ثروتی	ادامه دار		
۳۱۲۲	سایر موجودی‌ها	دولت	منابع سرمایه‌ای	ادامه دار		

1. Cultivated

کد	اقلام منابع بودجه دولت	ماهیت حضور دولت	ماهیت حضور عملیات مالی	دوره تداوم حضور عملیات مالی	حوزه جغرافیایی حضور عملیات مالی	نبات در حضور عملیات مالی
۳۱۲۲۱	مواد و کالاهای انبارشده	دولت	منابع سرمایه‌ای	ادامه دار		
۳۱۲۲۲	کالای در دست ساخت	دولت	منابع سرمایه‌ای	ادامه دار		
۳۱۲۲۳	کالاهای ساخته شده	دولت	منابع سرمایه‌ای	ادامه دار		
۳۱۲۲۴	کالاهای عرضه شده برای بازفروشی ^۱	دولت	منابع سرمایه‌ای	ادامه دار		
۳۱۳	دارایی‌های گرانبها	حکومت	منابع سرمایه‌ای	موردی	اقتصاد ملی	متوسط
۳۱۴	دارایی‌های تولید ناشدنی، شامل ذخایر زیرزمینی، منابع طبیعی و زمین	حکومت	منابع سرمایه‌ای	ادامه محدود	اقتصاد ملی	متوسط
۳۱۴۱	زمین	حکومت	منابع سرمایه‌ای	ادامه محدود		
۳۱۴۲	دارایی‌های نهفته در زیر زمین	حکومت	منابع سرمایه‌ای	ادامه محدود		
	نفت	حکومت	منابع سرمایه‌ای	ادامه محدود		
	گاز	حکومت	منابع سرمایه‌ای	ادامه محدود		
	سایر کانی‌ها	حکومت	منابع سرمایه‌ای	ادامه محدود		
۳۱۴۳	سایر دارایی‌های وابسته به طبیعت	حکومت	منابع سرمایه‌ای	ادامه محدود		
۳۱۴۴	دارایی‌های ناملموس تولیدناشدنی	حکومت	منابع سرمایه‌ای	ادامه محدود		
۶۲	دارایی‌های مالی					

کد	اقلام منابع بودجه دولت	ماهیت حضور دولت	ماهیت حضور عملیات مالی	دوره تداوم حضور عملیات مالی	حوزه جغرافیایی حضور عملیات مالی	ثبات در حضور عملیات مالی
۶۲۱	دارایی‌های مالی برحسب پول ملی، شامل نقد و سپرده، اوراق بهادار و اسناد مالکیت، وام، ذخایر فنی بیمه، اسناد مشتقه مالی و غیر آن	حکومت/ دولت	منابع مالی	ادامه محدود	اقتصاد ملی	متوسط تا زیاد
۶۲۱۲	نقد و سپرده	حکومت/ دولت	منابع مالی	ادامه محدود		
۶۲۱۳	اوراق بهادار بجز سهام	حکومت/ دولت	منابع مالی	ادامه محدود		
۶۲۱۴	وام	حکومت/ دولت	منابع مالی	ادامه محدود		
۶۲۱۵	سهام و اسناد مالکیت مشابه	حکومت/ دولت	منابع مالی	ادامه محدود		
۶۲۱۶	ذخایر فنی بیمه	حکومت/ دولت	منابع مالی	ادامه محدود		
۶۲۱۷	اسناد مشتقه مالی	حکومت/ دولت	منابع مالی	ادامه محدود		
۶۲۱۸	سایر حساب‌های دریافتی	حکومت/ دولت	منابع مالی	ادامه محدود		
۶۲۲	دارایی‌های مالی برحسب پول‌های خارجی، شامل نقد و سپرده، اوراق بهادار و اسناد مالکیت، وام، ذخایر فنی بیمه، اسناد مشتقه مالی و غیر آن	حکومت/ دولت	منابع مالی	ادامه محدود	دنیای خارج	متوسط- زیاد
۶۲۲۲	نقد و سپرده	حکومت/ دولت	منابع مالی	ادامه محدود		کم
۶۲۲۳	اوراق بهادار بجز سهام	حکومت/ دولت	منابع مالی	ادامه محدود		متوسط- زیاد
۶۲۲۴	وام	حکومت/ دولت	منابع مالی	ادامه محدود		متوسط- کم
۶۲۲۵	سهام و اسناد مالکیت مشابه	حکومت/ دولت	منابع مالی	ادامه محدود		متوسط- زیاد

کد	اقلام منابع بودجه دولت	ماهیت حضور دولت	ماهیت حضور عملیات مالی	دوره تداوم حضور عملیات مالی	حوزه جغرافیایی حضور عملیات مالی	نبات در حضور عملیات مالی
۶۲۲۶	ذخایر فنی بیمه	حکومت/ دولت	منابع مالی	ادامه محدود		متوسط
۶۲۲۷	اسناد مشتقه مالی	حکومت/ دولت	منابع مالی	ادامه محدود		متوسط - کم
۶۲۲۸	سایر حساب‌های دریافتی	حکومت/ دولت	منابع مالی	ادامه محدود		متوسط
۶۲۳	طلای بانکی و حق برداشت مخصوص	حکومت	منابع مالی	ادامه محدود	دنیای خارج	متوسط-زیاد

با فرض آن که ارقام لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ در واقع بتواند تصویری از وضعیت را به دست بدهد، می‌توان از وضعیت دولت در سال ۱۳۸۱ در قالب منابع با توضیح بالا برآوردی به دست آورد. در جدول ۲-۲ بودجه سال ۱۳۸۱ در قالب دسته‌بندی منابع با تعریف جدول ۱-۲ قرار داده شده است. واقعیت این است که ارقام کلانی که در جدول درج شده است، مواردی مخدوش شده را نیز در خود جای می‌دهد. برای بررسی دقیق‌تر لازم است یکایک ارقام بودجه دولت در قالب‌بندی جدید قرار داده شود. این کار در بررسی حاضر صورت نگرفته و در جدول ارقام در کدهای دو تا سه رقمی آمده است. در مواردی هم ارقام تفصیلی‌تر ارائه شده است. کدهای بودجه‌ای ایران هم در این جدول دیده می‌شود.

در این جدول ارقام مربوط به شرکت‌های دولتی درون بودجه‌ای و برون بودجه‌ای وجود ندارد. این ارقام در بیش‌تر موارد باید در شمار منابعی ثبت شود که دولت بر آنها نقش کارفرمایی دارد. از آن‌جا که دسته‌بندی ارقام و تلفیق آن‌ها به صورت یک جدول منابع بدون مراجعه به مراجع اصلی ارائه‌دهنده ارقام ناممکن است، در این بخش از ذکر ارقام مربوط به شرکت‌های دولتی هم خودداری شده است. در هر صورت از آن‌جا که اطلاعات مربوط به شرکت‌های برون‌بودجه‌ای به هیچ وجه وجود ندارد، در بهترین حالت تنها می‌توان ارزیابی‌ها را درحد شرکت‌های درون بودجه‌ای تفصیلی کرد، مگر آنکه مسئولان مستقیم بودجه، و به‌ویژه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سازمان حسابرسی و وزارت امور اقتصادی و دارایی در این مورد همکاری داشته باشند. از آن‌جا که بررسی تفصیلی در این ابعاد از حوزه گزارش حاضر خارج است، شرکت‌های دولتی برون بودجه‌ای به کلی از مطالعه کنار گذاشته می‌شوند. تنها ذکر این نکته ضرورت دارد که کنار گذاشته شدن شرکت‌های اخیر، ابعاد کارفرمایی دولت را محدودتر از ابعاد واقعی آن می‌کند.

جدول ۲-۲ ارقام منابع لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ در قالب دسته‌بندی‌های نگرش جدید (ارقام به هزار

ریال)

کد	اقلام منابع بودجه دولت	کد رقم	بودجه عمومی	بودجه اختصاصی	کل بودجه
۱۱	درآمد مالیاتی		۶۱,۳۶۱,۹۷۱,۵۳۷	۱,۸۲۶,۰۸۶,۷۹۹	۶۳,۱۸۸,۰۵۸,۳۳۶
۱۱۱	مالیات بر درآمد، سود و افزوده‌های سرمایه‌ای	۱۱۰۰۰۰	۱۹,۳۳۸,۹۵۶,۷۲۵	۹۵,۹۵۹,۵۹۶	۱۹,۴۳۴,۹۱۶,۳۲۱
۱۱۲	مالیات بر حقوق و دستمزد	۱۲۰۰۰۰	۱۰,۰۰۳,۲۷۷,۰۰۰	۱۰۱,۰۴۳,۲۰۳	۱۰,۱۰۴,۳۲۰,۲۰۳
۱۱۳	مالیات بر املاک و مستغلات	۱۳۰۰۰۰	۴,۱۱۰,۱۶۶,۰۰۰	۳۳,۹۴۱,۰۷۱	۴,۱۴۴,۱۰۷,۰۷۱
۱۱۴	مالیات بر کالاها و خدمات	۱۴۰۰۰۰	۸,۴۴۳,۳۷۱,۸۱۲	۱,۵۳۵,۱۴۲,۹۲۹	۹,۹۷۸,۵۱۴,۷۴۱
۱۱۵	مالیات بر تجارت و مبادلات بین‌المللی	۱۵۰۰۰۰	۱۹,۴۶۶,۲۰۰,۰۰۰	۶۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۹,۵۲۶,۲۰۰,۰۰۰
۱۱۶	سایر انواع مالیات		-	-	-

کد	اقلام منابع بودجه دولت	کد رقم	بودجه عمومی	بودجه اختصاصی	کل بودجه
۱۲	دریافت‌های مربوط به تأمین اجتماعی و خدمات عمومی		-	۱۷,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۷,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۲۱	پرداخت به دولت بابت تأمین اجتماعی	۲۱۰۰۰۰	-	۱۷,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۷,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۲۲	سایر پرداخت‌های اجتماعی به دولت		-	-	-
۱۳	دریافت منابع مالی بدون عوض	۳۰۰۰۰۰	-	-	-
۱۳۱	دریافتی از دولت‌های خارجی		-	-	-
۱۳۲	دریافتی از سازمان‌های بین‌المللی		-	-	-
۱۳۳	دریافتی از سایر واحدهای وابسته به دولت عمومی		-	-	-
۱۴	سایر درآمدها		۱۷,۹۸۲,۸۱۹,۰۲۳	۱۲,۹۶۸,۳۲۳,۰۰۰	۳۰,۹۵۱,۱۴۲,۰۲۳
۱۴۱	برخاسته از اموال و دارایی‌ها	۴۰۰۰۰۰	۱,۲۱۱,۹۷۸,۰۸۶	-	۱,۲۱۱,۹۷۸,۰۸۶
	سود سهام	۴۱۰۰۰۰	۲۸۹,۱۸۸,۰۸۶	-	۲۸۹,۱۸۸,۰۸۶
	بهره وام‌های دولت	۴۲۰۰۰۰	۱,۵۴۰,۰۰۰	-	۱,۵۴۰,۰۰۰
	سود حاصل از سرمایه‌گذاری دولت در خارج کشور	۴۳۰۰۰۰	-	-	-
	سایر موارد	۴۹۰۰۰۰	۹۲۱,۲۵۰,۰۰۰	-	۹۲۱,۲۵۰,۰۰۰
۱۴۲	برخاسته از فروش کالا و خدمات	۵۰۰۰۰۰	۵,۱۵۲,۳۳۷,۰۰۰	۶,۵۲۱,۴۲۵,۰۰۰	۱۱,۶۷۴,۰۶۲,۰۰۰
۱۴۳	برخاسته از جرایم و خسارات پرداختی به دولت	۶۰۰۰۰۰	۱,۶۶۵,۷۴۷,۰۰۰	۲,۰۰۰,۰۰۰	۱,۶۶۷,۷۴۷,۰۰۰
۱۴۴	برخاسته از انتقالات اختیاری و داوطلبانه، بجز عملیات بدون عوض		-	-	-
۱۴۵	برخاسته از سایر موارد	۷۰۰۰۰۰	۹,۹۵۲,۴۵۶,۹۳۷	۶,۴۴۴,۸۹۸,۰۰۰	۱۶,۳۹۷,۳۵۴,۹۳۷
۳۱	دارایی‌های غیرمالی		۱۰۰,۴۵۳,۰۴۹,۰۰۰	۴۴,۵۰۰,۰۰۰	۱۰۰,۴۹۷,۵۴۹,۰۰۰
۳۱۱	دارایی‌های ثابت شامل ساختمان، ماشین‌آلات و		۶۴۵,۲۷۵,۰۰۰	۴۴,۵۰۰,۰۰۰	۶۸۹,۷۷۵,۰۰۰

کد	اقلام منابع بودجه دولت	کد رقم	بودجه عمومی	بودجه اختصاصی	کل بودجه
	تأسیسات				
	ساختمان و تأسیسات	۸۳۰۰۰۰	۱۷۱,۰۰۰,۰۰۰	۴۴,۵۰۰,۰۰۰	۲۱۵,۵۰۰,۰۰۰
	ماشین آلات و تجهیزات	۸۵۰۰۰۰	۴۷۴,۲۷۵,۰۰۰	-	۴۷۴,۲۷۵,۰۰۰
۳۱۲	موجودی انبار، استراتژیک و غیر آن		-	-	-
۳۱۳	دارایی های گران بها		-	-	-
۳۱۴	دارایی های تولید ناشدنی، شامل ذخایر زیرزمینی، منابع طبیعی و زمین		۹۸,۷۱۵,۲۷۴,۰۰۰	-	۹۸,۷۱۵,۲۷۴,۰۰۰
	نفت	۸۱۰۰۰۰	۹۸,۵۶۰,۰۰۰,۰۰۰	-	۹۸,۵۶۰,۰۰۰,۰۰۰
	گاز	۸۲۰۰۰۰	-	-	-
	زمین	۸۴۰۰۰۰	۱۵۵,۲۷۴,۰۰۰	-	۱۵۵,۲۷۴,۰۰۰
	فروش سایر دارایی های سرمایه ای	۸۹۰۰۰۰	۱,۰۹۲,۵۰۰,۰۰۰	-	۱,۰۹۲,۵۰۰,۰۰۰
۶۲	دارایی های مالی		۳۱,۷۶۲,۰۳۷,۹۶۷	-	۳۱,۷۶۲,۰۳۷,۹۶۷
۶۲۱	دارایی های مالی برحسب پول ملی، شامل نقد و سپرده، اوراق بهادار و اسناد مالکیت، وام، ذخایر فنی بیمه، اسناد مشتقه مالی و غیر آن		۱۵,۰۷۵,۵۰۶,۹۶۷	-	۱۵,۰۷۵,۵۰۶,۹۶۷
	وام گیری از بانک های کشور	۹۱۰۰۰۰	-	-	-
	فروش اوراق مشارکت در داخل	۹۲۰۰۰۰	۲,۴۰۰,۰۰۰,۰۰۰	-	۲,۴۰۰,۰۰۰,۰۰۰
	پیش فروش بابت حج تمتع	۹۶۰۰۰۰	-	-	-
	دریافت از محل فروش شرکت های دولتی	۹۷۰۰۰۰	۱۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	-	۱۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰
	برگشت اصل وام های اعطایی دولت به داخل	۹۸۰۰۰۰	۱۸۵,۵۰۶,۹۶۷	-	۱۸۵,۵۰۶,۹۶۷
	برگشت از محل پرداختی های سال های گذشته	۹۹۰۰۰۰	۱,۴۹۰,۰۰۰,۰۰۰	-	۱,۴۹۰,۰۰۰,۰۰۰
۶۲۲	دارایی های مالی برحسب پول های خارجی، شامل نقد		۱۶,۶۸۶,۵۳۱,۰۰۰	-	۱۶,۶۸۶,۵۳۱,۰۰۰

کد	اقلام منابع بودجه دولت	کد رقم	بودجه عمومی	بودجه اختصاصی	کل بودجه
	و سپرده، اوراق بهادار و اسناد مالکیت، وام، ذخایر فنی بیمه، اسناد مشتقه مالی و غیر آن				
	استفاده از تسهیلات خارجی	۹۳۰۰۰۰	۵۱۳,۴۵۱,۰۰۰	-	۵۱۳,۴۵۱,۰۰۰
	برداشت از موجودی حساب ذخیره تعهدات ارزی	۹۴۰۰۰۰	۱۶,۱۷۰,۰۰۰,۰۰۰	-	۱۶,۱۷۰,۰۰۰,۰۰۰
	برگشت اصل وام‌های اعطایی ایران به خارجیان	۹۵۰۰۰۰	۳,۰۸۰,۰۰۰	-	۳,۰۸۰,۰۰۰
۶۲۳	طلای بانکی و حق برداشت مخصوص		-	-	-
	کل منابع تحت مالکیت دولت در سال ۱۳۸۱		۲۱۱,۵۵۹,۸۷۷,۵۲۷	۳۲,۳۳۸,۹۰۹,۷۹۹	۲۴۳,۸۹۸,۷۸۷,۳۲۶

همان‌طور که در جدول دیده می‌شود، در مواردی بودجه کشور حتی کدی برای سرفصل مورد بحث تدوین نکرده است. نظام کدگذاری منابع بودجه‌ای از شکل ناهمگونی پیروی می‌کند که در سطوح پایین‌تر، ارتباطات ساختاری در آن‌ها می‌تواند دشوار شود. تغییر این کدگذاری‌ها و تطابق دادن آن‌ها با کدهای بین‌المللی می‌تواند در تشخیص هویت ارقام بسیار مفید باشد. در هر صورت، از آن‌جا که تفکیکی مشابه آن‌چه در جدول ۲-۱ مطرح شد، در مورد منابع مطرح نشده است، کدگذاری‌های منابع بودجه‌ای جایی برای دسته‌بندی‌های مطرح شده ندارد. به نظر می‌رسد مطالعه برای تغییر روال کدگذاری از الزامات بودجه‌ای باشد.

برای ارزیابی سهم دولت در هر یک از مقام‌های تعریف شده و در هر یک از دسته‌بندی‌های مختلف در جدول ۲-۳، ارقام جدول ۲-۲ به صورت سهم هر یک از موارد درج شده است. اگرچه نمی‌توان ارقام را بین سه هویت دولت به دقت تقسیم کرد، یک برآورد خوش‌بینانه نشان می‌دهد که در بودجه سال ۱۳۸۱ دولت، ۴۶/۷۶ درصد منابع متعلق به

هویت جمعی دولت، ۵۲/۸۳ درصد متعلق به هویت جمعی حکومت و تنها ۰/۴۱ درصد متعلق به هویت فردی یا کارفرمایی دولت است.

جدول ۲-۳ سهم ارقام منابع بودجه سال ۱۳۸۱ در قالب

دسته‌بندی‌های نگرش جدید (ارقام به درصد)

کد	اقلام منابع بودجه دولت	هویت دولت در مورد منبع	بودجه عمومی	بودجه اختصاصی	کل بودجه
۱۱	درآمد مالیاتی	دولت	۲۹/۰۰	۵/۶۵	۲۵/۹۱
۱۱۱	مالیات بر درآمد، سود و افزوده‌های سرمایه‌ای	دولت	۹/۱۴	۰/۳۰	۷/۹۷
۱۱۲	مالیات بر حقوق و دستمزد	دولت	۴/۸۳	۰/۳۱	۴/۱۴
۱۱۳	مالیات بر املاک و مستغلات	دولت	۱/۹۴	۰/۱۰	۱/۷۰
۱۱۴	مالیات بر کالاها و خدمات	دولت	۳/۹۹	۴/۷۵	۴/۰۹
۱۱۵	مالیات بر تجارت و مبادلات بین‌المللی	دولت	۹/۲۰	۰/۱۹	۸/۰۱
۱۱۶	سایر انواع مالیات	دولت	-	-	-
۱۲	دریافت‌های مربوط به تأمین اجتماعی و خدمات عمومی	حکومت	-	۵۴/۱۱	۷/۱۸
۱۲۱	پرداخت به دولت بابت تأمین اجتماعی	حکومت	-	۵۴/۱۱	۷/۱۸
۱۲۲	سایر پرداخت‌های اجتماعی به دولت	حکومت	-	-	-
۱۳	دریافت منابع مالی بدون عوض	دولت	-	-	-
۱۳۱	دریافتی از دولت‌های خارجی	دولت	-	-	-
۱۳۲	دریافتی از سازمان‌های بین‌المللی	دولت	-	-	-
۱۳۳	دریافتی از سایر واحدهای وابسته به دولت عمومی	دولت	-	-	-
۱۴	سایر درآمدها	دولت / حکومت	۸/۵۰	۴۰/۱۰	۱۲/۶۹
۱۴۱	برخاسته از اموال و دارایی‌ها	دولت / حکومت	۰/۵۷	-	۰/۵۰
	سود سهام		۰/۱۴	-	۰/۱۲

کد	اقلام منابع بودجه دولت	هویت دولت در مورد منبع	بودجه عمومی	بودجه اختصاصی	کل بودجه
	بهره وام‌های دولت		۰/۰۰	-	۰/۰۰
	سود حاصل از سرمایه گذاری دولت در خارج کشور		-	-	-
	سایر موارد		۰/۴۴	-	۰/۳۸
۱۴۲	برخاسته از فروش کالا و خدمات	هویت فردی	۲/۴۴	۲۰/۱۷	۴/۷۹
۱۴۳	برخاسته از جرایم و خسارات پرداختی به دولت	دولت	۰/۷۹	۰/۰۱	۰/۶۸
۱۴۴	برخاسته از انتقالات اختیاری و داوطلبانه، بجز عملیات بدون عوض	دولت / حکومت	-	-	-
۱۴۵	برخاسته از سایر موارد	دولت / حکومت / هویت فردی	۴/۷۰	۱۹/۹۳	۶/۷۲
۳۱	دارایی‌های غیر مالی	دولت / حکومت / هویت فردی	۴۷/۴۸	۰/۱۴	۴۱/۲۰
۳۱۱	دارایی‌های ثابت شامل ساختمان، ماشین آلات و تأسیسات	دولت / هویت فردی	۰/۳۱	۰/۱۴	۰/۲۸
	ساختمان و تأسیسات		۰/۰۸	۰/۱۴	۰/۰۹
	ماشین آلات و تجهیزات		۰/۲۲	-	۰/۱۹
۳۱۲	موجودی انبار، استراتژیک و غیر آن	حکومت / دولت	-	-	-
۳۱۳	دارایی‌های گرانبها	حکومت	-	-	-
۳۱۴	دارایی‌های تولید ناشدنی، شامل ذخایر زیرزمینی، منابع طبیعی و زمین	حکومت	۴۶/۶۶	-	۴۰/۴۷
	نفت		۴۶/۵۹	-	۴۰/۴۱
	گاز		-	-	-
	زمین		۰/۰۷	-	۰/۰۶
	فروش سایر دارایی‌های سرمایه‌ای		۰/۵۲	-	۰/۴۵
۶۲	دارایی‌های مالی	دولت / حکومت	۱۵/۰۱	-	۱۳/۰۲
۶۲۱	دارایی‌های مالی برحسب پول ملی، شامل نقد و سپرده، اوراق بهادار و اسناد مالکیت، وام، ذخایر فنی بیمه، اسناد مشتقه مالی و غیر آن	حکومت / دولت	۷/۱۳	-	۶/۱۸
	وام گیری از بانک‌های کشور		-	-	-

کد	اقلام منابع بودجه دولت	هویت دولت در مورد منبع	بودجه عمومی	بودجه اختصاصی	کل بودجه
	فروش اوراق مشارکت در داخل		۱/۱۳	۱/۱۴	۰/۹۸
	پیش فروش بابت حج تمتع		-	-	-
	دریافت از محل فروش شرکت های دولتی		۵/۲۰	-	۴/۵۱
	برگشت اصل وام های اعطایی دولت به داخل		۰/۰۹	-	۰/۰۸
	برگشت از محل پرداختی های سال های گذشته		۰/۷۰	-	۰/۶۱
۶۲۲	دارایی های مالی برحسب پول های خارجی، شامل نقد و سپرده، اوراق بهادار و اسناد مالکیت، وام، ذخایر فنی بیمه، اسناد مشتقه مالی و غیر آن	حکومت / دولت	۷/۸۹	-	۶/۸۴
	استفاده از تسهیلات خارجی		۰/۲۴	-	۰/۲۱
	برداشت از موجودی حساب ذخیره تعهدات ارزی		۷/۶۴	-	۶/۶۳
	برگشت اصل وام های اعطایی ایران به خارجیان		۰/۰۰	-	۰/۰۰
۶۲۳	طلای بانکی و حق برداشت مخصوص	حکومت	-	-	-
	کل منابع تحت مالکیت دولت در سال ۱۳۸۱		۱۰۰/۰۰	۱۰۰/۰۰	۱۰۰/۰۰

وقتی بودجه شرکت های دولتی بر این مجموعه افزوده شود، به راحتی می توان دید که بودجه دولت تنها ۳۶/۵۹ درصد از بودجه کل کشور است. با این اوصاف، به فرض آن که تمام بودجه شرکت های دولتی مربوط به قسمت کارفرمایی دولت باشد و تلفیق دو بودجه تغییری در رقم آن ایجاد نکند، تصویر کلانی که از بودجه کل کشور به دست می آید این است که ۱۷/۱۸ درصد این بودجه مربوط به هویت دولت، ۱۹/۴۱ درصد آن مربوط به هویت حکومتی دولت و ۶۳/۴۱ درصد مربوط به هویت کارفرمایی دولت است.

در ارزیابی این ارقام، حتی در وضعی که قضاوت ارزشی در مورد این نسبت‌ها صورت نگیرد، هنوز این موضوع مطرح می‌شود که دولت در مقام اجرایی خود منابع بسیار محدودی دارد و بخش بزرگی از منابع تحت کنترل دولت مربوط به وظایفی است که هویت دولت در نفس خود، در آن اثری ندارد. با این اوصاف از نظر تأمین منابع، دولت ایران در جایگاهی قرار دارد که شاید هویت و رسالت دولت در آن می‌تواند نقش محدودی داشته باشد.

در دسته‌بندی‌های اقتصادی، ماهیت حضور منابع از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. در نگرش جدید بر بودجه‌نویسی، منابع در شش گروه اصلی دسته‌بندی می‌شوند:

۱. منابعی که از فعالیت‌های اقتصادی برمی‌خیزند یا با آنها پیوند می‌یابند؛ مالیات‌های مختلف در این گروه قرار دارند. دولت در هزینه کردن این منابع بر اساس رسالت‌های خود در مقام دولت، اختیار تام دارد. تأمین‌کنندگان این منابع گروه‌هایی هستند که دولت آنها را واجد شرایط پرداخت مالی تشخیص می‌دهد. مصرف منابع ضرورتاً در حوزه‌ای نیست که پرداخت‌کنندگان در آن قرار می‌گیرند. این منابع با نام منابع جاری هم شناخته می‌شوند.

۲. منابعی که از درآمد ثروت موجود حاصل می‌شوند. درآمدهای حاصل از ثروت فیزیکی و مادی موجود، مانند بهره‌دریافتی یا اجاره در این گروه قرار دارند. این منابع برخاسته از اندوخته‌های نسل‌های گذشته‌اند و به قاعده‌عرف، دولت برای مصرف آنها در حدی اجازه دارد که به اصل مال زیانی نرسد و هزینه‌های نگاهداری آنها هم تأمین شود. در بهترین حالت، این منابع باید در آمدی با قدرت خرید ثابت را برای نسل‌های مختلف به همراه داشته باشد.

۳. منابعی که از نقد کردن ثروت‌های فیزیکی و مادی موجود حاصل می‌شوند. دولت می‌تواند انواع ثروت‌های موجود خود را نقد کند. این منابع در واقع تبدیل ثروت محسوب می‌شوند. برآورد تداوم این منابع با ارزیابی ارزش ثروت‌های فیزیکی کم‌وبیش در حدی

قابل اعتماد، امکان‌پذیر است. برآورد تقاضا برای این ثروت در سال‌های آینده می‌تواند تصویر انتظاری از تداوم این درآمد را دقیق‌تر کند.

۴. منابعی که از محل نقد کردن ثروت طبیعی و به نمایندگی از طرف حکومت حاصل می‌شود. این منابع را نباید در آمد به حساب آورد. و در واقع تغییر شکل ثروتی است که به تمام نسل‌ها تعلق دارد. فلسفه هزینه کردن این منابع را اصول و باورهای حکومتی معین می‌کند و در نهایت هر باوری که حاکم باشد، اصل عدالت بین نسلی به‌عنوان یک اصل انکارناپذیر بر کاربرد منابع نظارت خواهد کرد. اغراق نیست اگر گفته شود که دولت‌ها به ویژه در کشورهای در حال توسعه، در مورد خرج کردن این منابع زیاده از حد اسراف کرده‌اند. برآورد این درآمدها به صورت تقریبی ممکن می‌شود، زیرا به درستی نمی‌توان برآوردی از میزان ثروت‌های طبیعی در دست داشت. در هر صورت فروش ثروت همیشه با دشواری تغییر تقاضا هم مواجه می‌شود.

۵. منابعی که از محل تغییر دارایی‌های مالی حاصل می‌شود. این منابع مانند منابع اندوخته‌شده به صورت دارایی‌های فیزیکی عمل می‌کنند بجز آن که در واقع ماهیت مالی دارند. منابع این گروه با پیشرفت‌هایی که در بازارهای سرمایه جهانی رخ داده، به تدریج متنوع‌تر شده است. شکل سنتی این دارایی‌ها طلا و اندوخته‌های حکومتی بوده است.

۶. منابعی که به صورت موقت به دست آمده‌اند. این منابع برای یک دوره خاص در اختیار دولت قرار داده می‌شوند و دولت هزینه استفاده آن‌ها را هم می‌پردازد. مثال مشخص این منابع انواع وام و اعتبار دریافتی است. مصرف این منابع باید با احتیاط کامل همراه باشد، زیرا استفاده از آن در صورتی مجاز است که حاصل استفاده دست کم به اندازه اصل و بازده این منابع باشد.

دسته‌بندی منابع بودجه بر اساس این شش گروه، تصویری از امکانات بودجه‌ای را مشخص می‌کند. نگاهی به شکل کلی منابع بودجه‌ای می‌تواند سهم هر گروه را مشخص کند. بر اساس برآورد کلی در بودجه دولت، سهم گروه یک ۳۳/۰۸ درصد، سهم گروه دو ۱۲/۶۹ درصد، سهم گروه سه ۰/۷۳ درصد، سهم گروه چهار ۴۰/۴۷ درصد، سهم گروه پنج

۱۱/۸۳ درصد و سهم گروه شش ۱/۱۹ درصد است. به این ترتیب دیده می‌شود در بودجه دولت بیش‌ترین منبع مالی از محل فروش ثروت طبیعی حاصل می‌شود که در واقع درآمد محسوب نمی‌شود و دولت فقط به نمایندگی از طرف حاکمیت باید آن را برای تبدیل ثروت به کار گیرد. از نظر کاربردی، دولت می‌تواند متجاوز از ۳۳ درصد منابع بودجه‌ای خود را درآمدی تلقی کند که قابل هزینه کردن بر اساس روال برنامه‌های دولت است.

نگاه کلان به ویژگی ماهیت عملیات مالی ایجادکننده منابع بودجه‌ای این نگرانی را ایجاد می‌کند که بودجه در واقع بر پایه‌ای متزلزل استوار است و دولت برای برنامه‌ریزی‌های برخاسته از وظایف دولتی باید به منابع جدید تکیه کند و امکان توقف عملیات را بپذیرد. برتری نقش حاکمیت بر دولت در مورد منابع بودجه‌ای این نکته را تأکید می‌کند که دولت‌ها با نگرش‌های متفاوت قدرت محدودی در تغییر ساخت هزینه‌های دولت دارند. این نکته با فرض تداوم وضعیتی است که در آن مسایلی مانند اسراف کاری دولتی وجود نداشته باشد یا در هر صورت تمام دولت‌ها بخواهند از هر نظر منافع ملت را مقدم بر هر چیز دیگر بدانند. این فرض در نفس خود بسیار خوش‌بینانه است.

پویایی منابع یا درازمدت بودن دوره تداوم منابع، یکی از ویژگی‌هایی است که دولت باید به آن عنایت بسیار داشته باشد. در جریان‌های بودجه‌ای منابعی وجود دارند که وقتی یک بار حاصل شدند، در سال‌های بعد هم قابل وصول خواهند بود. به‌عنوان مثال، وقتی درآمدی از محل بازده ثروت حاصل می‌شود، این درآمد در هر صورت دوره تداوم درازمدتی خواهد داشت.

در وضعیت متعارف اقتصاد دیده می‌شود که اشخاص هم روی ویژگی تداوم منابع تأکید دارند. علاقه‌ای که کارکنان واحدهای مختلف به دریافت مزایای بازنشستگی دارند نمونه‌ای از این برانندگی منابع درازمدت تلقی می‌شود. در بین افراد بازنشسته، عده زیادی به خرید اوراق مشارکت رغبت نشان می‌دهند یا منابع پس‌اندازی خود را نزد بانک‌های

مختلف سپرده درازمدت می گذارند. روی همه انواع منابع درازمدت برای یک دوره به نسبت طولانی می توان حساب کرد.

در مورد دولت ها هم همین نگرش وجود دارد. وجوه تأمین اجتماعی درازمدت تلقی می شود ولی مالیات بر نرخ ارز نوعی دریافتی به نسبت دوره ای و محدود است. درآمدی که از محل افزایش ناگهانی قیمت نفت حاصل می شود، یک منبع مالی بسیار کوتاه مدت است و دولت ها تنها با ترتیبات ویژه می توانند آن را به منابع مالی درازمدت تبدیل کنند. شایان توجه است که بعد از این تبدیل، اندازه منابع پویای حاصل شده از منابع کوتاه مدت اولیه، به مراتب محدودتر از اندازه منابع اولیه خواهد بود.

وقتی منابع دولت درازمدت باشد، امکان بیش تری برای استفاده آن ها در برنامه ریزی های اقتصادی وجود دارد. بر عکس منابعی که یک بار و برای همیشه محسوب می شوند، تنها برای مصارف موردی کوتاه مدت کاربرد دارند. یکی از دلایلی که سبب می شود بودجه دولت ها دچار کسری ساختاری شود این است که دولت ها برای مدتی طولانی منابع کوتاه مدت و میان مدت را برای مصارف درازمدت و بنیادی کشور مصرف می کنند. وقتی آن منابع دچار نوسان می شوند یا به کلی از بین می روند، مصارف همچنان پابرجا باقی می ماند.

در ساده ترین حالت می توان برآورد کرد که کم تر از ۶۰ درصد بودجه سال ۱۳۸۱ را ارقام پویا تشکیل می دهد که می توان به حضور آن ها در بودجه های بعدی اطمینان داشت. این رقم نشان می دهد که بیش از ۴۰ درصد از اقلام منابع بودجه ای ماهیتی دارند که حضور دوباره آن ها را در بودجه های سال های بعد تردید آمیز یا در بهترین حالت، کم احتمال می سازد.

جایگاه جغرافیایی منابع، هم از نظر ساخت حکومتی و هم از نظر ثبات دولت اهمیت خاصی دارد. به قاعده عرف، در هیچ نقطه از جهان بودجه به تمام نقاط جغرافیایی وابستگی یکسانی

ندارد. هر قدر مناطق مختلف یکسان تر شده باشند، تمایز بودجه از نظر وابستگی به محدوده جغرافیایی در مناطق مختلف محدودتر خواهد شد.

عمده ترین خط تمایز جغرافیایی، محدوده اقتصاد ملی و دنیای خارج است. هر قدر منابع حاصل شده از دنیای خارج سهم بزرگتری از منابع بودجه ای را داشته باشند، اقتصاد ملی به تحولات بین المللی پیوسته تر خواهد بود و در این چارچوب، کنترل دولت بر منابع بودجه ای آزادی عمل کمتری خواهد داشت.

بررسی کلی بودجه دولت مرکزی نشان می دهد که $44/74$ درصد از منابع بودجه از حوزه اقتصاد ملی تأمین می شود. در مقابل، $55/26$ درصد از منابع در ارتباط با دنیای خارج قرار دارد. این رقم نشان می دهد که درجه آسیب پذیری بودجه در برابر نوسان های بین المللی به نسبت زیاد است و مادام که تمهیدات ویژه ای برای کنترل این آسیب پذیری اندیشیده نشود، اجرای سیاست های توسعه ای درازمدت با خطر فراوان مواجه خواهد بود. نمونه این وابستگی، پیوند گسترده اقتصاد ملی به قیمت جهانی نفت است. هر تحول دگرگون کننده ای در این قیمت، به تغییرات ضربه ای در اقتصاد کشور مبدل می شود و رشته سیاست های عمرانی را از هم می گسلد.

وابستگی منطقه ای و استانی بودجه هنوز باید به دقت ارزیابی شود. بودجه های استانی که تنها بخشی از عملیات بودجه ای را نشان می دهند، نمی توانند تصویر درستی از منطقه جغرافیایی منابع به دست بدهند. در این قالب لازم است تلفیقی از بودجه ملی و بودجه استانی در قالب جدول ۲-۳ برای استان های مختلف محاسبه شود که بدون در اختیار داشتن ارقام تفصیلی، این کار ناشدنی است. با این نگرش در گزارش حاضر از ارزیابی تحولات استانی خودداری شده است.

پایایی منابع به وجود روندی پایدار اشاره می کند که در واقع ورای حدود معین شده در پویایی است. منابع پایا اصلی ترین بخش منابع اقتصادی قابل برنامه ریزی به حساب می آیند. شاید یک مثال بتواند موضوع و دامنه پایایی را مشخص کند. در ارزیابی روند درآمدهای نفتی، به سادگی می توان دید که قیمت کنونی بازار بین المللی نفت بسیار بالاتر از حدی است که در حالت طبیعی و بر اساس روندهای درازمدت قیمت نفت می توان انتظار داشت. با این اوصاف، درآمدی که دولت در سال ۱۳۸۱ از محل صادرات نفت به دست می آورد، به رغم پویایی، پایا نیست. به عبارت دیگر نمی توان انتظار داشت که درآمد نفت سال ۱۳۸۱ در سال های بعد نیز وجود داشته باشد - البته به سادگی می توان انتظار داشت که فروش نفت ادامه بیابد. وقتی ارزش گذاری زمانی مطرح می شود، تنها بخشی از درآمد نفت را می توان در شمار منابع پایا قرار داد. بنابراین دولت تنها باید روی بخش پایای درآمدهای نفتی حساب کند.

از دیدگاه نظری، برای کاهش نوسان های ناخواسته در درآمدهای نفتی، باید محدوده مجاز استفاده از درآمدهای نفتی مشخص شود. پرسشی که در این مرحله مطرح می شود این است که آیا دولت حق دارد کلیه درآمدهای حاصل از فروش نفت، به ریال یا به ارز، را در سال دریافت آن هزینه کند؟ برای پاسخ به این پرسش باید به اصول بهره برداری از منابع طبیعی در چارچوب نظری و در عمل مراجعه کرد. موضوع بهینه سازی سیاست های بودجه ای در جریان استفاده از درآمد حاصل از فروش منابع نفتی از جمله مباحثی است که در ایران به آن پرداخته نشده است. اختلالات ناشی از اثر درآمدهای نفتی در بودجه دولت از دو مأخذ برمی خیزد:

۱. از مأخذ نوسان در میزان درآمد وصول شده در مقایسه با درآمد مورد انتظار دولت در سند بودجه؛

۲. از مأخذ نوسان در نرخ برابری ارزی که واحد پولی دریافت درآمدهای نفتی است در مقایسه با رقم مورد انتظار دولت در سند بودجه.

هر دو عامل اختلال از دیرباز در اقتصاد ایران شناخته شده بوده‌اند. روال سنتی دولت‌ها در ایران چنین بوده که عامل نخست را نادیده می‌گرفته‌اند. بنابراین، هر زمان که دولت می‌توانسته از محل فروش نفت، به هر دلیل درآمدی افزون بر درآمدهای مصوب در بودجه‌های سالانه به‌دست آورد، این درآمد کم و بیش در سال وصول منابع مالی، هزینه شده است.

شاید سال‌هایی مثل سال ۱۳۵۳ از معدود سال‌هایی باشد که دولت تمام درآمدهای نفتی خود را هزینه نکرده است. قابل توجه است که در سال‌های بعد از بحران اول انرژی، ایران برنامه توسعه اقتصادی خود را تغییر داد تا بتواند برای مصرف تمام درآمد اضافی نفتی برنامه‌ریزی کند. تجربه تاریخی حاصل از این روش برخورد، بروز اختلالات گسترده و اتلاف بخش بزرگی از منابع به‌دست آمده بود. این تجربه در سال‌های بعد و در جریان بحران‌های بعدی در بازارهای بین‌المللی نفت تکرار شد. نگاهی به وضعیت اقتصاد کشور در سال‌های ۱۳۵۹، ۱۳۶۲ و ۱۳۶۸ به خوبی نشان می‌دهد که تأثیر ورود منابع اضافی نفتی به کشور در هیچ‌یک از این موارد پایا نبوده است.

مورد دیگری که عامل تغییر وضعیت بودجه دولت شده، نوسان نرخ برابری ریال ایران به دلار آمریکا بوده است. اوپک به‌طور سنتی نفت را بر حسب دلار قیمت‌گذاری می‌کند. نگاهی به تاریخ عضویت ایران در اوپک نشان می‌دهد که بجز در یک مورد، اوپک برای تغییر این سیاست قیمت‌گذاری تلاشی نکرده است. در آن مورد هم به دلیل افزایش ارزش دلار در جریان مذاکره اعضا با یکدیگر، موضوع مسکوت گذاشته شد. سیاست سنتی دولت‌ها در ایران این بود که نرخ برابری ریال ایران را به دلار آمریکا ثابت نگاه دارند تا از ظهور آثار ناشی از نوسان در نرخ برابری دلار آمریکا به ریال ایران جلوگیری به عمل آورند. تثبیت ارزش ریال ایران تا سال ۱۳۵۳ ادامه داشت ولی از آن سال ریال ایران با پذیرش نوعی شناوری در درون یک تونل اطمینان به جرگه پول‌های انعطاف‌پذیر جهان پیوست. حتی در یک دوره، ریال ایران در درون سبد حق برداشت مخصوص برای خود جایگاهی داشت. در حال حاضر هم دلار به ریال ایران نرخ برابری ثابتی را باز یافته است

که در صورت تداوم این نرخ، ضربه‌های ناشی از نوسان نرخ ارز از بین خواهد رفت. در هر صورت تجربه دو دهه اخیر کشور این بوده است که دولت برای تنظیم جریان ریالی حاصل از صادرات نفت، ارزش پول ملی را به شدت تضعیف کرده است.

یکی از ویژگی‌هایی که در مورد نوسان‌های قیمت نفت در ایران قابل توجه بوده این است که در تمام موارد اقتصاد به درآمدهای نفتی بسیار خوش‌بینانه نگریسته و همیشه این انتظار وجود داشته که افزایش درآمد تداوم می‌یابد. بنابراین، هر زمان که بحران کاهش دوباره درآمدهای نفتی پیش آمده، آثار تخریبی عادت به سطوح بالاتر درآمدهای ارزی نفتی، ضربه‌های عظیمی بر پیکر اقتصاد ملی وارد آورده است. نمونه بارز این وضع، بدهکار شدن ایران در واپسین سال‌های دهه ۱۳۶۰ و سال‌های نخستین دهه ۱۳۷۰ است که به اعتبار تجاری ایران بسیار خدشه وارد آورد.

در بررسی تاریخی این نکته آشکار می‌شود که طی دهه اخیر دولت دو بار برای اجرای نوعی سیاست احتیاطی در استفاده از درآمدهای نفتی اقدام کرده است. نخستین مورد در بودجه سال ۱۳۷۲ بود که دولت ملزم شد درصدی از درآمدهای نفتی را در حسابی ویژه به نام حساب ذخیره تعهدات ارزی نگاه دارد و از موجودی این حساب برای بازپرداخت بدهی‌های خارجی کشور در مواقع اضطراری استفاده کند. این حساب در عمل تغییر شکل یافت و به حسابی مبدل شد که در آن بدهی‌های بنگاه‌های ایرانی بابت مابه التفاوت‌های برخاسته از تفاوت نرخ ارز نگاهداری می‌شد.

مورد دوم هم در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در ماده ۶۰ بود که در آن دولت تمهیدات ویژه‌ای برای مازاد درآمدهای نفتی‌اندیشیده بود. در عمل این ماده هم پس از بروز مازاد در درآمدهای ارزی نسبت به ارقام مصوب بودجه با تغییرات گسترده مواجه شده است. حتی خواسته‌های اولیه قانون که استفاده از منابع ارزی مازاد در راه ایجاد ثبات نسبی در درآمدهای ارزی کشور، کمک به سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت‌های تولیدی و استفاده از منابع ارزی مازاد برای کمک به

تحقق هدف‌های برنامه سوم توسعه بود، در زمان تخصیص مازاد منابع چندان مد نظر قرار نگرفت.

از دیدگاه نظری، دلایل بسیاری وجود دارد که بر اساس آن‌ها می‌توان لزوم رعایت نوعی احتیاط را در هزینه کردن درآمدهای نفتی تأیید کرد. عمده‌ترین دلایل به شرح زیر است:

الف) کاهش نوسان در مصرف. در حالت کلی افراد نسبت به نوسان‌های شدید در روند مصرف خود واکنش نشان می‌دهند. در موارد متعدد دیده شده است که در پی افت درآمد، اشخاص تا مدتی سطح مصرف خود را تغییر نمی‌دهند. از دیدگاه اقتصادی بسیاری از مردم حاضرند درصدی از رفاه خود را از دست بدهند اما زندگی خود را دستخوش نوسان‌های مالی نکنند. در حالتی که عدم اطمینان از حصول درآمدهای مورد انتظار وجود داشته باشد، روند مصرف تعدیل می‌شود و به سطح مصرف وابسته به سطح درآمدهای دائمی فرد می‌رسد. وقتی این دیدگاه مد نظر قرار می‌گیرد، افزایش مصرف درآمدهای نفتی تنها زمانی توجیه می‌یابد که بتوان ثابت کرد روند درازمدت درآمدهای نفتی افزایش یافته است. به‌عنوان مثال، وقتی کشور به منابع جدید نفتی دست می‌یابد و یقین دارد که می‌تواند این منابع اضافی را در بازارهای بین‌المللی بفروشد بدون آن که به روند درآمدهای موجود خود خدشه وارد آورد، مصرف از محل درآمدهای نفتی می‌تواند افزایش یابد. به این ترتیب، فرض بنیادینی که پشت نظریه افزایش مصرف قرار دارد این است که مصرف باید در حد متوسط انتظاری درآمد، یا در حد معادل یقینی درآمد ثابت باقی بماند. با توسل به همین دیدگاه است که در مواردی توصیه می‌شود در زمان‌های افت درآمد نفت منابعی از خارج وام گرفته شود و بازپرداخت وام در زمان بالا رفتن درآمدهای نفتی صورت پذیرد. مطابق این دیدگاه گفته می‌شود که واکنش دولت نسبت به درآمدهای گذرا باید با واکنش دولت نسبت به درآمدهای پایا تفاوت داشته باشد. تنها نکته‌ای که در این جا باقی می‌ماند این است که به سادگی نمی‌توان تشخیص داد کدام بخش از درآمدهای حاصل شده ماهیت گذرا دارد و کدام بخش ماهیت دائمی. این موضوعی است که سبب می‌شود در عمل بخش بزرگتری از درآمدهای اضافی در شمار درآمدهای دائمی قرار گیرد.

ب) عامل دیگری که می‌تواند انگیزه احتیاط باشد، بالا رفتن درجه خطر است. در این حالت پس‌انداز احتیاطی الزامی می‌شود. در هر صورت، بازده سالانه ثروت را می‌توان هزینه کرد، اما اصل ثروت در صورت خرج شدن به پایان می‌رسد. احتیاط ایجاب می‌کند که آن مقدار از درآمد که به صورت دائمی از ثروت به دست می‌آید به مصرف برسد. برای رسیدن به مقدار مطلوب پس‌انداز احتیاطی باید الگوهای واقع‌بینانه‌ای از مطلوبیت جامعه در دست باشد.

ج) وجود هزینه‌های تعدیل، پیوسته به صورت عامل ایجاد احتیاط در مصرف عمل می‌کند. تغییرات شدید در درآمدهای دولت حتی می‌تواند به شورش و انقلاب منجر شود. به همین دلیل حتی وقتی منابع نفتی جدید مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد، دولت‌ها با احتیاط بسیار درآمدهای اضافی را خرج می‌کنند. وجود هزینه‌های تعدیل سبب شده است که سیاست‌های توقف - حرکت بسیار پرهزینه شود.

د) الزام به حفظ منافع نسل‌های آینده و بهینه‌سازی توزیع بین‌نسلی. این تعهد که دولت حافظ منافع تمام نسل‌ها است سبب می‌شود که دولت در هزینه کردن درآمدهای نفتی احتیاط کند. روند صادرات غیرنفتی در تعیین شدت این احتیاط تأثیر مستقیم دارد. به‌طور خلاصه، دولت باید الگویی برای برآورد درآمد دائمی حاصل از منابع ناپایای خود داشته باشد. از آنجا که دولت‌ها به نمایندگی از طرف جامعه خود به بهره‌برداری از منابع پایان‌پذیر می‌پردازند، توزیع بین‌نسلی کاملاً جای طرح دارد. نزدیک‌ترین معیاری که می‌تواند به جای درآمد دائمی به کار گرفته شود، متوسط درآمدهای دوره‌ای برای یک دوره زمانی به نسبت طولانی است.

در مورد منابع دریافتی از محل صادرات نفت، روش ارزیابی حدود درآمد پایدار نفت، استفاده از اطلاعات زمانی است. بر این اساس باید دوره‌های زمانی درازمدت را مد نظر قرار داد. به‌عنوان مثال در مورد درآمدهای نفتی، متوسط پانزده‌ساله درآمدهای نفت و گاز برای سال‌های ۱۳۶۷ تا ۱۳۸۰ در محدوده ۱۳/۸ تا ۱۵/۷ میلیارد دلار و روند ۲۰ ساله در محدوده ۱۴/۴ تا ۱۵/۷ میلیارد دلار آمریکا قرار دارد. به نظر می‌رسد که حد محافظه‌کارانه برای

درآمدهای نفتی پایا رقمی در حد ۱۴/۹ میلیارد دلار تا ۱۵/۲ میلیارد دلار باشد. به این ترتیب اگر دولت بخواهد نوسان‌های ناخواسته درآمدهای ارزی خود را کاهش دهد، در ساده‌ترین حالت می‌تواند روی حدود ۱۵ میلیارد دلار درآمد ارزی برنامه‌ریزی کند.

موردی که باید به آن توجه داشت این است که احتمال تغییر در روند درازمدت همیشه وجود دارد. بنابراین، حتی اگر دولت با روش ساده به میزان درآمد ثابت درازمدت خود می‌رسد، باید به ترتیبی از تداوم این روند اطمینان حاصل کند. در هر صورت برآورد منابع بودجه‌ای از نظر پایایی کار ساده‌ای نیست و در هر برآوردی باید امکان تداوم ارقام در نظر گرفته شود. بدون مراجعه به روندهای ارقام و ماهیت منابع نمی‌توان درجه پویایی منابع را ارزیابی کرد.

در تحلیل اهمیت منابع، معیار سهم هر یک از منابع در کل منابع بودجه‌ای می‌تواند نشانه‌ای از استقلال نسبی بودجه باشد. بودجه‌های متمرکز که در آن‌ها سهم یک یا چند منبع درصد بزرگی از منابع بودجه‌ای را ایجاد می‌کند، در عمل همیشه نسبت به بودجه‌های نامتمرکز کم‌تر قابل اعتمادند. منظور از بودجه‌های نامتمرکز، بودجه‌هایی است که در آن‌ها سهم منابع اصلی از مرز ۲۵ درصد کل منابع بودجه‌ای بیش‌تر نمی‌شود.

نگاهی به بودجه ایران نشان می‌دهد که بیش از ۴۰ درصد منابع بودجه‌ای از محل نفت عاید می‌شود. این تمرکز منابع وقتی جدی‌تر می‌شود که خود منبع اصلی هم پایا نباشد و نوسان‌های زیادی در آن رخ دهد و این حالتی است که در مورد منابع بودجه‌ای در ایران وجود دارد.

در مواردی دولت‌ها سیاست ویژه‌ای را اعلام می‌کنند که بر اساس آن جهت‌گیری خاصی به بودجه و عملیات اقتصادی خود می‌دهند. این ویژگی با دولتی که آن را ایجاد می‌کند،

در سند بودجه قابل ردیابی خواهد بود. دولتی که سیاست حمایت از قشرهای آسیب‌پذیر را دنبال می‌کند، منابع و مصارف مربوط به تأمین اجتماعی را نسبت به روند آن متحول می‌سازد. در همین چارچوب، دولتی که سیاست واگذاری را تعقیب می‌کند، در بودجه خود ارقام بزرگی بابت فروش شرکت‌های دولتی خواهد داشت. انحراف از روندهای متعارف به دلیل پی‌گیری سیاست‌های خاص، در بودجه اثر می‌گذارد. بنابراین دولت‌ها می‌توانند تصویر سیاست‌های خود را بر بودجه مشاهده کنند.

نگاهی به بودجه سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۹ نشان می‌دهد که روند مشهود در منابع بودجه‌ای، گران‌فروشی ارزهای نفتی بوده است. طی این سال‌ها دولت برای افزودن بر درآمدهای خود، بخشی از درآمدهای نفتی را به قیمتی گران‌تر از قیمت رسمی ارز (نرخ‌شناور) فروخته است. با ضابطه جدید بودجه‌ای این عمل مالیات بر ارز (درآمد کد ۱۱۵۵) یا سود ناشی از تفاوت نرخ ارز (درآمد کد ۱۱۵۴) خواهد بود. در مواردی رقم این کد به حد ۲۰ درصد بودجه دولت رسیده است.

این ویژگی شباهت زیادی به ویژگی دوره تداوم دارد با این فرق که نقطه شروع تداوم از گذشته است. بنابراین تصویری که از تداوم در ذهن متبلور می‌شود، بسیار روشن‌تر و قطعی‌تر است. نمونه مشخص این وضعیت در حالتی است که دولت به دیگران وام داده باشد و در بودجه زمان سررسید اقساط اصل و بهره وام رسیده باشد. در این صورت، بودجه به‌طور مشخص در چند دوره منابع مالی مشابهی را دریافت خواهد کرد.

بودجه‌ای که در آن منابع پیوسته به گذشته وجود داشته باشد، از نظر برنامه‌ریزی برای چند سال آینده، تصویر مشخص‌تری دارد. البته به شرطی که منابع پیوسته به گذشته قابل ملاحظه باشد. در بودجه ایران اثر خاصی از منابع وابسته به گذشته وجود ندارد. برگشت اصل وام‌های اعطایی دولت ایران به خارج و داخل بسیار کوچک و کم‌اهمیت است.

مصارف بودجه‌ای بخش دوم بودجه را ایجاد می‌کند. دولت برای انجام رسالت‌هایی که برعهده دارد باید هزینه‌هایی را انجام دهد. ماهیت هزینه‌های دولت، سرعتی که هزینه‌ها انجام می‌شود، محلی که هزینه‌ها در آنجا صورت می‌پذیرد، زمان هزینه کردن، پایایی و پویایی هزینه‌ها، همه در شمار مشخصه‌هایی است که مصارف بودجه‌ای را قالب‌بندی می‌کند.

مراحل اجرایی نحوه مصرف بودجه در مقررات مالی دولت‌ها مشخص می‌شود. کارآیی بودجه تا حد زیادی به کارآیی این مراحل بستگی دارد. این کارآیی در قالب معیارهای مختلف ارزیابی می‌شود. یک معیار، سرعت هزینه کردن دولت بابت طرح‌های مختلف است که در اصطلاح نرخ هزینه کردن^۱ نامیده می‌شود. بنا به تعریف، نرخ هزینه کردن برای اندازه‌گیری سرعتی به کار می‌رود که مجوز هزینه کردن دولت به هزینه مبدل می‌شود. یکی از عوامل مؤثر در نرخ هزینه کردن، زمان شروع و دوره اجرای فعالیت‌های مختلف است. بنابراین مجلس با سرعت و سهولت به مراتب بیش‌تر می‌تواند نرخ هزینه‌ها را کنترل کند.

نحوه حضور دولت در هزینه کردن هم اهمیت دارد. در مورد برخی برنامه‌های اجرایی دولت، خود دولت در مقام وام‌دهنده ظاهر می‌شود. در مواردی هم دولت به‌عنوان ضامن، وام اعطا شده به شخص ثالث را تضمین می‌کند. در حالت کلی باید دستگاهی وجود داشته باشد که بتواند در هر لحظه وضعیت دولت را از نظر حجم تعهداتی که به صورت انواع تضمین ظاهر شده است، برآورد کند و تصویری از بار مالی احتمالی این تعهدات به دست دهد. در تعدادی از کشورهای صنعتی، مانند ایالات متحده، دولت برای اندازه‌گیری بار تضمین‌هایی که انجام می‌دهد، از معیار حضور یارانه^۲ به جای جریان‌های مالی استفاده می‌کند. بنابراین در بودجه‌های دولت مقدار یارانه حاضر در انواع انتقالات مالی را ذکر می‌کند. جدول ۲-۴ ساخت کلی مصارف بودجه‌ای و ویژگی‌های اقلام را نشان می‌دهد.

-
1. Spendout Rate
 2. Subsidy Element

جدول ۲-۴ مصارف بودجه‌ای

کد	اقلام مصارف بودجه دولت	ماهیت حضور دولت	ماهیت حضور عملیات مالی	دوره تناوب حضور عملیات مالی	حوزه جغرافیایی حضور عملیات مالی	ثبات در حضور عملیات مالی
۲۱	پرداخت بابت خدمات کارکنان	دولت/ هویت فردی	مصارف جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۲۱۱	مزد و حقوق	دولت/ هویت فردی	مصارف جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۲۱۱۱	مزد و حقوق نقدی	دولت/ هویت فردی	مصارف جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۲۱۱۲	مزد و حقوق کالایی	دولت/ هویت فردی	مصارف جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۲۱۲	پرداخت‌های تأمین اجتماعی	حاکمیت / دولت/ هویت فردی	مصارف جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۲۱۲۱	پرداخت‌های واقعی تأمین اجتماعی	حاکمیت/ دولت / هویت فردی	مصارف جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۲۱۲۲	پرداخت‌های برآوردی تأمین اجتماعی	دولت/ هویت فردی	مصارف جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۲۲	استفاده از کالا و خدمات	دولت/ هویت فردی	مصارف جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۲۳	مصرف سرمایه‌های ثابت	دولت/ هویت فردی	مصارف سرمایه‌ای	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۲۴	بهره	دولت/ هویت فردی	مصارف جاری	میانمدت	اقتصاد ملی	متوسط
۲۴۱	پرداخت بهره به اشخاص غیرمقیم	دولت/	مصارف جاری		دنیای خارج	متوسط

کد	اقلام مصارف بودجه دولت	ماهیت حضور دولت	ماهیت حضور عملیات مالی	دوره تداوم حضور عملیات مالی	حوزه جغرافیایی حضور عملیات مالی	ثبات در حضور عملیات مالی
		هویت فردی				
۲۴۲	پرداخت بهره به اشخاص مقیم به غیر از دولت عمومی	دولت/ هویت فردی	مصارف جاری		اقتصاد ملی	متوسط
۲۴۳	پرداخت بهره به سایر واحدهای دولت عمومی	دولت/ هویت فردی			اقتصاد ملی	متوسط
۲۵	یارانه	دولت			اقتصاد ملی	کوتاه/ متوسط
۲۵۱	پرداخت یارانه به شرکت‌های سهامی عمومی	دولت			اقتصاد ملی	
۲۵۱۱	پرداخت یارانه به شرکت‌های غیر مالی سهامی عمومی	دولت	مصارف جاری		اقتصاد ملی	
۲۵۱۲	پرداخت یارانه به شرکت‌های مالی سهامی عمومی	دولت	مصارف جاری		اقتصاد ملی	
۲۵۲	پرداخت بهره به شرکت‌های خصوصی	دولت	مصارف جاری		اقتصاد ملی	
۲۵۲۱	پرداخت یارانه به شرکت‌های غیر مالی خصوصی	دولت	مصارف جاری		اقتصاد ملی	
۲۵۲۲	پرداخت یارانه به شرکت‌های مالی خصوصی	دولت	مصارف جاری		اقتصاد ملی	
۲۶	پرداخت بدون عوض			موردی		کم
۲۶۱	به دولت‌های خارجی	دولت		موردی	دنیای خارج	کم
۲۶۱۱	جاری	دولت	مصارف جاری	موردی	دنیای خارج	کم
۲۶۱۲	سرمایه‌ای	دولت	مصارف سرمایه‌ای	موردی	دنیای خارج	کم
۲۶۲	به سازمان‌های بین‌المللی	دولت		موردی	دنیای خارج	کم
۲۶۲۱	جاری	دولت	مصارف جاری	موردی	دنیای خارج	کم
۲۶۲۲	سرمایه‌ای	دولت		موردی	دنیای خارج	کم
۲۶۳	به سایر واحدهای دولت عمومی	دولت		موردی		کم
۲۶۳۱	جاری	دولت	مصارف جاری	موردی		کم
۲۶۳۲	سرمایه‌ای	دولت	مصارف سرمایه‌ای	موردی		کم
۲۷	مزایای اجتماعی	دولت		درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۲۷۱	پرداخت مزایای تأمین اجتماعی	دولت		درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۲۷۱۱	پرداخت مزایای تأمین اجتماعی به نقد	دولت		درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد

کد	اقلام مصارف بودجه دولت	ماهیت حضور دولت	ماهیت حضور عملیات مالی	دوره تناوب حضور عملیات مالی	حوزه جغرافیایی حضور عملیات مالی	ثبات در حضور عملیات مالی
۲۷۱۲	پرداخت مزایای تأمین اجتماعی به کالا	دولت		درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۲۷۲	پرداخت کمک‌های اجتماعی	دولت	مصارف جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۲۷۲۱	پرداخت کمک‌های اجتماعی به نقد	دولت	مصارف جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۲۷۲۲	پرداخت کمک‌های اجتماعی به کالا	دولت	مصارف جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۲۷۳	مزایای اجتماعی کارفرمایی	دولت	مصارف جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۲۷۳۱	پرداخت مزایای اجتماعی کارفرمایی به نقد	دولت	مصارف جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۲۷۳۲	پرداخت مزایای اجتماعی کارفرمایی به کالا	دولت	مصارف جاری	درازمدت	اقتصاد ملی	زیاد
۲۸	سایر هزینه‌ها	دولت			اقتصاد ملی	کم / متوسط
۲۸۱	هزینه‌های املاک (بجز بهره)	دولت			اقتصاد ملی	کم / متوسط
۲۸۱۱	سود سهام (فقط مربوط به شرکت‌های سهامی عام)	دولت			اقتصاد ملی	کم / متوسط
۲۸۱۲	برداشت از درآمد واحدهای شبه‌شرکتی	دولت			اقتصاد ملی	متوسط
۲۸۱۳	هزینه‌های مربوط به دارندگان بیمه نامه	دولت			اقتصاد ملی	کم
۲۸۱۴	اجاره	دولت			اقتصاد ملی	متوسط
۲۸۲	هزینه‌های متفرقه	دولت			اقتصاد ملی	کم / متوسط
۲۸۲۱	جاری	دولت			اقتصاد ملی	کم / متوسط
۲۸۲۲	سرمایه‌ای	دولت			اقتصاد ملی	کم / متوسط
۶۳	ایجاد تمهیدات داخلی و خارجی	دولت				
۶۳۱	بدهی‌های داخلی	دولت			اقتصاد ملی	
۶۳۱۲	نقد و سپرده	دولت			اقتصاد ملی	کوتاه
۶۳۱۳	اوراق بهادار بجز سهام	دولت			اقتصاد ملی	متوسط / زیاد
۶۳۱۴	وام	دولت			اقتصاد ملی	متوسط / کوتاه
۶۳۱۵	سهام و اسناد مالکیت مشابه	دولت			اقتصاد ملی	متوسط / زیاد
۶۳۱۶	ذخایر فنی بیمه	دولت			اقتصاد ملی	متوسط

کد	اقلام مصارف بودجه دولت	ماهیت حضور دولت	ماهیت حضور عملیات مالی	دوره تداوم حضور عملیات مالی	حوزه جغرافیایی حضور عملیات مالی	نهایت در حضور عملیات مالی
۶۳۱۷	اسناد مشتقه مالی	دولت			اقتصاد ملی	متوسط / کوتاه
۶۳۱۸	سایر حساب‌های پرداختی	دولت			اقتصاد ملی	متوسط
۶۳۲	بدهی‌های خارجی	دولت			دنیای خارج	
۶۳۲۲	نقد و سپرده	دولت			دنیای خارج	کوتاه
۶۳۲۳	اوراق بهادار بجز سهام	دولت			دنیای خارج	متوسط / زیاد
۶۳۲۴	وام	دولت			دنیای خارج	متوسط / کوتاه
۶۳۲۵	سهام و اسناد مالکیت مشابه	دولت			دنیای خارج	متوسط / زیاد
۶۳۲۶	ذخایر فنی بیمه	دولت			دنیای خارج	متوسط
۶۳۲۷	اسناد مشتقه مالی	دولت			دنیای خارج	متوسط / کوتاه
۶۳۲۸	سایر حساب‌های پرداختی	دولت			دنیای خارج	متوسط
۸۳	پذیرش بدهی‌های مالی					
۸۳۱	پذیرش بدهی‌های داخلی	دولت			اقتصاد ملی	
۸۳۱۱	دولت عمومی	دولت			اقتصاد ملی	
۸۳۱۲	بانک مرکزی	دولت			اقتصاد ملی	
۸۳۱۳	سایر مؤسسه‌های سپرده‌پذیر	دولت			اقتصاد ملی	
۸۳۱۴	شرکت‌های مالی ذکر نشده در سایر قسمت‌ها	دولت			اقتصاد ملی	
۸۳۱۵	شرکت‌های غیر مالی	دولت			اقتصاد ملی	
۸۳۱۶	خانوارها و مؤسسه‌های غیرانتفاعی در خدمت خانوارها	دولت			اقتصاد ملی	
۸۳۲	پذیرش بدهی‌های خارجی	دولت			دنیای خارج	
۸۳۲۱	دولت مرکزی	دولت			دنیای خارج	
۸۳۲۷	سازمان‌های بین‌المللی	دولت			دنیای خارج	
۸۳۲۸	شرکت‌های مالی بجز سازمان‌های بین‌المللی	دولت			دنیای خارج	
۸۳۲۹	افراد غیرمقیم	دولت			دنیای خارج	

ترسیم سند مصارف بودجه‌ای به شرح جدول ۲-۴ مستلزم دسته‌بندی دوباره کل ارقام بودجه‌ای است و به همین دلیل در گزارش حاضر تصویری ارائه نشده است. مصارف بودجه‌ای باید در قالب پوشش جغرافیایی تفصیلی، به صورت استانی و منطقه‌ای هم تدوین شود. در گزارش حاضر تنها به تقسیم در حد حوزه اقتصاد ملی و دنیای خارج بسنده شده است. وجود منابع و مصارف استانی به شرح جدول ۲-۲ و جدول ۲-۴ همراه با تلفیق آن برای به دست آوردن بودجه ملی، نشانه‌ای از شفافیت بودجه است. چنین بودجه‌ای نه در سطح استانی و نه به صورت کشوری، حتی در نظام قدیم بودجه‌نویسی صورت نپذیرفته است.

مصارف بودجه‌ای هم مانند منابع بودجه‌ای باید محورهای ساختاری و بخش یا بخش‌های حضور را مشخص نمایند. بنابراین در نهایت، مدیریت بودجه باید بدانند چند درصد از مصارف بودجه‌ای ماهیت اقتصادی دارد و چند درصد آن تنها بودجه‌نویسی متعارف است. در نهایت مصارف بودجه باید در کنار منابع بودجه‌ای به تفکیک بخش‌های اقتصادی آورده شود. در این قالب است که می‌توان گفت بخش کشاورزی در بودجه دولت در کدام استان‌های کشور به طور خالص آورنده منابع و در کدام استان‌ها به طور خالص مصرف کننده منابع است و در اقتصاد ملی در نهایت این بخش چه جایگاهی دارد.

تشخیص ماهیت حضور دولت در مصارف بودجه‌ای بسیار پیچیده است. در پس دسته‌بندی بر اساس ماهیت حضور این پرسش وجود دارد که کدام فعالیت‌های بودجه‌ای با نگرش کارفرمایی و کدام یک در پوشش دولت انجام می‌شود. تقدم هزینه‌ها بر اساس ماهیت حضور دولت موضوعی است که با عنایت به نوع منابع مشخص می‌شود. در همین قالب باید دید که چه مقدار از منابع بودجه در هر زمان صرف محور اجتماعی و چه مقدار صرف

کارهای دفاعی می‌شود، یا در نهایت چه مقدار به وظایف حاکمیتی تخصیص می‌یابد. در شکل سنتی بودجه، هیچ یک از این خواسته‌ها برآورده نمی‌شود.

در دسته‌بندی‌های اقتصادی، مصارف به‌دسته‌بندی‌های جاری، سرمایه‌ای، عملیاتی و حاکمیتی تقسیم می‌شود. مصارف جاری مصارفی هستند که در فعالیت‌های روزانه و گذران زندگی اقتصادی ایجاد می‌شوند. مصارف سرمایه‌ای در ارتباط با سرمایه‌گذاری‌ها و سرمایه‌برداری‌ها حاصل می‌شود. مصارف عملیاتی در جریان ایجاد ساختارهای مختلف به وجود می‌آیند و دست‌آخر مخارج حاکمیتی در اداره امور دولت و حاکمیت به وقوع می‌پیوندند.

از نظر منطقی، دولت حق دارد هزینه‌های حاکمیتی را مقدم بشمارد زیرا این هزینه‌ها به اصل کار حاکمیت ربط می‌یابد. با این برخورد، هزینه‌های دفاعی مقدم بر هزینه‌های پرداخت اجاره مطرح می‌شود. ایجاد یک سلسله‌مراتب تقدم و تأخر برای انواع هزینه‌ها از وظایف حاکمیتی است که باید به دقت انجام شود.

پویایی مصارف از ویژگی‌هایی است که باید در انتخاب مصارف با توجه به نوع منابع تحت مالکیت دولت مطرح شود. ایجاد نیروگاه برق از محل درآمدهای پایای حاصل از صادرات نفت، امری توجیه‌پذیر است. در جریان کار، باید برآوردی وجود داشته باشد که نیروگاه مورد بحث بعد از راه‌اندازی همه‌ساله چه مقدار منابع برای تعمیر و نگهداری لازم دارد. از آن‌جا که ساخت نیروگاه یک فعالیت زیربنایی است، استفاده از بخش پایای نفتی برای این قسمت هم مجاز شمرده می‌شود، زیرا تعمیر و نگهداری نیروگاه ساختی گریزناپذیر دارد که نمی‌توان از آن اجتناب کرد. در همین قالب است که توصیه نمی‌شود وجوه گذرای بخش نفت به این نوع مصارف تخصیص داده شود زیرا در صورتی که آن منابع حاصل

نشد، مصارف همچنان پابرجا باقی خواهند ماند. در ضمن وجود پرداخت‌های ارزی سبب شده است که مدیریت کلان اقتصاد، بخش نفت را برانزده‌ترین منبع برای این مصرف بداند.

جایگاه جغرافیایی (منطقه‌ای و استانی) مصارف از نظر برنامه‌ریزی‌های اقتصادی بسیار با اهمیت است. تخصیص منابع حاصل از یک نقطه جغرافیایی به مصارف همان نقطه، از نظر اقتصادی بهینه مرتبه دوم^۱ است. بنابراین نباید شناخت پیوند جغرافیایی را با ارتباط میان منابع و مصارف بر اساس رابطه جغرافیایی یکسان دانست. با وجود این، به دست آوردن ترازهای منطقه‌ای از جمله خواسته‌هایی است که از نظر تداوم بخشیدن به توسعه پایدار مطلوب به نظر می‌رسد. برنامه‌ریزان در توسعه پایدار باید بدانند که سه نوع سرمایه مادی، انسانی و طبیعی در هر منطقه چگونه با یکدیگر در آمیخته‌اند و شکل بهینه ترکیب سرمایه‌ها چگونه باید باشد.

پایایی مصارف از ویژگی‌هایی است که سبب می‌شود تخصیص منابع برای مدتی طولانی محدود بماند. وقتی مصرفی پایا در یک زمان در بودجه پذیرفته می‌شود، در طول یک دوره زمانی، تخصیص‌های بعدی الزام‌آور و اجتناب‌ناپذیر می‌شود. با این نگرش، تخصیص منابع به مصارف در بودجه باید از منبع به مصرف باشد، نه برعکس.

برای مثال ممکن است پرسیده شود که ماهیت هزینه‌های مجاز از محل مصرف درآمدهای نفت و گاز، به ارز و به ریال چیست؟

نگاهی به منابع مکتوب اقتصادی نشان می‌دهد که روال بهینه استفاده از درآمدهای ارزی و ریالی نفت با عنایت به ساخت فکری و بینش اقتصادی معین می‌شود. اگر بینش

توسعه پایدار مدنظر قرار بگیرد، باید منابع حاصل از نفت صرف بالابردن توسعه انسانی، مادی و طبیعی شود. تخصیص منابع مالی بین هر یک از این سه شاخه با در نظر گرفتن اولویت‌های برنامه‌ریزان و مسئولان کشور باید انجام شود. در این چارچوب لازم است کارآیی واردات در افزایش تولید ملی و فاصله زمانی متوسط بین ورود کالا از مرزهای کشور و جذب آن در جریان تولید ارزیابی شود. به این ترتیب دیده می‌شود که مجموعه‌ای از معیارها برای شناسایی تأثیر واردات مورد نیاز است. این معیارها به‌طور خلاصه عبارتند از:

۱. معیارهایی که نشان می‌دهند فاصله زمانی بین تخصیص منابع ارزی تا تبدیل آن‌ها به واردات ثبت شده در گمرک چقدر است.

۲. معیارهایی که نشان می‌دهند کیفیت واردات در مقابل ارزشهای مصرف‌شده چگونه است.

۳. معیارهایی که نشان می‌دهند چند درصد از واردات به جریان تولید راه می‌یابند.

۴. معیارهایی که نشان می‌دهند از بین وارداتی که عاقبت به جریان تولید ملی راه می‌یابند، فاصله زمانی بین ورود کالا تا مصرف آن چقدر است.

۵. معیارهایی که نشان می‌دهند روند ارزش افزوده ریالی تولیدشده در مقابل هر دلار واردات چقدر است.

برای هیچ‌یک از این معیارها در اقتصاد ایران برآوردی وجود ندارد.

بر اساس این مثال می‌توان دید که تخصیص منابع به هزینه‌ها قاعده‌مندی‌های خاصی را طلب می‌کند که در ساخت بودجه دولت باید به آن عنایت شود. معیارهایی که بهینه‌شدن روال تخصیص را مشخص می‌کنند، باید در کنار بودجه دولت وجود داشته باشند تا ارزیابی امکان‌پذیر شود.

در بودجه‌های مختلف وضعیت‌هایی می‌تواند وجود داشته باشد که در آن یک مورد مصرف، کل بودجه را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد. در بیش‌تر کشورهای در حال توسعه،

بودجه‌های دفاعی این وضعیت را دارد. در کشورهایی که به توسعه پایدار اهمیت می‌دهند، وزن بودجه آموزش و پرورش نیروی انسانی بسیار برجسته می‌شود. بزرگ شدن سهم یک نوع مصرف در بودجه نشانه‌ای از جهت‌گیری خاص دولت است. مطلوبیت یا عدم مطلوبیت آن خواسته در بودجه مطرح نمی‌شود، اما وزن زیاد یک فعالیت نشان می‌دهد که دولت تصمیم خاصی را دنبال می‌کند. در مورد بودجه ایران، وزن خاصی به گروه مشخصی از عملیات بودجه‌ای داده نشده است. حتی در سالهای جنگ که بودجه باید بر بخش نظامی متمرکز می‌شد، جهت‌گیری بودجه‌ای به صورتی بود که عملیات بخش نظامی به عملیات تولیدی نزدیک شده بود. یک دلیل این امر می‌توانست ناشی از پنهان ماندن سهم سلاح‌های نظامی در خریدهای دولت باشد.

این ویژگی نشان می‌دهد که دولت جهت‌گیری خاصی را دنبال می‌کند. به عنوان مثال وقتی دولتی اعلام می‌کند که فرهنگ دوستی نخستین هدف دولت است، انتظار می‌رود که وزن بودجه‌های فرهنگی نسبت به روند درازمدت آن، افزایش داده شود. این افزایش ضرورتاً به معنی مشخص شدن بودجه با آن نوع هزینه و وابسته شدن ساخت بودجه نیست. بالارفتن سهم در یک روند تاریخی می‌تواند نشانه‌ای از وجود یک اولویت یا یک ضرورت باشد. نکته‌ای که باید به آن عنایت شود این است که برای مقایسه‌هایی از این قبیل باید بودجه‌های سال‌های مختلف از نظر دسته‌بندی اقلام، مشابه باشد و امکان ارزیابی بودجه به قیمت‌های ثابت وجود داشته باشد. رعایت ضابطه شفاف‌سازی بودجه امکان این قبیل مقایسه‌ها را به وجود می‌آورد.

در مورد مصارف، وابستگی به مصارف گذشته به دفعات بروز می‌کند. تمام طرح‌های عمرانی در نفس خود وابستگی هزینه‌ای ایجاد می‌کنند. این وابستگی به شکل هزینه‌های تعمیر و نگهداری از یک سو و طرح‌های توسعه‌ای از سوی دیگر، مطرح می‌شوند. یکی از دلایلی که گفته می‌شود منابع ناپایا را نمی‌توان برای مصارف پایا به کار برد همین ایجاد زنجیره هزینه برای سال‌های بعد از سال اجرای طرح مصرفی است.

استفاده از منابع وامی برای مصارف سرمایه‌ای و توسعه‌ای به شرطی مجاز است که برنامه‌ریزان یقین داشته باشند در سال‌های بعد امکان نگهداری ساختار ایجادشده را دارند و آن‌قدر بازده به دست می‌آورند که هزینه‌های اصل و بهره وام را جبران کنند. در این جا، شرط نخست شرط لازم و شرط دوم شرط کافی استفاده از منابع وامی است.

از جمله عواملی که کاربرد منابع مالی به دست آمده در جریان افزایش ضربتی و لحظه‌ای قیمت جهانی نفت را برای مصارف سرمایه‌ای در ابعاد گسترده نفی می‌کند همین ناتوانی در تأمین نیازهای آتی طرح است. وقتی دریافتی بخش نفت دوباره به سطح عادی برگشت، اقتصاد ملی توانایی تأمین نیازهای بخش‌های مختلفی را که در آن سرمایه‌گذاری با ماهیت پایا صورت گرفته است، نخواهد داشت. فلسفه تأیید سازوکار حساب ذخیره ارزی و حساب ذخیره ریالی، به شکل ذخیره و نه مصرف (در قالبی که اکنون صورت می‌پذیرد) همین نگرش است. این که منابع نفتی را در حد امکان در بودجه پایا کنند تا بتوانند از آن برای مصارف دنباله‌دار و وابسته به مصارف گذشته استفاده کنند. هر قدر بخش بزرگتری از دریافتی‌های بخش نفت از شکل گذرا خارج و به صورت پایا مبدل شود، امکان استفاده از این منابع برای مصارفی که به گذشته وابسته‌اند، بیش تر می‌شود.

در بررسی حاضر دیده شد که تنها تراز کردن منابع در مقابل مصارف نمی‌تواند ساخت بودجه کشور را به شکل مطلوبی برساند و ویژگی‌های دیگری هم وجود دارد که باید به آن‌ها اشاره شود. این ویژگی‌ها در ابعاد مختلف بررسی شده‌اند. با وجود این به نظر می‌رسد مطالعه تطابق ساخت منابع و مصارف بودجه‌ای در یک دوره زمانی میان مدت مطلوب باشد. برای این کار لازم است بودجه به شکلی هماهنگ برای دوره زمانی مورد بحث دسته‌بندی شود. در حال حاضر این گروه‌بندی وجود ندارد. گزارش حاضر با عنایت به فقدان امکانات تحلیلی، به بررسی ساخت بودجه و شناخت روندها نمی‌پردازد.

اگرچه شناخت ویژگی‌های منابع و مصارف و چارچوب‌های تطابق آن‌ها می‌تواند در برنامه‌ریزی‌های بودجه‌ای کاربرد گسترده‌ای داشته باشد، در نهایت در هر بودجه لازم است ضابطه‌هایی وجود داشته باشد که بتواند ارزیابی‌هایی از جهت‌گیری و عملکرد بودجه به دست دهد. این ضابطه‌ها در اصطلاح، معیارهای عملکرد^۱ خوانده می‌شوند. قابل اعتماد بودن^۲ معیارهای عملکرد از دیدگاه ارزیابی هویتی دولت اهمیت زیادی دارد. دو عامل سبب قابلیت اعتماد می‌شوند. این دو عامل عبارتند از:

-
1. Performance Measures
 2. Reliability

۱. صحت معیار کاربردی،

۲. دقت آمارهای گردآوری شده.

وقتی شاخص‌های عملکرد مطرح می‌شود، پرسش‌های زیر باید پاسخ داده شوند:

۱. استفاده از شاخص‌های ارزیابی عملکرد تا چه اندازه صورت می‌پذیرد؟

۲. شاخص‌های ارزیابی عملکرد چه کاربردهایی دارند؟

۳. شاخص‌های ارزیابی عملکرد چقدر تأثیر گذارند؟

۴. روش به هنگام‌سازی و اعلام شاخص‌های ارزیابی عملکرد چیست؟

۵. چگونه از شاخص‌های ارزیابی عملکرد برای اصلاح وضعیت استفاده می‌شود؟

در حسابرسی بودجه‌ای لازم است از یک سو ضابطه‌های بودجه‌ای اعلام و محاسبه شود و از سوی دیگر حسابرس دولت بتواند نظر خود را در باره معیارهای عملکرد بودجه‌ای بیان کند. در حالت کلی پنج نوع نظر حسابرس می‌تواند وجود داشته باشد:

۱. تأیید کامل معیار،

۲. تأیید مشروط معیار،

۳. عدم تأیید به دلیل فقدان منابع،

۴. عدم تأیید به دلیل نادرستی معیار،

۵. فقدان معیار قابل‌ردیابی.

معیارها باید در زمینه‌های مختلف باشند. به‌عنوان مثال می‌توان از شاخص‌های عملکرد دولت در زمینه توسعه ملی، شاخص‌های عملکرد دولت در زمینه انباشت سرمایه و تجهیز دولت به کالاهای سرمایه‌ای، شاخص‌های عملکرد دولت در زمینه افزایش اشتغال و توسعه انسانی و موارد مشابه دیگر نام برد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در بیش‌تر موارد دولت‌ها از شاخص‌های ارزیابی عملکرد برای هدف‌های سیاسی استفاده می‌کنند و گروه‌های مختلف سیاسی هر یک با ارائه مجموعه‌ای که مفید می‌دانند، می‌کوشند تا جامعه را به سوی خواسته‌های حزبی خود بکشانند.

معیارهای کارآیی بودجه باید به جایگاه دولت عنایت ویژه داشته باشد. بودجه باید بتواند حدود عمل دولت با جایگاه برگزیده را تثبیت کند. بدیهی است که منابع و مصارف بودجه‌ای تنها در قالب استفاده‌ای که دولت از آن منابع و مصارف می‌کند، اولویت می‌یابد. با این اوصاف، تراز بودجه در مرحله‌ای مطرح می‌شود که کارآیی کاربردی بودجه تأیید شده باشد و در آن قالب، کارآیی مدیریتی بودجه می‌تواند بر اساس تراز نسبی بودجه ارزیابی شود.

در طبقه‌بندی‌های جدید بودجه‌ای، جریان منابع و مصارف با اولویت توسعه پایدار، تنظیم می‌شود. رعایت اصل شفاف‌سازی سبب شده است که پیوندهای بین بودجه و عملیات اقتصادی از هر نظر مشخص شود. بنابراین هر جا که دولت کارآیی ندارد، بودجه هم باید عملیات محدودی داشته باشد.

یکسان‌شدن اقلام بودجه‌ای در سطح جهان امکان مقایسه کشورهای را با یکدیگر فراهم می‌سازد. بنابراین به سادگی می‌توان دید که سهم هزینه‌های دفاعی در بودجه ایران در مقایسه با کشورهای منطقه چگونه است یا آن که دولت ایران در مقایسه با کشورهای در حال توسعه چه وزنی به آموزش و بهداشت می‌دهد؟

حساسیت نسبت به ساخت منابع و مصارف بودجه‌ای سبب شده است که بر خلاف نگرش سنتی، ترازسازی سالانه بودجه مطرح نشود و کارآیی عمومی بودجه مد نظر قرار بگیرد. با این اوصاف، بحث‌های سنتی در مورد این که بودجه سالانه تراز شود یا آن که تراز دوره‌ای مد نظر باشد، به صورت خودکار جایگاه خود را از دست داده‌اند.

از طرف دیگر مطلوبیت ساخت نظری الگوهای جدید بودجه‌ریزی هر چه باشد، در نهایت این دسته‌بندی‌ها باید در ساخت آماری - اطلاعاتی کشور جایگاه خود را پیدا کند. بنابراین لازم است ساخت آماری کشور به صورتی تعدیل شود که در نهایت بتواند نیازهای

اطلاعاتی ساخت جدید را برآورده سازد. اگرچه برگرداندن آمارهای گذشته به ساخت مطلوب آماری - اطلاعاتی تا حد زیادی ناممکن است، از نظر اصولی مشکلی برای تطابق آمارهای کشور وجود ندارد.

با توجه به موارد پیش گفته در حالت کلی به نظر می‌رسد که از نظر برنامه‌ریزی بودجه‌ای و تطابق منابع و مصارف مشکل عمده‌ای وجود نداشته باشد. در ساخت آماری و اطلاعاتی کشور هم نارسایی ویژه‌ای که دسته‌بندی منابع و مصارف را ناممکن سازد، وجود ندارد، اما اقدامات متعددی باید انجام شود تا اصلاحات نظام بودجه‌ای کشور شکل پذیرفته شده‌ای به خود بگیرد.

با وجود این نتیجه‌گیری باید توجه کرد که برای رسیدن به ساخت برآزنده، هنوز موانع قانونی و سازمانی وجود دارد که گزارش حاضر به آن‌ها نپرداخته است. نظام بودجه‌ریزی کشور به تحولات مختلفی نیاز دارد که از حوزه بررسی این گزارش خارج بوده است. برای بومی کردن نظام نگرشی جدید بودجه‌ریزی لازم است اقدامات همه‌جانبه و هماهنگی انجام گیرد.